

**U F *m* G**

UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE MINAS GERAIS

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

HAÍNA COELHO PEREIRA DA SILVA

**GOVERNANÇA DO EXECUTIVO BRASILEIRO: EFEITOS DA  
RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA E BUROCRACIA, OU COMO O  
PRESIDENTE DORME TRANQUILO À NOITE**

**Belo Horizonte**

**2018**

HAÍNA COELHO PEREIRA DA SILVA

**GOVERNANÇA DO EXECUTIVO BRASILEIRO: EFEITOS DA  
RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA E BUROCRACIA, OU COMO O  
PRESIDENTE DORME TRANQUILO À NOITE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de Minas Gerais para obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Área de concentração: Instituições Políticas e Política Internacional  
Linha de pesquisa: Governos, Legislativos e Partidos Políticos em perspectiva comparada

Orientadora: Profa. Dra. Magna Inácio.

Belo Horizonte

2018

320

C672g  
2018

Coelho, Haína

Governança do executivo brasileiro [manuscrito]: efeitos da relação entre política e burocracia, ou como o presidente dorme tranquilo à noite /Haína Coelho Pereira da Silva. - 2018.

165 f. : il.

Orientadora: Magna Maria Inácio.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia

1.Ciência política – Teses. 2. Presidencialismo – Teses. 3. Coalizão (Ciências sociais) - Teses. 4.Brasil – Ministérios e departamentos - Teses. 5.Burocracia - Teses. I.Inácio, Magna, 1968- . II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



## ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA HAÍNA COELHO PEREIRA DA SILVA

Realizou-se, no dia 26 de fevereiro de 2018, às 15:00 horas, na Sala 2094 da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada "*Governança do Executivo Brasileiro: efeitos da relação entre política e burocracia, ou como o presidente dorme tranquilo à noite*", apresentada por HAÍNA COELHO PEREIRA DA SILVA, número de registro 2016653781, graduada no curso de CIÊNCIA POLÍTICA, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Profa. Magna Maria Inácio - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Lucio Remuzat Rennó Junior (UNB), Prof. Jorge Alexandre Barbosa Neves (SOC/UFMG).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 26 de fevereiro de 2018.

Profa. Magna Maria Inácio  
Orientadora (DCP/UFMG)

Prof. Lucio Remuzat Rennó Junior  
(UNB)

Prof. Jorge Alexandre Barbosa Neves  
(SOC/UFMG)

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, à CAPES e o DCP-UFMG, pelo financiamento necessário para que o curso de mestrado e esta dissertação fossem realizados. Aos secretários Alessandro e Thaís, muito solícitos e sempre dispostos a quebrar um galho.

A Manoel Santos, Felix Lopez e Cesar Zucco, que gentilmente cederam dados cruciais para este trabalho, e também a dois colegas funcionários do MEC que responderam às minhas dúvidas quando precisei. A Bárbara Lamounier e Rosiene Guerra, que uniram forças para que nós três construíssemos não só os dados restantes, mas também toda a pesquisa de mestrado. São grandes amigas!

Aos meus pais, que sempre me incentivaram e apoiaram na minha carreira acadêmica, mesmo estando longe de casa.

A todos os companheiros de grupos de pesquisa, tanto o de Partidos, Eleições e Comportamento Político na UFPE como do Centro de Estudos Legislativos da UFMG. São pessoas maravilhosas, dispostas a ajudar, e além disso muito inteligentes, contribuindo com diversos *insights* para este e outros trabalhos direta e indiretamente. Menções especiais a pessoas sempre generosas em auxiliar: Denisson Silva, Palloma Marciano, Virgínia Rocha e Manuela Pereira.

Às professoras Gabriela Tarouco e Mariana Batista, que nunca deixaram de me orientar para a academia e para a vida. À professora Magna Inácio pela enorme contribuição na minha formação e orientação no mestrado, e também pela paciência.

Por fim, a todos os meus amigos, que fazem a jornada da pós-graduação ser menos solitária. A Suzana, Taciana e Gisele, cuja presença sempre me faz feliz! Aos amigos de Recife, que mantiveram contato e apoio; estou voltando! Aos de Belo Horizonte, estou indo embora; mas levo todos vocês comigo!

A todos, muito obrigada.

“There is nothing more deceptive than an obvious fact” (Sherlock Holmes, *The Boscombe Valley Mystery*, 1891).

## RESUMO

A relação entre política e burocracia importa para a performance ministerial? Este trabalho busca fundamentos teóricos e empíricos de que as diferentes estratégias presidenciais de alocação de portfolio geram impacto na performance ministerial. Performance ministerial é conceitualizada como execução das metas do Executivo, e operacionalizada pela proporção anual de execução financeira dos ministérios. A minha hipótese principal é de que o Comando Monitorado - quando o secretário-executivo burocrata é alocado para monitorar um ministro partidário - proporcionaria melhores níveis de performance em comparação com outros tipos de Comando. O mecanismo por trás desse argumento é o controle do presidente sobre o ministro através do secretário-executivo. Também argumento que a qualidade de burocracia do ministério tem efeito sobre a capacidade do Comando ministerial de afetar a performance daquela agência. Os testes empíricos foram feitos sobre base de dados em formato painel com observação ministério/ano, para todos os ministérios do Executivo brasileiro de 2000 a 2014. Resultados alcançados através de modelos de ANOVA, regressão linear com efeitos fixos e regressão linear em dados pareados, mostram que a situação é inversa a da hipótese principal. O Comando Monitorado tem as piores médias de performance ministerial, em contrapartida ao Comando Partidário, com as melhores médias. A qualidade de burocracia, embora sozinha tenha pouquíssimo efeito sobre a performance, exerce certa influência sobre o efeito do Comando, mas somente quando é baixa. Escolaridade dos servidores, como *proxy* de qualidade de burocracia, exerceu mais efeito do que proporção de estatutários. A principal conclusão extraída deste trabalho: o controle, previsto na teoria de delegação e seus riscos, embora seja um objetivo político a ser buscado, não necessariamente reflete em eficiência administrativa. O monitoramento parece funcionar mais como entrave do que forma de propiciar melhores resultados. Contudo, como não avalio a qualidade da execução das metas, não é possível afirmar se a execução financeira significa que as políticas foram de fato executadas, ou da forma que deveriam ser executadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** presidencialismo de coalizão, ministérios, secretário-executivo, performance ministerial, delegação, qualidade de burocracia

## ABSTRACT

Does the relationship between politics and bureaucracy matter for ministerial performance? This dissertation aims to find empirical and theoretical fundamentals that different presidential strategies of portfolio allocation produce impact on ministerial performance. Ministerial Performance is conceptualized as execution of Executive goals, and measured by annual proportion of ministries' financial execution. My main hypothesis is that Supervised Command - when a bureaucrat executive-secretary is allocated to monitor a partisan ministry - would present better levels of performance when compared to other kinds of Command. The mechanism behind this argument is the president's control over the ministry through the executive-secretary. I also argue that bureaucracy quality has effect over the ministerial Command's capacity of influencing that agency's performance. Empirical tests were enacted on a panel database with ministry/year observations, for all Brazilian Executive ministries from 2000 to 2014. Results achieved through ANOVA, linear regression with fixed/random effects, and regression on matched data models, show the situation is opposite to the main hypothesis. Supervised Command gives the worst means of ministerial performance, in rebuttal to the Partisan Command, with the best means. Bureaucracy quality, despite not having much effect over performance alone, bears some influence over Command's effect, but only when low. Education background of the public service, as a proxy for bureaucracy quality, had more effect than statutory proportion. The main conclusion obtained from this dissertation: control, predicted in the theory of delegation and its perils, even though is a political goal to be pursued, not necessarily reflects in administrative efficiency. Monitoring seems to work more as a deadlock than a way to provide better results. However, since I don't evaluate the quality of the goals execution, it's not possible to affirm if the financial execution means the policy was actually executed, or if it was the way it should be.

**KEY-WORDS:** coalition presidentialism, ministries, executive-secretary, ministerial performance, delegation, bureaucracy quality

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Delegação e Informação	26
Figura 2 - Cadeia de delegação no Brasil	29
Figura 3 - Interação entre burocracia e delegação	34
Figura 4 - Rede de incentivos ao comportamento do ministro partidário	37
Figura 5 - Combinações Possíveis de Ministro e Secretário-Executivo	39
Figura 6 - Modelo de Governança do Executivo	43
Figura 7 - Domínios de política ministerial no Brasil (2000-2014)	52
Figura 8 - Modelo de estrutura organizacional de um ministério no Brasil	54
Figura 9 - Organização do Plano Plurianual no Brasil	56
Figura 10 - Exemplo de código de unidade orçamentária do Brasil	57
Figura 10 - Painel de gráficos de Performance Ministerial por órgão e ano no Brasil (2000-2014)	60
Figura 11 - Número de ações por ministério e ano, excluindo outliers no Brasil (2000-2014)	62
Figura 12 - Contingenciamento Orçamentário por ministério e ano no Brasil (2003-2014)	65
Figura 13 - Performance ministerial x Contingenciamento orçamentário por ministério e ano no Brasil (2000-2014)	66
Figura 14 - Performance Ministerial e ciclo eleitoral, por domínios de política no Brasil (2000-2014)	68
Figura 15 - Performance ministerial por ministério e ano, destacando governo no Brasil (2000-2014)	72
Figura 16 - Comando ministerial	83
Figura 17 - Frequência do Comando por ministério no Brasil (2000-2014)	88
Figura 18 - Qualidade de burocracia por ministério e ano - escolaridade no Brasil (2000-2014)	93

Figura 19 - Qualidade de burocracia por ministério e ano - Proporção de servidores estatutários no Brasil (2000-2014)	94
Figura 20 - Processo de Análise de Conteúdo	98
Figura 21 - Saliência Ministerial por órgão e ano no Brasil (2000-2014)	99
Figura 22 - Saliência Ministerial por governo e domínios no Brasil (2000-2014)	100
Figura 23 - Distância ideológica entre ministro e presidente, por ministério e ano no Brasil (2000-2014)	103
Figura 24 - Common Support Region	129
Figura 25 - Performance Ministerial por órgão e ano no Brasil (2000-2014)	153
Figura 26 - Frequência dos tipos de Parceria por ministério no Brasil (2000-2014)	154

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1 - Exemplo de dados da Execução Financeira federal do Brasil	57
Quadro 2 - Coalizões brasileiras por presidente (2000-2014)	71
Quadro 3 - Compete à Secretaria Executiva no Brasil	79
Quadro 4 - Atividades específicas internas de Secretarias-Executivas no Brasil	79
Quadro 5 - Atividades específicas externas de Secretarias-Executivas no Brasil	80
Quadro 6 - Frequência de Comando por governo no Brasil (2000-2014)	86
Quadro 7 - Composição da variável “Qualidade de Burocracia”	92
Quadro 8 - Principais Argumentos do Debate Teórico	106
Quadro 9 - Desenho de pesquisa	108
Quadro 10 - Variáveis (continua)	108
Quadro 11 - Tamanho das amostras do pareamento por propensity score	129
Tabela 1 - Frequência de Comando por ministério no Brasil (2000-2014)	155
Quadro 5 - Dicionário de Saliência Ministerial	157
ANEXO IV - Tabelas de regressão e Teste T (cap. 4)	159

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição de Performance Ministerial, excluindo outliers, no Brasil (2000-2014)	61
Gráfico 2 - Correlação entre Performance ministerial e número de ações por ministério no Brasil (2000-2014)	63
Gráfico 3 - Correlação entre Performance ministerial e número de ações por ministério, excluindo outliers no Brasil (2000-2014)	63
Gráfico 4 - Correlação entre Contingenciamento orçamentário e performance ministerial no Brasil (2003-2014)	67
Gráfico 5 - Médias de performance ministerial por ciclo eleitoral no Brasil (2000-2014)	69
Gráfico 6 - Médias de performance ministerial por governo no Brasil (2000-2014)	73
Gráfico 7 - Frequência de Comando por governo no Brasil (2000-2014)	87
Gráfico 8 - Comparando médias por Comando Ministerial no Brasil (2000-2014)	110
Gráfico 9 - Média e variância por Comando no Brasil (2000-2014)	111
Gráfico 10 - Teste Tuk	112
Gráfico 11 - Performance ministerial no Brasil (2000-2014) - Resultados para OLS	114
Gráfico 11 - Resíduos vs valores preditos do Modelo OLS	115
Gráfico 12 - Localização dos resíduos do modelo OLS	116
Gráfico 13 - Performance ministerial no Brasil (2000-2014) — Resultados para Efeitos fixos	119
Gráfico 14 - Efeito marginal de Comando Partidário na performance ministerial (por diferentes níveis de escolaridade)	123
Gráfico 15 - Efeito marginal de Comando Partidário na performance ministerial (por diferentes níveis de proporção de estatutários)	124
Gráfico 16 - Efeito marginal de Comando Monitorado na performance ministerial (por diferentes distâncias ideológicas)	125

Gráfico 17 - Teste T para Performance Ministerial e Comando Monitorado no Brasil (2000-2014)	128
Gráfico 18 - Teste T nos dados pareados	130
Gráfico 19 - Estimativa ingênua + com covariáveis no Brasil (2000-2014)	131
Gráfico 20 - Performance Ministerial por órgão e ano no Brasil (2000-2014)	153

## **LISTA DE SIGLAS**

PPA - Plano Plurianual

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PT - Partido dos Trabalhadores

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PPS - Partido Popular Socialista

PV - Partido Verde

PP - Partido Progressista

PRB - Partido Republicano Brasileiro

PR - Partido da República

PFL - Partido da Frente Liberal

PPB - Partido Progressista Brasileiro

PL - Partido Liberal

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>17</b>
<b>1 O QUE ACONTECE NO EXECUTIVO FICA NO EXECUTIVO?</b>	
<b>Situando o modelo analítico e seu enquadramento teórico</b>	<b>20</b>
1.1 O dilema presidencial, e “Não há sistema que prescindia da política”	20
1.2 Dinâmica interna do Executivo e incentivos institucionais	24
1.2.1 <i>Multipartidarismo, delegação e burocracia</i>	24
1.2.2 <i>Recursos administrativos e monitoramento</i>	35
1.3 Modelo analítico e implicações empíricas	41
<b>2 PERFORMANCE MINISTERIAL: O QUE É E COMO MEDIR</b>	<b>45</b>
2.1 Política e Burocracia: o ministério como uma agência dual	45
2.2 Mensurando performance	48
2.3 Dados e métodos	51
2.4 Análise descritiva	59
2.4.1 - <i>Performance ministerial</i>	59
2.4.2 - <i>Contigenciamento orçamentário</i>	64
2.4.3 - <i>Ciclo eleitoral</i>	67
2.4.4 - <i>Governo</i>	69
<b>3 COMO CÃES E GATOS: DETERMINANTES DE PERFORMANCE MINISTERIAL</b>	<b>74</b>
3.1 Estratégias de delegação e monitoramento	75
3.1.1 - <i>Alocação de portfolio</i>	76
3.1.2 - <i>Seleção dos secretários-executivos</i>	78
3.1.3 - <i>Comando e consequências</i>	82
3.2 - Qualidade de burocracia	89
3.3 - Componentes políticos intrínsecos	96
3.4 - Sumário	104
<b>4 ALWAYS PASS ON WHAT YOU HAVE LEARNED</b>	<b>105</b>
4.1 Mecanismos causais e hipóteses	105

4.2 Desenho de pesquisa	107
4.3 Resultados	110
4.3.1 ANOVA	110
4.3.2 <i>Análise multivariada</i>	112
4.3.3 <i>Considerações finais e retorno à literatura</i>	132
<b>CONCLUSÕES</b>	<b>135</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>139</b>
<b>APÊNDICE</b>	<b>149</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>152</b>

## INTRODUÇÃO

---

Presidencialismo de coalizão é um termo que, antes restrito aos cientistas políticos, se tornou popular nos últimos anos. Figueiredo e Limongi (2017) mostram como a expressão “presidencialismo de coalizão” ganhou conotação negativa no Brasil. Qualquer participação do Congresso no processo decisório é vista com maus olhos, segundo os autores. Isso desencadeia a visão de que presidentes são reféns dos parlamentares e seus partidos políticos.

As crises políticas no Brasil colocaram em xeque na mídia todas as nossas conclusões sobre os benefícios do presidencialismo de coalizão, questionando se as instituições de fato funcionam. A conclusão de Figueiredo e Limongi (2017) é simples, mas efetiva: instituições importam, mas não só elas, e não há sistema que prescindia de política.

Este trabalho se propõe a adentrar a temática de presidencialismo de coalizão e seus efeitos, sempre pensando nessa perspectiva de instituições e política. Que tipo de caminhos o presidente percorre para coordenar a ação dos partidos e das burocracias no interior do Executivo, e, assim, não se tornar refém desses atores? Quais os resultados trazidos por essas escolhas para o Executivo, notadamente os ministérios?

A minha pergunta de pesquisa é: *a relação entre política e burocracia importa para a performance ministerial?* Lido com o panorama de que o presidente adota estratégias para lidar com as vicissitudes, dentre essas estratégias está a de nomeação do alto escalão do ministério, composto pelo ministro e secretário-executivo - que aqui chamo de Comando Ministerial. O objeto da dissertação é o impacto que a escolha do Comando pode ter na performance do ministério.

Lewis (2008), que trabalha com questões similares, afirma que estudos que investigam a relação entre nomeados e performance de agências do Executivo são historicamente difíceis de serem executados. Primeiro, a definição do que seria boa performance ou gestão não é em nenhum momento consenso na literatura. Segundo, é complexo comparar agências distintas, em que há formas ambientais de operação e constrangimentos diferentes. Eu me proponho a lidar com a complexidade para o caso brasileiro de 2000 a 2014.

O trabalho possui um capítulo de apropriação teórica do meu problema e por que eu fiz determinadas escolhas teóricas; dois capítulos dedicados a variáveis, sua delimitação conceitual e operacionalização, além de exploração empírica dos fenômenos e como eles estão relacionados ao que quero explicar; por fim um capítulo de análises econométricas, voltado para os testes de hipótese.

O **capítulo 1** delinea meus argumentos principais através do modelo analítico e seu enquadramento teórico. A nomeação de ministros é um processo de escolhas sub-ótimas para o chefe de governo em cenário de presidencialismo de coalizão. O presidente se encontra em um dilema: nomear por expertise de políticas públicas ou por acordos com os partidos para assegurar governabilidade? Além disso, a literatura de *principal-agent* aponta como o agente nomeado pode se tornar desviante. No caso do ministro, incentivos vindos do sistema eleitoral, partidos políticos e Congresso contribuem para esse tipo de comportamento.

Dentre as diversas estratégias disponíveis ao presidente para coibir comportamento desviante, a que escolho analisar neste trabalho é a de monitoramento, ou o controle do presidente sobre o agente. A nomeação do secretário-executivo é um recurso administrativo do presidente que pode ser usado para o monitoramento do agente, o ministro.

As distintas estratégias de composição do Comando fazem diferença para a performance ministerial? Além disso, a qualidade de burocracia de cada ministério tem capacidade de modificar o efeito que o Comando tem sobre a performance? Essa é a discussão deste capítulo.

O **capítulo 2** se dedica a conhecer empírica e conceitualmente o fenômeno, performance ministerial, de forma exploratória. Defendo aqui que o ministério é uma agência dual, pois possui duas dimensões características: a política e a burocrática. Como agência política, está sujeito a estratégias do presidente, interesses partidários da coalizão, e à dinâmica do Executivo em dado governo. Como agência burocrática, é objeto primário da administração pública, tem grande dependência da qualidade da burocracia implementadora, e responde à dinâmica institucionalizada do Executivo como máquina estatal. A política é de governo, mas a burocracia é do estado.

Utilizar execução de metas programáticas de governo como indicador de performance ministerial pode ser uma solução para lidar com a dualidade de agência. Essa delimitação revalida inclusive o argumento: as metas são políticas, mas a implementação é burocrática, embora na prática não haja essa separação de forma sistemática. A mensuração deste indicador se dá pela percentagem do alcance das metas programáticas, operacionalizadas pela execução financeira anual.

O **capítulo 3** operacionaliza meu modelo analítico, quando apresento as explicações e mecanismos causais propostos nessa dissertação, trazendo empiricamente as descrições dos meus fatores explicativos, ou variáveis independentes. Esses fatores são abarcados por três dimensões teóricas: a de delegação e controle, através da variável de Comando Ministerial; a burocrática, abarcada pelo fator qualidade de burocracia; e a de componentes políticos, abrangendo saliência ministerial e distância ideológica entre ministro e presidente.

Todas as variáveis são demarcadas conceitualmente de acordo com a literatura. Os dados são explorados e apresentados como painéis descritivos em série temporal por ministério. Comando Ministerial é uma tipologia própria, em que classifico as estratégias de nomeação de ministro e secretário-executivo de acordo com o nível de controle que o presidente tem sobre os agentes, sendo três categorias: Comando Monitorado, Comando Partidário, e Comando Burocrata.

Qualidade de burocracia tem a abordagem clássica, sendo tratada por duas *proxies*: nível de escolaridade dos servidores públicos dos ministérios, e proporção de servidores estatutários. Saliência ministerial para o presidente é uma variável criada através de análise de conteúdo das Mensagens Presidenciais ao Congresso. Distância ideológica é calculada com base nas estimativas de posição ideológica dos partidos das elites parlamentares brasileiras.

Por fim, o **capítulo 4** transforma os argumentos em hipóteses operacionalizáveis e os testa, apresentando os resultados e os achados a partir deles. Considerações finais sobre a dissertação como um todo estão presentes na seção Conclusões.

# 1 O QUE ACONTECE NO EXECUTIVO FICA NO EXECUTIVO?

## Situando o modelo analítico e seu enquadramento teórico

---

“What did the president know, and when did he know it?” (Senador norte-americano Howard Baker, 1973).

O objetivo deste capítulo é delimitar meu problema de investigação, localizá-lo na literatura concernente e me apropriar dessa literatura ao construir meus argumentos teóricos. A primeira seção traz os casos do mundo real que serviram de inspiração para a pergunta de pesquisa, e mostra como a teoria lidou com os problemas apresentados. A segunda e maior seção constrói um quadro teórico capaz de responder essa pergunta. A terceira e última seção reúne todos os argumentos e os expressa no formato de modelo analítico.

### 1.1 O dilema presidencial, e “Não há sistema que prescindia da política”

Uma manchete de jornal que descreve como o novo ministro da Pesca afirma não saber “nem colocar uma minhoca no anzol” é icônica pela ironia. Estou me referindo ao caso de 2012, quando Marcelo Crivella, do PRB, assume a pasta da Pesca em troca de angariar votos para o então candidato do PT à prefeitura de São Paulo - Fernando Haddad (ESTADO DE MINAS, 2012).

Situação semelhante foi em que o PDT, que desde o governo Lula comandava o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), afastou-se da coalizão e impôs como preço de sua volta a nomeação também do titular de uma das unidades administrativas do MTE, a Secretaria de Economia Solidária como preço de sua volta. O secretário anterior, um pesquisador de longa data na área, manifestou na imprensa seu desconforto com o caso, aumentado pelo fato de o PDT ter admitido não ter ninguém que se interessasse pelo tema (ESTADÃO, 2015).

Essas histórias possuem um fator comum: a necessidade de uma escolha a ser feita entre a capacidade de governar e a capacidade de administrar o Estado.

Indivíduos, que a princípio não parecem minimamente adequados para gerir certas políticas públicas, são alocados para tal função.

Situações como as aludidas acima, embora não sejam regra, são muito comuns, e elas me levam a questionar: as nomeações de ministros tem capacidade de afetar a performance dos ministérios? Argumento que sim, e todo o trabalho a seguir se empenha em fundamentar isso.

Primeiramente, é elementar sinalizar como se dá a dinâmica de nomeações no Brasil. A nomeação e exoneração de ministros é uma competência constitucional do presidente. Ele é livre para selecionar indivíduos para o cargo, sejam eles de origem partidária, técnica, ou simplesmente pessoas leais a si. O comando do ministério, é, portanto, politizado. Formalmente, não há restrições quanto à natureza do indivíduo, à exceção do ministro da Defesa, que deve ser brasileiro nato segundo a constituição<sup>1</sup>. Informalmente, contudo, a situação é outra.

Os partidos em sistemas multipartidários, ou, neste caso, no presidencialismo de coalizão, possuem grande potencial de exercer veto às decisões do chefe de governo caso constituam maioria no Congresso (Tsebelis, 1995). Cabe ao presidente de partido minoritário, caso julgue necessário, formar coalizões capazes de unir um grupo de partidos com poder suficiente para tomar decisões.

Os compromissos de coalizão são marcados por negociações constantes entre o presidente e os partidos. A manutenção desses compromissos envolve alguns sacrifícios por parte do presidente, como abdicar de políticas programáticas próprias e conceder portfolio ministerial, efetuando de forma geral escolhas que seriam sub-ótimas para si.

A literatura de presidencialismo de coalizão, que será abordada mais diretamente na seção seguinte, caminhou da formação de coalizões e gabinetes, passando mais recentemente para a governança de coalizões. A princípio combinando as teorias para presidencialismo norte-americano e parlamentarismo

---

<sup>1</sup> Art. 12, parágrafo 3.

européu, mas de forma crescente se apoiando nas especificidades do presidencialismo de coalizão (Batista, 2016).

Este trabalho tenta contribuir para avançar nessa trajetória ao incorporar ao presidencialismo de coalizão a discussão sobre seus possíveis efeitos, que, seguindo a lógica, viria após a governança de coalizões. O presidencialismo norte-americano não forma coalizões governativas, mas também possui a característica de politizar o Executivo através de nomeações (Lewis, 2008). Segundo o autor, uma agência politizada é aquela com largo preenchimento de pessoal através de cargos nomeados.

Segundo Lewis (2008), a politização afeta a performance ao influenciar de forma sistemática os perfis dos dirigentes do Executivo, gerando assim efeitos ocultos sobre a moral e incentivos. desses dirigentes. Mesmo se, como tentativa de minimizar esses efeitos, o presidente opte por perfis de nomeados possuidores de conhecimento técnico e carreira especializada, devido à natureza transitória de um nomeado político, haveria danos para a performance das agências (Lewis, 2008).

Se, e de que forma, o presidencialismo de coalizão, marcado por politização e compromissos de coalizão sub-ótimos para o presidente, afeta a performance dos ministérios? Como o presidente pode moldar ou reestruturar tais efeitos? Antecipando sinteticamente esta resposta, monitoramento e burocracia são condicionantes cruciais.

É aqui que entra o dilema, enfrentado pelo presidente, a ser abordado nesta pesquisa, possuindo três dimensões: a primeira, a manutenção da governabilidade do sistema político, através dos compromissos de coalizão; a segunda, a expertise a ser posta em prática nas atividades administrativas federais, que assegurem o bom desempenho visível ao eleitorado; terceiro, o controle almejado do presidente sobre tais atividades, para compensar as escolhas sub-ótimas.

Vale ressaltar que este não é um dilema a ser enfrentado por todos os presidentes, pelo fato de suas dimensões serem contingentes. Presidentes possuem preferências distintas, situadas em contextos diversos, o que os leva a perseguir objetivos dependentes dessas circunstâncias. Este trabalho está assumindo os efeitos para a ocasião em que ele persegue os três objetivos, logo, o dilema existe.

Quais são as consequências da decisão de governar por meio de uma coalizão multipartidária?

Há uma corrente teórica que defende que governos de coalizão são predominantemente marcados por alta autonomia ministerial, ou mesmo um ministro ditador. Embora um lado da literatura e suas evidências empíricas mostrem que coalizões sejam a grande solução para formação de governo em presidencialismos multipartidários (Figueiredo e Limongi, 1999), essa corrente aponta a consequência negativa disto, a perda por parte do chefe do Executivo do controle das políticas (Laver e Shepsle, 1996).

Mas pode o presidente e seu partido gerenciarem a ocupação da administração federal de modo a manter seus interesses? Diversos estudos dizem que sim, e isso pode ser feito a partir de uma série de distintas iniciativas.

É nesta direção que Müller e Strøm (2003) contra-argumentam Laver e Shepsle (1996). Coordenar o gabinete envolve uma série de mecanismos empregados pelo chefe do Executivo para contornar potenciais conflitos e problemas de controle nos ministérios. Tendo em vista a necessidade de lidar com esse dilema, e a depender dos possíveis custos, o presidente pode formular estratégias para amenizar efeitos negativos na performance.

O impacto das estratégias presidenciais na performance ministerial é o objeto deste trabalho. Ao longo deste e dos próximos capítulos eu exponho como o presidente elabora as estratégias, e quais são os efeitos negativos possíveis. Além disso, demonstro que outros elementos possuem potencial de interferência, como saliência e distância ideológica.

A pergunta que guia este trabalho é *a relação entre política e burocracia importa para a performance ministerial?*. O meu objetivo é trazer fundamentos teóricos e empíricos que mostrem que a alocação do portfólio ministerial para distintos agentes tem consequências para os resultados da gestão dos ministérios.

## 1.2 Dinâmica interna do Executivo e incentivos institucionais

### 1.2.1 Multipartidarismo, delegação e burocracia

Quando estudos clássicos sobre presidencialismo multipartidário, predominante na América Latina, criticam esse sistema pelo seu alto potencial gerador de conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo (Linz, 1990; Mainwaring, 1993; Valenzuela, 2004), a preocupação está no impedimento da tomada de decisões pelo governo.

A distribuição de ministérios aos partidos por iniciativa do presidente entra na literatura, após estudos empíricos, como um dos grandes fatores determinantes de governabilidade - a capacidade de tomar decisões, especialmente para o desenho institucional brasileiro de presidencialismo de coalizão. A alocação de portfólio, segundo essa literatura, é moeda de troca de apoio parlamentar entre os partidos legislativos e o presidente (Abranches, 1988; Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto, 2000).

No entanto, após tomadas as decisões sobre políticas, é necessário que elas sejam executadas - transformadas em ações, e isso é o que caracteriza a governança.

Uma das definições de governança pública é a que relaciona a capacidade do governo de atender as demandas da sociedade em conjunto com a complexa rede de atores em agências do Executivo, legisladores e juízes (Lynn, 2010). Olhando especificamente para o Executivo, e nos distanciando da visão normativa de *qualidade* de governança, ela refere-se à execução dos objetivos do *principal* pelo *agent* (Fukuyama, 2013). Fukuyama define governança como a habilidade do governo de fazer e aplicar regras e prestar serviços, o procedimento importando mais do que os objetivos em si.

Os objetivos a que Fukuyama se refere podem ser entendidos como as metas programáticas do presidente, e cada presidente terá seu próprio conjunto de metas. A consecução dessas metas e o controle do aparato burocrático representam os dois propósitos cruciais de um presidente. Como justificar essa afirmação?

Ora, as principais atribuições do Presidente da República no Brasil incluem iniciar processo legislativo, sancionar leis e expedir decretos que assegurem sua execução, formular o Plano Plurianual para cada exercício de 4 anos, e a direção da administração federal (Planejamento, 2015). Todas essas competências são realizadas em conjunto com os ministros de Estado e o *staff* do Executivo, através da delegação de poderes do presidente.

A operação dessas atividades é o que coloca em prática a atuação do governo, seja no âmbito da gestão pública, do ciclo de políticas públicas ou da formulação da agenda legislativa do presidente. É em relação ao desempenho do governo nessas atividades que, na ocasião de reeleição, os eleitores julgam o presidente e decidem pela manutenção, ou não, de seu partido no poder. É compreensível, à vista disso, que o presidente queira ter controle sobre tais processos. “As a politician, what you do not know can certainly hurt you.” (Strøm, Muller e Bergman, 2010, pp 14).

O que o político deixa de saber, segundo esta frase dos autores, configura a assimetria informacional causada pela delegação. A delegação de poderes de um ator para outro é o problema central da teoria *principal-agent*, ou mandante-agente. O que esse modelo teórico presume é que o mandante delega poderes de sua competência para que o agente execute. As preferências que devem guiar o agente são as do mandante, independentemente das suas próprias, embora elas existam (Mitnick, 1975).

O mandante, neste esquema, espera um mínimo de performance do agente. Sendo o presidente um mandante, ele precisa que seu agente, o ministro, possua expertise técnica em relação a políticas públicas e habilidades políticas para defender as políticas do governo frente à imprensa e o parlamento, além de administrar o corpo de servidores públicos (Huber e Martinez-Gallardo, 2008).

No entanto, as preferências pessoais do agente podem conflitar com aquelas que ele foi designado a perseguir. Na tentativa de encontrar o agente perfeito, o mandante pode se utilizar de mecanismos de seleção de agentes. Contudo, em um cenário em que o mandante não possui informação suficiente sobre os indivíduos disponíveis, a escolha pode ser falha e resultar na seleção de agentes

não-desejáveis, a chamada seleção adversa (Strøm, 2000; Huber e Martinez-Gallardo, 2008).

Tais problemas ganham especificidades no contexto do presidencialismo de coalizão? Por que falta informação ao presidente no momento de seleção de ministros oriundos de outros partidos? A Figura 1 abaixo traça os principais fatores.

**Figura 1 - Delegação e Informação**



Fonte: elaboração própria

Além do componente de que é custoso ter informação completa sobre tudo, há dois fatores a serem destacados. Primeiro, no presidencialismo, ao contrário do parlamentarismo, as negociações para formação de gabinete são mais informais e menos transparentes, ocorrendo em arenas privadas. O aspecto da informalidade torna o processo menos informativo para o mandante e o “contrato” do ministro se torna incompleto (Strøm, 2000).

Segundo, os partidos atuam como fortes *partisan veto players* na formação da coalizão quando os governos são multipartidários (Tsebelis, 1995). A consequência disto é que frente ao poder de barganha de um partido *veto player*, a capacidade de seleção do presidente é prejudicada.

O resultado trazido pela seleção adversa é o risco moral: a possibilidade de que o agente tome decisões que vão de encontro às preferências do mandante, por incompetência ou distância de preferências (Huber e Martinez-Gallardo, 2008), ou porque o mandante não possuía conhecimento das ações do agente após a delegação (Lupia, 2003). Risco moral também decorre da oferta de incentivos não compatíveis ou insuficientes ao agente pelo mandante.

Ou seja, o método de controle *ex ante* delegação por meio da seleção é útil, mas não é completo, e pode induzir a erros. Por isso, esse artifício pode ser complementado pela alternativa de monitorar o agente. Mitnick (1975) argumenta que essa estratégia modifica o sistema de incentivos, o que por sua vez tem capacidade de gerar mudanças nas próprias preferências dos agentes, levando-os a evoluir suas ações de voltadas ao auto-interesse para devotado ao interesse público.

É importante destacar que nesse modelo de *principal-agente*, o mandante só apela para o monitoramento quando espera que lhe traga retorno acima dos custos de fazê-lo. O paradoxo de Mitnick (1975) está na possível carência de informação necessária para identificar a fidelidade do agente aos objetivos do mandante, levando-o a aplicar recursos de outras finalidades para o monitoramento.

Além da informação sobre o agente em si, a informação sobre suas ações também é imperfeita e enviesada para o agente. Uma possibilidade de solução é o monitoramento dos agentes por meio do uso da hierarquia para diminuir a assimetria de informação (Moe, 1984). É um mecanismo *ex post* à delegação que permite que o mandante receba informações sobre as ações do agente que ele não receberia sem monitoramento (Strøm, 2000)

A teoria pode ser aplicada a uma infinidade de exemplos de delegação, e embora tenha iniciado em áreas além, a Ciência Política encontrou grande utilidade no modelo. Moe (1984) se aproxima do meu problema em sua aplicação do modelo ao estudo da burocracia pública. Os políticos delegam poderes aos burocratas, e estes, mesmo monitorados, retém grande parte da informação sobre as políticas públicas. O risco inerente à assimetria informacional é de que o *agent* apresente comportamento inadequado ou desviante da agenda presidencial.

A delegação do poder de formular e implementar políticas para agências burocráticas está, de forma geral, associada à busca pela *expertise*. O político mandante comissiona determinadas atividades para agentes especializados no tema, pois além de ganhar credibilidade perante o eleitorado, ele protege a agência de suas intervenções irracionais no futuro (Moe, 1982).

Apesar de Moe em 1982 chamar a atenção para a irracionalidade da intervenção do mandante político em agências burocráticas, o autor mostra preocupação, em 1984, com os problemas decorrentes da falta de controle da burocracia, e os efeitos de uma agência burocrática insulada sobre o interesse público em sistemas presidencialistas.

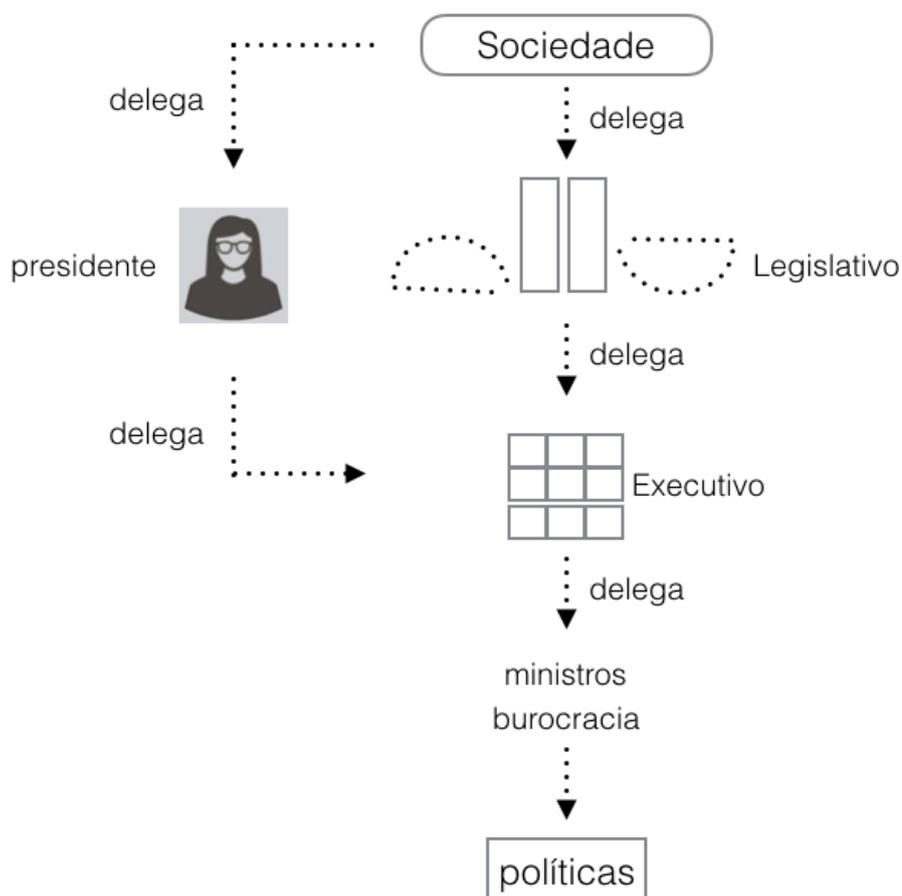
O controle de uma agência burocrática pelo presidente pode ser exercido por meio de diversas formas de intervenção na sua autonomia. Utilizar-se do poder de nomeação de cargos do alto gerenciamento é uma delas. As pesquisas empíricas de Moe (1982) mostram que as ferramentas de influência do presidente afetam a performance das agências mesmo que ele não se envolva diretamente.

A aplicação da teoria *principal-agent* deve sempre partir da identificação dos atores e em qual ambiente estão inseridos. Ambos são determinados pelo desenho institucional, afetando diretamente a relação mandante-agente. Moe (1982; 1984) prevê certos resultados a partir do ambiente norte-americano.

No arranjo político-institucional brasileiro, ilustrado pela Figura 2 abaixo, quais as engrenagens ou incentivos por trás da possibilidade de comportamento desviante de um agente, particularmente o ministro, ator representativo da dinâmica do presidencialismo de coalizão?

Primeiramente, os ministros partidários são afetados por incentivos institucionais internos e externos ao Executivo que, de forma geral, não são conciliatórios entre si (Voigt, 2013). As regras internas do Executivo determinam uma hierarquia de agentes, sendo o topo dessa hierarquia a presidência. A agenda de governo predominante é aquela que o presidente aprova. Contudo, os ministros também são estimulados por regras externas concernentes aos partidos políticos, sistema eleitoral, e ao Poder Legislativo.

**Figura 2 - Cadeia de delegação no Brasil**



Fonte: elaboração própria

O ministro partidário está, por definição, ligado a um partido político. Como essa estrutura afeta o comportamento deste agente? Segundo alguns, o partido político contemporâneo teria se afastado da sociedade civil em sua função representativa original, e se aproximado do Estado, adotando procedimentalismo e o acesso aos cargos como estratégia de sobrevivência (Mair, 2003).

Os partidos, nesta visão, são intermediários entre os grupos de interesse e o aparato burocrático de políticas públicas. Eles formam e alteram coalizões partidárias que correspondem a esses distintos interesses, e a capacidade das coalizões de manipular o Estado em favor desses interesses é o grande apelo dos partidos para a sociedade civil. Neste modelo o partido político é chamado partido de cartel, e são quase agências do Estado (Katz e Mair, 1995).

O acesso dos partidos às pastas ministeriais se dá na figura do ministro. Logo, é de se esperar que o partido, a depender dos interesses que esteja traduzindo, tente manobrar as políticas da agência de acordo com os as mesmas através do ministro. O problema está quando esses interesses divergem daqueles propostos pelo mandante, o presidente. A agenda de interesses de um partido em geral não se dissolve em favor da coalizão composta no Executivo, e por conseguinte, pode afetar o comportamento de ministros.

Sistemas eleitorais também são um significativo promotor de incentivos aos atores políticos. Sistemas de voto em lista fechada ou flexível favorecem a atuação dos líderes partidários nas escolhas eleitorais e formação das listas, fortalecendo o partido como um todo. Já os sistemas de voto majoritário ou distrital e proporcional de lista aberta beneficiam candidatos de forma isolada em seu poder de ganhar votos e propiciam campanhas personalistas e mesmo anti-partidárias (Carey e Shugart, 1995).

Esse tipo de sistema eleitoral em um país pode ser indicativo de fraqueza histórica do enraizamento dos partidos, gerando sistema partidário fluido e pouco institucionalizado (Mainwaring e Torcal, 2005). Por isso, para o caso brasileiro, mesmo estando ligado a um partido e sendo seu representante na coalizão, o sistema eleitoral prioriza o indivíduo e pode suscitar no ministro interesses particularistas para além dos do seu partido (Martin e Vanberg, 2011). Os ministérios podem funcionar como como trampolim para progressão de carreira política, e os ministros partidários possuem incentivos para tal (Coelho, 2015).

Todavia, é importante destacar que esses efeitos se tornam difusos em um cenário em que múltiplos mandantes informam a atuação do ministro. O sistema eleitoral personalista caracteriza o eleitorado como mandante direto do indivíduo de forma mais intensa, comparativamente com outros, enquanto que os fortes líderes partidários do legislativo unificam suas posições (Carey, 2007).

Carey (2007) aplica o argumento de incentivos concorrentes para o indivíduo legislador. Porém, um ministro não necessariamente é congressista, tendo que atender os líderes partidários no momento das votações parlamentares. A conexão do ministro com o Congresso ocorre por intermédio das comissões parlamentares

que trabalham com as políticas públicas temáticas pertinentes a seu ministério. No Brasil, ministros de Estado podem ser convocados pelas Comissões para fornecer informações sobre as atividades do ministério.

Andeweg (2000) afirma, a partir disso, que o ministro é um agente de dois mandantes: o presidente e o Congresso. Inserindo as dimensões partidária e eleitoral abordadas acima, o termo mais correto seria um agente de múltiplos mandantes, como pensou Carey (2007). Lembro que o vínculo com o Congresso também está presente na dimensão partidária, pois os partidos que entram na coalizão de governo são os partidos presentes na arena legislativa.

Andeweg (2000) complementa esse problema ao lembrar que o ministro mais independente pode tornar o governo ministerial ao moldar a agência às suas próprias preferências, em vez de sofrer uma adaptação. Os partidos podem ainda utilizar a estratégia de *ministerial drift* e implementar políticas que desviem dos acordos da coalizão, como forma de se diferenciar dos outros partidos e mostrar responsividade às percepções dos eleitores (Fortunato, 2010).

Essa preocupação é latente na abordagem da literatura, destacando a fragilidade que o presidente teria em controlar esses agentes. As regras de controle internas ao Executivo podem existir, mas sua implementação é precária, o que facilita a busca por brechas (Voigt, 2013). Mecanismos ex-ante como o uso de programas de governo para sinalizar as políticas a serem implementadas pelo ministro são um bom exemplo disso (Andeweg, 2000).

No regime parlamentarista, ao entrar para a coalizão, as pastas ministeriais são tipicamente distribuídas de acordo com o peso do partido no parlamento. É uma forma de controlar o apoio legislativo, já que os partidos se comprometem e formam o governo, embora existam variações, e nem todas as coalizões sejam formadas por acordos formais (Figueiredo, 2007).

No presidencialismo não é tão comum um partido selar esse tipo de compromisso com o presidente no momento em que tem uma indicação para ministério. Ou seja, um gabinete de coalizão, no qual os ministros pertencem a diversos partidos (Amorim Neto, 2000) seria uma coalizão governamental, e o apoio

de partidos à agenda legislativa do presidente formaria uma coalizão legislativa (Figueiredo, 2007).

Em outras palavras, a delegação para ministros é um contrato incompleto. Não há compromisso formal seja pré-eleitoral ou pré-formação de governo, e mesmo quando existem não há especificação de todas as condições de governo. Para Weingast e Marshall (1988) os contratos incompletos só permanecem através de constrangimentos gerados pelo desenho institucional, que pode prevenir até mesmo o oportunismo *ex post*.

Eu assumo neste trabalho que há um nível mínimo de constrangimento partidário ao comportamento dos indivíduos (ministros) para que a lógica de coalizões possa funcionar. Mas, como também afirmei, esse constrangimento acaba sendo minimizado frente aos incentivos mais atrativos do comportamento eleitoral personalista.

Esse ponto justificaria que mesmo os ministros do partido do presidente possam representar risco de desvio de agenda, tal como os ministros alocados pela coalizão. O próprio temor de que contratos incompletos gerem resíduos que permitam que o agente se desvie fazem com que existam delegações ineficientes pelo presidente, na lógica *make-or-buy* de Weingast e Shepsle (1987).

A literatura de delegação, de forma geral, relaciona esses “temores” às burocracias enquanto agentes, às quais se aplicam originalmente os argumentos aqui apresentados. Tendo preferências próprias e acesso ao aparato do Estado para execução de políticas públicas, há risco de as ordens presidenciais simplesmente serem ignoradas pelos burocratas: “Do this! Do that! And nothing will happen,” é a frase do presidente Truman citada em Kennedy (2015) para representar essa situação.

Isso vai de encontro ao pressuposto adotado por Weber (1999), de que as nomeações burocráticas do partido vencedor seriam guiadas pela expertise. Trabalhos mais recentes como os citados acima fazem oposição a isso, evidenciando os cálculos políticos que muitas vezes orientam as nomeações da burocracia (Lewis, 2008).

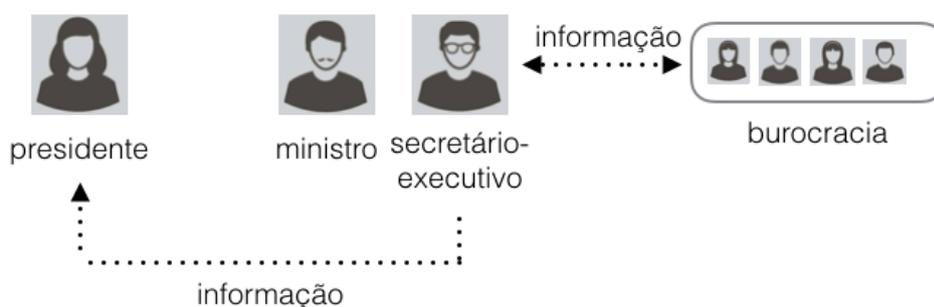
O sistema administrativo brasileiro adota o recrutamento por seleção pública meritocrática - os concursos públicos. Estes atuam como forma aproximada de filtrar por qualificação técnica os indivíduos que integram o corpo de servidores. Entretanto, este sistema prevê uma forma de recrutamento diverso a esse critério. Os burocratas classificados como DAS (Direção e Assessoramento Superior) são os que entraram no serviço público através de nomeação.

O burocrata é, teoricamente, um agente de superioridade técnica que domina a administração pública, a partir de divisão do trabalho através da especialização técnica, planejada e “rotineirizada” pelo Estado. A burocracia detém certa impessoalidade no aparato que permite a continuação das atividades administrativas mesmo com a troca de “senhores” (Weber, 1999), ou, no caso, presidentes.

Esse aspecto é importante para o ambiente do Executivo pois se torna uma condição com capacidade de modificar a dinâmica mandante-agente (Franzese e Kam, 2009) entre presidente e ministros. O presidente usa o monitoramento para conter a perda de informação e controlar melhor o seu agente, mas se existe uma burocracia “rotineirizada” naquela agência, talvez a ação de monitorar se torne redundante.

O corpo do aparato burocrático funciona como fonte de informação para a formulação de políticas públicas e execução dos procedimentos administrativos, e participam diretamente da implementação das políticas, como ilustrado na Figura 3. Assim, é possível argumentar que os efeitos das estratégias de delegação na performance ministerial são modificados pela capacidade da burocracia de executar as políticas.

**Figura 3 - Interação entre burocracia e delegação**



Fonte: elaboração própria

Quando falo em capacidade, ou qualidade da burocracia, estou me referindo às características da demografia organizacional. São atributos como escolaridade e tempo de serviço dos servidores, com potencial de afetar o comportamento desses atores, e, portanto, a tomada de decisões (Egeberg, 2010).

Burocracias qualificadas possuiriam aptidão e incentivos para tocar a agência, diminuindo a importância do alto escalão, formado pelos agentes nomeados, para a performance. Quando a burocracia é profissionalizada, haveria menos preocupação por parte do mandante em delegar o cargo de ministro a pessoas com alta expertise na política pública do ministério (Amorim e Samuels, 2011).

No entanto, na prática as burocracias não se mostram da forma que Weber previu: por diversas razões (falta de expertise ou orçamento, incentivos à corrupção, etc) elas são incapazes de implementar eficientemente as políticas (Huber e MacCarty, 2004). O processo, então, é inverso: faz mais diferença para a performance do ministério que agentes o presidente escolhe para comandar aquela agência e executar as políticas.

O mandante possui incentivos diversos para adotar uma ou outra estratégia de delegação. Entretanto, haja vista o exposto no começo deste capítulo, as boas relações com o Legislativo ainda são um grande constrangimento às decisões do presidente no presidencialismo de coalizão. Neste momento, entra o uso dos recursos administrativos.

### 1.2.2 Recursos administrativos e monitoramento

Um aspecto que tem sido crescentemente destacado pela literatura recente sobre delegação é o uso de procedimentos administrativos como solução aos problemas de controle dos agentes. McCubbins, Noll e Weingast (1987) argumentam que os procedimentos administrativos alteram o ambiente institucional do processo decisório dos agentes, permitindo que desvantagens informacionais sejam minimizadas.

Os poderes administrativos fazem parte do que a literatura mais recente chama de *executive toolbox*, ou seja, as ferramentas de governo disponíveis ao presidente. As cinco principais seriam seu poder de agenda, autoridade de orçamento, gestão de gabinete, poder de partido e instituições informais. Nas negociações com o Legislativo, se seu poder de agenda e de seu partido estão baixos, o presidente recorre a alocação de portfólio, autoridade orçamentária e instituições informais (Chaisty, Cheeseman e Power, 2014).

O que os autores argumentam é que o presidencialismo, mesmo funcionando sob coalizões de forma similar ao parlamentarismo, possui particularidades institucionais próprias. "Presidents may achieve the same coalitional goals as prime ministers, then, but not always by the same means." (Chaisty, Cheeseman e Power, 2014, pp. 4). A "*toolbox*" é um incentivo plural à formação de coalizões para suporte legislativo.

Eles mostram empiricamente que na América Latina as ferramentas dominantes são autoridade do presidente sobre o orçamento e a gestão de gabinete, e que recrutamento de ministros é praticamente uma instituição informal. Raile, Pereira e Power (2011) demonstram como os presidentes brasileiros fazem certo uso de *pork* para controlar suas coalizões no ambiente legislativo. Pereira, Bertholini e Raile (2016) verificam que esse uso de *pork* nos governos de coalizão aumentam os gastos do governo.

Presidentes no mundo todo se utilizam em algum nível de *pork* e patronagem nesse processo político, incluindo inclusive a alocação de ministérios. O uso das ferramentas muitas vezes envolve escolher algumas e abandonar outras.

Variáveis contextuais impedem o uso de alguma ferramenta e forçam a compensação em outra delas (Chaisty, Cheeseman e Power, 2014).

O argumento adotado neste trabalho é que uma ferramenta de grande utilidade é o poder de nomeação do presidente, como parte da gestão de gabinete. Em outras palavras, sabendo que não pode dar conta de controlar - ou monitorar - as atividades delegadas aos ministérios, o presidente pode colocar pessoas de confiança dentro dos gabinetes.

Na tentativa de atender esse aspecto, a inevitabilidade de nomes propostos pela coalizão, e expertise técnica advinda da burocracia, o equilíbrio é encontrado através de combinações de nomeação de agentes em diferentes níveis. Se o ministro está no topo da hierarquia administrativa do agência, o seu imediato pode fazer parte da combinação de agentes.

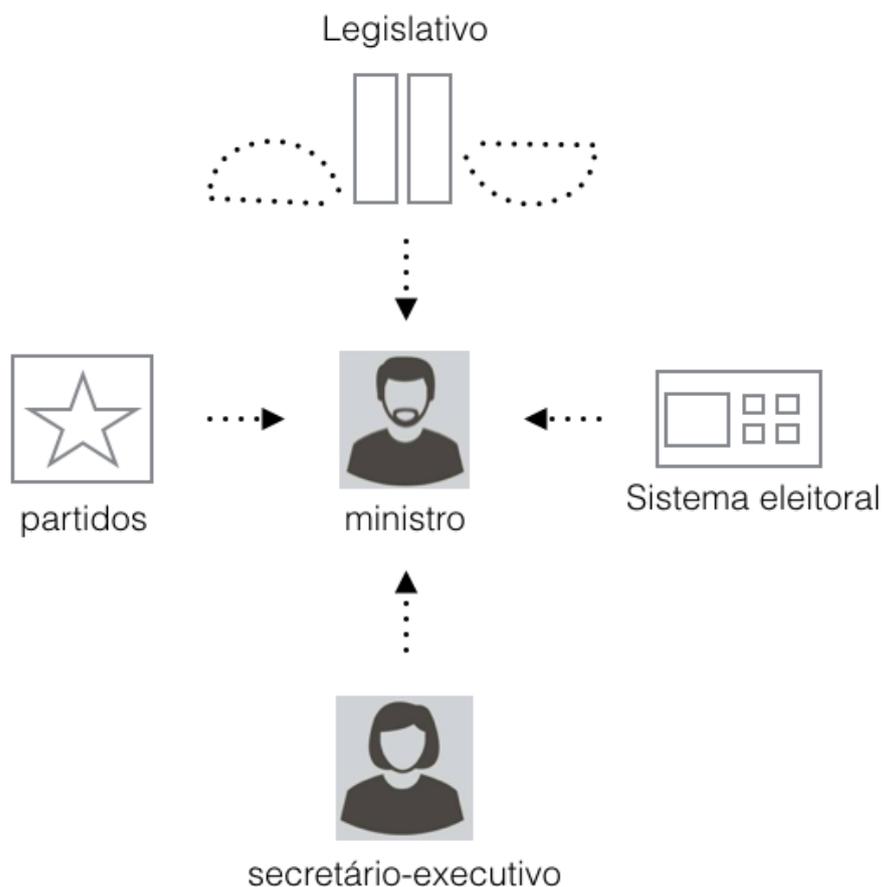
Na literatura internacional essa modalidade de monitoramento é chamada de nomeação do *junior minister*, um agente auxiliar que é nomeado para acompanhar o ministro e informar o mandante de suas atividades. A estratégia é especialmente usada quando o ministro pertence a partido distinto do presidente (Thies, 2001).

O cargo mais adequado para acompanhar os afazeres dos ministros no Brasil é o Secretário-Executivo (SE), o segundo na ordem hierárquica do ministério. Nesta configuração, o SE é o ator mais inclinado a exercer o papel de agente de monitoramento, *junior minister*.

No Brasil, o SE é semelhante a um “vice-ministro”, inclusive substituindo o ministro como ministro interino em casos de ausência do primeiro, ou durante os períodos entre trocas de nome. O capítulo 3 aborda com mais profundidade a natureza do secretário-executivo no Brasil.

Diante de todos os mecanismos de incentivos e constrangimentos ao comportamento do ministro partidário apresentados até agora, posso resumi-los na Figura 4 abaixo:

**Figura 4 - Rede de incentivos ao comportamento do ministro partidário**



Fonte: elaboração própria

A alocação de ministérios pelo presidente é uma estratégia que pode colaborar para diminuir a assimetria de informação entre o próprio presidente e os nomeados para comandar os ministérios.

O uso de diferentes padrões de alocação pode ser associado com o que Thies (2001) chama de modelo de parceria gerenciada: um recurso utilizado em áreas de política relevantes para o presidente, e/ou quando os partidos da coalizão tem posições extremadas, característico das coalizões brasileiras de alta heterogeneidade ideológica (Abranches, 1988; Amorim Neto, 2000).

Thies (2001) também argumenta que há menos ocorrência dessa tática em países onde a institucionalidade é mais forte, ou seja, há presença consolidada de instituições que constroem o comportamento oportunista dos ministros no exercício do cargo. No contexto brasileiro, em que a formação de coalizões

representa um contrato incompleto extremamente frágil, e portanto menos institucionalizado, é compreensível que seja esse o subterfúgio do presidente.

Ministros não-partidários são destacados mais recentemente pela literatura, que vinha tratando com certa negligência a importância estratégica deste perfil para a governança da coalizão (Martínez-Gallardo e Schleiter, 2015). As autoras afirmam que a escolha desse perfil de agente, apesar de não ser perfeita, traz vantagens ao presidente em termos de lealdade, diminuição de risco de perda de agência e maior facilidade de demissão sem consequências. Para elas, esse recurso é usado quando o presidente tem poucos meios para controlar os partidos no gabinete.

Uma interessante evidência empírica que Martínez-Gallardo e Schleiter (2015) trazem também é que o uso estratégico de ministros não-partidários aumenta quando o processo eleitoral gera divergências entre o presidente e os partidos e diminui quando o voto ideológico se mostra presente.

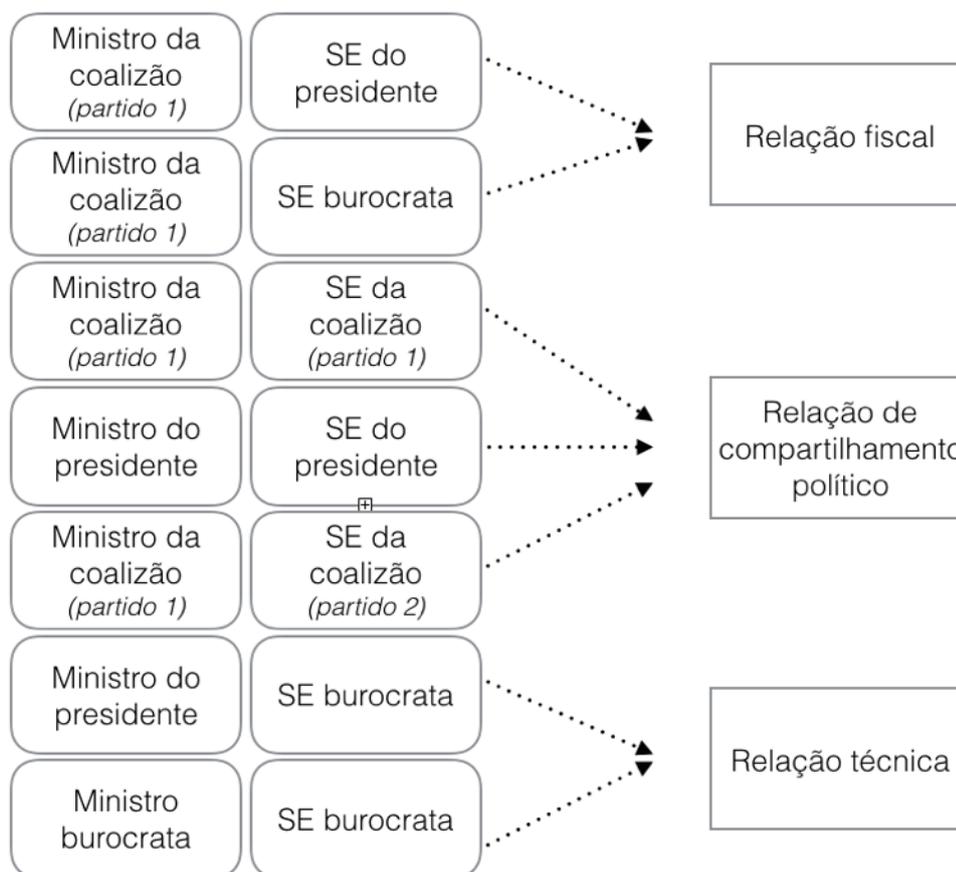
Entretanto, é importante lembrar que no Brasil há a possibilidade de partidos indicarem nomes técnicos não-filiados para o cargo de ministro, como foi o caso do PP para a pasta de Cidades. O perfil do ministro faz parte da estratégia conjunta de negociações com o presidente e questões organizativas intra-partidárias (Inácio, 2013), na mesma lógica do recrutamento de candidatos pelo partido (Norris, 2013).

Eu me aproprio desse argumento expandindo o leque de possibilidades do presidente para o secretário-executivo como parte da estratégia. Ao nomear um outro ator presente no processo decisório do ministério, o presidente está tentando equilibrar a dinâmica do Executivo e diminuir os riscos associados com sua nomeação inicial do ministro. Esses atores indicados se apropriam de um direito de propriedade que originalmente cabe ao presidente: o acesso informacional do ministério e a implementação de política.

Analiso aqui o alto escalão do ministério, composto pelo ministro e pelo secretário-executivo. Considerando que tanto um como o outro podem ser: burocratas, partidários da coalizão ou partidários do presidente, há 7 combinações diferentes dessa dupla que são encontradas nos ministérios, representando não só diferentes estratégias do presidente frente aos custos de informação (Pereira et al.,

2015) como padrões distintos de interação entre agentes políticos e agentes burocráticos.

**Figura 5 - Combinações Possíveis de Ministro e Secretário-Executivo**



Fonte: elaboração própria com base em Pereira et al (2015)

A figura 5 acima esboça as relações às quais me referi. Pereira et al (2015) descrevem essas relações de acordo com o papel que terá o SE no ministério em complemento ao do ministro:

Relações fiscais demonstram a atuação do SE como fiscal do presidente. O SE partidário do presidente fiscaliza o ministro de outro partido, assim como o SE burocrata configura um *watchdog* em favor do presidente.

Relações de compartilhamento político denotam monitoramento mútuo pelo par, devido à característica predominante partidária dos agentes. Quando ambos

são do mesmo partido, o compartilhamento do ministério pode ser intra-coalizão, ou intra-partidário caso esse partido seja o do presidente. Há a possibilidade também de serem os dois agentes de partidos distintos.

As relações técnicas, segundo os autores, seriam basicamente responsáveis por fazer o ministério funcionar. O SE burocrata com ministro do partido do presidente corresponde a uma relação em que o SE é um assistente do ministro. Ambos os agentes sendo burocratas, a relação é puramente técnica.

Cada uma dessas combinações, que agora chamo de “Comando”, é uma estratégia distinta do presidente para lidar com as dimensões do dilema exposto previamente. Essa estratégia configura um tipo de mudança criada endogenamente como recurso para retomar o controle, e assim aumentar a capacidade de coordenação do chefe de governo (Strøm e Müller, 2003). O capítulo 3 delinea a minha interpretação dos tipos de Comando e delibera como cada um está situado para o presidente em termos de controle.

Fechando o círculo de raciocínio e retomando o ponto principal deste trabalho: monitoramento como meio de resolver o dilema do presidente. Ao fim desta seção o leitor pode concluir como simplesmente retomar controle de todos os seus ministérios envolve uma série de cálculos, e os custos são diferenciados a depender dos agentes envolvidos naquele ministério.

“Monitoring is intense only if it is useful to political principal” (McCubbins, Noll e Weingast, 1987, pp. 253). Reafirmando o argumento da teoria de delegação, os benefícios devem superar os custos. Deve-se esperar a existência de diferentes estratégias para os ministérios, viabilizando mais ou menos controle da agência para o presidente.

Ao fim e ao cabo, o que o mandante espera é que seus objetivos sejam executados com sucesso. Se o agente aumentou os custos do presidente em relação aos benefícios que este tinha no antigo *status quo*, a delegação é falha. A métrica de sucesso da delegação é se o mandante está melhor ou pior do que antes do ato de delegar (Lupia, 2003).

Considerando o meu cenário, em que o objetivo principal do presidente é que suas políticas sejam executadas. As diferentes estratégias de delegação trazem distintos benefícios em termos de governabilidade Executivo-Legislativo, boa relação entre partidos, ou compensação para baixa qualidade de burocracia, mas os custos para a execução das políticas, a performance ministerial, pode ser alto.

Resumindo: ora, dadas as estratégias, elas surtem algum efeito na performance dos ministérios? O presidente controlar mais ou menos a agência importa para seus resultados? E como isso se dá em diferentes contextos de burocracia presente nessas agências? Como outros fatores entram nessa equação? São essas as perguntas que busco responder nos próximos capítulos.

### **1.3 Modelo analítico e implicações empíricas**

Com base neste quadro teórico, devo adotar uma estratégia analítica para responder a minha pergunta. Opto por explicar o cenário em cadeia etapa por etapa. O modelo proposto busca apreender a governança do Executivo brasileiro considerando três estágios, em que toma forma a relação entre mandantes e agentes e sua relação com a burocracia.

O estágio 1 se refere às negociações entre partidos legislativos e grupos representantes de expertise técnica e o presidente, relativas à seleção daqueles que comporão o Executivo. Desses grupos distintos, surgirão nomes de indivíduos elencáveis para a nomeação dos cargos do alto escalão, seja ministro ou secretário-executivo. Estes indivíduos são os agentes políticos e burocratas.

Agentes políticos fazem parte do processo de formação de coalizão e dos próprios acordos intra-partidários do presidente. Chamo de agentes políticos os filiados partidários que virão a ocupar os cargos de ministro e secretário-executivo. Agentes burocratas são os não-filiados que também integram o rol de possibilidades de preenchimento do *portfolio*.

Optei por diferenciar agentes políticos e burocráticos pela filiação partidária, mas obviamente com ressalvas. Essa escolha foi uma maneira de simplificar

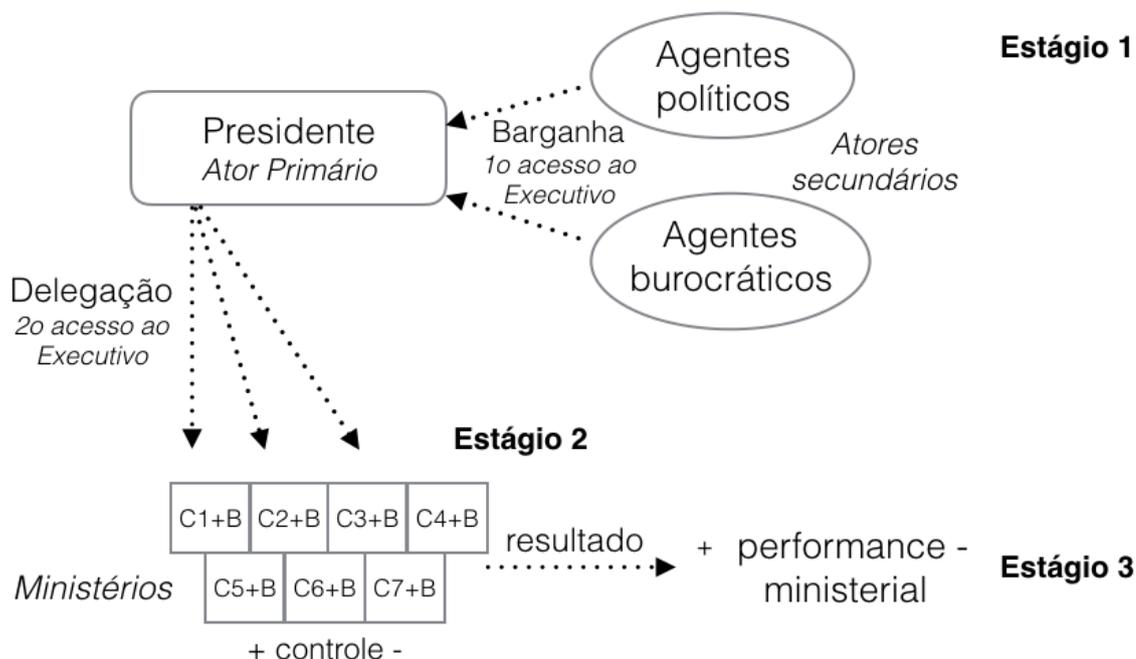
analiticamente o meu modelo. É de entendimento geral de que a carreira do ministro contribui em grande parte para sua classificação como técnico ou não, mas a operacionalização não é simples e fugiria do principal objetivo deste trabalho.

Ao chamar de agente burocrata estou inserindo esse indivíduo na lógica política que é a da nomeação política. Agentes políticos e burocráticos podem possuir carreira especializada no tema de jurisdição do ministério, mas identificar esse fator não faz parte do meu modelo e é uma limitação do trabalho. Essa etapa está situada na literatura como recrutamento e tipo de perfil de nomeados.

O estágio 2 é a etapa delegativa, em que a alocação do portfolio é feita aos agentes que conseguiram acesso ao Executivo. Aqui é o momento em que as estratégias de combinação entre ministro e secretário-executivo são feitas, para formar os Comandos ministeriais. A literatura que investiga as motivações do presidente ao nomear certo tipo de perfil para o alto escalão do ministério foca nesta etapa.

O estágio 3 é a principal razão deste trabalho existir, o que vem após a delegação. Os ministérios, compostos previamente de um corpo de servidores públicos (representados pelo B de burocracia na Figura 6), recebem com certa rotatividade os seus chefes imediatos administrativamente. Este é o Comando politizado que discuti largamente na seção anterior, composta de ministro e secretário-executivo. Eles são os corresponsáveis pela implementação do programa de governo. Para melhor visualização do meu argumento, segue a Figura 6 abaixo.

**Figura 6 - Modelo de Governança do Executivo**



Fonte: elaboração própria

As diferentes combinações de alocação Ministro-Secretário Executivo, ou os diferentes Comandos (C1, C2, etc, no diagrama), são táticas do presidente para gerenciamento da coalizão e da burocracia no Executivo. Qual delas propiciaria melhor performance de cada ministério?

Para analisar empiricamente esta relação entre o tipo de Comando e a performance, eu investigo o espaço temporal de 2000 a 2014, em que todos os governos do Brasil foram finalizados e funcionaram sob consolidação institucional do presidencialismo de coalizão.

Considerando as colocações teóricas, o que espero encontrar empiricamente neste trabalho?

Primeiramente, em termos de combinações estratégicas de Comando: o mecanismo causal claro que adoto aqui é o controle dos agentes pelo presidente em conjunto com a capacidade de implementação de políticas. Maior controle e maior qualidade de burocracia deveriam estar associados a melhores níveis de performance ministerial. Quando os dois fatores interagem, é esperada a

contrapartida: agências com burocracia menos qualificada são elegíveis para Comando que represente mais controle e assim melhor performance.

É importante mencionar que a literatura de delegação apresenta um contraponto ao meu argumento. “At the heart of the policing "paradox" is the observation that agent fidelity in the sense used here does not necessarily correlate with level of principal return.” (Mitnick, 1975, pp. 40). Essa afirmação tem grande potencial de funcionar como hipótese rival ao controle como mecanismo causal para melhor performance. Mas como minha pergunta é se isso *importa* para a performance, um resultado negativo também traria uma grande contribuição.

Por fim, podemos identificar alguns componentes políticos intrínseco ao jogo de barganha e riscos dentro do Executivo. Um deles é a relevância de áreas de política para o presidente, que chamo de saliência ministerial, e o outro é a distância ideológica entre os agentes e o presidente. Ambos os fatores são assinalados pela literatura citada como potenciais modificadores de nível de risco, e portanto de tomada de decisão estratégica pelo mandante.

Essas implicações serão trabalhadas com maior profundidade no capítulo 3, através de breve discussão teórica que irá originar minhas hipóteses e análises empíricas desses conceitos como variáveis.

O conjunto dessas variáveis constitui assim um “jogo de delegação e monitoramento” entre o presidente, os partidos da coalizão e seu próprio partido, e as pessoas nomeadas de sua confiança - uma técnica para evitar a monopolização das políticas pelos ministros e assim minimizar os custos da delegação da distribuição de pastas (Borges e Coêlho, 2015). O presidente impede que seu governo se torne essencialmente ministerial ao administrar a delegação, aproveitando os ganhos da especialização e ainda dormindo bem à noite (Thies, 2001).

## 2 PERFORMANCE MINISTERIAL: O QUE É E COMO MEDIR

---

“Where the realm of politics is connected to that of administration, where politics becomes policy.” (Andweg, 2000, pp. 377)

O capítulo anterior apresentou meu argumento central de que o jogo de delegação e monitoramento tem consequências para os resultados do governo obtidos no âmbito dos ministérios. Estou chamando estes resultados de performance ministerial, e este capítulo tem como objetivo explorar com mais afinco este conceito, propor uma forma de mensurá-lo e aplicá-lo empiricamente ao caso brasileiro<sup>2</sup>.

Também apresento uma breve exploração dos dados orçamentários referentes aos ministérios brasileiros, para, em seguida, fornecer análises descritivas em associação com algumas variáveis pertinentes aos gastos de governo, como ciclo eleitoral e contingenciamento orçamentário.

### 2.1 Política e Burocracia: o ministério como uma agência dual

Os ministérios fazem parte dos órgãos que compõem a administração direta do Executivo Federal, sendo distintos por áreas de política a serem implementadas pelos governos. O orçamento federal é majoritariamente distribuído por ministérios, sendo todo órgão com status ministerial uma unidade orçamentária. Por que chamo o ministério de agência dual?

A característica política é bastante clara em diversos aspectos. Numa primeira dimensão posso citar o que representa o acesso ao ministério para um partido. O modelo *office-seeking* afirma que os partidos tem interesse nos cargos públicos e nos benefícios intrínsecos a esses cargos. O poder de caneta de um ministro de estado no Brasil é muito maior do que o de um legislador federal, por

---

<sup>2</sup> Uma versão preliminar deste capítulo está publicada nos Anais do 9o Encontro da ALACIP, 2017.

exemplo (Samuels, 2003). Obter a pasta ministerial em maior número possível é o prêmio que o partido teria ao entrar no governo (Riker, 1962; Müller e Strøm, 1999).

Um segundo modelo rejeita a posse do ministério como um prêmio de valor fixo: número de pastas não importa tanto quanto quais pastas o partido tem posse. Esse é o modelo *policy-seeking*, que diz que o interesse dos partidos no ministério está no acesso às políticas públicas que lhes são mais caras (Budge e Laver, 1986). Os partidos querem maximizar influência sobre as políticas coerentes com sua posição ideológica (Axelrod, 1970) e ter credibilidade perante o eleitorado quanto a suas propostas de política para o governo (Laver e Shepsle, 1990).

A segunda dimensão de natureza política do ministério está em seu valor instrumental. Sendo por cargo ou políticas, o ministério é uma posição de visibilidade e prestígio, e é natural que ministros usem essa experiência como forma de se promover ao eleitorado. Numa perspectiva *vote-seeking*, os partidos buscam as políticas para que ganhem votos (Downs, 1999; Budge e Laver, 1986).

Por fim, a terceira, mas não menos importante dimensão política do ministério, é uma consequência das duas anteriores. Ora, estabelecido que há diversos motivos para um partido almejar o ministério, fica compreensível que ele seja utilizado como moeda de troca pela governabilidade do presidente nas relações Executivo-Legislativo. Governos de maioria são garantidos no presidencialismo de coalizão através da alocação do portfólio aos partidos que oferecem apoio no Congresso (Amorim Neto, 2006).

A outra face do ministério é a burocrática. Agências burocráticas integram a máquina estatal, cumprindo o papel de institucionalizar funções e políticas que perpassam diferentes governos. Tomando o Executivo pela perspectiva organizacional, quando um novo presidente toma posse, a burocracia ministerial possui alavancada vantagem informacional sobre a administração pública devido à experiência, rotinas e carreira continuadas (Rudalevige, 2005).

No ciclo de políticas públicas, o maior responsável pela etapa de implementação é o corpo burocrático. Embora não seja de nenhuma maneira o limite de participação da burocracia nas políticas públicas (Rua e Aguiar, 2006; IPEA, 2010), a fase de executar as políticas, transformar decisões em ações, é o que

constitui a governança pública (Cherchiglia e Dallari, 1999). O Executivo é, por essência, a organização que implementa ações, e os ministérios se transformam em suas agências intermediadoras para tal.

Essa dualidade de feitiço do ministério como agência não é sistematicamente separada na prática. Os lados político e burocrático interagem e se confundem. Podemos observar o presidente formulando estratégias para ter controle sobre esse aparato burocrático como forma de garantir que sua agenda seja respeitada, como o uso de recursos extraconstitucionais (Krause, 2009).

Na prática, a burocracia não é tão isenta de política devido à atuação na identificação de problemas, vínculo entre política e cidadania, etc (IPEA, 2010). Servidores públicos assumem tarefas originalmente “políticas” e ministros possuem dificuldade em separar o papel político do papel governamental, criando assim um aspecto de politização da burocracia (Peters e Pierre, 2004). Um ponto identificado em Loureiro, Olivieri e Martes (2010) é que no sistema político brasileiro o exercício da função governativa foi atribuído aos burocratas, enquanto que aos partidos sobrou a função representativa, e assim a defesa de interesses particularistas.

“The interests of politicians in Brazil resemble the interests of politicians in any other country. They want to be elected, and they prefer some policies over others.” (Geddes, 1996, pp. 87). Este fator somado ao que a própria Geddes chama a atenção em seguida, de que as agências precisam de corpo burocrático competente para implementar tarefas, faz do ministério suscetível à política e à burocracia.

Como agência política, está sujeito a estratégias do presidente, interesses partidários da coalizão e à dinâmica do Executivo em dado governo. Como agência burocrática, é objeto primário da administração pública, tem grande dependência da qualidade da burocracia implementadora e responde à dinâmica institucionalizada do Executivo como máquina estatal. A política é de governo, mas a burocracia é do estado.

As metas de governo são fruto de decisões políticas, mas a implementação é burocrática. Se considerarmos essas decisões como um conceito teórico ou abstrato, o serviço público prestado pela burocracia é sua operacionalização. Essa

indistinção dos processos pode gerar inclusive um quê de divergência entre governança e governabilidade. A burocracia pode buscar insulamento para melhor adaptar leis em políticas públicas, o que ameaça o atendimento de interesses outros (IPEA, 2010).

Portanto, ao tratar do objeto deste trabalho, a *performance ministerial*, é importante colocar na balança uma representação das duas faces da moeda. Os resultados apresentados pela agência, tanto em termos de produtos como de desempenho, refletem essa dualidade.

A importância do desempenho do Estado está presente tanto na prática como na literatura. A reforma do Estado implementada no Brasil durante a década de 90 introduziu a administração gerencial em lugar da administração burocrática. Esse tipo de gestão pública tem como característica central o foco em resultados para melhoria da qualidade do serviço público (Bresser-Pereira, 1996).

Houve processo semelhante em diferentes estados dos Estados Unidos também durante a década de 90, em que o processo orçamentário é re-elaborado para transparecer os objetivos do governo e da agência e melhorar a identificação de medidas de performance (Broom, 1995).

O próximo passo a partir dessa discussão é a delimitação conceitual de performance ministerial, apresentada na seção adiante.

## **2.2 Mensurando performance**

O termo *performance*, por ser de uso amplo e comum, pode facilmente confundir o leitor. Por que usar este termo e não outro, então? Por um motivo simples: a literatura fala de performance, e este trabalho pretende dialogar com a literatura. Portanto, para entender o que é a performance ministerial que trabalho, devo esclarecer simultaneamente do que ela *não* se trata.

"Performance is always relative to a goal; performance criteria are, therefore, limited in their direct applicability to the relations of means and conditions to a given goal, in such terms as effectiveness,

efficiency, economy. They are thus intrinsically limited to instrumental orientations." (Parsons, 1952, pp. 95)

Performance remete a desempenho, resultados. Em se tratando de ministérios, destaco um ponto crucial: não estou falando de resultados de políticas públicas. Para avaliar políticas públicas é necessário todo um arcabouço teórico e empírico que vai além do escopo da minha pesquisa. A limitação imposta então é a de performance como agência.

Alguns trabalhos sobre os Estados Unidos utilizam a mesma noção de performance de agência para o Executivo (Lewis, 2008; Gallo e Lewis, 2012; Lavertu, Lewis e Moynihan, 2013). Esses autores conceituam performance de forma alternante como desempenho da gestão de programas pelas agências federais e desempenho dos próprios programas. Lewis (2008) acrescenta ainda outro tratamento ao chamar performance de o desempenho da burocracia e nomeados políticos - que é sua variável de interesse no trabalho.

Além de desempenho burocrático, ao falar de performance o leitor pode pensar em eficiência do governo no sentido abordado pela economia. Eficiência é um termo típico da teoria de firma econômica para representar a melhor relação de custo-benefício no processo de decisão: a alternativa que fornece mais resultados com menos investimentos é mais eficiente (Vining e Weimer, 2006). Na perspectiva econômica neoclássica, o Estado seria sempre ineficiente, pois lida com muitos custos de transação (Coase, 1960).

A ciência política, entretanto, levanta a necessidade de incorporar a dimensão política de eficiência na esfera pública, pois os governantes lidam com custos e benefícios sociais e políticos de suas ações e estratégias (Figueiredo e Figueiredo, 1986). Estes autores trazem assim duas dimensões para eficiência: a instrumental, mais compatível com o entendimento da economia, e a política, que introduz o elemento de custos e benefícios sociais.

As duas dimensões existem por ser amplamente discutível o que um governo deveria ou não fazer. "Performance tends to have more dimensions in the public sector, and the benefits and costs of activities are more contested" (James, Petrovsky, Moseley e Boyne, 2015). É a isso que se refere Fukuyama (2013) quando

o autor diz que devemos evitar pensar em governança pública através de termos normativos.

Weaver e Rockman (1993) realizam essa mesma discussão ao tratar das capacidades de governo. Aquelas que se referem à dinâmica interna do Poder Executivo são aplicáveis a este raciocínio de performance, sendo elas “definir e sustentar prioridades”, “coordenar objetivos conflitantes” e “garantir efetiva execução dos programas do governo”. As duas primeiras podem ser consideradas objetivos do chefe de governo em um Executivo multipartidário, e a terceira funciona como melhor indicador de performance em termos de agência.

Utilizar execução de metas programáticas de governo como indicador de performance ministerial pode ser uma solução para lidar com a dualidade de agência a que me dediquei na seção anterior. Essa delimitação revalida inclusive o argumento: as metas são políticas, mas a implementação é burocrática.

James, Petrovsky, Moseley e Boyne (2015) usam esse mesmo indicador de performance, e trazem uma boa alternativa para sua mensuração, que é a *percentagem para o alcance das metas prioritárias anuais de cada agência*. Cada ministério tem um conjunto de metas anuais, e o presidente possui programas prioritários de governo distribuídos entre os ministérios. A proporção de metas que foi executada por ano em cada ministério em comparação com o que foi proposto no início do ano será o resultado da performance do ministério naquela observação. A minha estratégia é utilizar essa mesma forma de mensuração.

Devido à limitação de disponibilidade de dados, a operacionalização da execução de metas neste trabalho se dá pela execução financeira dos programas de governo. A execução financeira “é o processo que consiste em programar e realizar despesas levando-se em conta a disponibilidade financeira da administração e o cumprimento das exigências legais.” (Planejamento, 2015).

Posso assegurar a validade e confiabilidade da operacionalização desse indicador em relação ao seu conceito original? Por ser um cálculo bastante simples, garanto que este indicador é confiável. Num sentido mais qualitativo de metas programáticas de governo, provavelmente a confiabilidade seria prejudicada, mas

em se tratando de execução financeira, qualquer tentativa de replicação alcançaria os mesmos resultados que irei mostrar mais adiante.

Há mais margem de questionamento quanto à validade do indicador, e se este está refletindo de forma adequada e completa o que o meu conceito idealiza (Adcock e Collier, 2001). Execução financeira é uma boa mensuração de performance? Talvez a decisão de utilizar a dimensão mais quantitativa de execução de metas limite sua relação com performance, ao cogitar que simplesmente executar o orçamento não significa que houve implementação eficiente dessas metas, mas defendo que ela ainda pode ser considerada adequada.

Embora num âmbito qualitativo possamos avaliar execução de metas com muito mais nuances, a execução financeira traduz os objetivos do governo em modelo orçamentário. O propósito da elaboração do orçamento é exatamente a previsão do que é necessário para alcançar as metas de governo. Meu último argumento é que acrescentar o componente mais qualitativo seria um avanço na validade, mas um prejuízo à confiabilidade. Diante de tal dilema, é preciso realizar escolhas.

A seção a seguir, portanto, traz as estratégias empíricas e metodológicas para a mensuração de performance ministerial no Brasil.

## **2.3 Dados e métodos**

O capítulo tem natureza exploratória-descritiva. Temos a priori a descrição de um indicador - a performance ministerial, ou seja, a exposição da manifestação empírica de uma única dimensão de fenômeno. Em segundo plano, apresento algumas associações com o que considero como variáveis de controle para meu trabalho: performance por governo e coalizão, ciclo eleitoral e contingenciamento orçamentário, introduzindo um elemento multivariado à análise (Gerring, 2012).

A análise inclui todos os ministérios brasileiros, e estou trabalhando com o espaço temporal de 2000 a 2014, em que as observações de performance são dadas por ano para cada ministério, constituindo um painel.

Na estrutura organizacional do Executivo brasileiro há órgãos dentro e fora da Presidência. Toda a estrutura pode ser modificada através de decretos emitidos pelo presidente, em que órgãos podem ser criados ou excluídos, assim como fundidos ou desmembrados. Os ministérios são os órgãos externos à Presidência. Dentro da Presidência podem existir ainda secretarias com *status* ministerial, e de forma geral elas são contabilizadas quando divulga-se a quantidade de ministérios, mas reforço que órgãos internos à Presidência não são abordados aqui.

Historicamente há bastante variação na quantidade de ministérios ao longo dos governos brasileiros. No período de 2000 a 2014, contudo, a estrutura detém certa estabilidade. O período final do governo FHC, de 2000 a 2002, há 19 ministérios. No início do primeiro mandato de Lula há a criação dos ministérios das Cidades e do Desenvolvimento Social, e o desmembramento do ministério do Esporte e Turismo em duas pastas, totalizando 22 ministérios. A última mudança do espaço temporal vem em 2011, com a criação do ministério da Pesca e Aquicultura no governo Dilma.

Os ministérios podem ser agrupados por áreas de política similares. Rodrigues (2016) apresenta uma classificação própria em oito domínios. Preferi outra abordagem de divisão, totalizando seis domínios de política, na Figura 7:

**Figura 7 - Domínios de política ministerial no Brasil (2000-2014)**

RURAL	Agricultura; Desenvolvimento Agrário; Pesca e Aquicultura	ECONOMIA E ADM.	Indústria; Fazenda; Planejamento e Orçamento; Previdência Social; Trabalho e Emprego
SOCIAL	Desenvolvimento Social; Educação; Saúde	ESTADO	Defesa; Justiça; Relações Exteriores
INFRA-ESTRUTURA	Cidades; Ciência e Tecnologia; Comunicações; Integração Nacional; Minas e Energia; Transportes; Turismo	CIDADANIA	Cultura; Esportes; Meio Ambiente

Fonte: elaboração própria

O domínio 1 (Rural) caracteriza as políticas de temática rural. Embora os nomes dos ministérios dêem a impressão de similaridade, os objetivos de Agricultura e Desenvolvimento agrário são opostos. Agricultura está mais voltada para questões de grandes produções agropecuárias, agronegócio e exportação. Já

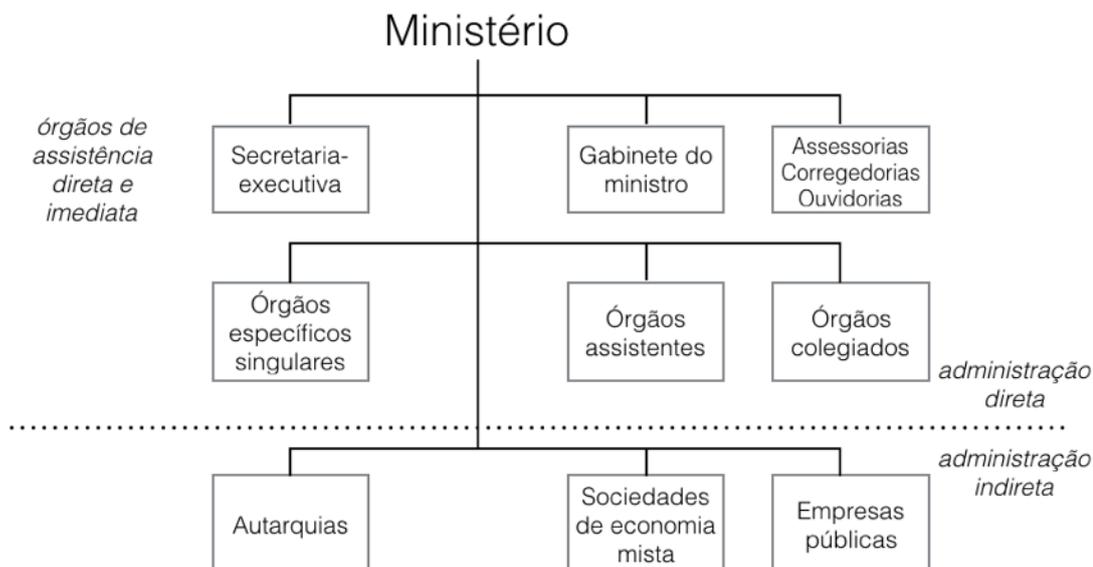
Desenvolvimento agrário trata das questões dos pequenos agricultores, reforma agrária, e demarcação de terras quilombolas.

O domínio 2 (Social) trata das áreas de política social, serviços oferecidos pelo governo à população, como é o caso de Educação e Saúde, e redistribuição de renda, em Desenvolvimento Social. O domínio 3 (Infra-estrutura) tem algumas das políticas mais visíveis, e portanto mais sujeitas a *pork*, que são as obras urbanas. Diferindo um pouco dos demais está Comunicações, que trabalha majoritariamente fornecendo concessões a empresas prestadoras de serviços como retransmissão de televisão.

O domínio 4 é Economia e Administração, referentes primariamente à coordenação de gastos governamentais, e sua relação com o mercado. O domínio 5 (Estado) é de políticas do Estado, que estendem braços para além do Executivo: forças armadas em Defesa, polícia e judiciário em Justiça, e entes diplomáticos em Relações Exteriores. Por fim, o domínio 6 são políticas comumente classificadas como “Outros” mas que chamo aqui de Cidadania.

Além das jurisdições de política, de um ministério para outro também há variações estruturais. A Figura 8 abaixo sumariza de forma generalizada a estrutura interna das pastas:

**Figura 8 - Modelo de estrutura organizacional de um ministério no Brasil**



Fonte: elaboração própria, com base nos organogramas dos ministérios

A administração direta é a que tem base no Executivo, e recebe ordens diretas do ministro. A administração indireta, embora vinculada à pasta, tem autonomia administrativa e financeira. Alguns órgãos específicos singulares podem possuir esse traço. Mais abaixo nesta seção há exemplos desses casos.

Além de mudar a estrutura interna dos ministérios e do Executivo como um todo, também é prerrogativa do presidente formular o orçamento da união em formato de lei, e enviá-la ao Congresso. A execução financeira, forma de operacionalização da minha variável, faz parte do ciclo orçamentário, e é resultado de um fluxo de decisões que afeta diretamente a performance ministerial

O processo começa com a elaboração do Plano Plurianual (PPA), onde são dadas as expectativas de ações governamentais para os quatro anos seguintes, o mandato do chefe do Executivo. O PPA é feito pelo Ministério do Planejamento, que faz uma montagem das elaborações de todos os outros ministérios.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é a lei que diz como o orçamento anual deve ser feito e quais as prioridades do período. A LDO representa o ajuste anual de prioridades entre o PPA, de médio prazo, à LOA, que é o orçamento anual a ser executado. Nela há como elaborar, organizar e executar o orçamento.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o próprio orçamento. Ele deve obedecer as regras, metas e prioridades contidas no PPA, na LDO e na Lei de Responsabilidade Fiscal. É dividida em Receita e Despesa, cada uma com diversas classificações que indicam a quantidade de impostos e outras arrecadações e para onde eles vão, no caso da Receita, e respostas sobre a natureza e origem dos gastos, no caso da Despesa.

Os ministérios representam unidades orçamentárias, ou seja, órgãos que possuem orçamento e capacidade de executá-lo. O orçamento dos ministérios muda de um ano para outro e não é homogêneo entre as agências<sup>3</sup>. A execução financeira se situa na dimensão de despesas orçamentárias atribuídas aos ministérios.

Os dados de orçamento se estruturam de acordo com o manual de elaboração do PPA. As decisões e objetivos do presidente em conjunto com sua coalizão são transformadas em metas a serem distribuídas para os ministérios. As metas são agrupadas em programas, e cada programa é executado através de diversas ações. O orçamento é estipulado para cada ação a ser executada. A Figura 9 abaixo sistematiza essa relação:

---

<sup>3</sup> Para séries temporais completas de orçamento do Executivo e comparativo entre os ministérios, visitar o Mosaico Orçamentário da FGV, disponível em: <<http://dapp.fgv.br/transparencia-orcamentaria/mosaico/>>

**Figura 9 - Organização do Plano Plurianual no Brasil**



Fonte: Manual de Elaboração do PPA 2008-2011, Ministério do Planejamento

Os programas, em alguns casos, podem atravessar ministérios, mas as ações são alocadas para cada agência individualmente, por conta da ligação com a unidade orçamentária que deve executar aquela ação. Uma ação é definida como “projeto, atividade ou operação especial em que um programa está detalhado”, segundo o glossário de orçamento do Senado Federal<sup>4</sup>

Ações podem variar bastante de natureza, representando objetivos concretos ou metas mais abstratas. Por exemplo: implantação de perímetro de irrigação de x hectares no estado YY é uma ação do ministério da Agricultura. Expansão e consolidação da estratégia de saúde da família é uma ação do ministério da Saúde. Atividades mais administrativas, como pagamento de salários e auxílios, também constituem ações.

Os dados que utilizo, referentes à execução financeira, estão disponíveis em Santos e Batista (2017). Eles estão configurados da seguinte forma: há uma variável chamada “despesas previstas” e outra para “despesas realizadas”, para cada ação de cada programa de governo, conforme o Quadro 1.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/acao>>

### Quadro 1 - Exemplo de dados da Execução Financeira federal do Brasil

Ano	Unidade orçamentária	Ação	Despesa prevista	Despesa realizada
2004	Ministério dos Transportes	8266	846.750,00	105.000,00

Fonte: elaboração própria

Apesar de comumente se utilizar os termos execução financeira e execução orçamentária de forma intercambiável, eles tratam de coisas diferentes. Segundo o Tesouro Nacional (2018), ambas ocorrem simultaneamente, sendo a execução orçamentária a autorização do gasto ou o **crédito** registrado nas LOAs, e a execução financeira é a utilização desses créditos na presença de **recursos** financeiros para tal, disponíveis em banco para as unidades orçamentárias.

No Orçamento Federal, as unidades orçamentárias são classificadas de acordo com um código, exemplificado na Figura X abaixo:

### Figura 10 - Exemplo de código de unidade orçamentária do Brasil

AA	B	CC
----	---	----

Fonte: elaboração própria com base no Manual Técnico do Orçamento

Os dois primeiros números, AA, são o código padrão do ministério. O número representado por B indica o tipo de órgão associado ao ministério. Por exemplo, o número 2 na posição B indica uma autarquia ou empresa com base naquele ministério; já o número 9 se refere algum Fundo. Os dois últimos números são indicadores específicos do órgão caso haja mais de um daquele mesmo tipo B.

Fundos são formas de arrecadação de receita para o ministério advindo de alguma fonte extra, como um imposto voltado para uma área setorial do ministério. De forma geral sua criação depende de um decreto legislativo. Muitos Fundos são geridos pelo secretário-executivo.

Para este trabalho, ações classificadas como “reserva de contingência” foram excluídas, pois não fazem referência a execução de metas dos programas, não possuindo assim valores na coluna “despesa realizada”. Transferências federais

para estados e municípios e operações oficiais de crédito também não entram, tendo essas ações códigos próprios independentes de ministérios.

Órgãos assistentes e órgãos singulares específicos são incluídos, exceto quando há autonomia, o que exclui casos como: Instituto Benjamin Constant, Arquivo Nacional, Departamento de Polícia Federal, Defensoria Pública, etc. Mesmo esses órgãos tendo código de administração direta - o que acontece muito com órgãos ligados à Justiça e Fazenda. Um caso interessante é o Serviço Florestal Brasileiro, que é baseado no Meio Ambiente, mas possui autonomia administrativa e financeira.

Só foram consideradas as ações executadas pelo próprio ministério como unidade orçamentária. Órgãos vinculados aos ministérios que constituem a administração indireta, como agências e fundações, e são unidades orçamentárias próprias, não estão incluídas. Um caso especial é o Ministério da Saúde, que a partir de 2002 passa a executar seu orçamento através do Fundo Nacional de Saúde, como disposto no Decreto No 3.964 (BRASIL, 2001). Todos os Fundos estão abarcados como execução dos ministérios.

Por fim, não faço diferenciação entre o tipo de gasto, se temático ou de gestão e manutenção. Todos representam atividades que o ministério deve cumprir, logo, compõem a sua performance.

O cálculo é de percentagem simples. “Despesas previstas” - *Pr* equivale a 100%, e “despesas realizadas” - *R* equivale a *PM*. Logo:

$$PM = R * 100 / Pr$$

Em que *PM* é a performance ministerial.

## 2.4 Análise descritiva

### 2.4.1 - Performance ministerial

As estatísticas descritivas básicas mostram que para o período, considerando que há alguns casos missing, a média de performance ministerial foi de 69.45%. O valor mínimo foi de 0%, um único caso do ministério da Ciência e Tecnologia em 2000. Há uma única ação registrada, relacionada a fomento de pesquisa sobre desertificação, contando com execução de R\$0,00. Devido à estranheza do caso e à falta de informações sobre o mesmo, acredito que seja alguma deficiência dos dados.

O valor máximo foi de 244.56%, configurando sobre-execução, para o ministério das Cidades em 2011. Há outras oito observações de performance ministerial superiores ao suposto teto de 100%: Cidades novamente (2008, 2009 e 2010), Trabalho e Emprego (2005, 2006 e 2008), e Relações Exteriores (2002 e 2008).

Isso acontece porque o valor executado excedeu ao estimado de despesa. A legislação prevê que a lei orçamentária pode ser alterada através de créditos adicionais, o que permitiria essa situação, para os casos previstos em lei<sup>5</sup>. Esses casos são então excluídos como *outliers*. O painel de gráficos gerado com os dados completos está disponibilizado no Anexo I, assim como a distribuição da variável em histograma.

Retirando os *outliers*, casos com performance a partir de 100%, gero um novo painel de gráficos, a Figura 10 em que as variações são melhor contempladas.<sup>6</sup> Há variações interessantes entre ministérios, como médias baixas de performance anual do ministério de Minas e Energia em comparação com a média alta do ministério do Desenvolvimento Social. Além disto, há variações na própria série

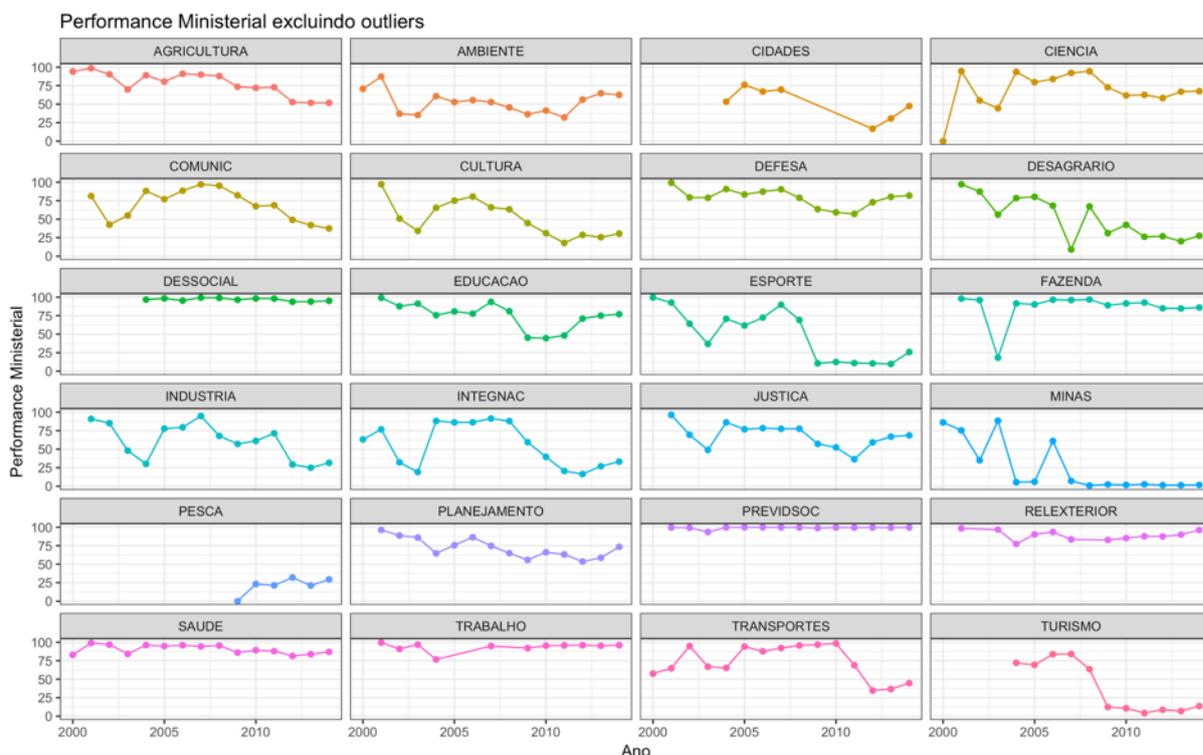
---

<sup>5</sup> Arts. 40 e 46 da Lei nº 4.320/1964 e do art. 167, § 3º, combinado com o art. 62 da Constituição Federal.

<sup>6</sup> Para uma análise mais meticulosa focada nos gastos dos ministérios e áreas de política ao longo do tempo, checar o trabalho de Rodrigues (2016).

temporal das agências, como a estabilidade do ministério da Saúde frente à instabilidade de performance do ministério das Cidades.

**Figura 10 - Painel de gráficos de Performance Ministerial por órgão e ano no Brasil (2000-2014)**



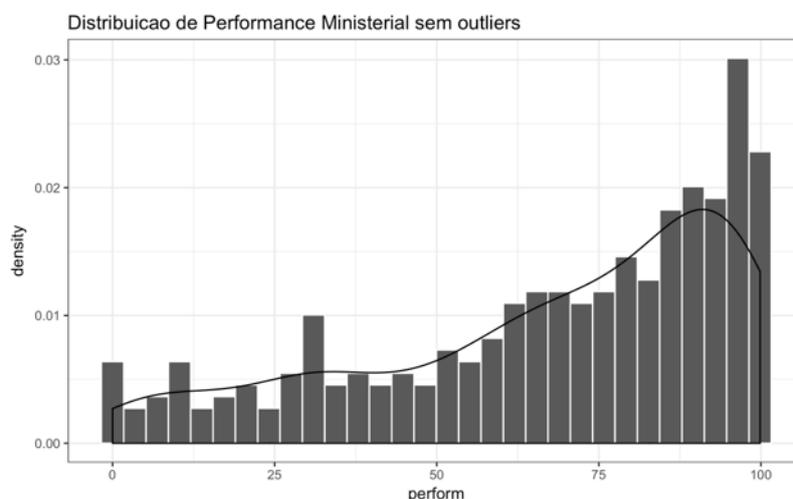
Fonte: elaboração própria

A média cai ligeiramente, para 67.37%, sendo o valor mínimo 0% e a máxima 99.88%, da Previdência Social em 2005.

É possível perceber a flutuação dos valores de performance, e quais ministérios são aparentemente possuem maior volume de execução de metas. Desenvolvimento Social e Previdência lideram esse *ranking*, enquanto que Pesca, e a partir de 2009 Turismo, apresentam pior desempenho.

A distribuição da variável pode ser encontrada no Gráfico 1 abaixo, e mostra visualmente como há uma concentração maior de casos em que a performance ministerial é alta do que baixa.

**Gráfico 1 - Distribuição de Performance Ministerial, excluindo outliers, no Brasil (2000-2014)**



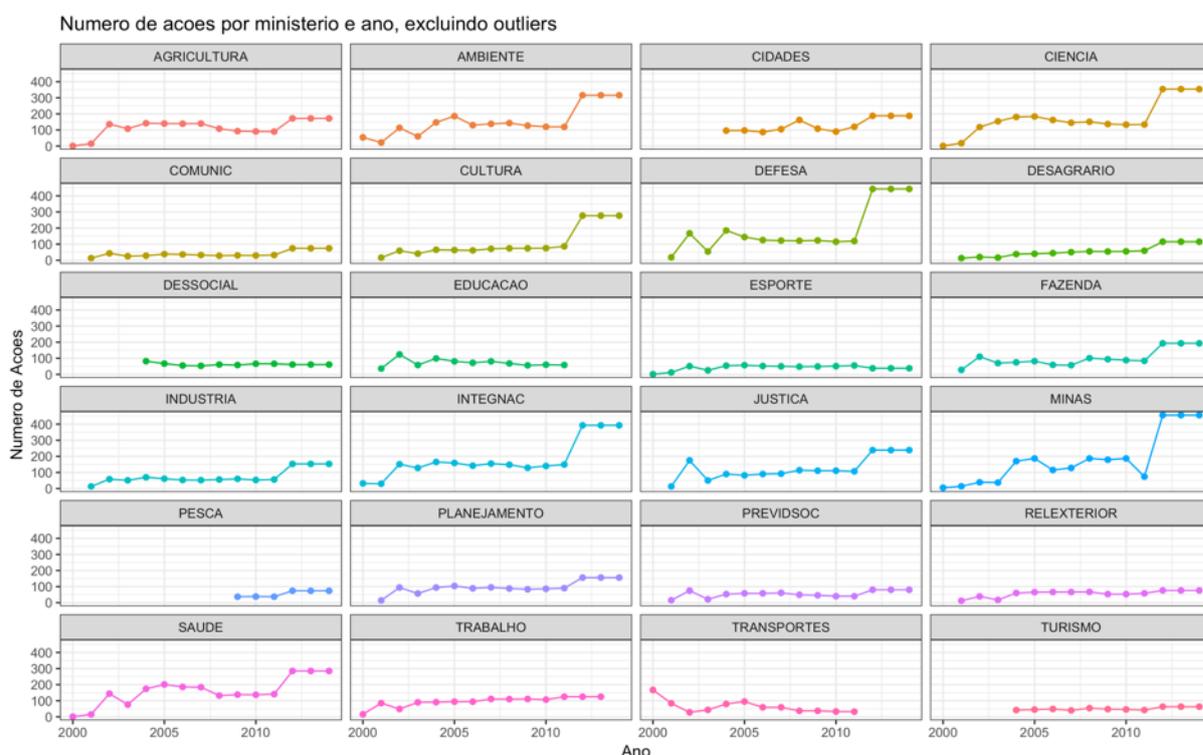
Fonte: elaboração própria

Para o cálculo de performance, são somadas todas as ações e é considerado os valores totais dos gastos previstos e realizados a partir dessa soma. Entretanto, dado que estou adotando as ações como operacionalização das metas da agência, é interessante a título de conhecimento comparar o número absoluto de ações dos órgãos.

O número médio de ações por ministério ao ano é 133. O mínimo de ações foi de 1 e o máximo de 2663, uma diferença significativa. Os casos *outlier* de performance não alteram esses dados de forma contundente, sendo a média 135 quando eles não são incluídos. O grande responsável é o ministério da Educação, que tem mais de 2000 ações nos anos 2012, 2013 e 2014. A maioria delas se refere a gastos com universidades federais, institutos tecnológicos e instituições federais de educação básica.

Com exceção de alguns anos do ministério dos Transportes, todos possuíam um máximo inferior a 600 ações por ano. Os valores superiores foram retirados para melhor visualização do dado, no painel de gráficos da Figura 11 abaixo:

**Figura 11 - Número de ações por ministério e ano, excluindo outliers no Brasil (2000-2014)**



Fonte: elaboração própria

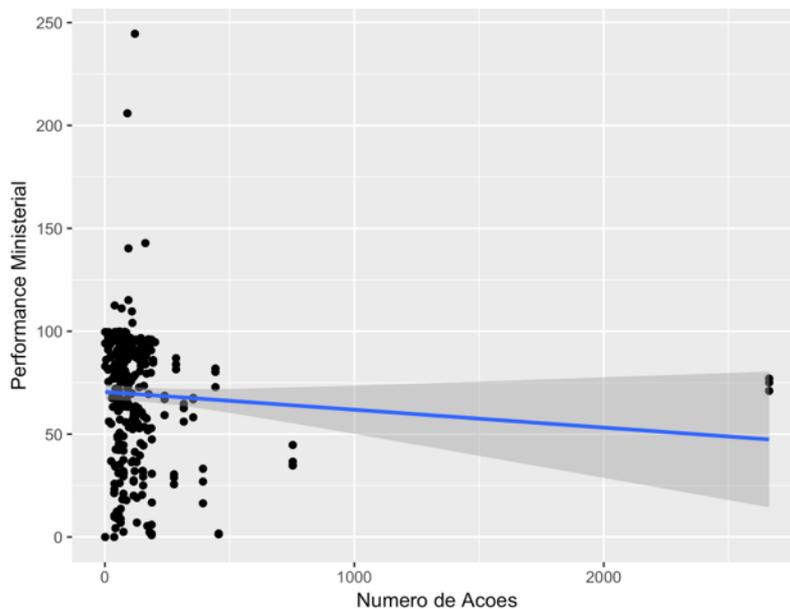
Neste novo cenário o máximo de ações é 456, do ministério de Minas e Energia nos anos 2012, 2013 e 2014. A média se torna de 104 ações ao ano por ministério.

O número de ações está correlacionado com a performance do ministério? É possível alegar que grandes diferenças entre a quantidade de metas dos diferentes ministérios poderiam resultar em distintas capacidades de executá-las. Realizo um teste de correlação para buscar uma possível associação entre esses dados.

O teste de correlação com todos os casos acusou -0.0729 e p-valor de 0.1889, indicando que não há correlação entre as duas variáveis. Ao retirar os casos *outliers* para número de ações, a correlação sobe para -0.2048 e p-valor = 0.0002. Embora significativo, a correlação ainda é bastante baixa. O sinal negativo em ambas significa que um menor número de ações estaria associado a melhor performance ministerial.

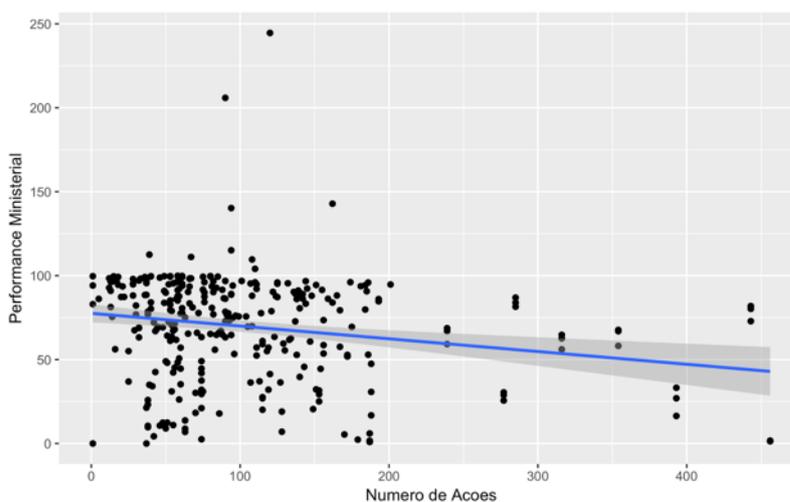
Os gráficos 2 e 3 das correlações seguem abaixo:

**Gráfico 2 - Correlação entre Performance ministerial e número de ações por ministério no Brasil (2000-2014)**



Fonte: elaboração própria

**Gráfico 3 - Correlação entre Performance ministerial e número de ações por ministério, excluindo outliers no Brasil (2000-2014)**



Fonte: elaboração própria

Os gráficos confirmam visualmente os resultados estatísticos, em que os pontos representando os casos estão pouquíssimo ajustados à linha de correlação.

#### 2.4.2 - Contingenciamento orçamentário

“O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas. Normalmente, no início de cada ano, o Governo Federal emite um Decreto limitando os valores autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral). O Decreto de Contingenciamento apresenta como anexos limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limites financeiros que impedem pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores. O poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento obedece ao disposto nos artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).” (Planejamento, 2015)

O decreto de contingenciamento mencionado na citação acima é na verdade o Decreto de Programação Financeira e Orçamentária, emitido de forma geral até março, a cada ano. O objetivo desse decreto é reprogramar as execuções financeiras previstas na LOA de acordo com o a estimativa de recursos que estarão disponíveis (Tesouro Nacional, 2018).

Levando em conta a definição de execução financeira e orçamentária na seção de dados e métodos, fica claro que a relação concomitante entre as duas atividades se dá no decreto de programação financeira. O contingenciamento é a forma encontrada para equilibrar os gastos autorizados no orçamento e a execução real de gastos a partir da disponibilidade de recursos financeiros.

Além do aspecto administrativo, como exponho no capítulo anterior, as prerrogativas orçamentárias do presidente são uma das ferramentas do presidente utilizadas de forma dominante na América Latina (Chaisty, Cheeseman e Power, 2014). No Brasil, o poder do presidente de decidir sobre os níveis de contingenciamento dos ministérios pode ser um meio de se impor e assumir controle independentemente do Comando ministerial.

Logo, este trabalho não pode deixar de lado o fator contingenciamento se tenta explicar execução financeira. Como ambos são parte de um mesmo processo, não posso considerar contingenciamento como fator explicativo, pelo componente endógeno dessa relação. A saída é agrupar os casos a partir do nível de contingenciamento para validar a comparação de performances.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Vide capítulo 4.

O contingenciamento é fornecido em formato de porcentagem dos valores contingenciados. Os dados, obtidos através da Lei de Acesso à Informação ao Ministério do Planejamento, estão disponíveis somente a partir de 2003, encurtando um pouco a série temporal em comparação com os dados de performance. A Figura 12 traz a distribuição das porcentagens contingenciadas para os órgãos ao longo dos anos.

Visualmente não é possível encontrar algum padrão por ministério, com a exceção dos ministérios da Educação, Saúde e Desenvolvimento Social, em que o contingenciamento é tendencialmente bastante baixo ou até mesmo zero. Lembrando que estes são os três ministérios pertencentes ao domínio de políticas sociais, área relevante para os governos do PT.

**Figura 12 - Contingenciamento Orçamentário por ministério e ano no Brasil (2003-2014)**



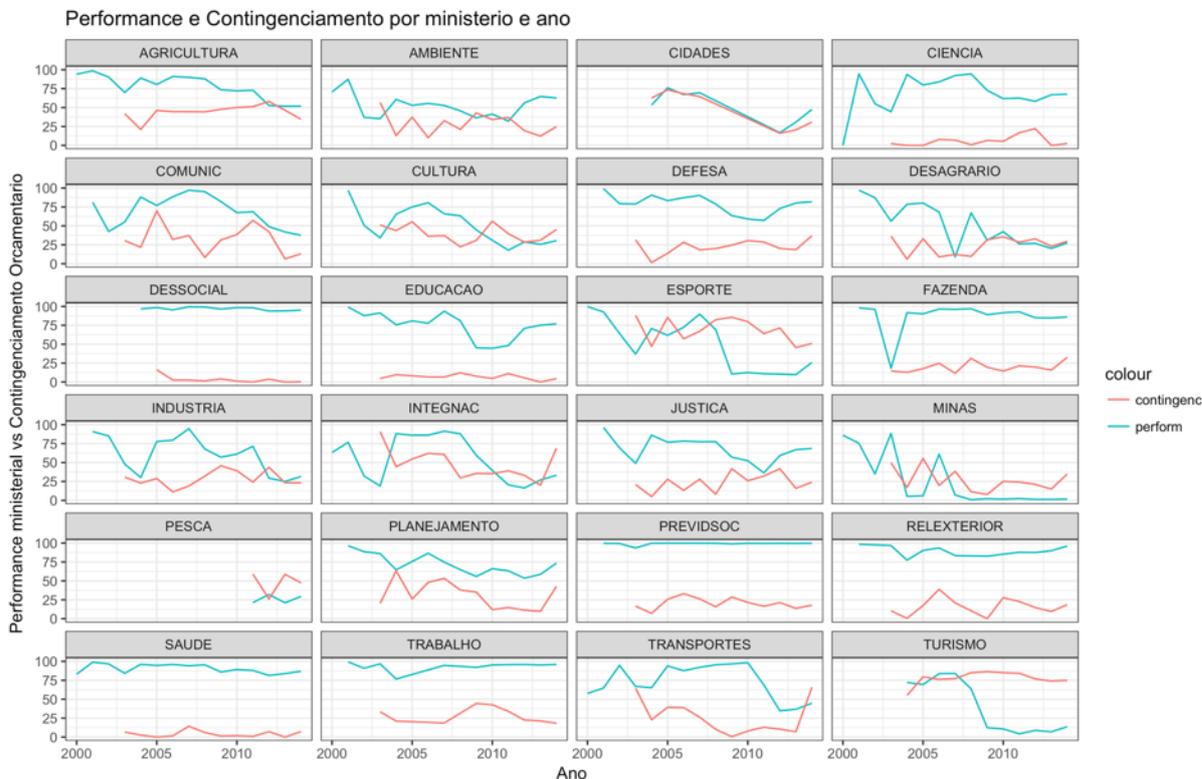
Fonte: elaboração própria

Uma nota do Planejamento sobre o decreto de contingenciamento de 2015<sup>8</sup> explica como alguns ministérios são “protegidos” do corte de gastos por conta de suas áreas de política, sendo uma decisão puramente política.

Em média, o contingenciamento do orçamento por ministério é de 29.86%, no período 2000 a 2014. Há ministérios em que os recursos não foram cortados, tendo contingenciamento 0%, como foi em: 2004 para Ciência e Tecnologia; 2005 para Saúde e Ciência e Tecnologia; 2009 para Relações Exteriores; e 2013 para Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Social, Saúde e Educação. Já o máximo foi de 90.80%, para o Ministério da Integração Nacional em 2003.

Seria possível visualizar lado a lado os níveis de performance ministerial e contingenciamento orçamentário? O painel da Figura 13 abaixo exhibe este dado, excluindo os *outliers* de performance:

**Figura 13 - Performance ministerial x Contingenciamento orçamentário por ministério e ano no Brasil (2000-2014)**

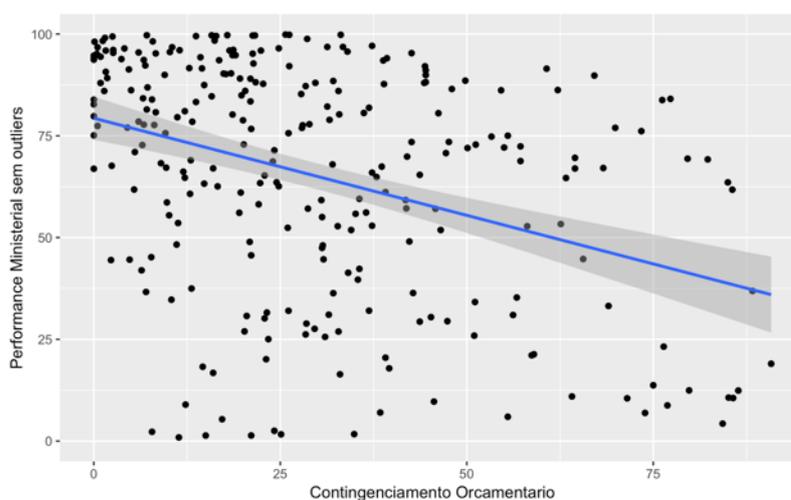


Fonte: elaboração própria

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/noticias/nota-2013-decreto-de-contingenciamento>>

As linhas são excelentes para visualizar essa relação. Onde a linha vermelha de contingenciamento é baixa, a linha azul de performance é alta, e o contrário também se aplica. Destaco principalmente o ministério das Cidades, cujas linhas quase se sobrepõem uma à outra. Para confirmar estatisticamente essa relação próxima, executo uma correlação, dada no Gráfico 4 abaixo:

**Gráfico 4 - Correlação entre Contingenciamento orçamentário e performance ministerial no Brasil (2003-2014)**



Fonte: elaboração própria

O teste de correlação de Pearson fornece o valor de  $-0.3656$  e p-valor  $6.713e-10$ , indicando que há uma relação razoável, quase 40% de associação, entre as duas variáveis. A relação é negativa, pois se há mais gastos contingenciados, menor é a performance.

#### *2.4.3 - Ciclo eleitoral*

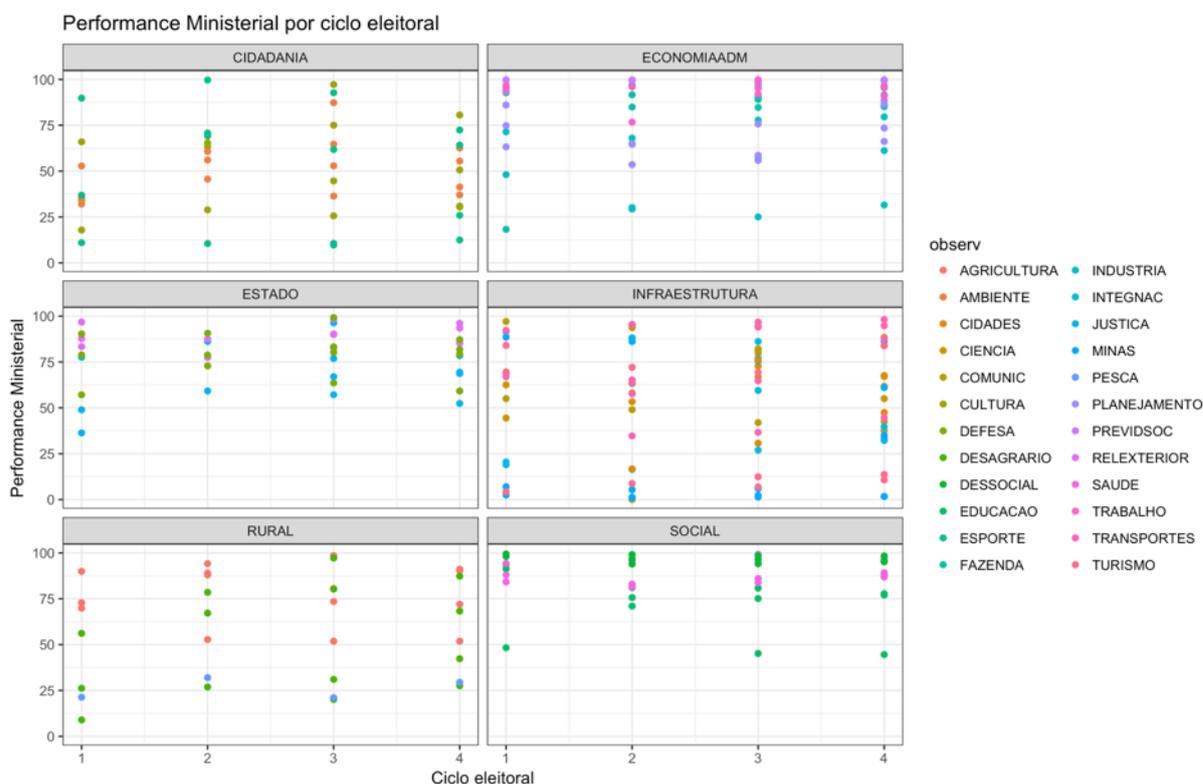
Diferentemente de sistemas parlamentaristas, o presidencialismo impõe ao chefe do governo um mandato fixo. A literatura que estuda comportamento político mostra que esse feitiço funciona como um incentivo ao comportamento tanto de políticos como de eleitores. O período entre eleições é chamado de Ciclo Eleitoral.

Amorim Neto (2000) argumenta que ao longo do decurso do ciclo eleitoral os legisladores diminuem o seu apoio ao presidente nas votações nominais da Câmara

dos Deputados. Ferejohn (1986) desenvolve formalmente o argumento de que em um cenário onde o eleitor é capaz de controlar o político através de voto baseado na performance recente do governo, o presidente buscando reeleição terá fortes incentivos para mudar seu comportamento em ano eleitoral, afetando os gastos públicos.

A performance ministerial tem mudanças de acordo com o ciclo eleitoral? Para melhor ilustração desses dados, a Figura 14 agrega os ministérios em domínios, ou grupos de política.

**Figura 14 - Performance Ministerial e ciclo eleitoral, por domínios de política no Brasil (2000-2014)**

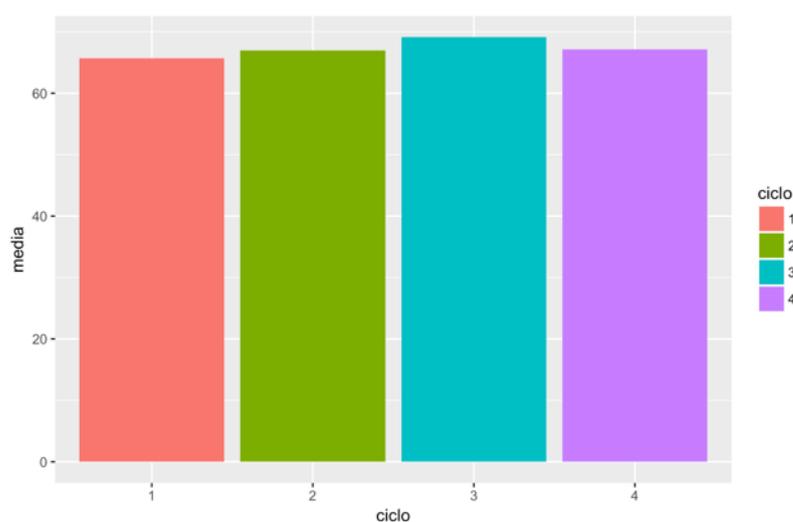


Fonte: elaboração própria

O objetivo da Figura 14 é identificar se há variações por ano de mandato presidencial, seguindo o ciclo eleitoral. Os números de 1 a 4 do eixo x representam o ordenamento dos anos, em que 1 é o primeiro ano do mandato presidencial e 4 o último. Lembrando que 2 indica ano de eleições municipais para prefeito e vereador no Brasil, e 4 indica eleições para cargos federais e estaduais. Os dados de performance excluem os *outliers*.

Não é possível identificar pelos gráficos alguma indicação de diferenças entre os períodos do mandato. Uma distribuição de médias de performance por ano do ciclo mostra isso, sendo as médias muito próximas umas das outras, como ilustrado pelo Gráfico 5 abaixo:

**Gráfico 5 - Médias de performance ministerial por ciclo eleitoral no Brasil (2000-2014)**



Fonte: elaboração própria

Essa variável aparentemente não serve para agrupamento, mas será controlada na estimação de efeitos.

#### 2.4.4 - Governo

Uma possível condição dos distintos padrões de performance poderia estar nos diferentes governos. Cada presidente, além de passar por contextos macroeconômicos distintos, possui seu próprio estilo de governar. Esse estilo vai desde escolhas administrativas, como as prioridades na forma de executar gastos, a escolhas políticas, como programas de governo e de que forma as coalizões são geridas.

Como argumento no capítulo 1, partidos com oportunidade de agirem como *veto players* prejudicam a informação que o presidente tem sobre os candidatos a ministros. Além disso, se uma coalizão tem grande heterogeneidade ideológica, e

trago alguma literatura que mostra essa tendência no Brasil também no capítulo 1, a chance de risco moral dos agentes aumenta, pois estão mais distantes do presidente em preferências.

O Quadro 2 abaixo detalha a composição das coalizões de cada um dos três presidentes abrangidos neste trabalho, e evidencia como os governos de Lula e Dilma se caracterizam por coalizões maiores e mais heterogêneas do que as de FHC. O espaço temporal de 2000 a 2014 pega da metade do segundo e último mandato de FHC até o final do primeiro mandato de Dilma.

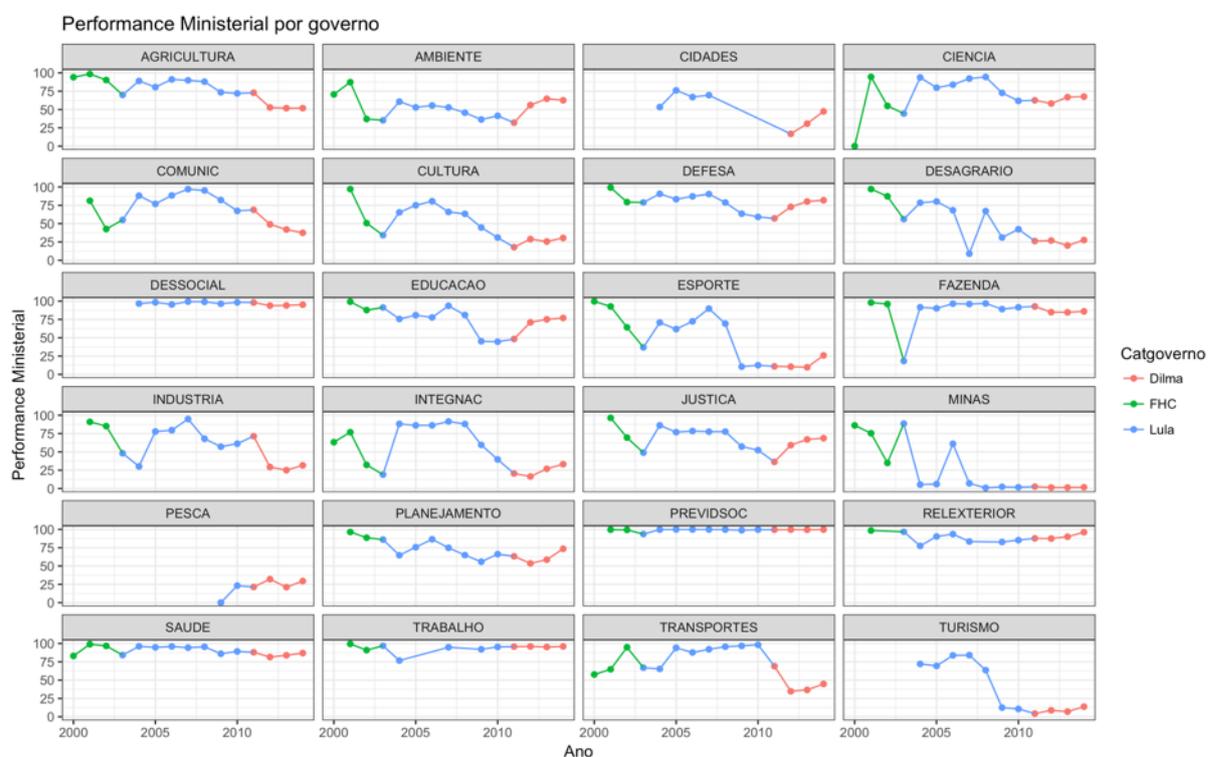
**Quadro 2 - Coalizões brasileiras por presidente (2000-2014)**

Coalizão/ Presidente	Data da Coalizão		Partidos da Coalizão	Evento de início da nova coalizão
FHC II 1	01-jan-99	05-mar-02	PSDB - PFL - PMDB - PPB	Eleições presidencial e legislativa
FHC II 2	06-mar-02	31-dez-02	PSDB - PMDB - PPB	PFL sai
Lula I 1	01-jan-03	22-jan-04	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	Eleições presidencial e legislativa
Lula I 2	23-jan-04	31-jan-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	PDT sai e PMDB entra
Lula I 3	01-fev-05	19-mai-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	PPS sai
Lula I 4	20-mai-05	22-jul-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	PV sai
Lula I 5	23-jul-05	31-dez-06	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	PP entra
Lula II 1	01-jan-07	01-abr-07	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB	Eleições presidencial e legislativa
Lula II 2	02-abr-07	27-set-09	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB	PDT entra
Lula II 3	28-set-09	31-dez-10	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB	PTB sai
Dilma 1	01-jan-11	01-mar-12	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP	Eleições presidencial e legislativa
Dilma 2	02-mar-12	02-out-13	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB	PRB entra
Dilma 3	02-out-13	31-dez-14	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB	PSB sai

Fonte: Inácio (2018, *forthcoming*)

A título de ilustração, apresento o mesmo painel referente à série temporal de performance ministerial sem *outliers*, mas destacando os governos dos presidentes abarcados neste trabalho, na Figura 15 abaixo:

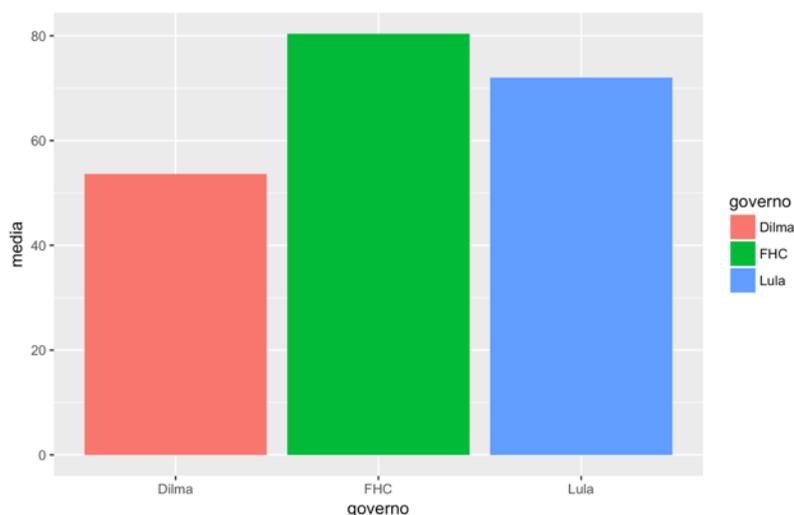
**Figura 15 - Performance ministerial por ministério e ano, destacando governo no Brasil (2000-2014)**



Fonte: elaboração própria

Ao extrair as médias de performance ministerial por governo, encontramos a seguinte frequência, no Gráfico 6 abaixo:

**Gráfico 6 - Médias de performance ministerial por governo no Brasil  
(2000-2014)**



Fonte: elaboração própria

O Gráfico 6 indica queda nas médias de performance conforme mudam os presidentes. As médias de FHC e Lula se mostram maiores, com 80.41 e 72% respectivamente, e Dilma um pouco mais baixo com 53.61% de média de performance ministerial. Executando um teste ANOVA, o teste F de 21.13 e p-valor = 2.46e-09 me dizem que as diferenças de média entre as categorias são de fato significativas.

Embora esteja destacado aqui, governo não vai entrar no modelo final como controle. O objetivo é que fatores atribuídos às observações de ministério e ano tenham potencial explicativo para a performance ministerial, e governo é mensurado pelo agrupamento de anos. No capítulo 3, a seguir, desenvolvo as variáveis que correspondem não só às minhas dimensões teóricas, mas também às especificações empíricas.

### 3 COMO CÃES E GATOS: DETERMINANTES DE PERFORMANCE MINISTERIAL

---

“Cachorros e gatos na verdade no Brasil. Cachorro é um animal que é fiel ao dono e gato é fiel a uma casa, o pessoal diz que você tem uma parte da burocracia que são cachorros que vem juntos com o ministro e são fiéis ao ministro e tem parte que são gatos que são fiéis ao ministério e que o grande êxito do PFL ter durado tanto no governo foi porque ele conseguiu transformar gatos em cachorros.” (Entrevistado C<sup>9</sup>, 2013).

Em 2016 tive o prazer de conhecer pessoalmente George Edwards III, e a oportunidade de conversar com ele sobre a minha pesquisa. Ele não conhecia muito sobre o processo de seleção de ministros no Brasil, então tentei lhe explicar. A cada pergunta que ele fazia, ficava mais abismado: vocês tem ministros de vários partidos? Mas eles vêm do Congresso certamente? O secretário-executivo não é necessariamente indicado do presidente? Em certo momento ele ergueu as mãos à cabeça, com uma expressão de meio confusão e meio pânico, e anunciou que talvez fosse tempo de todos irmos sair.

Essa reação é esperada quando avaliamos a literatura de presidencialismo norte-americano e sua disparidade com o presidencialismo de coalizão. A primeira ao tratar de controle está pensando mais na delegação para a burocracia das agências, enquanto que a segunda se assemelha ao parlamentarismo europeu ao pensar em ministros com agentes que precisam ser monitorados. Além disso, os estudos americanos de mandante-agente focam nos próprios presidentes e presidências, enquanto o presidencialismo de coalizão tem forte preocupação com o sistema de governo.

---

<sup>9</sup> Entrevistas gentilmente cedidas por Felix Lopez (IPEA) à autora, pesquisa e base de dados “Ocupação dos Cargos de confiança na administração federal”, acesso restrito. Foram realizadas em 2013 com indivíduos que ocuparam cargo de ministro ou secretário-executivo dentro do período de 1995 a 2012. Utilizo quatro entrevistas, identificadas pelas letras A, B, C e D. A condição das entrevistas é que o anonimato fosse preservado em sua distribuição.

O objetivo deste capítulo é desenvolver empiricamente as variáveis apontadas no capítulo 1 como possuindo potencial explicativo para performance ministerial. Primeiro, o que chamei de jogo de delegação e monitoramento no capítulo 1, e o que seria o controle pelo mandante no presidencialismo de coalizão brasileiro. A burocracia estatutária, que entrou como aspecto interativo no modelo do capítulo 1 também é detalhada teórica e empiricamente, pensando como o corpo de servidores do Executivo em conjunto com delegação e componentes políticos afetam a performance ministerial. O capítulo traz evidências empíricas de caráter mais descritivo.

### **3.1 Estratégias de delegação e monitoramento**

Escolher gestores com base em expertise tecnocrática ou atender as necessidades dos parceiros da coalizão? Esse é o “dilema do político” proferido por Geddes (1996), bastante semelhante a este trabalho. A autora afirma que esse dilema existe pois, independentemente de quais interesses os líderes possuem, eles desejam permanecer no cargo para cumprir seus objetivos. O que determina quais as estratégias mais adequadas para isso são as instituições.

Geddes (1996) argumenta que um desenho institucional que favorece a cooperação entre atores, em especial o presidente e os partidos, dá mais margem para que o presidente faça escolhas visando a competência da administração do Estado. Isso se daria em países com menos fragmentação do sistema partidário, e partidos disciplinados. A literatura de presidencialismo de coalizão, como exposta no primeiro capítulo deste trabalho, mostra que a distribuição de ministérios aos partidos entra no jogo para corrigir esse tipo de problema causado pelas instituições.

Sendo esse o quadro disponível ao presidente, suas estratégias ocorrem dentro de um equilíbrio entre delegação e monitoramento. No meu modelo analítico, a seleção conjunta de ministros e secretários-executivos é uma boa forma de alcançar melhores resultados para o presidente. Geddes (1996) também traz o

poder de nomeação como uma importante regra no Brasil para solucionar o “dilema do político”.

No Brasil, pode haver troca de ministros a qualquer momento. Mudanças na coalizão, como mostrou o Quadro de coalizões do capítulo anterior, são o principal momento dessa troca, e quando é mais provável que haja redistribuição de ministérios, se houve entrada ou saída de algum partido.

Segundo dados de Pereira et al (2015), o ministro e secretário-executivo permanecem juntos em média 562 dias, em torno de um ano e meio. A ocorrência mínima de dias de um Comando foi de 14 dias, no começo de 2003, no ministério da Previdência. O ministro era Ricardo Berzoini do PT, e o secretário-executivo sem filiação Ricardo Manuel dos Santos Henrique.

O maior número de dias juntos de um Comando foi de 2014, quase seis anos, de 2003 a 2008 no Ministério da Cultura. O ministro era Gilberto Gil e o secretário-executivo João Luiz Silva Ferreira, ambos sem filiação.

Vamos agora destrinchar um pouco essa estratégia. Primeiro, retomo um pouco a alocação de portfolio através da nomeação de ministros. Em seguida, esclareço o papel do secretário-executivo no Brasil. A última fração desta seção apresenta os tipos de Comando ministerial, fornece as expectativas teóricas, e expõe os dados.

### *3.1.1 - Alocação de portfolio*

Todo iniciante na literatura de presidencialismo de coalizão começa com a formação de coalizões através da nomeação de representantes de outros partidos para os ministérios. Pode-se arriscar dizer que os gabinetes de coalizão frequentemente ocorrem não só para favorecer o partido do governo, mas também os “perdedores” das eleições, que consideram muito alto o custo de esperar quatro anos para que surja a possibilidade de usufruir de ministérios. A condição para que os partidos permanecessem na oposição seria a crença de vantagens eleitorais futuras ou a preponderância de sua própria legislação (Cheibub et al, 2002).

O cargo de ministro é muito interessante para um partido, pois possui potencial autonomia técnica, financeira e administrativa para executar as ações nas suas áreas de competência, ao menos formalmente. Ser ministro é possuir o cargo, na perspectiva *office-seeking*, ter acesso direto às políticas, na perspectiva *policy-seeking*, e ainda se utilizar dos privilégios inerentes a esses dois fatores em seu favor para buscar eleições após o cargo na perspectiva *vote-seeking* (Coelho, 2015).

As estratégias de delegação e monitoramento, que detalho mais adiante, são um recurso administrativo para equilibrar a autonomia ministerial a partir do controle, que funciona como uma forma de restringir o ministro.

Utilizo entrevistas de ex-ocupantes da alta administração federal para ilustrar esses pontos ao longo desta seção. Por exemplo, o Entrevistado A fornece um contraponto interessante ao incluir limites à autonomia do ministro, confirmando a literatura que questiona a discricionariedade ministerial:

“Autonomia do ministro para colocar pessoas só daquele partido. Se o ministro é de tal partido, todo o ministério vai ser daquele partido, isso eu não vi em nenhum caso, portanto, eu diria que a força do ministro é uma coisa que é absolutamente caso a caso, não existe uma regra geral, depende muito de que partido eu me represento, depende da força que ele tem dentro daquele partido e das correlações de poder que existem em cada momento no governo”.

As escolhas disponíveis ao presidente para o cargo de ministro são: indivíduos de seu próprio partido, pessoas próximas a si ou a seu partido mas sem filiação a partidos, indivíduos indicados por partidos que compõem a coalizão, e indivíduos sem filiação partidária mas com *expertise* técnica na área de atuação do ministério. Nada impede, contudo, que o ministro partidário tenha *expertise* na área de política que lhe concerne.

Um ponto muito importante deve ser destacado, contudo. O entrevistado C comenta como “os ministros são por excelência cargos políticos, mesmo quando ocupados por técnicos”. Devemos ter em mente este quesito, que reforça a posição dilemática em que o presidente se encontra ao alocar o portfólio ministerial, em que mesmo ministros burocratas não são agentes perfeitos do presidente.

Durante todo este trabalho, venho argumentando como é crucial para o presidente que seus ministérios mostrem resultados positivos. O bom desempenho

visível para o eleitorado, que é mais difuso nacionalmente do que o do Congresso, e exige a imagem de um forte líder nacional (Moe e Howell, 1999). Portanto, esta é uma das prioridades do presidente como político e é exatamente por isso existe o jogo de delegação e monitoramento.

A literatura já possui vertentes caminhando nesse sentido. Esses trabalhos se tornam ainda mais interessantes para mim no momento que mostram através de evidências empíricas que nomeações políticas para o Executivo influenciam performance dos ministérios e agências federais (Lewis, 2008; Gallo e Lewis, 2012; Lavertu, Lewis e Moynihan, 2013).

Em sistemas parlamentaristas, é estudado como funciona a relação entre ministros e sobrevivência de agências do Executivo através do intermédio de performance (James, Petrovsky, Moseley e Boyne, 2015). Outro estudo que associa diretamente ministros e performance é o de Berlinski, Dewan e Dowding (2010), em que chamadas de resignação para um ministro funcionam como indicador de baixa performance do ministério.

São abordagens recentes e que ainda deixam lacunas, em especial quando temos alto escalão ministerial como variável independente e performance como dependente.

### *3.1.2 - Seleção dos secretários-executivos*

Podemos tratar os secretários-executivos de três modos: a abordagem formal, ou institucional; a abordagem teórica; e a abordagem informal, ou empírica. Apresento os três tipos seguindo esta ordem, a seguir.

Formalmente, secretários-executivos são uma espécie de “vice-ministro”. Diante da ausência do ministro do cargo, como em viagens ao exterior ou período de transição entre ministros, o secretário-executivo assume como interino. As funções deste cargo podem ser encontradas nos Regimentos Internos de cada ministério, com poucas variações entre eles. O Quadro 3 abaixo sumariza as principais competências comuns do secretário-executivo:

### Quadro 3 - Compete à Secretaria Executiva no Brasil

---

Auxiliar na definição de diretrizes  
Implementação de ações na área de competência do ministério  
Assistir o ministro na coordenação de atividades  
Supervisionar e coordenar atividades relacionadas aos sistemas federais de planejamento e orçamento, formulação e proposição de políticas, e ações do ministério.  
Promover execução, acompanhamento e avaliação dos programas e ações pertinentes  
Exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo ministro de estado

---

Fonte: elaboração própria, com base nos Regimentos Internos de cada ministério

A depender do ministério, algumas funções podem ter cunho mais distintivo da área de política daquela agência, como ocorre com Educação e Fazenda, mesmo que ainda desenhadas em linhas gerais, como as detalhadas no Quadro 3. Em alguns casos pude encontrar competências interessantes, excepcionalidades de ministérios específicos que destaco a seguir, no Quadro 4. Em três ministérios o secretário-executivo é incumbido de atividades voltadas para o âmbito interno ao órgão, como:

### Quadro 4 - Atividades específicas internas de Secretarias-Executivas no Brasil

<b>Comunicações</b>	propor regulamentação e normatização técnica e tarifária de serviços postais
<b>Trabalho e Emprego</b>	supervisionar as atividades relacionadas com o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
<b>Turismo</b>	instaurar procedimentos disciplinares administrativos, bem como proceder ao julgamento desses processos em que a penalidade a ser aplicada seja de advertência ou de suspensão de até 30 (trinta) dias

Fonte: elaboração própria, com base nos Regimentos Internos de cada ministério

O Quadro 4 mostra atividades de caráter mais autônomo do que apenas coordenar os encargos atribuídos pelo ministro. Elas caracterizam também um contrato mais completo deste agente, indicando que talvez haja menos margem de manobra do secretário-executivo nos ministérios exemplificados. Outras três pastas são destacadas no Quadro 5, mas com funções voltadas para o lado externo da agência:

## Quadro 5 - Atividades específicas externas de Secretarias-Executivas no Brasil

<b>Minas e Energia</b>	articular e integrar ações de meio ambiente relacionadas com os empreendimentos da área de competência do ministério
<b>Meio Ambiente</b>	coordenar o processo de captação de recursos de fontes internacionais; supervisionar e coordenar os programas com financiamentos de organismos internacionais, a implementação dos acordos internacionais e a execução dos convênios e dos projetos de cooperação técnica nacional e internacional
<b>Desenvolvimento social</b>	manter articulação com agentes financeiros externos, organismos internacionais e órgãos da administração pública, quanto aos projetos financiados no todo ou em parte por recursos externos ou objeto de acordo de cooperação técnica com organismo internacional

Fonte: elaboração própria, com base nos Regimentos Internos de cada ministério

As funções foram destacadas no Quadro 5 acima, pois não só criam uma conexão entre o secretário-executivo e outros órgãos do Executivo, mas também promovem suas relações para com entes internacionais. Isso pode funcionar como um impulso de visibilidade política maior para o secretário-executivo, mesmo o de natureza técnica.

Em relação à divisão de trabalho, em termos de funções dos secretários-executivos, o Entrevistado C afirmou:

“A interlocução com os outros ministérios e com o presidente era com o ministro e eu tocava a relação ministério com as agências. A secretaria executiva tinha um papel muito importante na dimensão das políticas do ministério também. Os dois ministros eram pessoas inteligentes, incríveis, bem resolvidos e etc, não tinha ciumeira em relação a essas coisas. A gente tocava bem e cabia a nós também formular política global do ministério não só cuidar da máquina e da estrutura, então boa parte das reformas que a gente empreendeu a gente concedeu na secretaria executiva.”

O Entrevistado A respalda a afirmação:

“Na minha experiência em geral ele [o ministro] participava também da formulação, mas os principais agentes de formulação eram os secretários das respectivas áreas. Eu tinha uma posição de dar minha opinião sobre as recomendações que os secretários da(o) [—]<sup>10</sup> levavam ao ministro da(o) [—] eles tinham a iniciativa de propor e o ministro de aprovar, o que eu fazia era garantir que a execução acontecesse de maneira harmônica e eficiente.”

<sup>10</sup> Omiti os nomes das pastas para preservar a identidade dos entrevistados.

Para a literatura, e para este trabalho, a função mais importante do secretário-executivo não é formal. O equilíbrio da delegação dos ministros a que me referi na seção anterior é o monitoramento feito pelo presidente que a teoria prega. O secretário-executivo é a peça-chave desse processo, sendo por muitos chamado de *watchdog*.

Durante a entrevista, foi mencionada a ideia da literatura sobre parlamentarismo europeu e monitoramento pelo secretário-executivo. Questionado se poderíamos aplicar a lógica no Brasil, o Entrevistado C responde:

“No governo de Fernando Henrique foi sempre assim, grande parte dos secretários executivos do governo Fernando Henrique tinha uma proximidade direta com o presidente ou a casa civil. Isso depois acabou mudando muito no governo Lula, acho que teve uma fragmentação dentro do ministério no governo Lula com gente de vários partidos dentro do mesmo ministério, eu sei que gerou conflitos muito grandes, paralisia da estrutura.”

Sendo secretário-executivo uma nomenclatura específica para o caso brasileiro, a literatura chama este cargo de *junior minister*. Teoricamente, o *junior minister* poderia corrigir os problemas de proporcionalidade de alocação de portfolios de Gamson (1961), em que os ministérios seriam distribuídos de acordo com o peso do partido em cadeiras no Congresso. Manow e Zorn (2004) trazem evidências empíricas de que *junior ministers* e seus equivalentes em outros países são alocados de forma a ajustar a distribuição desproporcional de ministérios sem alterar o número de pastas disponíveis.

Especificamente nos casos em que o *junior minister* não é do mesmo partido que o ministro daquela pasta, a teoria considera este um *oversight junior minister*, ou seja, ele teria a função de monitoramento daquele ministro através da dinâmica de coalizão (Lipsmeyer e Pierce, 2011). Estes autores argumentam que os partidos passam a usar esse cargo de forma estratégica, e trazem resultados empíricos para alguns países europeus que validam a afirmação. Pereira et al (2015) realizam estudo parecido utilizando dados do Brasil para secretários-executivos.

Já para o caso de monitoramento intra-coalizão, de um partido por outro partido, o Entrevistado A admite que não é o caso:

“Acho que não. Não me lembro disso e se acontecesse seria mais um secretário executivo da confiança do presidente do que do partido. Eu

não veria a posição de que você teria o ministro de um partido e um secretário executivo de outro partido para um ficar vigiando o outro.”

Ao confrontar o aspecto formal com os fundamentos teóricos, podemos então argumentar que o uso do secretário-executivo para monitorar os ministros é uma estratégia presidencial informal frente uma ferramenta institucional? O que observamos na realidade?

Alguns antigos secretários-executivos foram feitos essa mesma pergunta. O Entrevistado D respondeu: “Eu acho que sim. Eu não vivi pessoalmente essa questão pelo fato do meu ministro não ser indicado politicamente, mas eu acho que você tem razão.”

Por fim, o Entrevistado D complementa: “O que o secretário executivo fazia era muito mais dar condições para que esse projeto acontecesse que eu acho que é o principal papel do secretário executivo, o secretário executivo não pode ser o ministro.”

No Brasil, dentro do período de 1995 a 2014, somente o Ministério da Defesa não possuiu secretários-executivos. A partir do governo Lula, o Comando do ministério das Relações Exteriores também fica restrito ao ministro no alto escalão.

### 3.1.3 - Comando e consequências

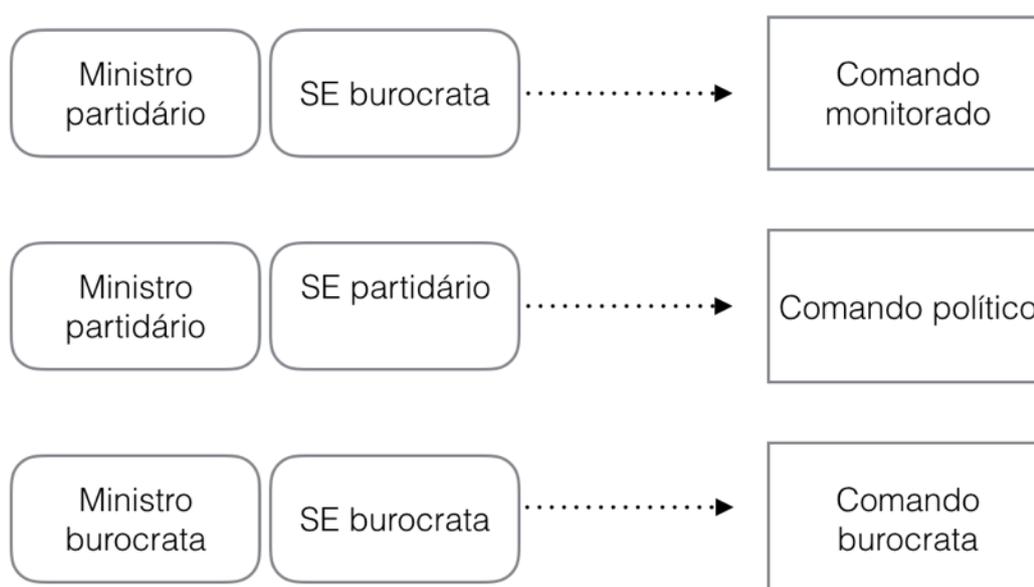
A afirmação de Thies (2001) de que o presidente pode usufruir ao máximo do processo de delegação e permitir que seu governo se torne puramente ministerial *ou* ele pode administrar a delegação através de monitoramento e “ainda assim dormir bem à noite” foi a principal guia deste trabalho. Não é à toa que está no título.

O meu principal argumento é que essas duas escolhas não são mutuamente exclusivas, e estão refletidas na combinação de ministro e secretário-executivo. Carroll e Cox (2012) chamam a atenção para as duas possibilidades: às vezes o custo de monitorar é muito alto, e vai ser deixado de lado, e às vezes o uso do *junior minister* é ideal para adquirir informação de dentro da agência. O governo efetivo de Geddes (1996) equilibra competência da burocracia e apoio político.

As evidências empíricas de Pereira, Praça, Batista e Lopez (2015) nos trouxeram sete possíveis combinações, agrupadas nas relações de tipo: fiscal, compartilhamento político, e técnica, vide capítulo 1. Para este trabalho é mais interessante que eu agrupe esses tipos de outra forma, mais compactada teoricamente, como na Figura 16 abaixo.

Estou chamando as combinações de Comando:

**Figura 16 - Comando ministerial**



Fonte: elaboração própria

O que cada tipo de Comando representa?

O Comando Monitorado, que combina agente partidário e agente burocrata, é o retrato da administração da delegação, em que é tomado um custo para monitorar o agente, além de equilibrar interesses políticos e competência técnica. No capítulo 2 remeto à dualidade do ministério como agência. As duas etapas desse conceito, decisões políticas e implementação burocrática, teriam sua representação neste tipo de Comando, em que há um bom controle pelo presidente.

O Comando Político ou Partidário é a combinação entre dois agentes partidários, que podem tanto ser do partido do presidente, de um partido da coalizão, ou de partidos diferentes. Atores políticos estão basicamente dividindo o *pay-off* que

é o acesso às políticas. No capítulo 1 expus os motivos pelos quais agentes partidários, mesmo aqueles do partido do presidente, possuem incentivos institucionais para desviar da agenda presidencial. Parte da literatura acredita que um partido da coalizão pode monitorar o outro, mas argumento que isso não necessariamente ocorreria em favor do presidente. Essa combinação é extremamente frágil no controle do mandante.

O Comando Burocrata é a delegação puramente com base em conhecimento técnico. Embora sejam essencialmente agentes indicados pelo presidente devido a um histórico de *expertise*, a literatura já mencionada até aqui diverge sobre os efeitos desse tipo de comando. Por um lado temos o argumento de que a performance das agências é mais positiva quando estas são burocratizadas, e por outro temos o perigo de insulamento desses agentes. Apesar de serem indicações do presidente, técnicos são agentes políticos que podem desviar dos objetivos do mandante.

Levando em conta a minha posição teórica neste trabalho de que a estratégia que signifique mais controle para o mandante será aquela que lhe assegurará melhor performance, o Comando Monitorado é o que se mostra mais compatível com este argumento.

A operacionalização não se deu somente como uma recodificação agregada da variável de parcerias de Pereira, Praça, Batista e Lopez (2015). Muitos casos dos autores não possuíam classificação e exigiram pesquisa de biografia. Em alguns poucos casos específicos não concordei com a classificação, e por isso adotei meus próprios critérios.

De forma geral, é considerado partidário o que tem filiação a algum partido. No entanto, há alguns casos em que o indivíduo nomeado, apesar de não possuir filiação, tem relação estreita com o partido responsável pelo ministério e entrou como parte de sua cota. Por exemplo, isso ocorreu com nomeações do PP ao

ministério das Cidades. O SE Alexandre Cordeiro Macedo se enquadra perfeitamente nessa situação.<sup>11</sup>

O esperado no momento teórico de formulação da classificação é o ministro receber um *watchdog* burocrata. Há alguns casos, contudo, em que isso se dá ao contrário, como no ministério da Indústria, em que Alcides Tápias é não-partidário acompanhado do tucano Milton Seligman. No ministério da Ciência, Marco Raupp era burocrata, e seu SE Luiz Antônio era do PT. No ministério da Previdência, o ministro Nelson Machado não possui filiação, e novamente temos um SE do PT, Carlos Gabas. A classificação permanece como Comando monitorado.

Houve casos em que a filiação se dá em momento posterior. Por exemplo, Martus Tavares já era ministro do Planejamento quando se filia ao PSDB em 2001. Mesmo cenário para Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores que se filia ao PT em 2009, ainda no cargo. Para os anos posteriores à filiação em que permanecessem ministros, a classificação muda de burocrata para partidário.

Um último caso pertinente ocorre no ministério da Pesca. Novamente temos SEs sem filiação mas com ligação política. Claudinei Nascimento, por exemplo, foi coordenador de campanha da ministra Ideli Salvatti. O ministro Marcelo Crivella, cuja frase icônica sobre não saber botar isca no anzol abre o capítulo 1, foi assistido pelo SE Átila Maia, um brigadeiro posteriormente exonerado, que levou advertência da Comissão de Ética Pública por violação do Código de Conduta da Administração Federal ao inflar dados do ministério da Pesca<sup>12</sup>.

Algumas escolhas tiveram que ser feitas para enquadrar todas as variáveis na observação ministério/ano, em especial para os casos de ministros e SE que

---

<sup>11</sup> Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/especialistas-criticam-indicacao-de-nome-do-pp-para-o-cade/>> ; <<https://www.poder360.com.br/congresso/cae-do-senado-pode-votar-indicacao-do-pp-ao-cade/>> e <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,indicacao-de-nome-do-pp-para-o-cade-e-criticada-imp-,1679479>>

<sup>12</sup> Ata de reunião da CEP, Processo nº 00191.000185/2014-66, disponível em: <<http://etica.planalto.gov.br/atas/2014/28-07/ata-da-147a-reuniao-ordinaria-da-comissao-de-etica-publica-realizada-no-dia-28-de-julho-de-2014-local-palacio-do-planalto-anexo-i-ala-b-sala-102-brasilia-df-horario-9h30-as-20h00>>.

Código de conduta violado, Art. 3o: “No exercício de suas funções, as autoridades públicas deverão pautar-se pelos padrões da ética, sobretudo no que diz respeito à integridade, à moralidade, à clareza de posições e ao decoro, com vistas a motivar o respeito e a confiança do público em geral.” Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/codigos/codi\\_conduta/cod\\_conduta.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/codigos/codi_conduta/cod_conduta.htm)>

mudaram no meio do ano. Quando há mudança de presidente, os ministros são trocados em janeiro. Mas de um ano para outro dentro de governos é mais comum que haja essa troca em março. Casos em que os ministros ficaram meses insuficientes para ter qualquer efeito no ano (muito no final ou no começo) foram descartados, sendo priorizados os que permaneceram mais tempo.

Os SE também podem se trocados dentro do mandato de um ministro, e a escolha por um dentro do período de um ano também segue os mesmos critérios atribuídos aos ministros. Muitas vezes, todavia, mesmo diante das substituições dos indivíduos, os tipos de classificação não mudam, então essas escolhas não se tornam tão importantes.

Outra diferença na classificação está nos casos de ausência de SE. Além dos ministérios de Relações Exteriores e Defesa, mencionados na seção anterior, há determinados momentos isolados em que há somente um ministro, ou mesmo somente o secretário-executivo. O mais provável é que isso ocorra durante o período de negociações de entrada e saída da coalizão. O Comando foi classificado como Partidário ou Burocrata de acordo com o indivíduo, pela lógica de combinação nunca havendo a possibilidade de ser um Comando Monitorado.

O Quadro 6 abaixo traz a frequência dos tipos de Comando por mandato<sup>13</sup>.

**Quadro 6 - Frequência de Comando por governo no Brasil (2000-2014)**

		Governo				Total
		FHC	Lula I	Lula II	Dilma	
Comando Ministerial	Monitorado	23	29	48	58	158
	Partidário	16	40	34	26	116
	Burocrata	21	23	10	12	66
Total		60	92	92	96	340
Qui-quadrado: 29.701***						

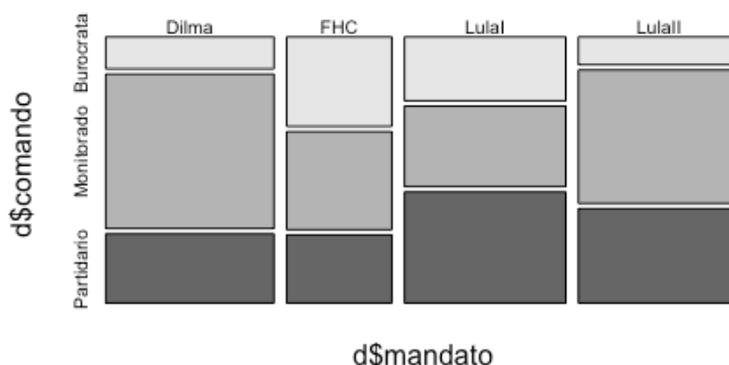
Fonte: elaboração própria

<sup>13</sup> Para a frequência dos tipos de Parceria segundo a classificação original de Pereira et al(2015), checar Anexo II.

O teste de qui-quadrado está indicando que as duas variáveis são dependentes, ou seja, é possível prever uma tendo a outra. Interessante notar como no primeiro mandato do governo Lula há maior frequência de Comando Partidário. No segundo mandato, com a coalizão mais estabilizada (relembrando o quadro do capítulo anterior), Comando Monitorado é mais presente do que o Partidário.

De forma geral, há mais frequência do Comando Monitorado, indicando que no período de tempo houve circunstâncias que incentivaram os presidentes a tentar exercer controle sobre a delegação. Por exemplo, aumento do número de ministérios ao longo dos anos e maior número de partidos no gabinete no governo PT. As proporções podem ser melhor visualizadas no Gráfico 7 abaixo:

**Gráfico 7 - Frequência de Comando por governo no Brasil (2000-2014)**



Fonte: elaboração própria

O comprimento das barras do Gráfico 7 se divide nas proporções para cada tipo de Comando, também indicado pelos tons de cinza. Já sua largura é pela frequência. Todos os blocos correspondem a 4 anos de mandato, com exceção de FHC, que só tem 3 anos de mandato abarcados no trabalho.

O painel de gráficos da Figura 17 traz a frequência das modalidades de Comando por ministério<sup>14</sup>, mais interessante para esta pesquisa. A frequência dos Comandos se torna mais visível. O Comando Monitorado é bastante presente,

<sup>14</sup> Tabela de frequência referente à Figura 17 disponível no Anexo II.

sendo destaque nos ministérios do Turismo, Saúde e Planejamento. Ele é seguido de perto pelo Comando Partidário, mais presente em ministérios como do Trabalho, Previdência e Defesa.

**Figura 17 - Frequência do Comando por ministério no Brasil (2000-2014)**



Fonte: elaboração própria

O Comando Burocrata é o menos comum, manifesto como predominante nos ministérios de Relações Exteriores, Indústria e Cultura. Relações Exteriores em especial é uma pasta singular em termos de padrões de Comando: a partir de 2003 não há secretário-executivo. Predominantemente ocupado por indivíduos envolvidos em diplomacia. Durante todo o governo Lula e o início do governo Dilma foi tocado por Celso Amorim, um burocrata que se filia ao PT em 2009.

O ministério da Educação de forma geral é terreno do partido do presidente dentro desta série temporal, os ministros possuindo esta filiação, acompanhados de SE burocratas ou colegas de partido. Já o ministério do Trabalho é ocupado por outros partidos. Durante os governos Lula e Dilma, a pasta foi reduto do PDT, que

fornecia nomes próprios tanto para o cargo de ministro como para secretário-executivo.

O Comando Monitorado em que o ministro é de um partido da coalizão e SE é um burocrata aparece com bastante frequência. Já ministérios centrais na administração pública como Fazenda, Justiça e Planejamento apresentam mais frequentemente o Comando Monitorado em que o ministro é do partido do presidente e o SE um burocrata. Ou seja, pessoas de confiança do presidente acompanhadas de um secretário burocrata para garantir execução das políticas.

É isso que diferencia, por exemplo, o ministério do Turismo, majoritariamente cedido à coalizão, do ministério do Planejamento, central para as decisões do presidente em termos de organização das metas e formulação do orçamento.

### **3.2 - Qualidade de burocracia**

No capítulo anterior, ao trabalhar o conceito de performance ministerial, atribuo aos ministérios uma dualidade de natureza do ministério, possuindo uma face política e outra burocrática. A burocracia seria característica do estado, e principal responsável pela implementação das políticas públicas. Portanto, não podemos deixar de lado esse componente ao buscar determinantes da performance, minha variável de interesse.

Por burocracia estou me referindo ao corpo de servidores públicos, e para o meu problema em específico aqueles alocados no Executivo federal. Do mesmo modo que considero importante o perfil dos nomeados do alto escalão do ministério para os *outputs* do Executivo, o perfil do burocrata é fundamental na produção desses resultados - que é a performance.

Por que considero este um fator importante? O perfil dos burocratas possui grande potencial de afetar o processo decisório dentro da agência, o que por sua vez está diretamente ligado à execução de metas e implementação de políticas.

Podemos simplesmente resumir o argumento de que o perfil do servidor poderá influenciar seu nível de responsividade ao mandante.

A literatura de *principal-agent* aponta a implementação como dependente da responsividade às instituições políticas. Atentemos ainda para um determinante de responsividade que é a característica de agências estatais refletirem a ideologia da administração tanto atual como as passadas (Wood, 1988).

Levando em conta que adoto um conceito de governança em que se refere a execução dos objetivos do mandante pelo agente, o nível de responsividade é então crucial para a governança do Executivo. Para mim, a burocracia qualificada é aquela que tem capacidade de ser responsiva ao mandante. Além disso, uma burocracia não qualificada diminui sua habilidade de implementar políticas, pois se tornariam ineficientes e difíceis de controlar (Huber e MacCarty, 2004).

“We might, for example, view public administration as a set of people who happen to be public employees. This statement may appear rather trivial, but by simply looking at the people who work for government we can tell a good deal about how the administrative system will function.” (Peters, 1988, pp. 14)

Argumento, portanto, que o perfil do burocrata importa. Vamos agora afunilar o conceito. Quais aspectos do perfil são importantes? Peters (1988) afirma que há evidências de que características como treinamento profissional do *background* do burocrata pode ter impacto no comportamento do mesmo.

Devo mencionar que esse ponto não é consensual. Huber e MacCarty (2004) afirmam que a capacidade burocrática pode ser baixa mesmo quando os burocratas são qualificados. Esta é uma possível hipótese rival ao meu trabalho.

Dado o conceito, como operacionaliza-lo? A literatura fornece diversas formas utilizadas para mensurar qualidade de burocracia. Peters (1988) pensa o perfil do burocrata a partir dos tipos de interação existentes entre o setor público e o privado, este último utilizando de monitoramento e barganha com o setor público para busca própria de interesses. A quantidade de servidores também tem lugar de atenção em seu trabalho, de natureza comparativa entre países.

Panizza (2001) em estudo sobre a América Latina usa duas mensurações de qualidade: a primeira é um índice composto de autonomia política dos burocratas e

presença de algum mecanismo institucionalizado de recrutamento e treinamento dos servidores, mesma medida utilizada por Amorim e Samuels (2011); a segunda é o nível de corrupção burocrática e corrupção potencial do sistema político do país em que a burocracia está inserida. O autor correlaciona qualidade de burocracia com competitividade público-privada de salário.

Já Rauch e Evans (2000) inserem a competitividade de salário na própria mensuração de qualidade. Os autores acrescentam ainda estabilidade da carreira, estrutura de promoção interna e recrutamento meritocrático como indicadores da variável. Esses componentes facilitam na comparação entre burocracias de diferentes países.

Os trabalhos citados levantam pontos importantes, mas como estão mais focados a título comparativo entre países, a aplicabilidade para minha comparação entre agências é reduzida, pois no Brasil as regras do tipo salário, carreira, recrutamento, e mesmo sistema político se aplicam a todas igualmente. Sendo assim, vamos analisar o que estudos especificamente sobre burocracia brasileira podem contribuir.

Batista (2015) trata de burocracias locais a nível municipal, e com base na literatura trabalha com algumas *proxies* para qualidade, sendo elas: irregularidades de qualificação, quantitativo de funcionários sobre o total da população, escolaridade, e politização (percentual de servidores que não são estatutários).

Em lugar de trabalharem com *proxies*, Bersch, Praça e Taylor (2016) constroem um índice composto de duas dimensões: capacidade burocrática e autonomia. A primeira dimensão abrange especialização de carreira, longevidade e estrutura salarial. Já a segunda dimensão é uma variável latente de politização através da percentagem de cargos DAS (Direção e Assessoramento Superior) que são filiados a partidos políticos.

Está claro a partir deste brevíssimo estado da arte que elementos referentes a politização e qualificação profissional são recorrentes. Acredito que a operacionalização é mais completa se abrangidos os dois elementos. Os dois estudos mencionados sobre Brasil individualmente possuem especificidades referentes a seus problemas que não são adaptáveis ao meu trabalho. Utilizarei de

forma ajustada partes de ambos, conforme Quadro 7 abaixo, e justifico adiante essas escolhas:

**Quadro 7 - Composição da variável “Qualidade de Burocracia”**

<b>Dimensão</b>	<b>Proxy</b>	<b>Argumento</b>
Capacidade burocrática	Escolaridade	Servidores com mais escolaridade são melhor qualificados
Politização	Proporção de servidores estatutários	Mais servidores estatutários do que cargos de confiança indicam burocracia mais qualificada

Fonte: elaboração própria

*Escolaridade* é a forma mais aproximada de operacionalizar a *expertise* do corpo burocrata. Estou considerando que maior proporção de servidores com ensino superior indica maior qualidade da burocracia. Essa é uma medida potencialmente problemática, mas estamos trabalhando com uma limitação empírica.

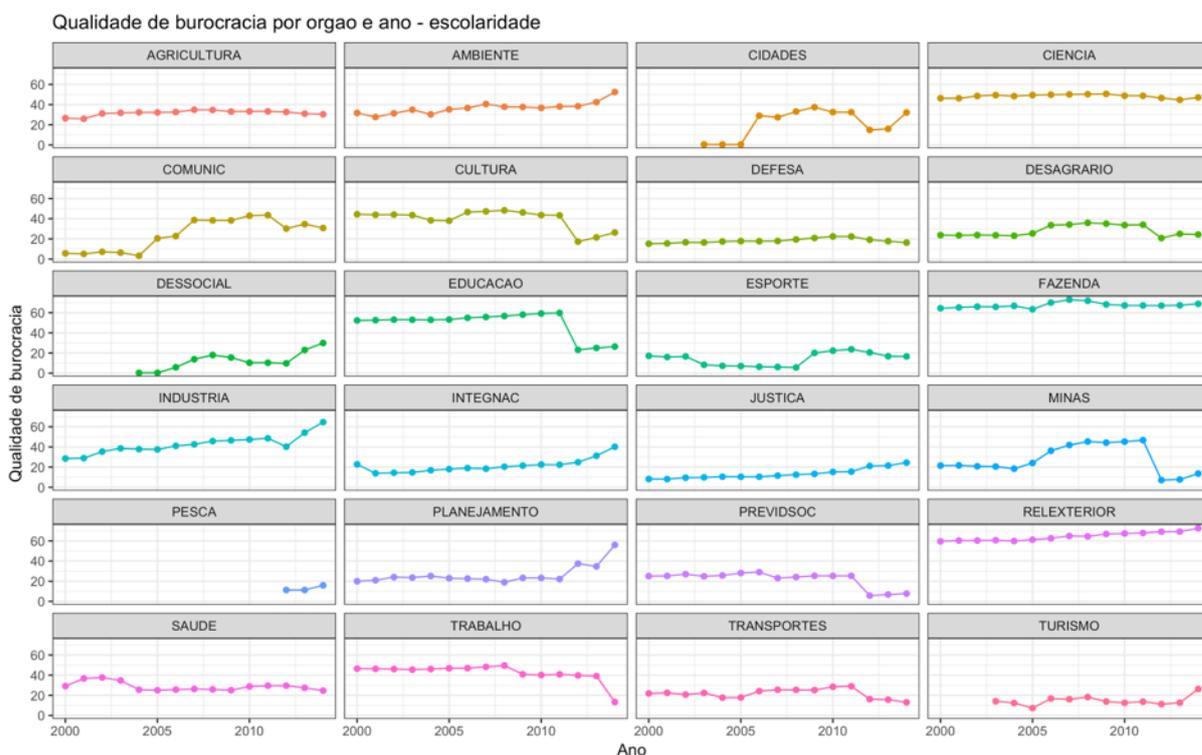
*Proporção de servidores estatutários* mensura o nível de politização, ou seja, quanto maior a proporção de cargos estatutários, menos politizado é o ministério. A politização seria prejudicial à qualidade de burocracia pela ausência de autonomia de implementação a que todos os trabalhos empíricos citados se referiram. Acrescento também o argumento de Downs (1965) de que maior homogeneidade de metas entre os membros de uma burocracia torna menos custoso operá-la. Servidores politizados tem maior probabilidade de apresentar divergências de metas.

Uma limitação teórica deste trabalho é não incorporar de alguma forma a ideologia da burocracia, que uma parte da literatura tanto alerta. A forma de mensurar qualidade também é altamente criticável, mas é o disponível em termos de dados.

Usando como fonte o Boletim Estatístico de Pessoal e dados fornecidos pela Lei de Acesso à Informação, os gráficos abaixo descrevem a qualidade da burocracia para as duas *proxies*. Como esses dados são disponibilizados mensalmente, optei por utilizar somente o mês de dezembro de cada ano. A partir de

2012, a metodologia de apresentação de dados do Boletim permite desagregar o que é administração direta e indireta, sendo usada somente a administração direta a partir de então.

**Figura 18 - Qualidade de burocracia por ministério e ano - escolaridade no Brasil (2000-2014)**



Fonte: elaboração própria

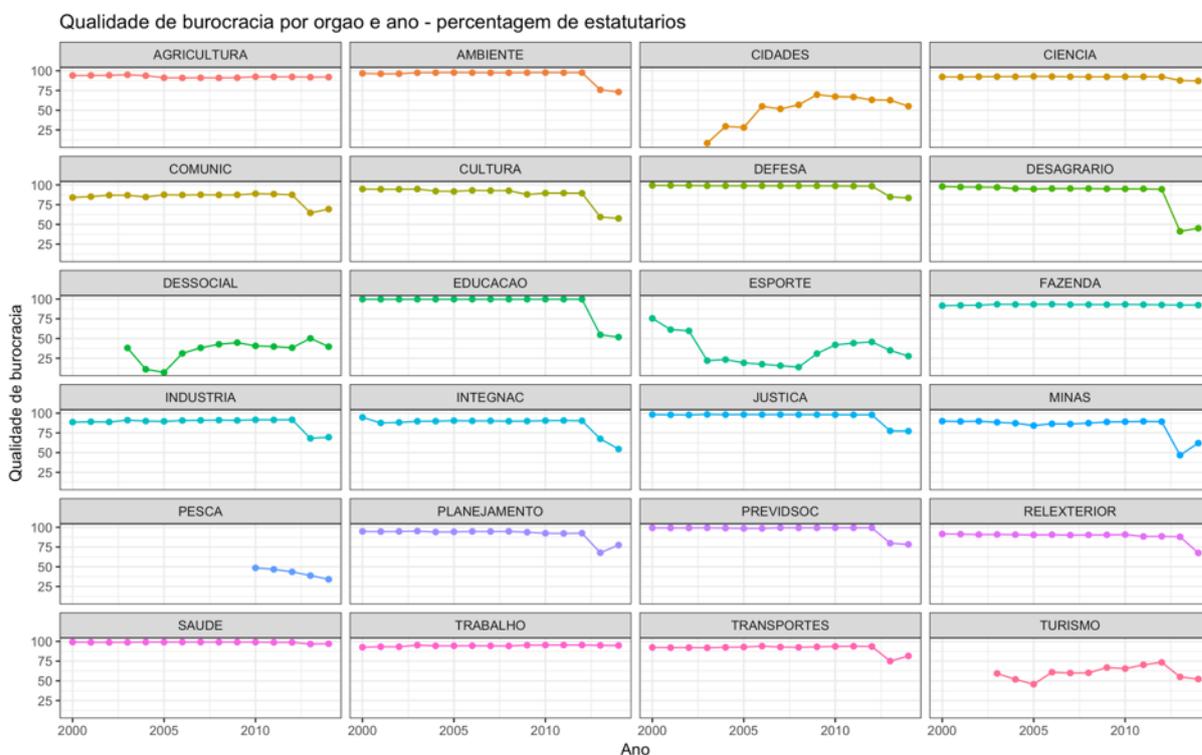
A Figura 18 traz suporte visual para os dados para a primeira *proxy* de qualidade de burocracia. Claramente há diferenças significativas entre ministérios. A média de escolaridade superior é de 31.47% dos servidores, sendo o mínimo 0.3%, para os anos 2004 e 2005 de Desenvolvimento Social, e o máximo 72.9% do ministério da Fazenda em 2007.

Alguns ministérios, como Defesa e Transportes, possuem a curva de frequência consistentemente baixa de servidores com escolaridade superior, caso oposto de Relações Exteriores e Fazenda, em que a curva é consistentemente alta. Em termos de médias, as médias mais baixas são de Justiça, com 13.47%, e Esporte com 14.03%. As médias mais altas são 64.48% de Relações Exteriores e 67.47% da Fazenda, confirmando a inspeção visual inicial.

Algumas das variações dos outros ministérios podem ser explicadas simplesmente pela disposição dos dados. Educação por exemplo é composto por diversas unidades sub-nacionais, como institutos e universidades. Quando é feita a desagregação de dados em 2012, podemos isolar somente os servidores do ministério, o que gera uma grande diferença do padrão ao longo da série. Outros ministérios mais centralizados na administração direta não sofrem deste efeito.

Há também o caso de ministérios criados durante a série temporal, como Cidades, Pesca e Desenvolvimento Social. Para os primeiros dois a três anos após a criação, as informações sobre os servidores não são completas, sendo mais confiáveis após este período inicial. Em acréscimo ao Turismo, esses quatro ministérios não estão presentes em toda a série temporal do trabalho, o que os retirou dos cálculos de médias desta e das próximas seções do capítulo.

**Figura 19 - Qualidade de burocracia por ministério e ano - Proporção de servidores estatutários no Brasil (2000-2014)**



Fonte: elaboração própria

Já para a *proxy* proporção de servidores estatutários as médias são mais altas, e as variações mais marcantes. A proporção foi calculada a partir do total de

funcionários de cada órgão e a quantidade de funcionários em cargo comissionado - DAS. O quantitativo total é dado pela quantidade de servidores ativos vinculados ao ministério, e dele é subtraído o quantitativo de servidores cedidos, em lotação provisória, anistiados públicos e privados, e estagiários (segundo nota do próprio Boletim Estatístico).

É sempre esperado que haja mais funcionários estatutários, então análise de valores absolutos não é tão efetiva quanto a comparação intra e inter-ministerial. A média desta *proxy* já evidencia isso: 83.7%, sendo o número mínimo 7.04% para Desenvolvimento Social em 2005 e o máximo 99.76% para Educação em 2011.

As maiores médias de servidores estatutários são do ministério da Saúde, com 98.69%, e o ministério da Defesa com 96.94%. As menores médias, por sua vez, são do ministério do Esporte, com 35.52%, e bem distante deste o ministério de Minas e Energia, com 83.66%.

Ministérios mais antigos na série temporal possuem quadro de carreira mais sólido, e os ministérios em período de recém-criação tem corpo de servidores nomeados mais presente, como ocorreu com Cidades, Desenvolvimento Social e Pesca. O próprio Boletim Estatístico, para essas ocasiões, classifica grande proporção dos dados como “Não há informação”.

Um caso interessante de se ilustrar é o do ministério de Esporte e Turismo, separado em duas pastas em 2003. Turismo já nasce com 59.37% de funcionários estatutários, enquanto Esporte passa por uma queda após a divisão, de 59.69% em 2002 a 21.95% em 2003, levando a crer que o quadro mais qualificado de servidores estava setorialmente alocados em Turismo.

É visível no painel que em alguns ministérios há uma queda na proporção a partir de 2013. Isso provavelmente se dá pela mudança de disponibilização de dados agregados para desagregados que mencionei anteriormente.

### 3.3 - Componentes políticos intrínsecos

Até agora ao remeter ao Executivo trabalhei as dimensões teóricas de delegação/controlado e a burocrática. Podemos considerar que ambas tratam do lado mais funcionalista do Executivo. Um erro facilmente cometido ao estudar o Poder Executivo é focar no aspecto funcional e esquecer do elemento puramente político que povoa essa organização.

Por isso, é importante inserir como fatores explicativos para o meu problema determinados componentes políticos. Abordo aqui dois desses fatores: a saliência ministerial (para o presidente) e a distância ideológica (entre ministro e presidente). Ambos se relacionam com as preferências dos atores.

Em teorias de coalizão para o parlamentarismo, um argumento teórico com forte ratificação empírica é a de que os partidos podem exigir quantidade de ministérios proporcional ao preço que eles representam no Congresso, o número de cadeiras que o partido possui (Gamson, 1961). Essa proporcionalidade foi trazida ao contexto brasileiro com o nome de coalescência (Amorim Neto, 2000).

Uma das críticas que o autor recebeu é que o cálculo de coalescência e mesmo o conceito de proporcionalidade não levava em consideração as diferenças de importância entre ministérios. Número de pastas como maximização de preferência, como Gamson defende, faz parte da perspectiva *office-seeking*, mencionada no capítulo 2, em que o cargo era fim último para o partido. Relembro que o contra-ponto é a perspectiva *policy-seeking*, em que importa mais as políticas específicas a que o partido terá acesso.

Em estudo empírico, Warwick e Druckman (2001) incorporam a importância ministerial para analisar a proporcionalidade de distribuição de ministérios, conciliando assim a crítica à Gamson. Batista (2017) foca nas diferenças de importância ministerial no Brasil, através de uma medida composta baseada nas dimensões *policy*, *office* e *budget*.

Saliência é a importância relativa que determinado tema tem para o ator em questão, quando comparado com outros temas. Por exemplo, partidos políticos podem considerar determinadas áreas de política mais salientes que outras (Humphreys e Garry, 2000). Muitos trabalhos utilizam manifestos partidários para

identificar posição sobre preferências, e é com base neles que Batista e Vieira (2016) mensuram saliência de áreas temáticas no legislativo brasileiro para os partidos.

Como podemos aplicar a saliência ministerial à dinâmica interna do Executivo? Pensando no monitoramento, Thies (2001) levanta a hipótese de que os partidos tenderiam a monitorar com mais afinco aquelas pastas de maior saliência que foram alocadas para outros partidos.

Com exceção de Batista e Vieira (2016), que diferenciam os monopólios temáticos entre os partidos e consideram variação no tempo, todos os trabalhos que citei aqui tomam a saliência ministerial como absoluta: determinada pasta é mais importante, não importa a quem. Isso afeta também as estratégias metodológicas adotadas para mensurar saliência.

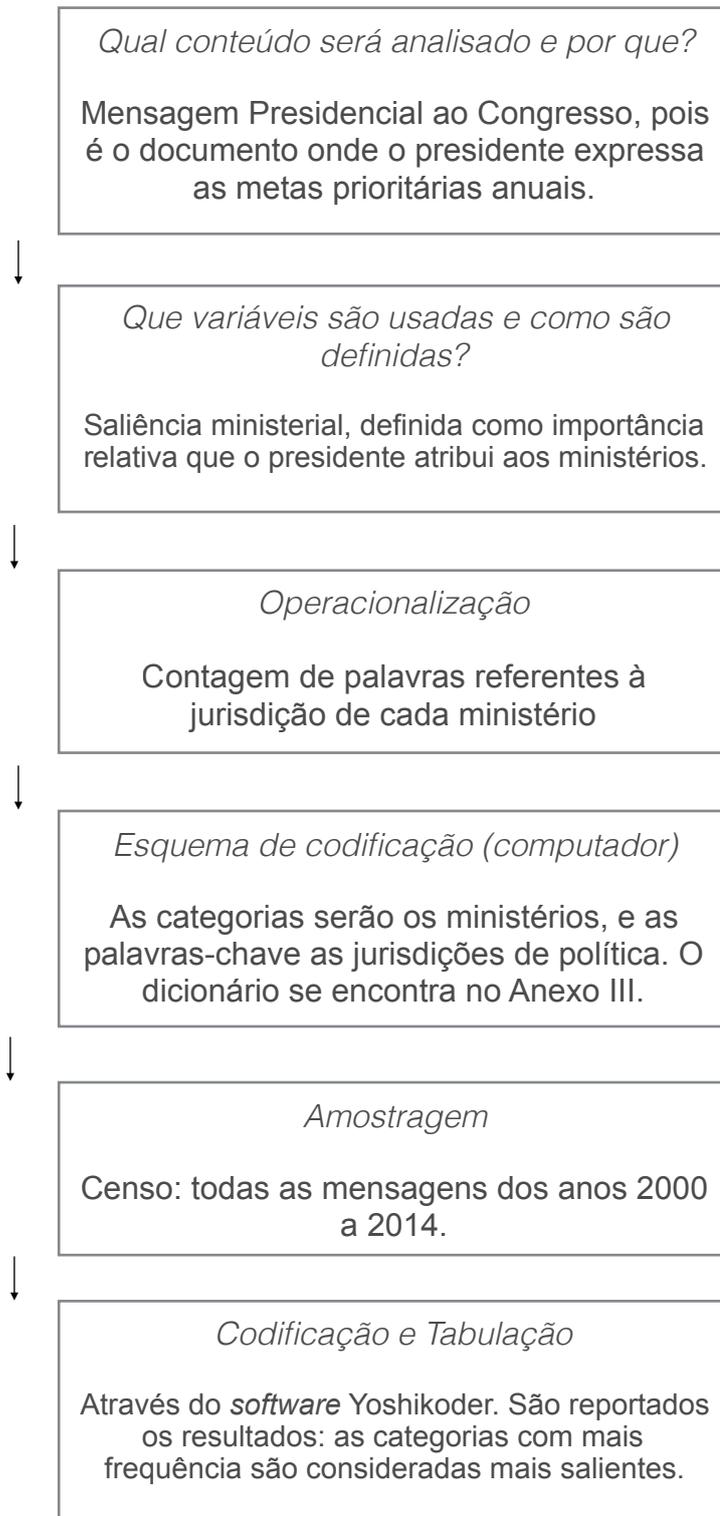
O ator primário e mandante do meu modelo é o presidente. É dele que partem as principais estratégias abordadas neste trabalho, e o principal manipulador de recursos para que seus objetivos sejam alcançados. À vista disso, é crível que as políticas que lhe são mais salientes sejam prioritárias ao pensar execução de metas - a performance ministerial.

Portanto, é tomando o presidente como base que devo mensurar saliência ministerial neste trabalho, assumindo que ele atribui diferentes valias aos ministérios, e que isso muda de um ano para outro. Empiricamente, posso encontrar esses elementos na Mensagem Presidencial ao Congresso. É um documento oficial emitido ao início de cada ano pelo presidente ao Congresso, em que ele presta contas das ações do Executivo do ano anterior e dá as metas e prioridades para o ano vigente. Na Biblioteca da Presidência, estão disponibilizadas todas as Mensagens desde 1891.

A ideia de usar a Mensagem parte de Arnold, Doyle e Wiesehomeier (2017), que utilizam este mesmo documento para identificar os compromissos legislativos que os presidentes latino-americanos adotam, e também a sua *policy position*.

Seguindo o fluxograma prático do processo de análise de conteúdo de Neuendorf (2002), delinheio essa escolha teórica e metodológica na Figura 20:

**Figura 20 - Processo de Análise de Conteúdo**

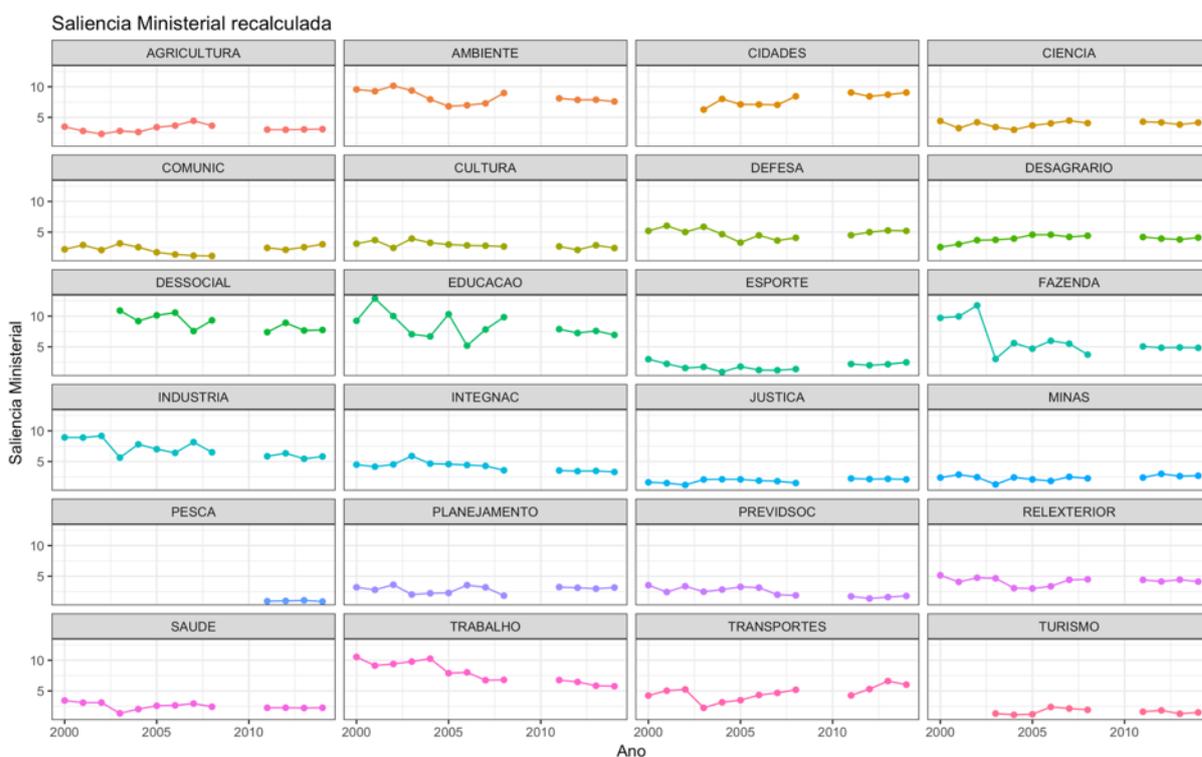


Fonte: elaboração própria, com base em Neuendorf (2002)

A operacionalização é: somar o total de palavras de todas as categorias por ano e tirar a proporção das palavras para os ministérios individuais. Essa proporção anual vai ser a saliência, ministérios com maior proporção são comparativamente mais salientes. Devido à impossibilidade de tratar os arquivos de 2009 e 2010, esses anos serão considerados *missing*. Mais detalhes sobre o processo de operacionalização estarão em Coelho, Lamounier e Guerra (2018)<sup>15</sup>. O dicionário de verbetes se encontra no Anexo III.

No painel de gráficos da Figura 21 abaixo temos a evolução individual de cada ministério:

**Figura 21 - Saliência Ministerial por órgão e ano no Brasil (2000-2014)**



Fonte: elaboração própria, com dados de Coelho, Lamounier e Guerra (2018, *forthcoming*)

Como saliência é uma medida relativa, e as porcentagens de todos os ministérios ao ano somadas resultarão em 100%, não faz sentido olhar a média total. Individualmente, o valor máximo de saliência de um ministério é 12.88% para Educação em 2001, e o mínimo é 0.86% para Pesca e Aquicultura em 2014. É possível notar interessantes variações não só entre ministérios como também dentro

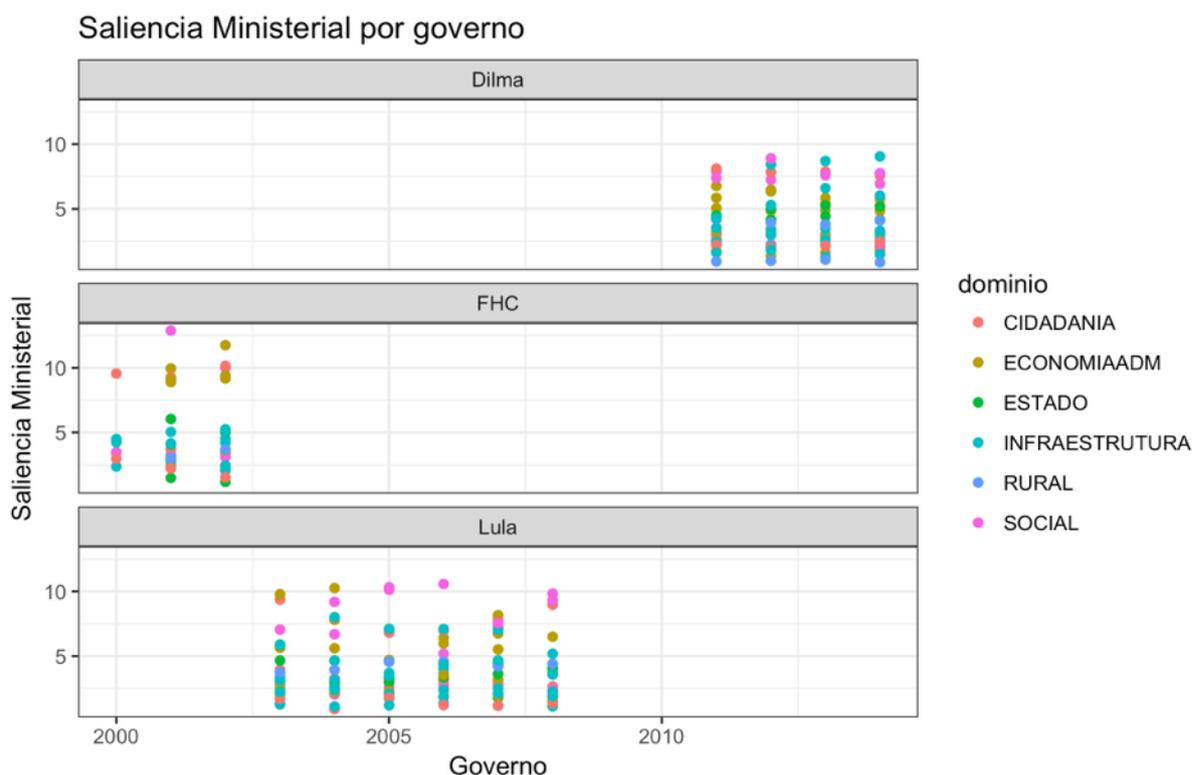
<sup>15</sup> Nota de pesquisa, a publicar.

da série temporal de cada um. Alguns órgãos são inerentemente menos salientes de forma geral, como os ministérios da Pesca, Esporte e Agricultura.

Já Trabalho, Educação e Indústria apresentam melhores curvas de saliência. Fazenda apresenta uma queda significativa na troca de governos de FHC para Lula, e Desenvolvimento Agrário caminha inversamente, tendo um leve aumento de saliência neste mesmo período.

Para comparar melhor as diferenças entre governos sem prejuízo da visualização dos dados, eu divido os ministérios em domínios, ou grupos de política, vide os gráficos da Figura 22 abaixo:

**Figura 22 - Saliência Ministerial por governo e domínios no Brasil (2000-2014)**



Fonte: elaboração própria, com dados de Coelho, Lamounier e Guerra (2018. *forthcoming*)

Pelos gráficos é possível visualizar como os presidentes possuem relações diferentes com os distintos domínios de política. No governo FHC os ministérios do grupo de Economia e Administração estão em níveis mais altos de forma geral, assim como os dois primeiros anos do governo Lula. A partir de 2005, o domínio de políticas sociais domina. No governo Dilma o domínio Rural figura entre os mais

baixos valores, enquanto Infraestrutura toma à frente da saliência, com as políticas sociais logo em seguida.

O segundo componente político é a distância ideológica (entre ministro e presidente). Como havia dito, ambos os componentes se referem a preferências. Qual a diferença entre os dois? Se a saliência é a importância relativa dada por uma preferência, a ideologia se refere ao conjunto de preferências, e o ponto ideal para o ator quando consideramos essas preferências num espectro (Humphreys e Garry, 2000).

Ideologias são grupos de ideias e proposições internamente consistentes, tomadas como base para escolhas feitas em grupo, sinalizando como e o que escolher, e provendo a “linguagem pela qual os grupos debatem e discordam” (Hinich e Munger, 1996). Neste raciocínio, a ideologia serve como prescrição para decisões dos atores, e podemos atribuir expectativa de decisão aos grupos de acordo com suas ideologias.

Aplicando esse conceito, temos os partidos políticos sendo guiados por uma ideologia. A diferença entre as ideologias de um par de partidos é chamada de distância ideológica. O esperado é que partidos mais próximos ideologicamente se aliem, mas para que se construam maiorias e coalizões sejam formadas muitas vezes essa lógica não é aplicada.

Amorim Neto (2004) identifica historicamente no Brasil uma grande tendência a coalizões com certo nível de heterogeneidade ideológica. Partindo para possíveis efeitos desse fenômeno, temos evidências empíricas de outros países mostrando que quando a coalizão é ideologicamente compacta o governo é mais estável (Laver, 1998).

De maior interesse para minha variável dependente, temos estudos mostrando que, em alguns casos, posicionamento ideológico mais extremo pode influenciar a performance da agência. Lewis (2008) identifica diferenças de percepção de performance entre democratas e republicanos no Executivo norte-americano. Já James, Petrovsky, Moseley e Boyne (2015), com medida similar, não encontram associação entre a ideologia e a performance nas agências britânicas.

Os custos de transação entre os agentes, entretanto, são assimilados. Se ideologia afeta as escolhas de um grupo, distância ideológica tem potencial de gerar conflito entre atores no processo decisório. Pensando então que quanto mais distantes ideologicamente forem os agentes no comando do ministério e o presidente, maiores serão os custos de transação e também a probabilidade de gerar prejuízo na performance da agência.

Nos dois mandatos de FHC, a coalizão de governo tinha composição ideológica mais compacta do que as do governo de Lula e Dilma. Para estes últimos temos partidos como o PMDB e o PP mudando de status de oposição para governo com a entrada no gabinete em meados do primeiro mandato Lula, embora o comportamento legislativo desses partidos não tenha sofrido grandes mudanças (Zucco e Lauderdale, 2011).

O ideal seria comparar as distâncias ideológicas entre todos os agentes, mas como a minha limitação empírica de não possuir tal medida para os agentes burocratas me impede disso, opto por calcular a distância entre o ministro e o presidente, através das ideologias de seus partidos. Zucco (2011) mostra empiricamente como no Congresso brasileiro há certa consistência de avaliação da própria ideologia e de seus parceiros pelos parlamentares, o que funciona para validar essa escolha.

Os dados de ideologia são de Zucco e Power (2018, *forthcoming*)<sup>16</sup>, a partir de entrevistas feitas com elites parlamentares a cada legislatura, o que para meu espaço temporal acontece em 1997, 2001, 2005, 2009 e 2013. A distância euclidiana foi calculada com base na fórmula de Batista (2014):

$$\sqrt{(P_{ppj} - P_{pci})^2}$$

em que:

$P_{ppj}$  = Posição ideológica do partido do presidente na coalizão  $j$ .

$P_{pci}$  = Posição do partido  $i$  na coalizão  $j$ .

A distância vai de 0 a 1, sendo 1 o mais distante ideologicamente possível. Como não existe a mensuração de ideologia para ministros não-filiados, foi

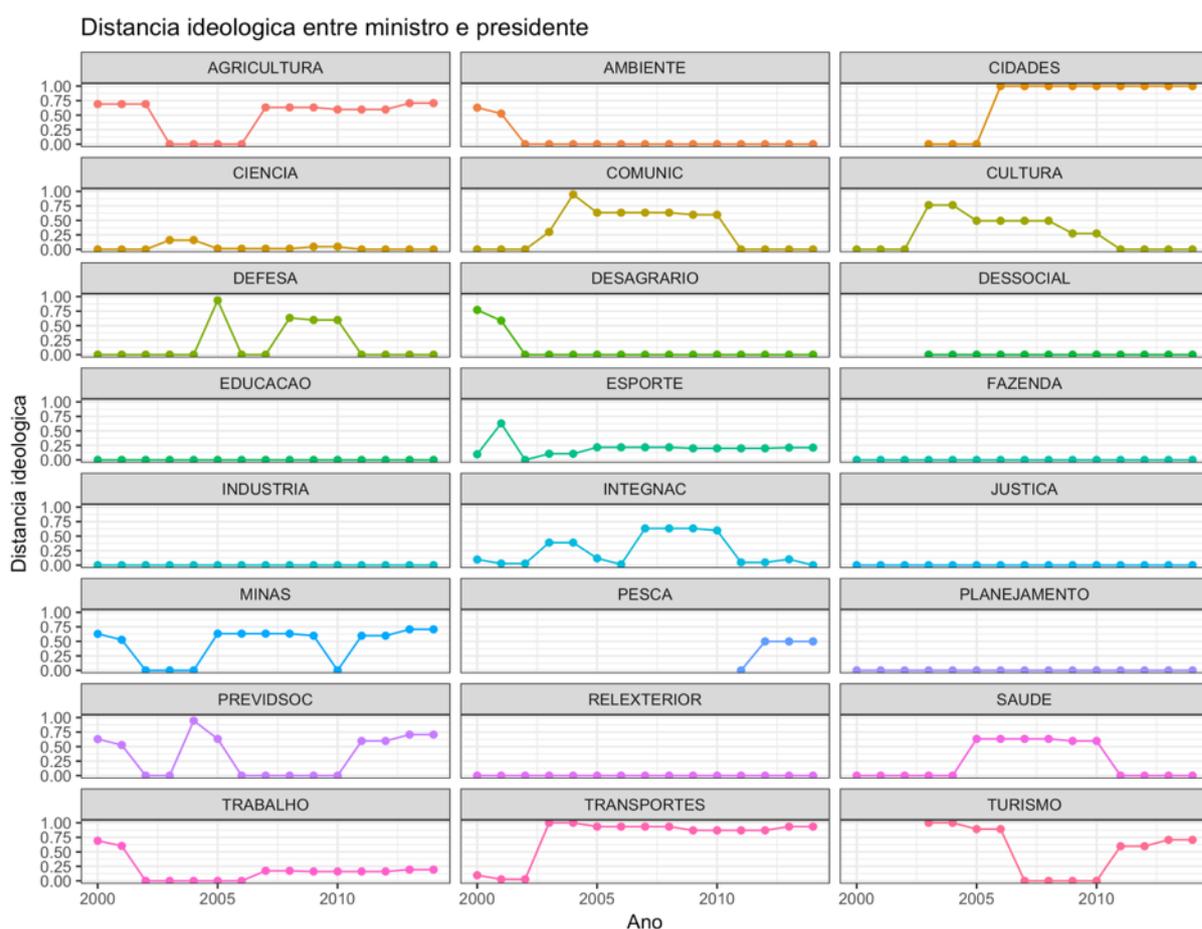
---

<sup>16</sup> Os dados foram disponibilizados pessoalmente por Cesar Zucco, antes de sua publicação.

considerada distância 0 entre estes e o presidente. O painel de gráficos da Figura 23 abaixo traz os resultados.

Alguns órgãos, que podem ser considerados como centrais para os presidentes depois de analisar a saliência ministerial, são de exclusividade de seu partido, apresentando sempre ministros de distância ideológica 0, como Educação, Fazenda e Indústria.

**Figura 23 - Distância ideológica entre ministro e presidente, por ministério e ano no Brasil (2000-2014)**



Fonte: elaboração própria, com base nos dados de Zucco e Power (2018, *forthcoming*)

Importante notar que ministérios como Relações Exteriores e Defesa o mais comum é que técnicos da área, como diplomatas, assumam o posto de ministro. É notável também que ministérios como Transportes e Cidades, com grande potencial de *pork* devido à natureza de políticas de infraestrutura, estão regularmente nas mãos de ministros com grande distância ideológica do presidente.

É visível também uma grande estabilidade das linhas dos gráficos, em especial a partir do governo Lula. O que acontece é que muitas vezes, em determinados ministérios, havia a troca de ministro mas não a troca de partido. O ministério do Trabalho, predominantemente do PDT, é um bom exemplo.

### **3.4 - Sumário**

O objetivo deste capítulo foi perseguir explicações para as diferenças de performance ministerial. Resumindo os argumentos levantados até agora:

- O Comando Monitorado, que combina ministro partidário e secretário-executivo burocrata, representa mais controle do presidente sobre o processo decisório dentro do ministério.
- Burocracia mais qualificada permite melhor capacidade para implementação de políticas.
- Ministérios mais salientes para o presidente mobilizam movimentação de recursos para seu melhor desempenho.
- Distância ideológica entre o ministro e o presidente tem grande potencial de gerar conflitos no processo decisório interno.

O próximo capítulo inicia recapitulando os argumentos teóricos, onde irei operacionaliza-los em formato de hipóteses a serem testadas empiricamente.

## 4 ALWAYS PASS ON WHAT YOU HAVE LEARNED<sup>17</sup>

---

“Many of the truths that we cling to depend on our point of view” (Mestre Yoda, Star Wars Episódio VI).

Este capítulo concretiza os esforços deste trabalho, realizando os testes necessários para responder a minha pergunta inicial: a relação entre política e burocracia importa para a performance ministerial? Ao fim espero encontrar as respostas que busco.

A primeira seção do capítulo recupera brevemente os argumentos teóricos para operacionaliza-los. A segunda seção traz o desenho de pesquisa explicativo, justificando a escolha de técnicas econométricas a partir do tipo de resposta e dos tipos de variáveis que possui. A terceira e última seção apresenta os resultados encontrados através desses testes.

### 4.1 Mecanismos causais e hipóteses

Os últimos três capítulos desenvolveram progressivamente meus argumentos teóricos a respeito dos fatores explicativos e descritivos do fenômeno. Esta seção tem o objetivo de sistematizar resumidamente esse esforço, transformando os argumentos em hipóteses testáveis. O Quadro 8 abaixo resume a principal literatura concernente e meus argumentos resultantes de sua discussão:

---

<sup>17</sup> Mestre Yoda, Star Wars, Episódio IV.

## Quadro 8 - Principais Argumentos do Debate Teórico

Dimensão	Determinante	Principais Autores	Argumento
Controle e delegação <i>A composição do alto escalão dos ministérios representa o nível de controle do presidente sobre a agência</i>	Combinação Ministro e Secretário-Executivo -> Comando	Pereira, Praça, Batista e Lopez (2015); Lewis (2008); Thies (2001)	O Comando Monitorado traz melhor performance para o ministério.
Burocrática <i>A capacidade burocrática de execução de políticas nos órgãos de governo é crucial para performance</i>	Qualidade da burocracia	Bersch, Praça e Taylor (2016); Batista (2015).	Ministérios com burocracia qualificada apresentam melhor performance.
Política <i>Uma pasta importante pode gerar maior mobilização de recursos por parte do presidente.</i>  <i>Aspectos de conflito político podem resultar em ações menos eficientes.</i>	Saliência	Batista (2017); Arnold, Doyle e Wiesehomeier (2017); Thies (2001)	Ministérios mais salientes para o presidente terão melhor performance
	Distância ideológica	Zucco e Lauderdale (2011); Amorim Neto (2004), Laver (1998)	Quanto maior a distância ideológica entre o ministro e o presidente menor a performance do ministério

Fonte: elaboração própria

Diante dos argumentos baseados em toda a discussão teórica vista até agora, as hipóteses são:

### HIPÓTESES

H1: O Comando Monitorado traz melhor performance aos ministérios.

H2: Quanto maior a qualidade da burocracia, espera-se melhor performance.

H3: Quanto maior a saliência do ministério para o presidente, espera-se melhor performance

H4: Quanto maior a distância ideológica entre o ministro e o presidente, espera-se pior performance

Para a hipótese que representa a relação entre política e burocracia, como dado no capítulo 1, temos o termo interativo: Comando\*Qualidade, em que:

H5: quanto menor a qualidade de burocracia do ministério, maior o efeito do comando monitorado para a performance ministerial

As hipóteses refletem o que a teoria discutida espera sobre seu efeito na performance das agências, não necessariamente funcionando como rivais. A interação também foi escolhida com base na delimitação teórica deste trabalho, que permitiu identificar o mecanismo de alteração de efeito.

## **4.2 Desenho de pesquisa**

A pesquisa está estruturada em torno de um desenho explicativo (*a relação entre política e burocracia importa para a performance ministerial?*). A unidade de análise é o ministério, tomando como casos todos os ministérios do Executivo brasileiro. A escolha pela população em vez de uma seleção de casos se dá pela limitação do universo.

As unidades de observação serão o ministério/ano. A justificativa para isso é que o exercício financeiro (o período de execução orçamentária) é contabilizado anualmente. O número total de casos é aproximadamente 360, não incluídos nesse total os casos *missing* e os anos em que alguns ministérios não existiam. O desenho de pesquisa é resumido no Quadro 9 abaixo:

### Quadro 9 - Desenho de pesquisa

<b>População</b>	Ministérios brasileiros por ano, de 2000 a 2014 (n ≈ 360)
<b>Técnica de pesquisa</b>	Estatística descritiva, ANOVA, <i>matching</i> , regressão em painel com efeitos fixos, termos interativos.
<b>Variáveis</b>	Dependente: performance ministerial
	Independentes: Comando, Saliência ministerial, Distância ideológica, Qualidade da burocracia
	Controles: Contingenciamento orçamentário, Ciclo eleitoral, partido do presidente
	Fontes: Ministério do Planejamento, Biblioteca da Presidência, Lei de Acesso à Informação, fontes secundárias (ver quadro 2)

Fonte: elaboração própria

A utilização de observações repetidas caracteriza um painel, que é um estudo comparativo no tempo. O exercício comparativo será feito não só da unidade ministerial ao longo do tempo mas também entre as unidades no período do exercício financeiro - comparação no espaço. Ou seja, meu nível de observação é intra-sistemática mas utilizando-se de dimensão temporal tanto diacrônica como sincrônica, o que torna a análise uma *Time-Series Cross-Section*.

A pergunta de pesquisa implica um desenho de pesquisa que busca causalidade, necessitando portanto, de teste de hipóteses.

$$\hat{y} = \gamma_0 + \beta_x x + \beta_z z + \beta_{xz} xz + \varepsilon$$

A operacionalização das variáveis foi explicada a fundo nos capítulos 2 e 3, e sua sistematização está disposta no Quadro 10 abaixo:

### Quadro 10 - Variáveis (continua)

Variável	Nome	Proxy	Mensuração	Relação esperada	Fonte
Dependente	Performance ministerial	Porcentagem de ações anuais executadas	razão	-	Ministério do Planejamento, Santos e Batista (2017)
Independente	Comando	Combinação de ministro e secretário-executivo	categórica - <i>dummy</i>	positiva	Biblioteca da presidência; Pereira, Praça, Batista e Lopez (2015); Ministérios

Independente	Saliência	Porcentagem de palavras referentes à jurisdição do ministério	razão	positiva	Elaboração própria com base nas Mensagens Presidenciais
Independente	Distância ideológica	Ideologia construída a partir de <i>surveys</i>	ordinal	negativa	Elaboração própria com base em Zucco (2018, <i>forthcoming</i> )
Independente	Qualidade de burocracia	Porcentagem de servidores com escolaridade superior	razão	positiva	Boletim Estatístico de Pessoal
		Porcentagem de servidores estatutários sobre o total	razão	positiva	Lei de Acesso à Informação, Boletim Estatístico de Pessoal
Controle	Contingenciamento orçamentário	Proporção de recursos contingenciados	razão	-	Lei de Acesso à Informação
Controle	Ciclo eleitoral	Código para cada ano do mandato	ordinal - <i>dummy</i>	-	-
Controle	Partido do presidente	Se o ministro é filiado ao partido do presidente	<i>dummy</i>	-	-

Fonte: elaboração própria

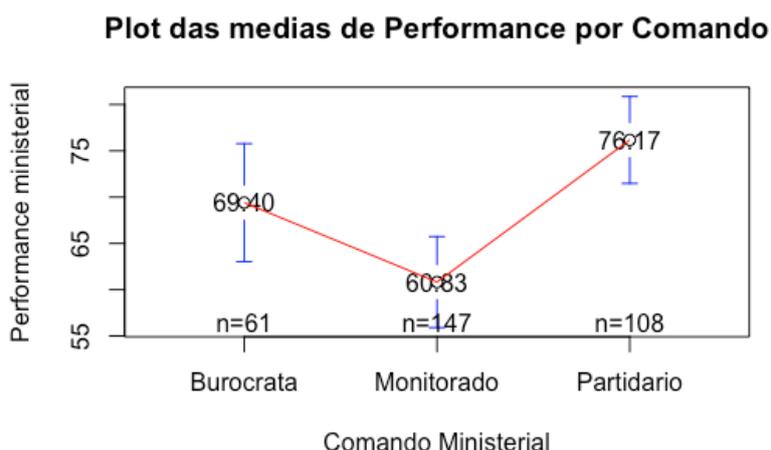
## 4.3 Resultados

### 4.3.1 ANOVA

A minha principal variável independente (Comando) tem mensuração categórica, e a variável dependente (Performance ministerial) é contínua. Nesse tipo de situação, a análise de variância é mais adequada para estimar efeitos. Ela é equivalente à análise de regressão em que as categorias da variável independente são transformadas em distintas variáveis *dummy* do ponto de vista matemático (King, 1986; Pennings, Keman e Kleinnijenhuis, 2006).

Primeiramente preciso saber se a média da variável Performance ministerial difere por tipo de comando ministerial. A ANOVA identifica através de comparação de médias se a variável nominal ou a interação entre suas categorias possuem algum tipo de efeito com significância estatística na variável contínua, embora não diga com a precisão da regressão o tamanho do efeito sob certas condições (Pennings, Keman e Kleinnijenhuis, 2006).

**Gráfico 8 - Comparando médias por Comando Ministerial no Brasil (2000-2014)**



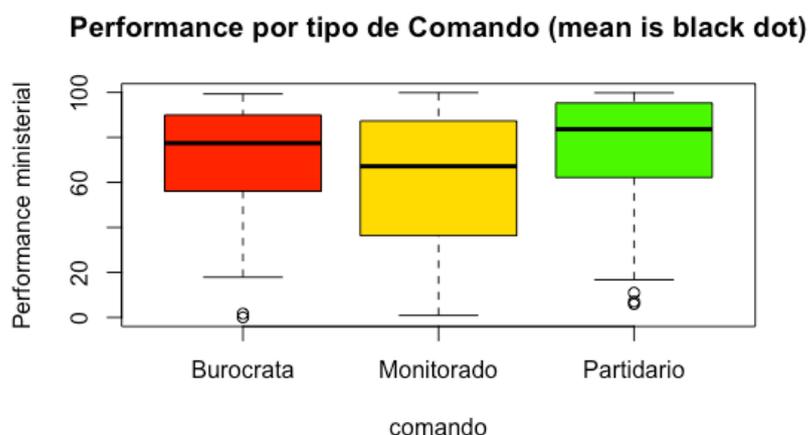
Fonte: elaboração própria

O gráfico acima mostra como as médias mudam para cada categoria. A forma bivariada da ANOVA calcula as médias da variável dependente para cada grupo da variável categórica e estima se as diferenças entre médias são

significantes, padronizando os dados através da variância de cada grupo. A significância das variâncias entre os grupos e dentro cada grupo indica a probabilidade de que as diferenças observadas sejam apenas erro amostral da seleção aleatória (Babbie, 2010).

Em uma análise impulsiva seria possível concluir que cada tipo de Comando possui uma média distinta de Performance em comparação com os outros. É perceptível em primeira impressão que há uma inversão do que era esperado de acordo com a teoria: as médias mais altas de Performance estão no grupo do Comando Partidário, e as menores no grupo de Comando Monitorado. Contudo, ao inserir a dispersão observada da variável dependente, encontro a seguinte distribuição:

**Gráfico 9 - Média e variância por Comando no Brasil (2000-2014)**



Fonte: elaboração própria

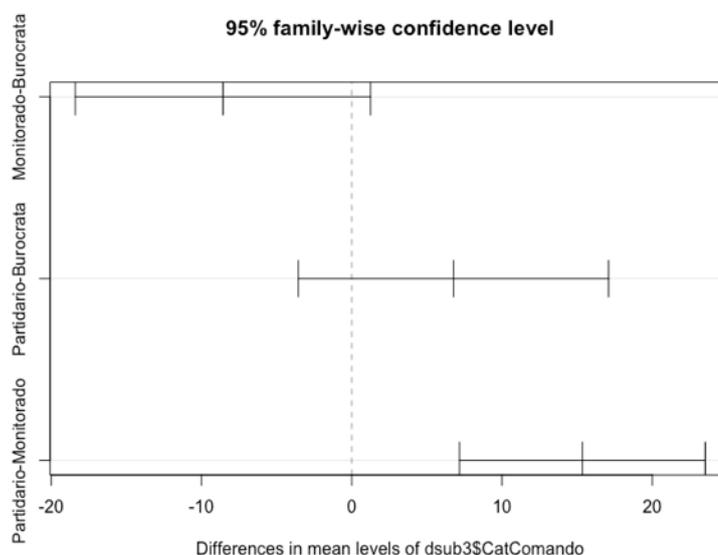
De acordo com o Gráfico 9 acima, é notável que as médias das categorias possuem distintos níveis de variação. Por isso, não posso necessariamente dizer que as categorias possuem médias diferentes. Logo, é necessário o teste da ANOVA.

O teste F foi de 9.926 e o p-valor 6.61e-05, o que denota que há diferença significativa entre as médias, sendo um bom indicativo para meu trabalho. O teste está me dizendo que as médias não são iguais, considerando as variâncias.

Entretanto, há mais de uma categoria nessa variável, o que impede o simples teste de ANOVA de dizer onde estão as diferenças.

Aqui entra o teste *post hoc*, para o meu caso irei utilizar o teste Tukey. Ele executa comparação entre as possibilidades de pares de categorias da variável. O Gráfico 10 a seguir mostra os resultados.

**Gráfico 10 - Teste Tuk**



Fonte: elaboração própria

As diferenças significativas são as linhas do gráfico que não cruzam o eixo 0. A médias significativas é a do par Comando Partidário-Comando Monitorado, com  $p\text{-valor} = 0.0000398$ . Isso significa que essas médias apresentam diferenças significativas entre elas.

Não devo tirar conclusões sobre essa relação além disso, pois o teste ANOVA *one-way* não controla por outras variáveis com potencial efeito sobre a minha dependente. Para isso, a próxima seção realiza os testes multivariados.

#### 4.3.2 Análise multivariada

As variáveis de importância elencadas no capítulo 3, além de *comando ministerial*, são: *qualidade de burocracia*, *saliência ministerial* e *distância ideológica*. A partir de modelos multivariados de painel, tento agora estimar os efeitos dessas

variáveis na performance ministerial. Destaco que, em uma regressão multivariada, variáveis categóricas como a minha Comando são transformadas em *dummies* para cada categoria pelo próprio *software*, para que seja possível interpretar os resultados estatísticos.

O primeiro teste foi feito apenas com regressão linear em painel, sem isolar por nenhum efeito. Faço isso para estimar o quanto minhas variáveis independentes explicam sozinhas a variação da minha variável dependente. Em seguida executo testes com efeitos fixos. Por fim, testo os efeitos quando os dados são pareados.

Como estou lidando com população, não analiso significância por p-valor dos coeficientes de regressão, pois para população o coeficiente dos parâmetros já é seu valor real, e não uma estimativa (Figueiredo Filho et al, 2013). As tabelas de regressão e teste t são reportadas somente no Anexo IV, seguindo ordem de apresentação e possuindo o mesmo título das figuras de coeficientes.

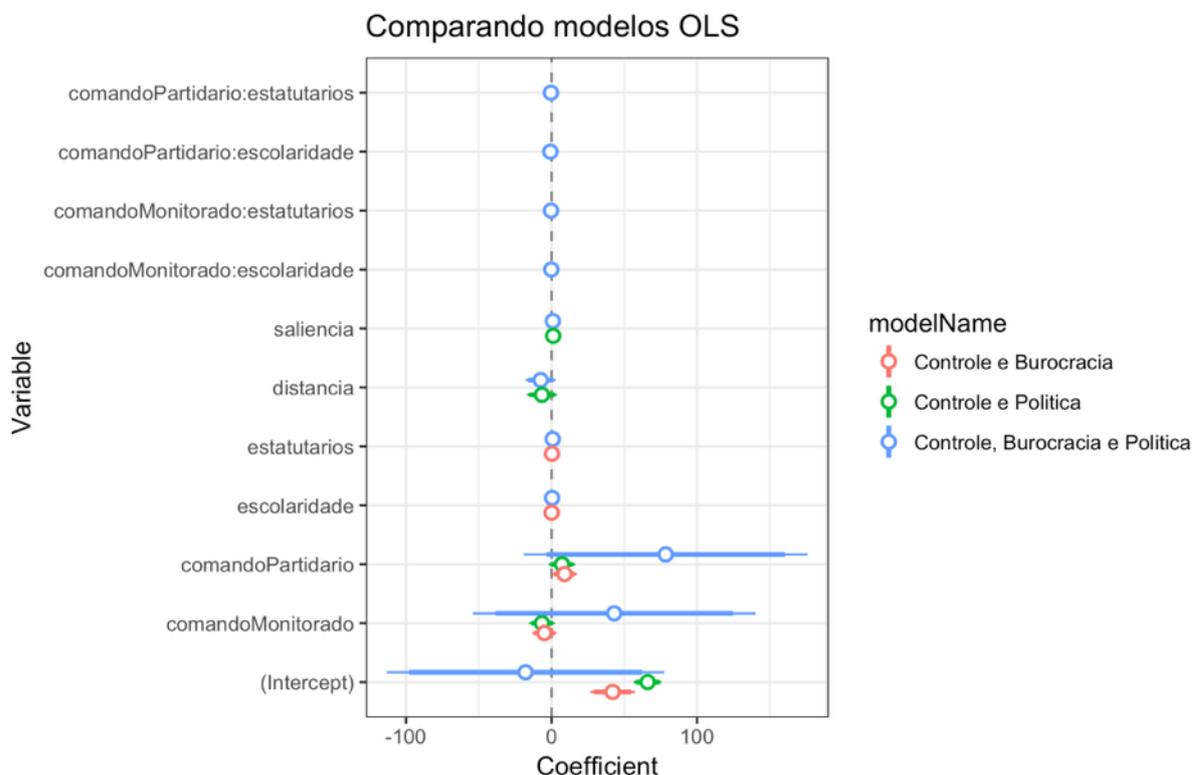
Os modelos seguiram as dimensões teóricas que cito na primeira seção deste capítulo. A dimensão de controle e delegação está em todos eles, em primeiro momento combinada com a dimensão burocrática, em seguida com a dimensão de componentes políticos, para por fim testar os efeitos de todas as variáveis juntas, incluídos os termos interativos. A ideia é exatamente estimar a magnitude de cada dimensão teórica.

#### Estimativa ingênua

Os modelos de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO, ou OLS) seguiram as dimensões teóricas que cito na primeira seção deste capítulo. A dimensão de controle e delegação está em todos eles, em primeiro momento combinada com a dimensão burocrática, em seguida com a dimensão de componentes políticos, para, por fim, testar o efeitos de todas as variáveis juntas, incluídos os termos interativos. A ideia é exatamente estimar a magnitude de cada dimensão teórica.

O Gráfico 11 abaixo traz os coeficientes desses modelos.

**Gráfico 11 - Performance ministerial no Brasil (2000-2014) - Resultados para OLS**



Fonte: elaboração própria

O primeiro modelo, Controle e Burocracia (em vermelho) tem como maior coeficiente a categoria de Comando Partidário, sendo 8.901, contra o coeficiente negativo de -4.911 do Comando Monitorado. Isso significa que o impacto é o oposto previsto na teoria, como foi constatado pela ANOVA.

O movimento de 0 para 1, ou seja de algum outro tipo de Comando para o Comando Partidário aumenta 8.9% a performance ministerial. As duas proxies de qualidade de burocracia mostram pouquíssima magnitude de efeito, sendo 0.038 para escolaridade e 0.285 para proporção de estatuários.

No segundo modelo (em verde) há pouca variação destes coeficientes, sendo -6.597 para Comando Monitorado e 7.163 para Comando Partidário. Saliência ministerial, incluída no segundo modelo, tem efeito modesto: 1.116, indicando que o aumento de 1% de saliência equivale a um aumento de 1.11% na performance

ministerial. Distância ideológica tem uma posição melhor, possuindo -6.576. Isso me diz que sair de distância 0 para um, ou seja, diminuindo proximidade ideológica com o presidente, gera uma redução de 6.57% na performance.

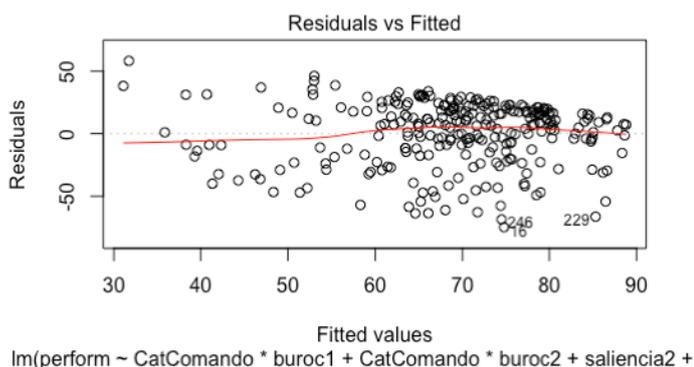
O modelo completo possui coeficientes muito mais expressivos, de tal forma que enviesou a visualização gráfica em comparação com os outros modelos. Respectivamente, os coeficientes de Comando Monitorado e Comando Partidário saltam para 43.084 e 78.485. Levando em conta que isso significa que uma mudança para Comando Partidário gera um aumento de 78% na performance do ministério, o resultado é gigantesco. Contudo, o erro, apontado pelas linhas que saem dos pontos do gráfico, também aumentam muito.

Neste ponto paro de interpretar os coeficientes do resto do modelo para analisar os resíduos, e explicar o porquê desta estimativa não funcionar para os meus dados. Os resíduos podem ser representados pela fórmula:

$$\text{Residual} = y - \hat{y}$$

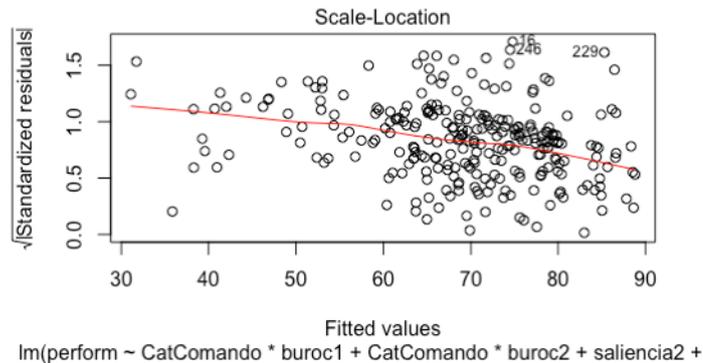
Em que  $y$  corresponde aos resultados reais e  $\hat{y}$  aos preditos. Os resíduos do modelo 3 são reportados nos gráficos 11 e 12 abaixo:

**Gráfico 11 - Resíduos vs valores preditos do Modelo OLS**



Fonte: elaboração própria

## Gráfico 12 - Localização dos resíduos do modelo OLS



Fonte: elaboração própria

Os gráficos mostram como a distribuição dos resíduos não é aleatória, e parece se concentrar mais à frente da curva. Como os meus dados estão em painel, há uma grande possibilidade de os erros da variável dependente estarem correlacionados no tempo, o chamado modelo auto-regressivo. O observado na dependente  $Y_t$ , em que  $t$  = unidade de tempo, depende do que ocorria em  $Y_{t-1}$ , considerando os efeitos externos de  $X_t$  e  $Z_t$ . Ou seja, explicando mudanças na variável em vez de explicar suas posições (Pennings, Keman e Kleinnijenhuis, 2006).

Correlação ao longo do tempo é um problema porque em modelos tradicionais os resíduos são aleatórios, e em dados longitudinais há uma tendência de correlação intra-indivíduo ao longo do tempo. Isso acontece mesmo incluindo mais variáveis no modelo. Se não houvesse correlação entre os resíduos, o modelo MQO serviria, mas para esta circunstância, o certo é controlar pelos possíveis efeitos que não são observados neste modelo.

### Estimativa com efeitos fixos

Neste modelo de painel de população, assume-se que há um efeito não-observado constante no tempo, representado pelo vetor  $C$ . O ideal é isolar esse efeito para que as estimativas das variáveis explicativas observadas sejam

apuradas. O efeito não-observado deve ser uma variável aleatória, e não um parâmetro a ser estimado (Wooldridge, 2002).

Quando o tempo  $t$  representa diferentes períodos de tempo para o mesmo indivíduo  $i$ , o efeito não-observado pode ser atribuído a características da unidade de análise, no meu caso o ministério, que são de certo modo constantes ao longo do tempo (Wooldridge, 2002). Como alguns ministérios só passam a existir durante a série temporal, a configuração é de painel não-balanceado.

O efeito não-observado pode ser tratado como fixo ou aleatório. Para painéis de aplicação micro-econométrica, o efeito fixo significa que é considerada “permitida” uma correlação entre o efeito não-observado  $C_i$  e as variáveis explicativas observadas  $X_{it}$ . Já o efeito aleatório implica que essa correlação não existe (Wooldridge, 2002).

Há algumas formas na literatura para escolher se o melhor modelo é o de efeitos aleatórios ou de efeitos fixos. A que adoto aqui é a quantidade de observações por unidades, segundo recomendação de Clark e Linzer (2013). Para casos intermediários como o meu, 24 unidades e 15 observações por unidade, não-balanceado, usar efeitos aleatórios é recomendado se a correlação entre as variáveis é baixa, caso contrário, o ideal é efeitos fixos. Por segurança, parto para estimação em efeitos fixos.

O modelo de efeitos ou interceptos fixos permite que o intercepto  $\beta$  seja um para cada indivíduo, ministério no meu caso. Nós decompos o resíduo em duas componentes: uma específica para o indivíduo que não varia ao longo do tempo e outra que varie ao longo do tempo. Ou seja, em vez de uma reta estimada para o modelo, cada indivíduo possui sua reta, sendo uma forma ajustada do MQO. Por isso, não é possível através do modelo de efeitos fixos realizar estimações preditas, pois os efeitos para unidades não-observadas são desconhecidas (Clark e Linzer, 2013).

Por conta das estimações fixas, o modelo se torna muito sensível a resíduos, fazendo com que sua variância seja grande. Em compensação, o viés é menor (Clark e Linzer, 2013).

No modelo de efeitos fixos é possível escolher entre um modelo “between” ou “within”. O primeiro fornece frequências de pessoas que em algum momento estiveram na categoria da variável, o segundo mede estabilidade: dado que alguém esteve na categoria x, permaneceram w % do tempo nessa categoria. Foco nas estimativas de modelo “within”.

Foram realizados diversos testes, mudando os parâmetros para cada modelo. Os principais estão disponíveis no Anexo IV. Os reportados aqui são os considerados com melhor ajuste.

Há duas formas de verificar o ajuste de um modelo de regressão. O primeiro é o uso do R2: ele verifica o quão ajustados à linha estimada da regressão são os valores reais. Nas ciências humanas, em que a previsibilidade dos objetos é menor, é esperado que o R2 seja baixo. Para os casos de dados em painel, ainda mais se a variação for mais presente entre casos do que ao longo das séries temporais individuais, o R2 também é comumente baixo.

Outro agravante é que seu uso deve ser sempre associado à análise de gráficos de resíduos, para checar se o ajuste do R2 está de fato indicando uma relação linear. Por todos esses motivos, ele não é o mais indicado para selecionar meus melhores modelos. Parto então para a segunda forma, o teste F: ele indica se as variáveis que incluí no meu modelo melhoraram as estimativas quando comparado ao modelo só com intercepto, que usa a média da dependente. A significância do teste F é o indicativo dessa melhora.

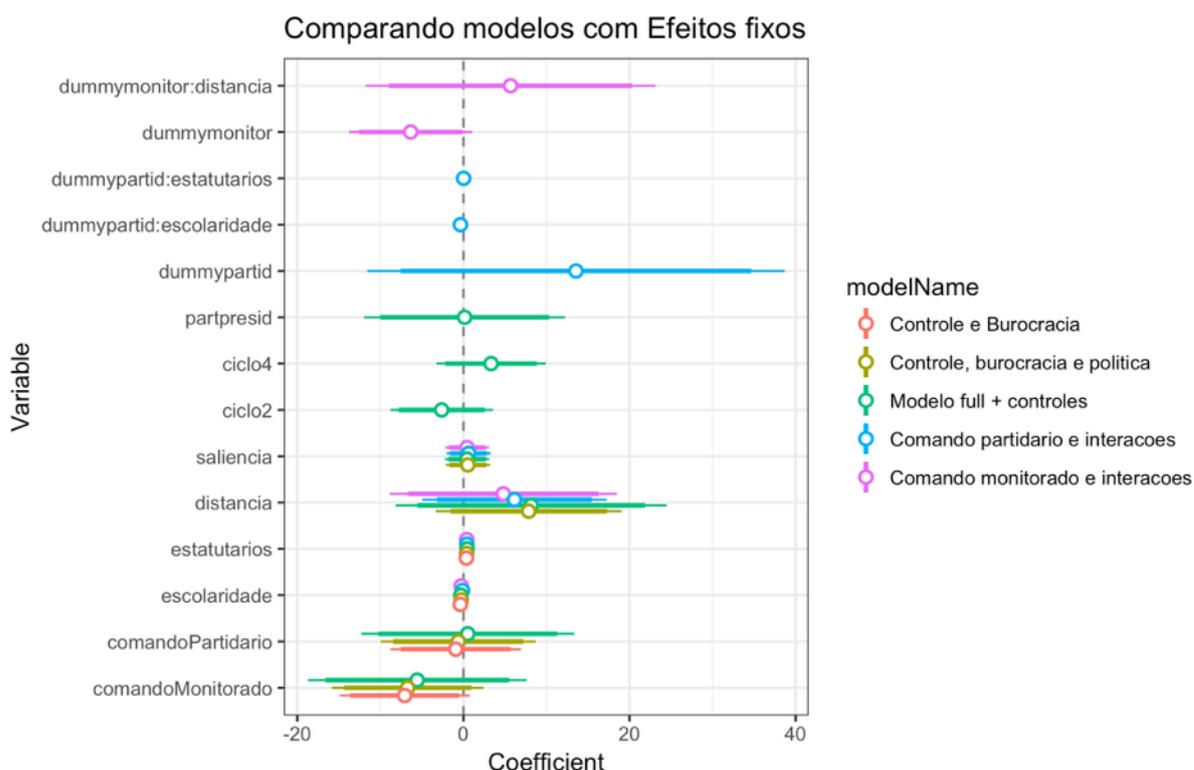
Escolhi reportar cinco modelos: quatro com teste F de p-valor < 0.01, e um com p-valor < 0.05. O primeiro modelo traz apenas as variáveis da dimensão Controle e Burocracia. O segundo inclui as três dimensões teóricas, Controle, Burocracia e Política.

O terceiro modelo, o único com ajuste um pouco menor que os outros, foi escolhido por ser o único que entra com as variáveis de controle: partido do presidente (se o ministro é ou não do partido do presidente); e ciclo eleitoral, que foi dividida em duas dummy, ciclo2 para ano de eleições municipais, e ciclo4 para eleições federais/estaduais. A variável partido do presidente, sempre que inclusa nos modelos, diminuía o teste F.

O quarto modelo adota a *dummy* para Comando Partidário no lugar da categórica Comando ministerial, sendo 1 para Comando Partidário e 0 para os outros tipos. São incluídas interações com as proxies de qualidade de burocracia. O quinto e último modelo usa a *dummy* de Comando Monitorado, e inclui uma interação com distância ideológica.

O Gráfico 13 abaixo traz os coeficientes e erro-padrão desses modelos:

**Gráfico 13 - Performance ministerial no Brasil (2000-2014) —  
Resultados para Efeitos fixos**



Fonte: elaboração própria

*H1: O Comando Monitorado traz melhor performance aos ministérios.*

Os três primeiros modelos trazem a variável Comando como categórica, o que implica que o *software* transforma as categorias em *dummies*, tendo uma categoria como referência. Neste caso, a categoria de referência é o Comando Burocrata.

A primeira evidência que encontro são os coeficientes negativos de Comando Monitorado. Eles me dizem que a mudança do Comando Burocrata para o Comando Monitorado gera perdas na performance ministerial. As magnitudes e erros dos coeficientes dos três modelos são similares, apresentando respectivamente -7.064, -6.717 e -5.567. Os coeficientes indicam a perda percentual na performance quando ocorre a mudança da categoria de referência para a observada: em torno de 7%, 6.7% e 5.5%.

No último modelo, Comando Monitorado é uma *dummy* própria, sem categoria de referência: 1 equivale a Comando Monitorado e 0 a todos os outros Comandos. O tamanho do efeito não muda muito, com coeficiente -6.344, mas o erro tem uma leve diminuição em relação aos anteriores.

Comando Partidário, em contra-partida, apresenta algumas diferenças significativas entre modelos. Nos modelos vermelho e amarelo, seu sinal é negativo. Ou seja, assim como o caso do Comando Monitorado, quando há a mudança do Comando Burocrata para o Comando Partidário, há perdas de performance. No entanto, é uma perda de menor magnitude, tendo respectivamente coeficientes de -0.924 e -0.620.

A magnitude baixa permanece no modelo full + controles, mas o sinal agora é positivo, representando um aumento percentual de 0.52% na performance na passagem de Comando Burocrata para Comando Partidário. O quarto modelo, em azul, também possui direção positiva para esta variável, agora codificada como *dummy* sem referência. Contudo, o tamanho do efeito sobe para 13.554, assim como seu erro, que sai da faixa entre 4 e 6, saltando para 12.824.

Apesar de ser esperado após os resultados da ANOVA, destaco que esses resultados refutam a minha hipótese principal. Comando Partidário mostrou melhores médias do que Comando Monitorado, exatamente o oposto do que eu esperava. Maiores discussões na última seção deste capítulo.

*H2: Quanto maior a qualidade da burocracia, espera-se melhor performance ministerial*

Esta hipótese funciona para as duas proxies: escolaridade e proporção de estatutários. No entanto, as duas apresentam comportamento distintos.

Como é possível perceber pelo gráfico, os coeficientes muito próximos à linha do zero assinalam a baixa magnitude do efeito desses indicadores. Proporção de estatutários tem a direção esperada, positiva, com coeficientes variando de 0.436 (modelo 3) a 0.357 (modelo 1). Ou seja, o aumento de uma unidade percentual na proporção de servidores estatutários gera um aumento próximo a 0.4% de performance ministerial, pela média dos coeficientes.

Já escolaridade, contra-intuitivamente, tem sinal negativo, variando de -0.369 a -0.117. O aumento de um ponto percentual de servidores com ensino superior gera queda entre 0.2 e 0.3% na performance ministerial. Ou seja, a confirmação da hipótese está condicionada à escolha do indicador da variável. Pelo indicador escolaridade, ela foi refutada.

*H3: Quanto maior a saliência do ministério, espera-se melhor performance ministerial*

Saliência só entrou a partir do segundo modelo no gráfico, como um dos componentes políticos. Embora a direção do efeito seja de acordo com o esperado, a magnitude também é baixa. Seu maior coeficiente é 0.631 no modelo azul, e o menor 0.438, no modelo verde. O aumento de um ponto percentual da saliência ministerial gera aumento de 0.63% na performance ministerial. Ministérios mais salientes apresentam melhor performance, embora não muito.

*H4: Quanto maior a distância ideológica entre o ministro e o presidente, espera-se pior performance ministerial*

Distância ideológica é o segundo componente político das minhas dimensões teóricas, e assim como saliência só entra a partir do segundo modelo. É outra variável que se comporta diferentemente do esperado. Sua direção é positiva em todos os modelos, e depois do Comando tem coeficiente bem maior que as outras variáveis.

O maior coeficiente está no modelo verde, com 8.157. Como esta variável é mensurada de 0 a 1, o aumento de uma unidade seria 0.1. Logo, o aumento de 0.1 de distância ideológica entre o ministro e o presidente gera aumento de 8.1% de performance ministerial. Os coeficientes para os modelos amarelo, azul e rosa, respectivamente, são 7.865, 6.146 e 4.806.

Isso significa que quando ministro é de partido ideologicamente distante do presidente, seu ministério apresenta melhor performance, refutando minha hipótese.

*H5: quanto menor a qualidade de burocracia do ministério, maior o efeito do comando para a performance ministerial*

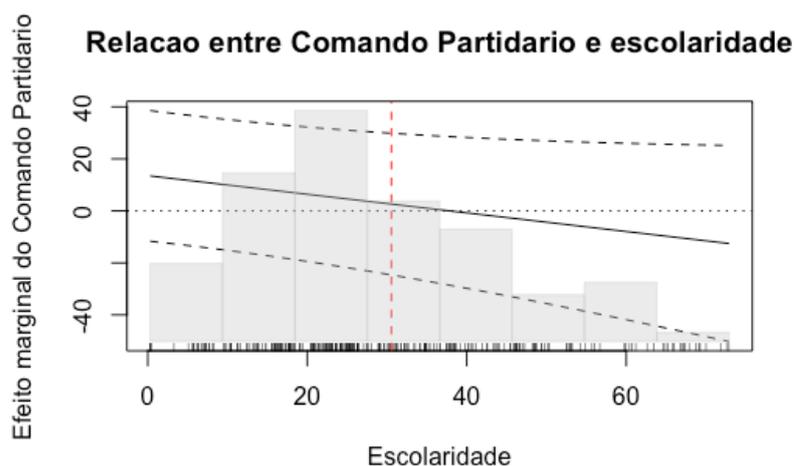
Nos dois últimos modelos entram também as interações de Comando ministerial e qualidade de burocracia. Uma interação entre variáveis significa que o efeito de X1 em Y depende do valor de X2, e, ao serem inseridas num modelo explicativo, se comportam de forma multiplicativa em vez de apenas aditiva, como em geral são trabalhadas (Braumoeller, 2004).

Os coeficientes não podem ser interpretados da mesma forma que os outros, pois eles indicam efeitos marginais ou condicionais: o quanto que Z tem capacidade de aumentar o diminuir o efeito de X em Y quando Z aumenta ou diminui uma unidade, ou seja, o efeito em um efeito (Franzese e Kam, 2009).

Uma forma de interpretar o coeficiente interativo é usando a primeira derivada na equação da regressão (Franzese e Kam, 2009). Esses cálculos são

realizados e estão no Apêndice A. Aqui apresento os gráficos dos efeitos marginais, que usam o mesmo cálculo para visualização.

**Gráfico 14 - Efeito marginal de Comando Partidário na performance ministerial (por diferentes níveis de escolaridade)**

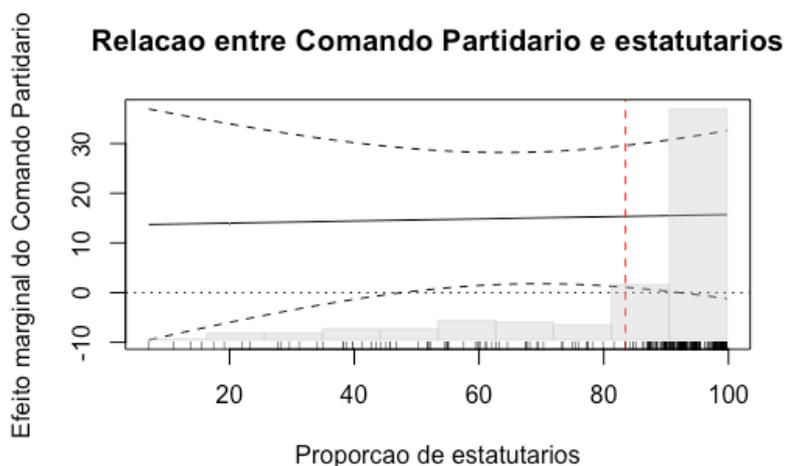


Fonte: elaboração própria

Mais do que um único valor, relações interativas são melhor interpretadas por como a variação de Z altera o comportamento dos efeitos marginais de X, por isso o uso do gráfico X acima. Nele o eixo x é da variável Z, e o eixo y dos efeitos marginais de X. As curvas pontilhadas pretas marcam o intervalo de confiança; a linha pontilhada vermelha é a média da variável Z; o histograma ao fundo é a distribuição da variável Z.

A curva inclinada para baixo está indicando que quanto maior a escolaridade, menor o efeito marginal. Ou seja, quanto menor a proporção de servidores com escolaridade superior, maior é o efeito marginal de Comando Partidário. Embora a hipótese 5 se referisse a Comando Monitorado, considerando os efeitos inversos evidenciados acima, podemos considerar confirmada essa hipótese. O fato da linha pontilhada horizontal (a linha do zero) estar dentro do intervalo de confiança indica que não há significância nesta interação.

**Gráfico 15 - Efeito marginal de Comando Partidário na performance ministerial (por diferentes níveis de proporção de estatutários)**



Fonte: elaboração própria

Embora a proporção de estatutários tenha apresentado coeficientes isolados um pouco melhores que escolaridade, sua interação com Comando Partidário não é muito interessante. A curva quase reta mostra que praticamente não há relação entre as duas variáveis, mesmo que por um breve momento próximo à média haja significância estatística. Para este indicador, a relação condicional entre qualidade da burocracia e Comando não é confirmada

### *Controles*

O terceiro modelo, em verde, contém as dimensões teóricas e alguns controles. Embora não houvesse hipóteses para essas variáveis, e o modelo não apresentar o teste F tão significativo como os outros quatro, achei interessante mostrar que tipo de efeito está sendo estimado para essas variáveis de controle.

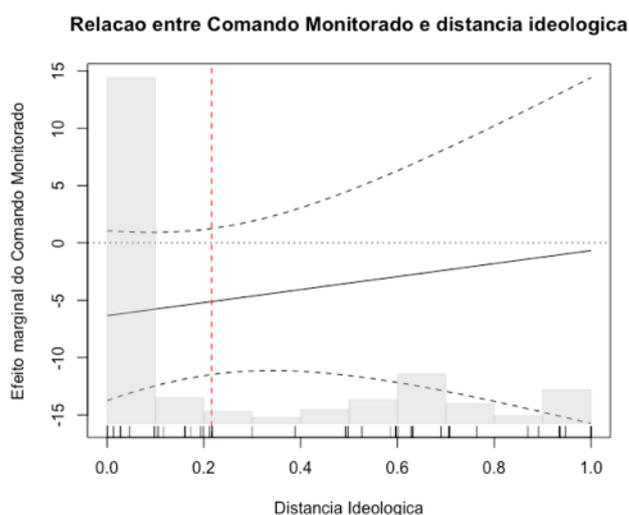
A primeira é ciclo eleitoral, que foi dividida em duas dummies: ciclo2 para ano de eleições municipais e segundo ano do mandato presidencial, e ciclo4 para

ano de eleições federais/estaduais, quarto ano do mandato presidencial. Seus sinais são opostos. Ciclo2 vai em direção negativa, com coeficiente -2.619, indicando que a performance cai 2.6% nos anos de eleição municipal. Já Ciclo4 vai em direção positiva, indicando aumento de 3.3% da performance em ano de eleição federal. A literatura de ciclo eleitoral de fato presume que o último ano do mandato presidencial tenha maior execução de gastos da União.

A segunda variável de controle é partido do presidente, uma *dummy* de valor 1 para os casos em que o ministro é do partido do presidente. Embora mostre sinal positivo, seu coeficiente é pequeno, com 0.146. Ou seja, a mudança de um ministro que não é do partido do presidente para um que é gera aumento de 0.14% na performance.

Uma outra interação foi testada no modelo rosa, mesmo que não prevista nas hipóteses. Comando Monitorado possui diferentes efeitos se o ministro for do partido do presidente ou do partido da coalizão? Se for de um partido mais próximo ou mais distante das preferências do presidente? A interação com distância ideológica tenta captar isso.

**Gráfico 16 - Efeito marginal de Comando Monitorado na performance ministerial (por diferentes distâncias ideológicas)**



Fonte: elaboração própria

A curva é levemente crescente, indicando que quanto maior a distância ideológica entre ministro e presidente, maior o efeito marginal de Comando Monitorado, mesmo negativo. A linha do zero dentro do limite do intervalo de confiança aponta não-significância do efeito.

A terceira variável de controle, contingenciamento, é incluída através de outra técnica de pesquisa, a seguir.

### Alternativa: matching

No capítulo 2 explico como contingenciamento orçamentário certamente tem impacto sobre a variável de performance, mas não posso incluir como fator explicativo devido à endogeneidade do dado. Utilizar o contingenciamento para agrupar e comparar os dados foi minha saída, pois ele permite que eu compare os efeitos das variáveis independentes quando os ministérios possuem níveis semelhantes de contingenciamento anual.

A técnica de matching, ou pareamento, agrupa indivíduos através de sub-classificações que podem influenciar o resultado final. Se eu comparo dois indivíduos idênticos em X mas não no tratamento D de meu interesse, e encontro alguma diferença em Y, posso considerar que o tratamento D foi aleatório. O matching é uma técnica puramente empírica, e funciona como uma estratégia de controle. Quando é feito o condicionamento por X, o viés de seleção desaparece (Angrist e Pischke, 2008).

Utilizo a técnica de pareamento por propensity scores. Esse tipo de pareamento utilizam covariáveis que possuem probabilidade de afetar o tratamento (variável de interesse para efeito causal). O propensity score é calculado para cada valor dessas covariáveis, e o pareamento é feito entre duas unidades (no meu caso ministérios) que possuem tratamento 0 e 1 e propensity scores parecidos. Se há diferença no Y, o efeito está de certa forma isolado para o tratamento (Angrist e Pischke, 2008).

O problema com isso é que contingenciamento orçamentário deve ter a capacidade de afetar a probabilidade de tratamento. Por uma questão temporal isso talvez não ocorra. Não há garantia de que quando o Comando foi nomeado, o decreto de contingenciamento já estivesse em vigor. Portanto, utilizo essa variável defasada em um ano.

Outro ponto a ser destacado é que o matching não deve ser utilizado para controlar viés causado por variáveis endógenas não-observáveis, pois ele não tem a capacidade de controlar efeitos não-observáveis do mesmo jeito que a regressão<sup>18</sup>. No meu caso, o dado endógeno é observável, e por isso o pareamento funciona para diminuir o viés.

O pareamento só é feito para as observações a partir de 2004, pois é onde os dados disponíveis de contingenciamento com defasagem começam. Utilizo aqui somente a *dummy* de Comando Monitorado como tratamento, e os pareamentos tem como base os valores 0 e 1 do tratamento. Além do contingenciamento, as outras variáveis independentes entram como covariáveis no algoritmo de matching, para que elas entrem na nova base como preditores de dados pareados. De outra forma, seria impossível testa-las juntamente com o tratamento, devido à incompatibilidade do tamanho das matrizes de dados pareados e não-pareados.

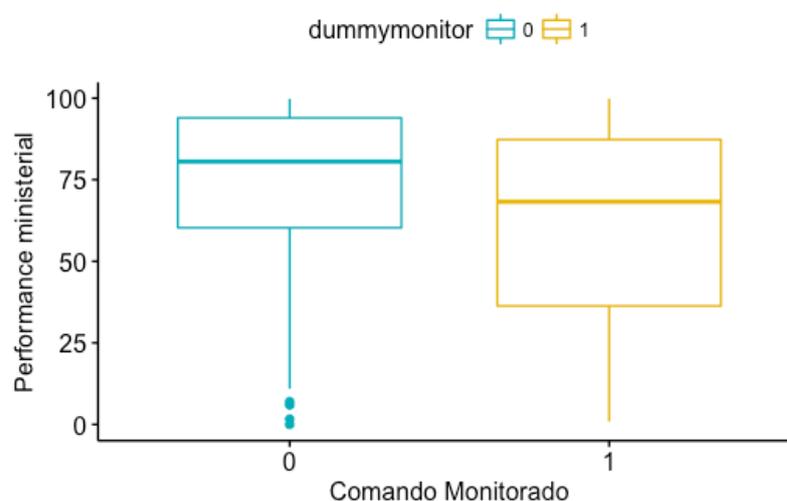
Como os dados sofrem uma limitação em relação aos outros modelos, prefiro considerar esta uma alternativa de estimação.

Primeiramente, realizo um teste T que compara as médias para ausência e presença do Comando Monitorado, visualizado no Gráfico 17.

---

<sup>18</sup> Para prova matemática, checar Angrist e Pischke (2008).

**Gráfico 17 - Teste T para Performance Ministerial e Comando Monitorado no Brasil (2000-2014)**



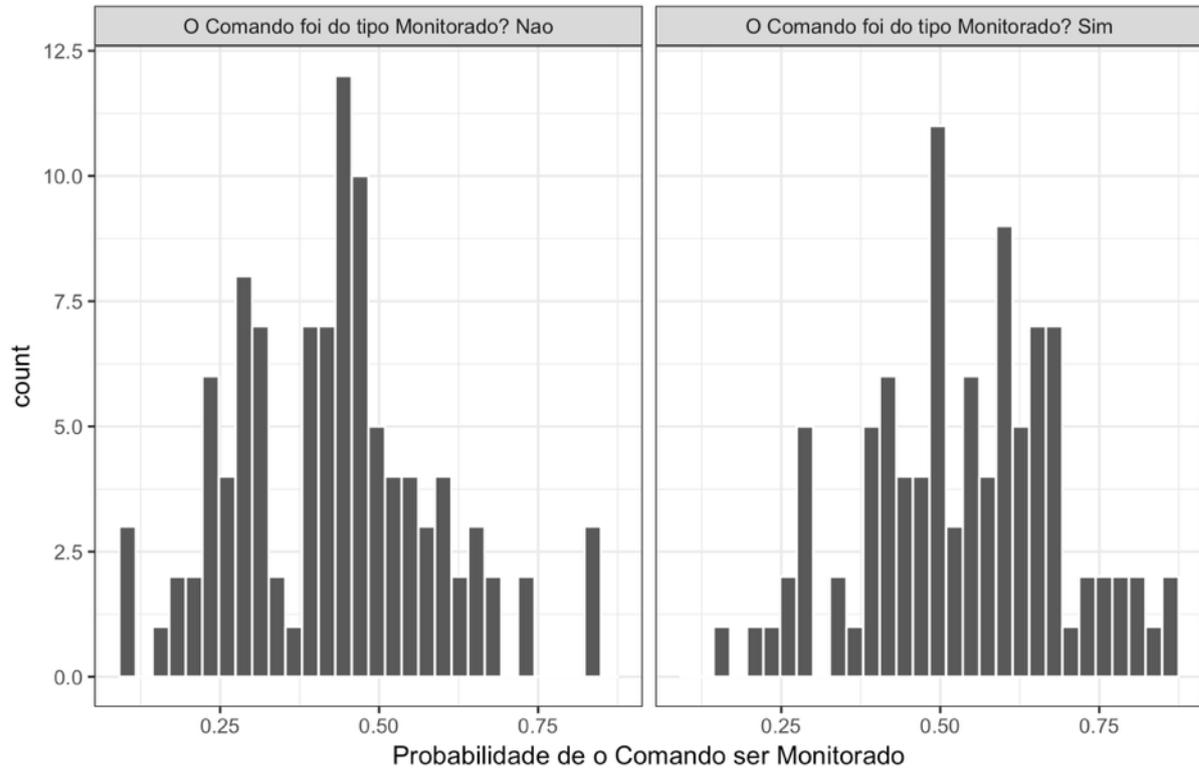
Fonte: elaboração própria

As médias de 73.475 e 60.950 já são indicativos bons de que elas são diferentes o suficiente para comparação. O p-valor do teste T é de 0.0001 num intervalo de confiança de 95%, o que é um bom sinal também.

Como é uma variável *dummy*, o próximo passo do pareamento é calcular os *propensity scores* através de uma regressão logística tendo Comando Monitorado como dependente e as covariáveis como dependentes. As covariáveis são, além de contingenciamento orçamentário, os dois indicadores de qualidade de burocracia, saliência, distância ideológica, e ciclo4.

Cada observação agora tem o seu *propensity score*, e é possível visualizar sua distribuição pelos gráficos de região de suporte comum, na Figura 24 abaixo:

**Figura 24 - Common Support Region**



Fonte: elaboração própria

O gráfico me mostra que entre 0.25 e 0.75 há maior chance de parear ministérios com e sem Comando Monitorado, pois é onde as observações estão mais abundantes. Isso é incluído no algoritmo de matching, cujo sumário me reporta os tamanhos das amostras:

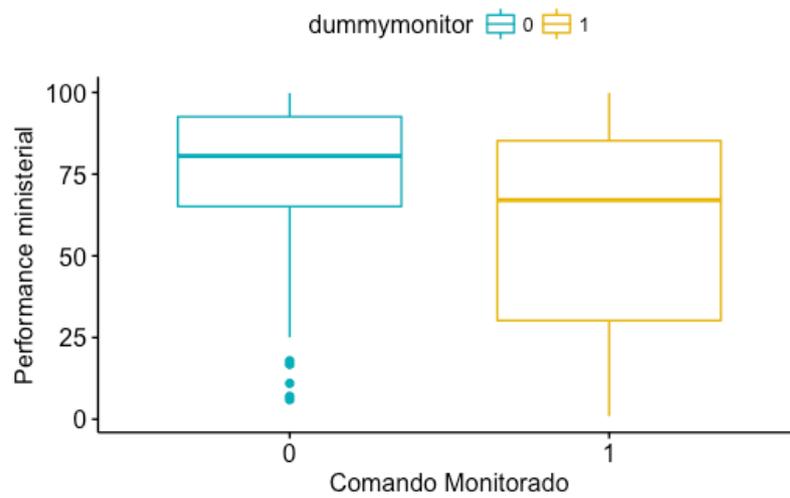
**Quadro 11 - Tamanho das amostras do pareamento por propensity score**

Tamanho da amostra:	Controle	Tratamento
Todas	104	96
Pareadas	96	96
Não-pareadas	8	0
Descartadas	0	0

Fonte: elaboração própria

Ou seja, quase todos os meus casos foram pareados com sucesso. Agora, comparamos novamente as médias através de Teste T, reportado no gráfico 18 abaixo:

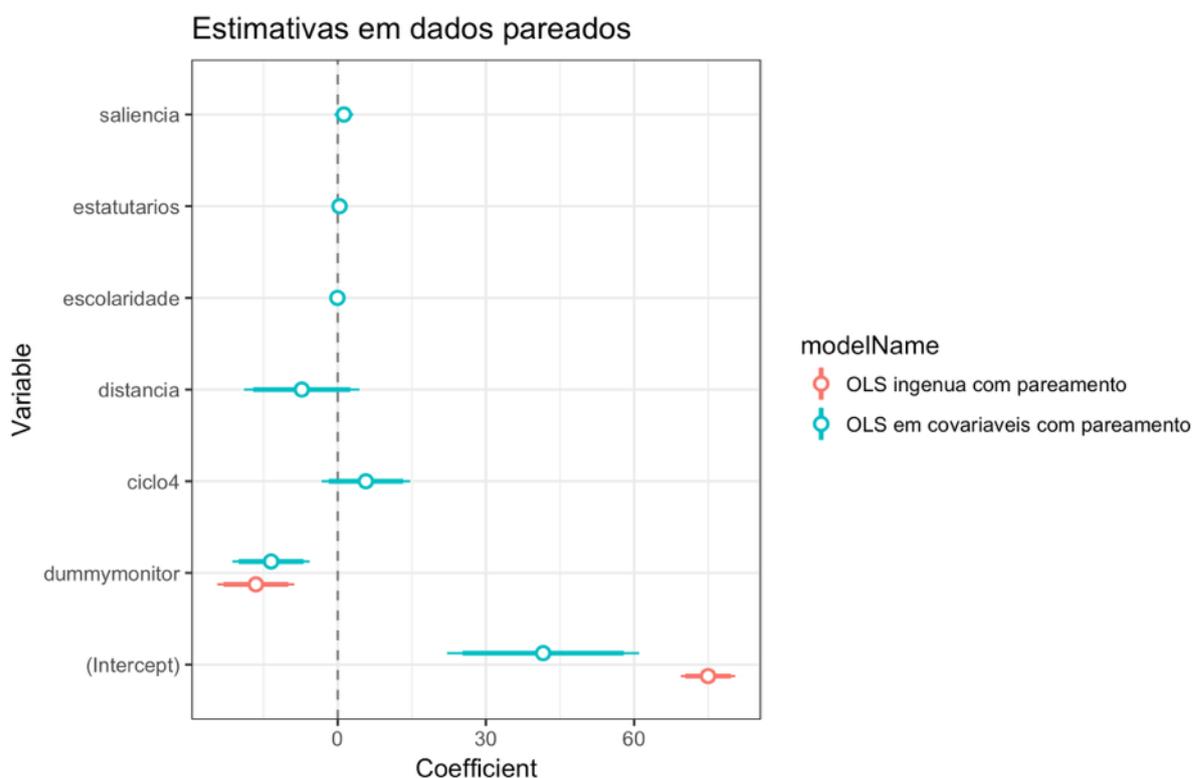
**Gráfico 18 - Teste T nos dados pareados**



Fonte: elaboração própria

A mudança é sutil. As médias agora são 74.948 e 58.376, com p-valor de 0.000005. Elas continuam, contudo, se mostrando distintas e com significância. É possível usar uma regressão MQO comum para estimar os efeitos. No Gráfico 19 abaixo, testo uma estimativa ingênua, somente com Comando Monitorado, e outra com todas as covariáveis, exceto contingenciamento.

**Gráfico 19 - Estimativa ingênua + com covariáveis no Brasil (2000-2014)**



Fonte: elaboração própria

A estimativa ingênua possui coeficiente de -16.572 e erro 3.966. É o maior efeito para menor erro de todos os modelos testados até agora. Ao incluir covariáveis, é óbvio que esse efeito é diluído e menos eficiente. Mas a queda para -13.487 não é tanta, e me diz que na mudança de um outro Comando para o Monitorado, há redução de 13.4% na performance ministerial.

Escolaridade tem efeito bastante baixo e sinal negativo, e proporção de estatutários tem sinal positivo e efeito um pouco melhor que seu par, com 0.360. Há estabilidade de estimação de qualidade de burocracia desse modelo para os anteriores ao *matching*. Saliência também mantém esse efeito, com coeficiente de 1.239.

Distância ideológica e Ciclo4 apresentam melhora em relação aos modelos anteriores. Distância agora tem sinal negativo, como esperado na hipótese original, com -7.273: o aumento de uma unidade na distância diminui em 7.9% a performance

ministerial. Já  $\Delta$  é positivo: a mudança de 0 para 1, ano de eleições federais, gera aumento de 5.6% na performance.

O Teste F tem p-valor  $< 0.01$ , indicando um bom ajuste do modelo às variáveis.

#### 4.3.3 Considerações finais e retorno à literatura

Como os resultados dialogam com a literatura elencada ao longo de todo o trabalho?

Primeiramente, a hipótese principal refutada simplesmente reflete outro lado da teoria. Na frase citada de Mitnick (1975) no capítulo 1, ele afirma que a fidelidade do agente não garante retornos para seu mandante. Esse ponto definitivamente se mostrou nos meus resultados, em que o controle esteve associado negativamente a melhores níveis de performance ministerial.

Lewis (2008) afirma que presidentes ganham controle e perdem performance no caminho. Seu trabalho se refere ao corpo de servidores, mas o argumento do controle se aplica aqui. Todavia, é importante destacar que Lewis chama a atenção para o sacrifício da competência de carreiristas em favor da politização. O caso dos secretários-executivos que monitoram não é o mesmo, pois em sua maioria são burocratas de carreira.

A queda na performance, embora associada ao controle, pode vir de outra forma. Um carreirista que monitora pode simplesmente questionar procedimentos feitos de modo incorreto, ou contra os objetivos iniciais. O controle sobre o agente pode dificultar que execute as ações, por gerar empecilhos. O resultado é que o presidente maximizou controle e o prejuízo é da performance ministerial.

Pereira et al (2015) mostram como, no Brasil, as principais possibilidades de secretário-executivo são os burocratas *watchdogs* e os partidários que compartilham políticas com o ministro. Os *watchdogs*, que aqui compõem o meu Comando Monitorado, parecem de fato exercer controle como pensou Thies (2001), mas no sentido de não permitir que o partido faça muito naquela pasta, e o efeito disso é negativo para a performance.

O Comando Partidário, por sua vez, devido aos incentivos colocados no capítulo 1, pode receber recompensas pela execução de políticas, como por

exemplo o *pork*, que tem relacionado com o aumento de gastos de um governo de coalizão (Raile, Pereira e Power, 2011; Pereira, Bertholini e Raile, 2016). Sendo o secretário-executivo um partidário, esses incentivos podem agir para que se tenha menos controle, e assim menos empecilhos aos procedimentos que levam à performance do ministério.

Outro argumento é o também citado no capítulo 1, de que monitoramento só é aplicado quando é útil ao presidente (McCubbins, Noll e Weingast, 1987). Se o ministério funciona bem de forma mais autônoma, talvez o presidente escolha não utilizar a estratégia de monitoramento.

Esses achados podem explicar os resultados para qualidade de burocracia. A relação do comando com a burocracia não é tão forte, mas existe. A burocracia qualificada seria um dos incentivos que propus de acordo com a literatura para que o monitoramento se tornasse redundante. Logo, o Comando importaria mais em agências de burocracia menos qualificada, como as tendo menos escolaridade.

Embora a hipótese original considerasse Comando Monitorado, tendo em vista as conclusões tiradas sobre a hipótese anterior, o resultado de fato faz sentido. Ora, se um watchdog burocrata é um empecilho para a performance, o corpo de servidores qualificados também o é, levando em conta que eles atendem as ordens sobre execução de políticas.

Kennedy (2015) argumenta como a burocracia pode simplesmente recusar-se a atender os interesses do mandante. Se esta é qualificada, tendo mais escolaridade, podem oferecer mais resistência a políticas de cunho distributivo, que atendam mais aos interesses eleitorais do ministro do que os objetivos do presidente.

Isso justifica o sinal negativo dos coeficientes de escolaridade, e a confirmação da hipótese interativa: burocracia menos qualificada impõe menos resistência às decisões do ministro. Já proporção de estatutários se mostrou um caso inverso: se comporta de acordo com Geddes (1996) e Lewis (2008), e sua interação não tem muito valor substantivo. Provavelmente, em termos de impor resistência, a dimensão de politização deva ser analisada em termos de que são e qual a capacidade desses estatutários.

Saliência também se mostra concordante com a literatura. Já a direção positiva de distância ideológica é intrigante. O sinal positivo contraria os achados de

Pereira, Bertholini e Raile (2016), em que os autores afirmam que maior heterogeneidade ideológica da coalizão diminui os gastos do ministério. Vale ressaltar contudo de que não trato de volume de gastos da mesma forma que os autores, e sim alcance de execução de gastos dado os gastos previstos.

Por que o sinal só fica como esperado no modelo de *matching*? A interação com Comando se mostra previsível de acordo com a teoria: o monitoramento ao ministro mais distante ideologicamente tem efeito negativo maior sobre performance do que o ministro que é do presidente.

À exceção de distância ideológica, os resultados do pareamento parecem confirmar com menos viés os achados dos modelos anteriores, no limite de seu menor espaço temporal. O contingenciamento entra aqui como forma de comparar apenas, pois sua inclusão poderia enviesar os efeitos, e não é do interesse deste trabalho trata-lo como resultado.

## CONCLUSÕES

---

No fim das contas, o presidente dorme tranquilo à noite?

O objetivo deste trabalho foi investigar o efeito das estratégias presidenciais de alocação de portfolio na performance dos ministérios, e contribuir para a literatura de performance ao trabalhar com as variáveis referentes aos ministérios para o caso brasileiro. A principal estratégia que escolhi analisar foi a de uso do secretário-executivo como composição do Comando Ministerial, de forma ao presidente ter controle sobre os agentes, e diminuir os riscos da delegação.

Performance ministerial varia bastante entre pastas. Ministérios como Saúde e Desenvolvimento Social, de área mais voltada para políticas sociais, possuem bastante estabilidade e médias altas. Transportes e Cidades, voltadas para infraestrutura e com potencial de *pork*, são mais instáveis. O ministério da Pesca, que não mostrou relevância para os atores em nenhuma circunstância, tem performance consistentemente baixa.

Descritivamente, encontrei o que a literatura aponta: há diferenças de estratégias para as distintas pastas, e o presidente pode ou não buscar controle através do secretário-executivo em suas diferentes combinações. Os padrões dessas escolhas são claros: ministérios mais centrais para o presidente possuem Comando controlado pelo seu partido, ou por monitoramento. Isso foi o caso para Educação, Planejamento e Fazenda, por exemplo.

Alguns ministérios são completamente cedidos a partidos, como o ministério do Trabalho. Vale ressaltar que neste caso, o partido possuía proximidade ideológica com o partido do presidente, e de forma geral essa "cessão" é condicionada ao perfil do partido, e não é constante no tempo. Ministérios como Saúde são do presidente, mas monitorados. Já o Turismo era da coalizão, também monitorado.

Qualidade de burocracia e distância ideológica são variáveis já presentes fortemente na literatura, tanto teórica como empírica. As descrições buscaram aplicar esses fatores aos ministérios, criando assim um novo braço para o alcance dessas variáveis. Saliência é uma variável de aplicação empírica mais recente. Trouxe aqui uma nova forma de calcular a saliência, aplicada aos ministérios tendo

como referência o presidente. O uso de mensagens presidenciais se mostrou bastante útil para identificar as diferenças entre ministérios de forma longitudinal, e é facilmente replicável.

Os testes explicativos confirmaram algumas hipóteses e refutaram outras. A principal hipótese, que tinha o argumento de controle pelo monitoramento, foi refutada, e os resultados se mostram o total inverso do esperado. Comando Monitorado é na verdade negativo para a performance ministerial, enquanto que Comando Partidário é positivo.

Uma explicação para isso é que o monitoramento, embora diminua riscos de delegação, acaba funcionando como entrave da administração pública através do bloqueio de certos procedimentos. Já no caso do Comando Partidário, o controle menor permite que haja menos obstáculos às suas ações, acarretando maior volume de execução de políticas. Falo das possíveis implicações disso mais à frente.

Qualidade de burocracia da agência, por si só, não demonstrou ser muito importante para a performance ministerial. De forma geral, escolaridade vai contra a literatura de capacidade burocrática ao mostrar uma relação negativa com performance. A literatura de controle de agentes, por outro lado, poderia estar explicando melhor esse fator, ao considerar que servidores mais qualificados criam resistência a ações desviantes de seus objetivos iniciais.

Proporção de estatutários, embora positiva e seguindo a literatura que diz que politização é ruim para performance, se mostrou menos substantivo que escolaridade em termos de efeitos, ao comparar os diversos modelos.

A interação entre política e burocracia do meu título, ou entre Comando Ministerial e Qualidade de Burocracia como operacionalizado, se mostra mais interessante. A minha hipótese de que quanto menor a qualidade da burocracia maior a importância do Comando para a performance se confirma, em especial para o caso de escolaridade. Pastas com mais servidores de escolaridade superior não fazem tanta diferença para os efeitos, mas, para aquelas em que há menos, os efeitos sofreram modificações substantivas.

Saliência esteve como positiva na maioria dos modelos, mas nunca mostrando alto impacto. Embora seja um dado que descritivamente é muito interessante, não parece ter efeito sobre a performance ministerial. Já distância ideológica é mais instável, exercendo efeito positivo em alguns modelos e negativo em outros. Os testes finais parecem indicar que quanto maior a distância do ministro para o presidente, pior a performance ministerial, e maior o efeito sobre o Comando Monitorado.

Como o presidente dorme tranquilo à noite? O que parece é embora o controle possa ser usado pra melhorar a qualidade de seu sono, esta não necessariamente está relacionada aos efeitos de tal controle. O maior fator explicativo dos meus modelos para as mudanças na performance ministerial é o Comando Ministerial, mas as consequências opostas ao que esperava me mostram que talvez a prioridade do presidente seja o controle, não o desempenho.

Contudo, é importante ressaltar: como não fiz avaliação do que foi executado, em vez de quanto foi executado, a *qualidade* dessa performance não pode ser mensurada. Esses agentes com menos controle podem estar executando ações divergentes às propostas, ou aplicando gastos ineficientes. É só pela avaliação das ações que podemos qualificar a performance dos ministérios. Porém, isto vai além do escopo do meu trabalho.

A agenda de pesquisa oferecida à literatura futura é: de fato orçamento executado equivale a ações concretizadas? Além disso, outros trabalhos podem avançar nessa agenda ao: diferenciar os tipos de orçamento; avaliar as metas de forma qualitativa e não só seu orçamento; considerar que a natureza das ações importa; que o perfil biográfico do ministro fora sua filiação importa; e mesmo o contexto macro-econômico e seu potencial efeito na execução de políticas.

A própria performance, do jeito que foi mensurada aqui, pode ser explicada por outros fatores que não atributos ministeriais. Acrescentar fatores de agrupamento como diferenciar os governos, acrescentar grau de coalescência das coalizões, níveis de partidatismo dos gabinetes e tamanho de base parlamentar podem funcionar como fatores preditivos, segundo a literatura de presidencialismo de coalizão. A burocracia também pode se utilizar de outros indicadores, como por

exemplo sua institucionalização e diferentes regimentos de carreira aplicados aos servidores.

Outro fator de grande interesse é o contingenciamento orçamentário. Utilizo performance ministerial como efeito das estratégias do presidente, mas o contingenciamento pode entrar como variável dependente, sendo a própria estratégia presidencial para lidar com a coalizão. Quais características da coalizão e da relação Executivo-Legislativo de forma geral podem levar o presidente a usar o contingenciamento como sua ferramenta?

As respostas vão cada vez mais longe, mas as perguntas ainda são muitas, e a agenda de pesquisa é rica para os estudos de Executivo e presidencialismo de coalizão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

ABRANCHES, Sérgio Henrique de. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. **Dados** 31, no. 1: 5-38, 1988.

ADCOCK, Robert and COLLIER, David. Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. **American Political Science Review** 95:3 (September), 529-46, 2001.

ANDEWEG, Rudy. Ministers as Double Agents? The Delegation Process between Government and Ministers. **European Journal of Political Research**, v.37, 2000.

ANGRIST, Joshua D.; PISCHKE Jörn-Steffen. **Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion**. Princeton university press, 2008.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. **Dados** vol.43 Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582000000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300003)> Acesso em: 19/09/2012

\_\_\_\_\_. O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro. In: AVELAR, Lúcia (Org.); CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro : Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung ; São Paulo : Fundação Unesp Ed., 2004.

\_\_\_\_\_. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas** / Octavio Amorim Neto. - Rio de Janeiro : Editora FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

AMORIM NETO, Octavio; SAMUELS, David. Democratic regimes and cabinet politics: a global perspective. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 1, n. 1, p. 10-23, 2011.

ARNOLD, Christian; DOYLE, David; WIESEHOMEIER, Nina. Presidents, Policy Compromise, and Legislative Success. **The Journal of Politics**, v. 79, n. 2, p. 380-395, 2017.

BABBIE, Earl. **The Practice of Social Research**. Twelfth Edition. Wadsworth, Cengage Learning, 2010.

BATISTA, Mariana. **O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro**. Tese de Doutorado. UFPE, 2014.

\_\_\_\_\_. Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 345, 2015.

\_\_\_\_\_. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**. 24, no. 57: 127-155, 2016.

\_\_\_\_\_. Taking Portfolios Difference Seriously: A Composite Measure Based on Policy, Office, and Budget in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 1, 2017.

BATISTA, Mariana; VIEIRA, Bhreno. Mensurando Saliência: uma medida com base em ênfases na agenda legislativa do Brasil (1995-2014). **10o Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Belo Horizonte, 2016.

BERLINSKI, Samuel; DEWAN, Torun; DOWDING, Keith. The impact of individual and collective performance on ministerial tenure. **The Journal of Politics**, v. 72, n. 2, p. 559-571, 2010.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2016.

BORGES, André; COELHO, Denilson Bandeira. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios - Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Felix Garcia Lopez (org). IPEA, pp. 71-138, 2015.

BRAUMOELLER, Bear. Hypothesis Testing and Multiplicative Interaction Terms. **International Organization** 58, pp. 807-820, Fall 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Vol. 47, n. 1, 1996.

BUDGE, Ian; LAVER, Michael. Office seeking and policy pursuit in coalition theory. **Legislative Studies Quarterly**: 485-506, 1986.

BROOM, Cheryle A. Performance-based Government Efforts Require Adequate Time. **Public Budgeting and Finance**. Vol 15 (4), pg 3-17, Winter, 1995.

CAREY, John M. Competing principals, political institutions, and party unity in legislative voting. **American Journal of Political Science**. 51, no. 1: 92-107, 2007.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. **Electoral studies**, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.

CARROLL, Royce; COX, Gary W. Shadowing ministers: Monitoring partners in coalition governments. **Comparative Political Studies**, v. 45, n. 2, p. 220-236, 2012.

COASE, R. **The Problem of Social Cost in Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 3, no. 1 pp. 1-44, The University of Chicago Press, 1960.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. Rethinking the 'presidentialism debate': conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. **Democratization**, v. 21, n. 1, p. 72-94, 2014.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 45, n. 2, 2002 .

CHERCHIGLIA, Mariangela Leal; DALLARI, Sueli Gandolfi. A reforma do estado e o setor público de saúde: governança e eficiência. **RAP**. Rio de Janeiro 33(5): 65-84. Set./Out. 1999.

CLARK, Tom S.; LINZER, Drew A. Should I Use Fixed or Random Effects? **Draft (working paper)**. 2013.

COELHO, Haína. O que querem os partidos? Ministros da coalizão e retorno eleitoral pós- gabinete nos governos FHC e Lula. **Trabalho de Conclusão de Curso**, UFPE, 2015.

COELHO, Haína; LAMOUNIER, Bárbara; GUERRA, Rosiene. Nota de pesquisa: Mensurando saliência ministerial do presidente brasileiro (1990-2016). **Documento em fase de elaboração**. 2018

DOWNS, Anthony. A Theory of Bureaucracy. **The American Economic Review**. v. 55, n. 1/2, p. 439-446, 1965.

\_\_\_\_\_. **Uma Teoria Econômica da Democracia** / Anthony Downs ; tradução Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. - São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo, 1999. - (Clássicos ; 15).

EGEBERG, Morten. Implicações da estrutura burocrática: uma perspectiva organizacional. In: **Administração Pública**–Coletânea. Guy Peters e Jon Pierre (org.). ENAP. Editora Unesp. Brasília, 2010.

ESTADÃO. Governabilidade ou Políticas Públicas? Para que os governos são eleitos. 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/legis-ativo/governabilidade-ou-politicas-publicas-para-que-os-governos-sao-eleitos/>> Acesso em: 07/06/17.

ESTADO DE MINAS. “Não sei nem colocar uma minhoca no anzol”, diz novo ministro da Pesca. 2012. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/03/01/interna\\_politica,280910/nao-sei-nem-colocar-uma-minhoca-no-anzol-diz-novo-ministro-da-pesca.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/03/01/interna_politica,280910/nao-sei-nem-colocar-uma-minhoca-no-anzol-diz-novo-ministro-da-pesca.shtml)> Acesso em: 07/06/17.

FIGUEIREDO, Argelina. Government Coalitions in Brazilian Democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, No 2, 2007.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto, et al. When is statistical significance not significant? **Brazilian Political Science Review** 7.1: 31-55, 2013.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus Faria. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Anál. & Conj.** Belo Horizonte, 1 (3): 107-127, set/ dez. 1986.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional** /Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi. – 2a Ed. – Rio de Janeiro : Editora FGV, 1999.

FUKUYAMA, Francis. What is Governance? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. 26, No. 3, (pp. 347-368). July, 2013.

FORTUNATO, David. Legislative review and party differentiation in coalition governments. **APSA 2010 Annual Meeting Paper**. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1642438>

FRANZESE, Robert J.; KAM, Cindy. **Modeling and interpreting interactive hypotheses in regression analysis**. University of Michigan Press, 2009.

GALLO, Nick; LEWIS, David E. The consequences of presidential patronage for federal agency performance. **Journal of Public Administration Research and Theory**. V. 22, n. 2, p. 219-243, 2012.

GAMSON, William A. A Theory of Coalition Formation. **American Sociological Review**, vol. 26, No. 3, pp. 373-382. Jun., 1961.

GEDDES, Barbara. **Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1996.

GERRING, John. Mere Description. **British Journal of Political Science**, 42, pp 721-746, 2012.

HINICH, Melvin J.; MUNGER, Michael C. **Ideology and the theory of political choice**. University of Michigan Press, 1996.

HUBER, John D; MARTINEZ-GALLARDO Cecilia. Replacing cabinet ministers: Patterns of ministerial stability in parliamentary democracies. **American Political Science Review**. May;102(2):169-80, 2008.

HUBER, John D.; MCCARTY, Nolan. Bureaucratic capacity, delegation, and political reform. **American Political Science Review**, v. 98, n. 3, p. 481-494, 2004.

HUMPHREYS, Macartan; GARRY, John. Thinking about salience. **Harvard University. Unpublished manuscript**, 2000.

INÁCIO, Magna. Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. **América Latina Hoy**, v. 64, 2013.

IPEA. **Estado, Instituições e democracia** : república / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília : Ipea, v1, pp. 65-96, 2010.

JAMES, Oliver; PETROVSKY, Nicolai; MOSELEY, Alice; BOYNE, George. The Politics of Agency Death: Ministers and the Survival of Government Agencies in a Parliamentary System. **British Journal of Political Science**, 46, 763–784, 2015.

KATZ, Richard S., MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. **Party politics**. No. 1: 5-28, 1995.

KENNEDY, Joshua B. “Do This! Do That!’and Nothing Will Happen” Executive Orders and Bureaucratic Responsiveness. **American Politics Research**, v. 43, n. 1, p. 59-82, 2015.

KING, Gary. How not to lie with statistics: Avoiding common mistakes in quantitative political science. **American Journal of Political Science**, pp.666-687, 1986.

KRAUSE, George. Organizational complexity and coordination dilemmas in U.S. Executive Politics. **Presidential Studies Quarterly**. Vol. 39, no. 1 (March), 2009.

LAYER, Michael. Models of government formation. **Annual Review of Political Science**. V. 1, 1998.

LAYER, Michael; SHEPSLE, Kenneth A. Coalitions and Cabinet Government. **The American Political Science Review**. Vol. 84, No. 3, pp. 873-890. Sep., 1990.

\_\_\_\_\_. **Making and Breaking Governments**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LAVERTU, Stéphane; LEWIS, David E.; MOYNIHAN, Donald P. Government reform, political ideology, and administrative burden: The case of performance management in the Bush administration. **Public Administration Review**, v. 73, n. 6, p. 845-857, 2013.

LEWIS, David. **The politics of presidential appointments: Political Control and Bureaucratic Performance**. Princeton University Press, 2008.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. A crise atual e o debate institucional. **Novos Estudos**, n. 109, p. 78-97, 2017.

LINZ, Juan J. The perils of presidentialism. **Journal of Democracy**, 1: 51-69, 1990.

LIPSMEYER, C. S.; PIERCE, H. N. The eyes that bind: junior ministers as oversight mechanisms in coalition governments. **Journal of Politics**, v. 73, n. 4, p. 1152-1164, 2011.

LOUREIRO, Marta Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In Loureiro, Maria Rita; Abrucio, Fernando; Pacheco, Regina (orgs). **Burocracia e Política no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, pp. 73-108, 2010.

LUPIA, Arthur. Delegation and its Perils. In: **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**. Edited by: Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman. Oxford University Press, 2003.

LYNN Jr, Laurence E. Gestão Pública. in: **Administração Pública: coletânea/B**. Guy Peters e Jon Pierre (orgs.); tradução Sonia Midori Yamamoto Mirian Oliveira. - São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

- MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. **Análise Social**. 277-293, 2003.
- MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**. São Paulo , n. 28-29, p. 21-74, Apr. 1993.
- MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 249-286, 2005.
- MANOW, Philip; Zorn, Hendrik. **Office versus Policy Motives in Portfolio Allocation**: The Case of Junior Ministers. MPIfG Discussion Paper, No. 04/9, 2004.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia; SCHLEITER, Petra. Choosing whom to trust: Agency risks and cabinet partisanship in presidential democracies. **Comparative Political Studies**, v. 48, n. 2, p. 231-264, 2015.
- MARTIN, Lanny; VANBERG, Georg. **Parliaments and Coalitions**: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance. New York: Oxford University Press, 2011.
- MCCUBBINS, Mathew D.; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R. Administrative procedures as instruments of political control. **Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 3, n. 2, p. 243-277, 1987.
- MITNICK, Barry M. The theory of agency. **Public Choice**, v. 24, n. 1, p. 27-42, 1975.
- MOE, Terry M. Regulatory Performance and Presidential Administration. **American Journal of Political Science**. Vol 26, No. 2, pp. 197-224. May, 1982.
- \_\_\_\_\_. The new economics of organization. **American journal of political science**, p. 739-777, 1984.
- MOE, Terry M.; HOWELL, William G. Unilateral action and presidential power: A theory. **Presidential Studies Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 850-873, 1999.
- MÜLLER, Wolfgang C.; STRØM, Kaare. **Policy, Office or Votes?** How political parties in Western Europe make hard decisions. New York : Cambridge University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. (orgs.). **Coalition Governments in Western Europe**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- NEUENDORF, Kimberly A. **The content analysis guidebook**. Sage, 2002.
- PANIZZA, Ugo. Public Sector Wages and Bureaucratic Quality: Evidence from Latin America. *Economia*, Fall – **Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association**, v. 2, n. 1, p. 97-151, 2001.
- PARSONS, Talcott. **The social System**. Tavistock Publications Ltd, 1952.

PENNINGS, Paul; KEMAN, Hans; KLEINNIJENHUIS, Jan. **Doing research in political science**: An introduction to comparative methods and statistics. Sage, 2006.

PEREIRA, Carlos; BERTHOLINI, Frederico; RAILE, Eric D.. All the President's Men and Women: Coalition Management Strategies and Governing Costs in a Multiparty Presidency. **Presidential Studies Quarterly** 46, no. 3: 550-568, 2016.

PEREIRA, Carlos; PRAÇA, Sérgio; BATISTA, Mariana; LOPEZ, Felix. A nomeação de Secretários-Executivos e o monitoramento da coalizão no presidencialismo brasileiro. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Felix Garcia Lopez (org). IPEA, pp. 139-166, 2015.

PETERS, B. Guy. **Comparing Public Bureaucracies**: Problems of Theory and Method. The University of Alabama Press, 1988.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. **Politization of the Civil Service in Comparative perspective**: The quest for control. / edited by B. Guy Peters and Jon Pierre. Routledge, 2004.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

RAUCH, E. James; EVANS, B. Peter. Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. **Journal of Public Economics**, v. 75, p. 49-71, 2000.

RIKER, William H. **The theory of political coalitions**. New Haven : Yale University Press, 1962.

RODRIGUES, Rodrigo. A Formação do Estado Brasileiro a partir da Ótica do Gasto Público: uma análise do gasto por ministério entre 1822 e 2015. **XXI Prêmio Tesouro Nacional**. 2016. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Rodrigo\\_Rodrigues\\_Silveira/publication/309764239\\_A\\_Formacao\\_do\\_Estado\\_Brasileiro\\_a\\_partir\\_da\\_Otica\\_do\\_Gasto\\_Publico\\_uma\\_analise\\_do\\_gasto\\_por\\_ministerio\\_entre\\_1822\\_e\\_2015/links/5822231a08ae61258e359d70.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Rodrigo_Rodrigues_Silveira/publication/309764239_A_Formacao_do_Estado_Brasileiro_a_partir_da_Otica_do_Gasto_Publico_uma_analise_do_gasto_por_ministerio_entre_1822_e_2015/links/5822231a08ae61258e359d70.pdf)> Acesso em: 13/01/18.

RUA, Maria das Graças; AGUIAR, Alessandra T. A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. **Políticas públicas**; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

RUDALEVIGE, Andrew. The structure of leadership: presidents, hierarchies, and information flow. **Presidential Studies Quarterly**. Vol. 35, no. 2 (June), 2005.

SAMUELS, David. **Ambassadors of the state**: federalism, ambition, and congressional politics in Brazil. Cambridge : Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, Manoel; BATISTA, Mariana. Onde está a Avaliação? Análise Qualitativa Comparada dos Ministérios Brasileiros. **Documento não publicado**. 2017.

STRØM, Kaare. Delegation and accountability in parliamentary democracies. **European journal of political research**. May 1;37(3):261-89, 2000.

STRØM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang; BERGMAN, Torbjorn. **Cabinets and Coalition Bargaining**: the democratic life cycle in Wester Europe. Oxford: Oxford University Press, 2010.

THIES, Michael F. Keeping tabs on partners: The logic of delegation in coalition governments. **American Journal of Political Science**, p. 580-598, 2001.

TSEBELIS, George. Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. **British journal of political science**. Jul;25(3):289-325, 1995.

VALENZUELA, Arturo. Latin American Presidencies Interrupted. **Journal of Democracy**. Vol. 14, No. 4, October, 2004.

VINING, Aidan, and WEIMER, David. "Efficiency and Cost-Benefit Analysis." **Handbook of Public Policy**. 2006. SAGE Publications. 2 Apr. 2010. Disponível em: <[http://www.sage-ereference.com/hdbk\\_pubpolicy/Article\\_n25.html](http://www.sage-ereference.com/hdbk_pubpolicy/Article_n25.html)>.

VOIGT, S. How (Not) to measure institutions. **Journal of Institutional Economics**, 9(1), 1-26, 2013.

WARWICK, Paul; DRUCKMAN, James. Portfolio Saliency and Proportionality of Payoffs in Coalition Governments. **British Journal of Political Science**, v. 311, n. 4, 2001.

WEAVER, R. K.; ROCKMAN, B. A. Assessing the effects of institutions. In: **Do Institutions Matter?** R. K. Weaver and B. A. Rockman. Washington, The Brookings Institution, 1993.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia contemporânea. Brasília: Editora da UnB, 1999, Reimpressão 2009.

WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William J. The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. **Journal of Political Economy**, v. 96, n. 1, p. 132-163, 1988.

WEINGAST, B., SHEPSLE, K. A. The Institutional Foundations of Committee Power. **American Political Science Review**, 81, pp. 85-194, 1987.

WOOD, Richard. Principals, Bureaucrats and Responsiveness in Clear Air Enforcements. **American Political Science Review**, v. 82, n. 1, 1988.

WOOLDRIDGE, Jeffrey. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. The MIT Press, 2002.

ZUCCO JR, Cesar. Esquerda, Direita e Governo: A ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: **O Congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2011.

ZUCCO JR, Cesar; LAUDERDALE, Benjamin E. Distinguishing between influences on Brazilian legislative behavior. **Legislative Studies Quarterly**, v. 36, n. 3, p. 363-396, 2011.

#### Outras Fontes:

BRASIL, Decreto Nº 3.964, de 10 de outubro de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3964.htm)>

BRASIL. **Manual de Elaboração** : plano plurianual 2008-2011 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília : MP, 2007. Disponível em: <<http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/brasil1/g9.pdf>>

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Perguntas frequentes: Elaboração e execução do Orçamento, 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento>> Acesso em: 09/10/17.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais**. Vol 20, Nr 225, Janeiro de 2015.

TESOURO NACIONAL. Execução Financeira. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/execucao-financeira>> Acesso em: 13/01/18.

TESOURO NACIONAL. Execução Orçamentária. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/execucao-orcamentaria>> Acesso em: 13/01/18.

TESOURO NACIONAL. Programação Financeira. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/sobre-a-programacao-financeira>> Acesso em: 13/01/18.

#### Bases de dados secundárias:

INÁCIO, Magna. Centro Presidencial en Brasil in: Rockman, B; Lanzaro, Jorge. **Centros de Gobierno. América Latina, Estados Unidos, Europa**. Editorial Tecnos de Madrid. 2018, *forthcoming*.

Pesquisa IPEA: "Ocupação dos cargos de confiança da administração federal."

Pacotes do software R:

1. H. Wickham. **ggplot2**: Elegant Graphics for Data Analysis. Springer-Verlag New York, 2009.
2. Jan Marvin Garbuszus and Sebastian Jeworutzki (2017). **readstata13**: Import 'Stata' Data Files. R package version 0.9.0. <<https://CRAN.R-project.org/package=readstata13>>
3. Hadley Wickham, Romain Francois, Lionel Henry and Kirill Müller (2017). **dplyr**: A Grammar of Data Manipulation. R package version 0.7.4. <<https://CRAN.R-project.org/package=dplyr>>
4. Hadley Wickham (2011). The Split-Apply-Combine Strategy for Data Analysis. **Journal of Statistical Software**, 40(1), 1-29. URL <<http://www.jstatsoft.org/v40/i01/>>.
5. Hadley Wickham (2007). Reshaping Data with the reshape Package. **Journal of Statistical Software**, 21(12), 1-20. URL <<http://www.jstatsoft.org/v21/i12/>>.
6. Gregory R. Warnes, Ben Bolker, Lodewijk Bonebakker, Robert Gentleman, Wolfgang Huber Andy Liaw, Thomas Lumley, Martin Maechler, Arni Magnusson, Steffen Moeller, Marc Schwartz and Bill Venables (2016). **gplots**: Various R Programming Tools for Plotting Data. R package version 3.0.1. <<https://CRAN.R-project.org/package=gplots>>.
7. David Robinson (2017). **broom**: Convert Statistical Analysis Objects into Tidy Data Frames. R package version 0.4.3. <<https://CRAN.R-project.org/package=broom>>.
8. Hadley Wickham and Lionel Henry (2017). **tidyr**: Easily Tidy Data with 'spread()' and 'gather()' Functions. R package version 0.7.2. <<https://CRAN.R-project.org/package=tidyr>>
9. Hlavac, Marek (2018). **stargazer**: Well-Formatted Regression and Summary Statistics Tables. R package version 5.2.1. <<https://CRAN.R-project.org/package=stargazer>>
10. Croissant Y and Milla G (2008). "Panel Data Econometrics in R: The plm Package." **Journal of Statistical Software**, 27(2), pp. 1-43. doi: 10.18637/jss.v027.i02 (URL: <<http://doi.org/10.18637/jss.v027.i02>>).
11. Alboukadel Kassambara (2017). **ggpubr**: 'ggplot2' Based Publication Ready Plots. R package version 0.1.6. <<https://CRAN.R-project.org/package=ggpubr>>.
12. Daniel E. Ho, Kosuke Imai, Gary King, Elizabeth A. Stuart (2011). **MatchIt**: Nonparametric Preprocessing for Parametric Causal Inference. **Journal of Statistical Software**, Vol. 42, No. 8, pp. 1-28. URL <<http://www.jstatsoft.org/v42/i08/>>.

13. Jens Hainmueller (2014). **ebal**: Entropy reweighting to create balanced samples. R package version 0.1-6. <<https://CRAN.R-project.org/package=ebal>>.
14. Jakson Aquino. Includes R source code and/or documentation written by Dirk Enzmann, Marc Schwartz, Nitin Jain and Stefan Kraft (2016). **descr**: Descriptive Statistics. R package version 1.1.3. <<https://CRAN.R-project.org/package=descr>>

## **APÊNDICE**

## APÊNDICE A

Para calcular efeitos marginais, utilizando o exemplo de Franzese e Kam (2009):

Para uma equação MQO padrão:

$$\hat{y} = \gamma_0 + \beta_x x + \beta_z z + \beta_{xz} xz + \varepsilon$$

onde  $\hat{y}$  são os valores preditos de  $y$  e  $\hat{\gamma}_0$ ,  $\hat{\beta}_x$ ,  $\hat{\beta}_z$ , e  $\hat{\beta}_{xz}$  são as estimativas de  $\gamma_0$ ,  $\beta_x$ ,  $\beta_z$ , e  $\beta_{xz}$  respectivamente. Derivando em  $X$ , a equação é:

$$dy/dx = \beta_x + \beta_{xz} z$$

Então se os coeficientes são, por exemplo:

$$\text{Predicted } Y = 4.303 - 0.979X - 2.491Z + 2.005X * Z$$

Ao jogar os valores na primeira derivada, temos:

$$d\hat{y} / dx = -0.979 + 2.005z$$

O  $Z$  deve ser substituído e calculado por um sistema de equação simples.

Em casos de variável  $Z$  contínua, Franzese e Kam (2009) recomendam que a substituição seja por um grupo de valores significativos, como: intervalos uniformemente espaçados do valor mínimo ao máximo; ou os próprios mínimo, máximo e média; ou a média mais ou menos um desvio-padrão. Opto por utilizar a segunda opção, para ambos os indicadores de qualidade de burocracia.

Modelo 4, escolaridade:  $d\hat{y} / dx = 13.554 - 0.358z$

Quando  $Z_{\min} = 0.3$ :  $d\hat{y} / dx = 13.554 - 0.358*0.3 = 13.446$

Quando  $Z_{\text{med}} = 31.19$ :  $d\hat{y} / dx = 13.554 - 0.358*31.19 = 2.387$

Quando  $Z_{\max} = 72.90$ :  $d\hat{y} / dx = 13.554 - 0.358*72.90 = -12.544$

Modelo 2, p. estatuários:  $d\hat{y} / dx = 13.554 - 0.021z$

Quando  $Z_{\min} = 7.046$ :  $d\hat{y} / dx = 13.554 - 0.021*7.046 = 13.406$

Quando  $Z_{med} = 83.95$ :  $d\hat{y} / dx = 13.554 - 0.021*83.95 = 11.791$

Quando  $Z_{max} = 99.76$ :  $d\hat{y} / dx = 13.554 - 0.021*99.76 = 11.459$

Para as interações com distância, em vez de usar máximo e mínimo, vou trabalhar com os intervalos uniformes que também são opção em Franzese e Kam (2009).

Modelo 5, distância ideal:  $d\hat{y} / dx = -6.344 + 5.674z$

Quando  $Z = 0$ :  $d\hat{y} / dx = -6.344 + 5.674*0 = -6.344$

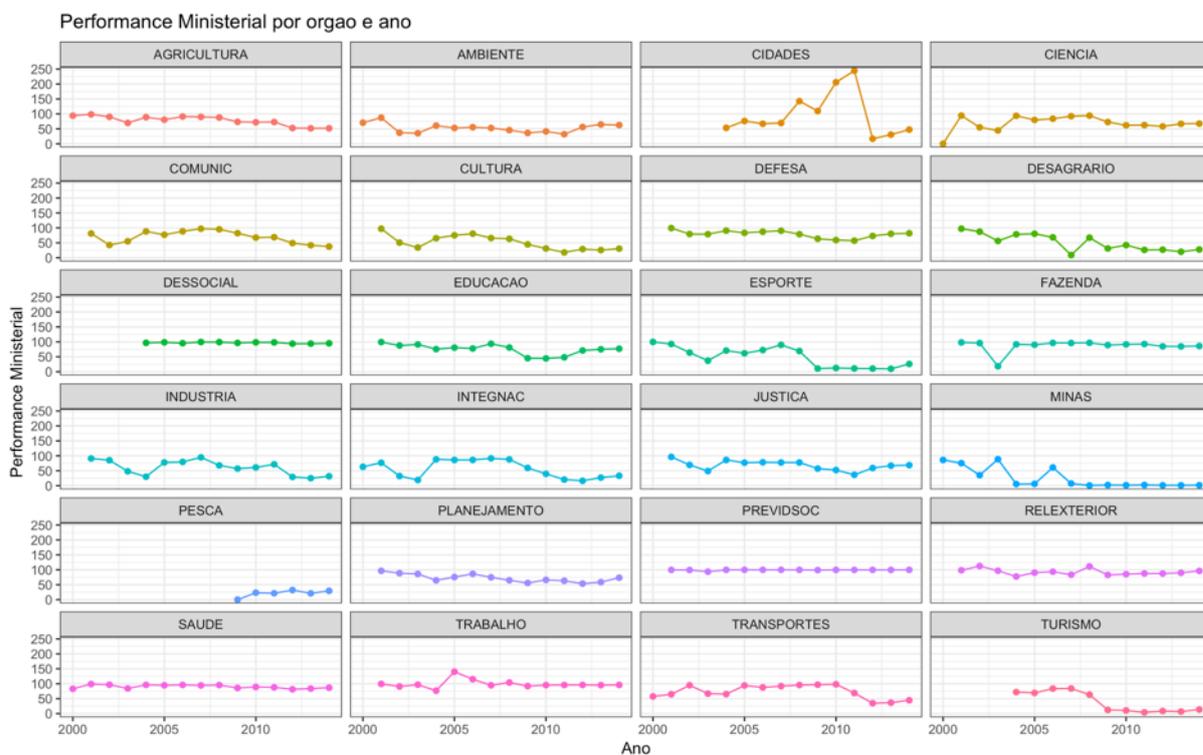
Quando  $Z = 0.5$ :  $d\hat{y} / dx = -6.344 + 5.674*0.5 = -3.507$

Quando  $Z = 1$ :  $d\hat{y} / dx = -6.344 + 5.674*1 = -0.67$

## **ANEXOS**

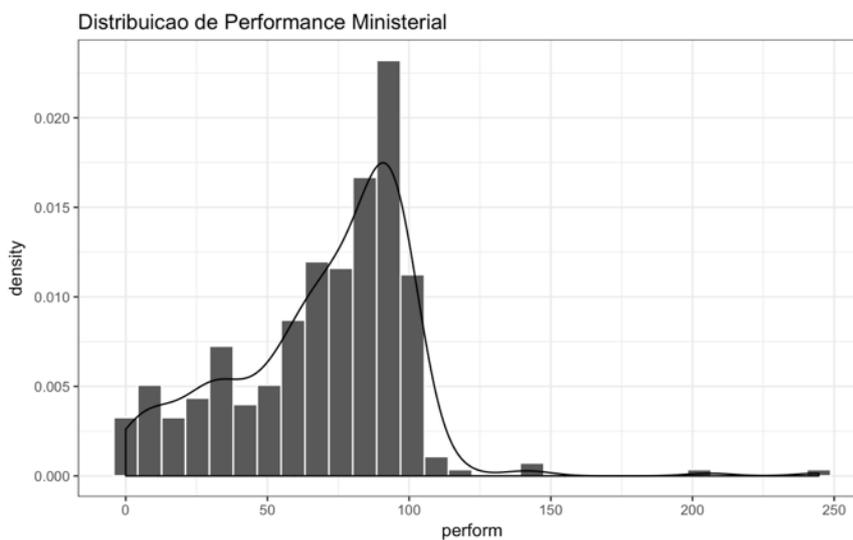
## ANEXO I

**Figura 25 - Performance Ministerial por órgão e ano no Brasil (2000-2014)**



Fonte: elaboração própria

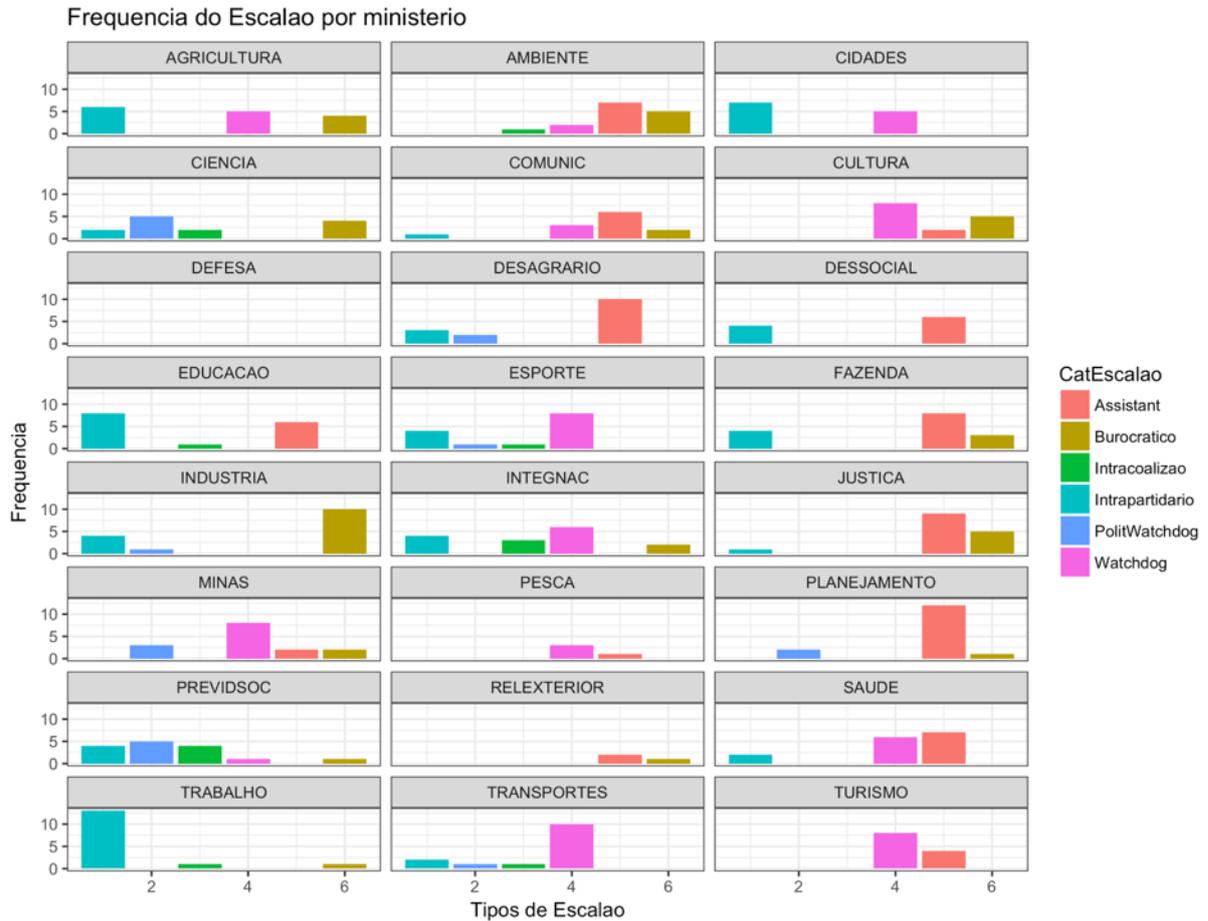
**Gráfico 20 - Performance Ministerial por órgão e ano no Brasil (2000-2014)**



Fonte: elaboração própria

## ANEXO II

**Figura 26 - Frequência dos tipos de Parceria por ministério no Brasil (2000-2014)**



Fonte: elaboração própria com base em Pereira, Praça, Batista e Lopez (2015)

Relembrando as definições: Intrapartidário é o compartilhamento de ministro e SE do mesmo partido; *Political Watchdog* acontece quando o SE é do partido do presidente e o ministro não; Intracoalização é quando os dois são de partidos distintos da coalizão; *Bureaucratic Watchdog* se refere ao SE burocrata em conjunto com um ministro de partido distinto do presidente; o *Bureaucratic Assistant* é o SE burocrata em conjunto com ministro partidário do presidente; e por fim a parceria Burocrática ocorre quando ambos são não-partidários.

**Tabela 1 - Frequência de Comando por ministério no Brasil (2000-2014)**

Ministério	Comando				Total
	NA	Burocrata	Monitorado	Partidario	
AGRICULTURA	2	4	3	6	15
AMBIENTE	0	5	9	1	15
CIDADES	3	0	5	7	15
CIENCIA	0	4	2	9	15
COMUNIC	0	2	9	4	15
CULTURA	0	11	4	0	15
DEFESA	0	5	0	10	15
DESAGRARIO	0	0	10	5	15
DESSOCIAL	3	0	6	6	15
EDUCACAO	0	0	6	9	15
ESPORTE	0	0	9	6	15
FAZENDA	0	3	8	4	15
INDUSTRIA	0	10	1	4	15

INTEGNAC	0	2	6	7	15
JUSTICA	0	5	9	1	15
MINAS	0	2	10	3	15
PESCA	11	0	4	0	15
PLANEJAMENTO	0	0	14	1	15
PREVIDSOC	0	1	2	12	15
RELEXTERIOR	0	11	2	2	15
SAUDE	0	0	13	2	15
TRABALHO	0	1	2	12	15
TRANSPORTES	0	0	10	5	15
TURISMO	3	0	12	0	15
Total	22	66	156	116	360

Fonte: elaboração própria

## ANEXO III

**Quadro 5 - Dicionário de Saliência Ministerial**

<b>domínios</b>	<b>Categorias</b>	<b>Verbetes</b>
<b>1</b>	<b>Agricultura</b>	agro*, agrícola*, pecuária, colheitadeira*, soja, algodão, café, bovin*, irrigação, agricultura
<b>3</b>	<b>Cidades</b>	cidade*, urbano, habitação, saneamento, mobilidade, trânsito, munic*, PAC, esgoto, moradia
<b>3</b>	<b>Ciência</b>	automação, biossegurança, cibern*, científico, cnpq, espacial, incubadora, inovação, pesquisa, tecnológic*
<b>3</b>	<b>Comunicação</b>	EBC, anatel, celular, comunicação, correio*, internet, radiodi*, telecomunicação, televisão, telefones
<b>6</b>	<b>Cultura</b>	cultura*, arte*, iphan, ancine, funarte, pronac, cinema, audiovisual, rouanet, filme*
<b>5</b>	<b>Defesa</b>	defesa, exército, marinha, aeronáutica, armadas, bélico, paz, segurança, militar, fronteira
<b>1</b>	<b>Desenvolvimento Agrário</b>	agricultor*, agrári*, campo*, fundiári*, orgânic*, pronaf, quilombo, regularização, zoneamento, rural
<b>2</b>	<b>Desenvolvimento Social</b>	ONU, alimentar, bolsa, desnutrição, fome, miséria, nutric*, pobreza, assistência, social
<b>4</b>	<b>Indústria</b>	OMC, automotiva, comércio, empresa*, estaleiro, exporta*, subsídio, indústria*, inpi, exterior
<b>2</b>	<b>Educação</b>	alfabetiza*, alunos, creches, educa*, enem, escola*, inep, professores, prouni, universidade*
<b>6</b>	<b>Esporte</b>	atleta*, atletismo, copa, esporte, estádio, jogos, lazer, olimp*, paralimp*, treinamento
<b>4</b>	<b>Fazenda</b>	arrecadação, banco, câmbio, econômico*, fiscal, impostos, inflação, tarifa*, tributo*, tributári*
<b>3</b>	<b>Integração</b>	municipais, francisco, integração, regiona*, rio, seca, transposição, hídrica, irrigação, FCO, FNO, FNE
<b>5</b>	<b>Justiça</b>	STF, carcerári*, crime, drogas, oab, penitenciári*, polícia, procuradoria, tráfico, justiça
<b>6</b>	<b>Ambiente</b>	ICMBIO, ambi*, animais, bio*, clima, ibama, naturais, resíduos, flora, eco*
<b>3</b>	<b>Minas</b>	aneel, barri*, combustive*, eletr*, energia, extração, gasoduto, hidrelétric*, minera*, petrobras, termelétric*, usina*
<b>4</b>	<b>Planejamento</b>	cargo*, convênio*, gasto, servid*, ipea, ldo, loa, orçament*, plurianual, ppa
<b>4</b>	<b>Previdência</b>	aposentado*, inss, pensionista*, pensão, previdência*, segurados, AEPS, carteira, seguro, CADPREV

<b>5</b>	<b>Relações Exteriores</b>	BRICS, MERCOSUL, consulado*, diplomacia, diplomata*, embaixada*, externa*, internacional, itamaraty, tratado*
<b>2</b>	<b>Saúde</b>	ans, anvisa, doença*, farmacológic*,hiv, hospita*, medic*, sus, vacina*, saúde
<b>4</b>	<b>Trabalho</b>	corporativismo, desemprego, emprego, escrav*, laborais, laboral, salarial, salário, sindical*, trabalha*
<b>3</b>	<b>Transportes</b>	aero*, carga, ferrovia, hidrovia, porto*, portuária, rodovia*, transporte*, rodoviária, duplicação
<b>3</b>	<b>Turismo</b>	cadastur, embratur, evento, hotel, hotéis, prai*, resort, turismo, turístico, viagem
<b>1</b>	<b>Pesca</b>	aquático*, aquicultura, litoral, mar, oceano, peixe, pesca, pescado, pesqueir*, crustáceo*

Fonte: elaboração própria

## **ANEXO IV - Tabelas de regressão e Teste T (cap. 4)**

Tabela 2: Modelos de efeitos fixos com melhor ajuste - parte 1

	<i>Dependent variable:</i>		
	Performance Ministerial		
	(1)	(2)	(3)
comandoMonitorado	-7.064* (4.004)	-6.717 (4.659)	-5.567 (6.725)
comandoPartidario	-0.924 (4.013)	-0.620 (4.760)	0.523 (6.543)
escolaridade	-0.369** (0.154)	-0.272 (0.167)	-0.312* (0.170)
estatutarios	0.357*** (0.126)	0.385*** (0.132)	0.436*** (0.136)
saliencia		0.530 (1.357)	0.438 (1.360)
distancia		7.865 (5.724)	8.157 (8.330)
ciclo2			-2.619 (3.153)
ciclo4			3.330 (3.357)
partpresid			0.146 (6.175)
Observations	315	271	271
R <sup>2</sup>	0.059	0.071	0.080
Adjusted R <sup>2</sup>	-0.030	-0.041	-0.043
F Statistic	4.475*** (df = 4; 287)	3.075*** (df = 6; 241)	2.314** (df = 9; 238)

*Note:*

\*p&lt;0.1; \*\*p&lt;0.05; \*\*\*p&lt;0.01

Tabela 3: Modelos de efeitos fixos com melhor ajuste - parte 2 (interacoes)

	<i>Dependent variable:</i>	
	Performance Ministerial	
	(1)	(2)
dummyspartid	13.554 (12.824)	
dummysmonitor		-6.344* (3.782)
escolaridade	-0.117 (0.189)	-0.266 (0.167)
estatutarios	0.415*** (0.139)	0.397*** (0.132)
saliencia	0.631 (1.348)	0.443 (1.338)
dummysmonitor:distancia		5.674 (8.913)
distancia	6.146 (5.673)	4.806 (6.978)
dummyspartid:escolaridade	-0.358* (0.211)	
dummyspartid:estatutarios	0.021 (0.163)	
Observations	271	271
R <sup>2</sup>	0.076	0.067
Adjusted R <sup>2</sup>	-0.040	-0.045
F Statistic	2.805*** (df = 7; 240)	2.904*** (df = 6; 241)

*Note:*

\*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Tabela 4: Modelos com menos ajuste - parte 1

	<i>Dependent variable:</i>		
		perform	
	(1)	(2)	(3)
comandoMonitorado	-8.355* (4.688)	-6.888 (6.652)	
comandoPartidario	-1.072 (4.821)	-0.777 (6.447)	
dummysmonitor			-15.753 (12.600)
escolaridade		-0.273 (0.168)	-0.316* (0.186)
estatutarios		0.385*** (0.132)	0.343** (0.158)
saliencia	0.743 (1.373)	0.529 (1.360)	0.643 (1.330)
distancia	9.561* (5.735)	8.083 (8.334)	7.828 (5.616)
partpresid		0.223 (6.174)	
dummysmonitor:escolaridade			0.143 (0.201)
dummysmonitor:estatutarios			0.077 (0.155)
Observations	272	271	271
R <sup>2</sup>	0.034	0.071	0.070
Adjusted R <sup>2</sup>	-0.073	-0.045	-0.046
F Statistic	2.145* (df = 4; 244)	2.625** (df = 7; 240)	2.588** (df = 7; 240)

*Note:*

\*p&lt;0.1; \*\*p&lt;0.05; \*\*\*p&lt;0.01

Tabela 5: Modelos com menos ajuste - parte 2 (interacoes)

	<i>Dependent variable:</i>		
		perform	
	(1)	(2)	(3)
dummymonitor	-16.002 (12.644)		-6.259 (4.199)
dummyspartid		13.321 (12.829)	
escolaridade	-0.309 (0.187)	-0.103 (0.190)	-0.266 (0.168)
estatutarios	0.336** (0.160)	0.398*** (0.140)	0.397*** (0.133)
saliencia	0.571 (1.349)	0.493 (1.356)	0.436 (1.349)
distancia	6.606 (6.687)	2.800 (6.691)	4.686 (7.450)
partpresid	-1.564 (4.627)	-4.089 (4.333)	-0.223 (4.740)
dummymonitor:escolaridade	0.142 (0.202)		
dummymonitor:estatutarios	0.085 (0.158)		
dummyspartid:escolaridade		-0.356* (0.211)	
dummyspartid:estatutarios		0.030 (0.163)	
dummymonitor:distancia			5.555 (9.280)
Observations	271	271	271
R <sup>2</sup>	0.071	0.079	0.067
Adjusted R <sup>2</sup>	-0.050	-0.040	-0.049
F Statistic	2.271** (df = 8; 239)	2.565** (df = 8; 239)	2.479** (df = 7; 240)

*Note:*

4

\*p&lt;0.1; \*\*p&lt;0.05; \*\*\*p&lt;0.01

Tabela 6: Test T para Performance Ministerial e Comando Monitorado

Statistic	N	Mean	St. Dev.	Min	Max
estimate	1	12.526		12.526	12.526
estimate1	1	73.475		73.475	73.475
estimate2	1	60.950		60.950	60.950
statistic	1	3.971		3.971	3.971
p.value	1	0.0001		0.0001	0.0001
parameter	1	277.929		277.929	277.929
conf.low	1	6.317		6.317	6.317
conf.high	1	18.734		18.734	18.734

Tabela 7: Regressao Logistica para Comando Monitorado (propensity score)

<i>Dependent variable:</i>	
Performance Ministerial	
lagcontingenc	-0.005 (0.008)
escolaridade	-0.017 (0.010)
estatutarios	-0.015* (0.009)
saliencia	-0.245*** (0.077)
distancia	-0.116 (0.472)
ciclo4	0.029 (0.363)
Constant	2.810*** (0.940)
Observations	200
Log Likelihood	-126.892
Akaike Inf. Crit.	267.785

*Note:* \*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01

Tabela 8: Teste T nos Dados Pareados

Statistic	N	Mean	St. Dev.	Min	Max
estimate	1	16.572		16.572	16.572
estimate1	1	74.948		74.948	74.948
estimate2	1	58.376		58.376	58.376
statistic	1	4.178		4.178	4.178
p.value	1	0.00005		0.00005	0.00005
parameter	1	178.352		178.352	178.352
conf.low	1	8.745		8.745	8.745
conf.high	1	24.399		24.399	24.399

Tabela 9: Estimativa com covariáveis - dados pareados

	<i>Dependent variable:</i>	
	Performance Ministerial	
	(1)	(2)
dummymonitor	-16.572*** (3.966)	-13.487*** (3.996)
escolaridade		-0.062 (0.132)
estatutarios		0.360*** (0.100)
saliencia		1.239 (0.979)
distancia		-7.273 (5.962)
ciclo4		5.694 (4.578)
Constant	74.948*** (2.805)	41.570*** (9.923)
Observations	192	192
R <sup>2</sup>	0.084	0.165
Adjusted R <sup>2</sup>	0.079	0.138
Residual Std. Error	27.480 (df = 190)	26.594 (df = 185)
F Statistic	17.457*** (df = 1; 190)	6.085*** (df = 6; 185)

*Note:*

\*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01