

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Bárbara Oliveira Lamounier

**ESTÁ TUDO SOB CONTROLE? UMA ANÁLISE DOS CARGOS DE CONFIANÇA
POLÍTICA NOS EXECUTIVOS DO BRASIL E DO CHILE**

Belo Horizonte

2023

Bárbara Oliveira Lamounier

**ESTÁ TUDO SOB CONTROLE? UMA ANÁLISE DOS CARGOS DE CONFIANÇA
POLÍTICA NOS EXECUTIVOS DO BRASIL E DO CHILE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Magna Inácio

Belo Horizonte

2023

320 Lamounier, Barbara Oliveira.
L236e Está tudo sob controle? [manuscrito] : uma análise dos
2023 cargos de confiança política nos executivos do Brasil e do
Chile / Barbara Oliveira Lamounier. - 2023.
186 f.
Orientadora: Magna Maria Inácio.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
Inclui bibliografia.

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



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

ATA 11ª/2023 DA DEFESA DE TESE DA ALUNA BÁRBARA OLIVEIRA LAMOUNIER CESAR

Realizou-se, no dia 22 de dezembro de 2023, às 09:00 horas, na Sala 2094, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa da tese, intitulada “ESTÁ TUDO SOB CONTROLE? UMA ANÁLISE DOS CARGOS DE CONFIANÇA POLÍTICA NOS EXECUTIVOS DO BRASIL E DO CHILE”, elaborada e apresentada por BÁRBARA OLIVEIRA LAMOUNIER CESAR, número de registro 2018697859, graduada no curso de GESTÃO PÚBLICA. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Magna Maria Inácio - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Carlos Ranulfo Felix de Melo (DCP/UFMG), Prof. Marcelo Martins Vieira (IESP-UERJ) - Videoconferência, Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (DCP/UFMG), Profa. Simone Diniz (UFSCAR) - Videoconferência. A comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 22 de dezembro de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Martins Vieira, Usuário Externo**, em 22/12/2023, às 08:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Magna Maria Inacio, Coordenador(a) de curso de pós-graduação**, em 22/12/2023, às 13:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Simone Diniz, Usuária Externa**, em 22/12/2023, às 16:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Ranulfo Felix de Melo, Professor do Magistério Superior**, em 26/01/2024, às 11:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos, Professor do Magistério Superior**, em 27/01/2024, às 11:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2896314** e o código CRC **CCCFD219**.

RESUMO

A presente tese insere-se na agenda de pesquisa sobre a dinâmica interna do Poder Executivo e os mecanismos de controle político disponíveis aos presidentes, com o foco na estratégia de politização do Executivo. Por que variam as estratégias presidenciais de politização do Executivo com fim de manter o controle da agenda governamental? A análise da politização é entendida nesse trabalho como uma estratégia para lidar com os custos de transação aos quais os presidentes estão expostos ao administrarem governos de coalizão. A literatura tem discutido como os presidentes utilizam a sua prerrogativa de nomear pessoas em cargos de confiança para manter sob seu monitoramento os próprios parceiros da coalizão. O modelo analítico proposto nesta tese avança esse campo de estudo ao explorar outras estratégias administrativas de politização, para além da nomeação e demissão dos designados para o Executivo. Essas estratégias se referem aos movimentos presidenciais para controlar o volume de cargos e o número efetivo de nomeados e a nomeação de “fiscais” que atuam junto aos ministros do gabinete. A pesquisa empírica é conduzida a partir de dois estudos de caso, Brasil (2000-2018) e Chile (2004-2017). Devido às especificidades do arcabouço legal e estrutura do Serviço Civil e das nomeações políticas de competência dos presidentes nesses países, a pesquisa utilizou indicadores operacionais distintos para capturar essas estratégias de politização. O modelo analítico assume que as estratégias variam de acordo com a características da coalizão e os riscos de oportunismo ministerial e considerada como fatores relevantes no uso dessas estratégias: o distanciamento ideológico entre o presidente e ministros, a força parlamentar do ministro; a saliência do ministério para o presidente e o uso de outras estratégias de controle do gabinete como presidências centralizadas. A análise foi conduzida a partir de uma nova base de dados sobre as políticas de politização dos presidentes no Brasil e Chile e se apoiou, ainda, entrevistas semi-estruturadas exploratórias. A pesquisa reuniu evidências de que os presidentes mobilizam as estratégias de politização estudadas de forma seletiva. No Brasil, as nomeações para os DAS 5 e 6 e NES sugere que é mais provável que o presidente brasileiro controle os ministros mais distantes ideologicamente e que contam com maior apoio legislativo. A importância do ministério para agenda do presidente também se mostrou relevante na decisão de realizar maior controle via politização. Além disso, os presidentes tendem a nomear SE fiscais na presença de ministros hostis. Em relação ao caso Chileno, foram analisadas as prerrogativas presidenciais de nomear assessores dentro da nova arquitetura do Serviço Civil no país, os cargos do Tipo I do SADP. Os resultados mostraram que os presidentes usam de forma muito moderada essas prerrogativas e que, na mesma direção que apontam os resultados do Brasil, o controle de ministros acontece de forma condicional a distância ideológica e o tamanho da bancada do ministro. Outro resultado interessante aponta no sentido de que a utilização da centralização aumenta com o aumento das estratégias de politização, ou seja, para o caso do Chile, essas estratégias parecem ser utilizadas simultaneamente. Por fim, os resultados mostram que os presidentes utilizam a nomeação de Subsecretários “Fiscais” para controle de ministros hostis. A pesquisa contribui, portanto, para ampliar a agenda de estudos sobre a politização do Executivo em governos de coalizão indicando uma latitude maior de movimentos presidenciais para lidar com os riscos à sua liderança de governo.

Palavras-chave: Poder executivo, Coalizão, Controle, Burocracia.

ABSTRACT

This thesis is part of the research agenda on the internal dynamics of the Executive Branch and the political control mechanisms available to presidents, with a focus on the Executive's politicization strategy. Why do presidential strategies for politicizing the Executive vary in order to maintain control of the government agenda? The analysis of politicization is understood in this work as a strategy to deal with the transaction costs to which presidents are exposed when managing coalition governments. The literature has discussed how presidents use their prerogative to appoint people in positions of trust to keep their own coalition partners under their control. The analytical model proposed in this thesis advances this field of study by exploring other administrative politicization strategies, beyond the appointment and dismissal of those appointed to the Executive. These strategies refer to presidential moves to control the volume of positions and the effective number of nominees and the appointment of “inspectors” who work alongside cabinet ministers. The empirical research is conducted based on two case studies, Brazil (2000-2018) and Chile (2004-2017). Due to the specificities of the legal framework and structure of the Civil Service and the political appointments within the competence of presidents in these countries, the research used different operational indicators to capture these politicization strategies. The analytical model assumes that strategies vary according to the characteristics of the coalition and the risks of ministerial opportunism and considered as relevant factors in the use of these strategies: the ideological distance between the president and ministers, the parliamentary strength of the minister; the salience of the ministry to the president and the use of other cabinet control strategies such as centralized presidencies. The analysis was conducted based on a new database on the politicization policies of presidents in Brazil and Chile and was also supported by exploratory semi-structured interviews. The research gathered evidence that presidents mobilize the politicization strategies studied selectively. In Brazil, the appointments to DAS 5 and 6 and NES suggest that the Brazilian president is more likely to control ministers who are more ideologically distant and who have greater legislative support. The importance of the ministry to the president's agenda also proved to be relevant in the decision to carry out greater control through politicization. Furthermore, presidents tend to appoint fiscal SEs in the presence of hostile ministers. In relation to the Chilean case, the presidential prerogatives of appointing advisors were analyzed within the new Civil Service architecture in the country, SADP Type I positions. The results showed that presidents use these prerogatives very sparingly and that, in the same direction According to Brazil's results, the control of ministers is conditional on ideological distance and the size of the minister's bench. Another interesting result points to the fact that the use of centralization increases with the increase in politicization strategies, that is, in the case of Chile, these strategies seem to be used simultaneously. Finally, the results show that presidents use the appointment of “Watchdog” Undersecretaries to control hostile ministers. The research therefore contributes to expanding the study agenda on the politicization of the Executive in coalition governments, indicating greater latitude for presidential movements to deal with the risks to their government leadership.

Keywords: Executive power, Coalition, Control, Bureaucracy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelos de regressão para a VD: “Número total de nomeados para cargos em confiança do Grupo DAS, níveis 5 e 6”	118
Figura 2 - Modelos de regressão para a VD: “Número total de cargos criados ou remanejados para cargos em confiança do Grupo DAS, níveis 5 e 6.”	119
Figura 3 - Modelos de regressão para a VD: “Nomeação de Secretários Executivos “Fiscal”	121
Figura 4 - Modelos de regressão para a VD: Número total de concursos declarados deserto pela autoridade, Tipo I.....	150
Figura 5 - Modelos de regressão para a VD: Número total de renúncias não voluntárias em cargos Tipo I.....	152
Figura 6 - Modelos de regressão para VD: Nomeação de SE “Fiscal”	154

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Diferença anual da proporção de nomeados em cargos efetivos e em cargos do Grupo DAS na Administração Direta Federal (Brasil: 1999-2020)	91
Gráfico 2 - Evolução do quantitativo de servidores comissionados do Grupo DAS e de servidores em Funções Comissionadas do Poder Executivo (Brasil: 1999 a 2020).....	93
Gráfico 3 - Evolução do quantitativo dos cargos comissionados do Grupo DAS, por nível (Brasil: 1999-2020)	94
Gráfico 4 - Evolução do quantitativo dos cargos comissionados do Grupo DAS, por nível (Brasil: 1999-2020) (%)	95
Gráfico 5 - Evolução do quantitativo de cargos de confiança disponíveis do Grupo DAS (Brasil: 2000-2020)	96
Gráfico 6 - Evolução do quantitativo de vagas disponíveis de cargos comissionados do Grupo DAS 5 e 6 (Brasil: 2000-2020).....	96
Gráfico 7 - Quantitativo de servidores de carreira ocupando cargos DAS no Executivo Federal (Brasil: 2000-2015)	97
Gráfico 8 - Quantitativos de pessoas com vínculo em cargos DAS (Brasil: 1999-2017)	99
Gráfico 9 - Total de nomeados do Grupo DAS, níveis 5 e 6, por ministério (Brasil: 2000-2018).....	102
Gráfico 10 - Número total de vagas criadas ou remanejadas do grupo DAS, níveis 5 e 6, por ministério no Executivo federal brasileiro (Brasil: 2000-2018).....	104
Gráfico 11 - Distância ideológica do partido do Presidente em relação ao partido do ministro por ministério (Brasil: 2000-2018).....	109
Gráfico 12 - Saliência ministerial do presidente, por ministério (Brasil: 2000-2018)	111
Gráfico 13 - Bancada legislativa do partido do ministro na Câmara dos Deputados, por ministério (Brasil: 2000-2018)	112
Gráfico 14 - Dependência, por ministério (Brasil: 2000-2018).....	113
Gráfico 15 - Centralização, por ano (Brasil: 2000-2018).....	114

Gráfico 16 - Evolução no número de cargos do <i>Sistema de Alta Dirección Pública</i> (CHILE: 2004-2020)	127
Gráfico 17 - Número de concursos DO SADP realizados por Tipo e por ano (Chile: 2004-2021).....	128
Gráfico 18 - Número de nomeações resultantes de concursos do SADP, por Tipo e por ano (Chile: 2004-2021)	129
Gráfico 19 - Número de nomeações em cargos Tipo I e Tipo II, por órgão e por ministério (Chile: 2004-2021)	130
Gráfico 20 - Comparação do percentual de renúncias não voluntárias, por mês, de cargos Tipo I e II, (Chile: 2010, 2014, 2018 e 2022)	131
Gráfico 21 - Número de concursos realizados em cargos Tipo I e Tipo II declarados desertos por autoridade (Chile: 2004 – 2023).....	132
Gráfico 22 - Concursos para cargos Tipo I declarados desertos pelo presidente (Chile: 2004-2023).....	133
Gráfico 23 - Número total de cargos Tipo I e Tipo II declarados desertos, por diferentes atores (CADP, Presidentes, Comitê) (Chile: 2004-2023).....	134
Gráfico 24 - Número de concursos declarados desertos para cargos Tipo I, por ministério (Chile: 2004-2017)	136
Gráfico 25 - Número total de renúncias não voluntárias, por ministério (Chile: 2004-2017)	138
Gráfico 26 - Distância ideológica do partido do Presidente em relação ao partido do ministro, por ministério (Chile: 2004-2017).....	142
Gráfico 27 - Bancada legislativa do partido do ministro na Câmara dos Deputados, por ministério (Chile: 2004-2017)	145
Gráfico 28 - Dependência, por ano (Chile: 2004-2017).....	146
Gráfico 29 - Centralização, por ano (Chile: 2004-2017).....	147

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Coalizão, partidos da Coalizão, número de cadeiras da Coalizão na Câmara dos Deputados no Brasil (1999 a 2021)	47
Quadro 2 - Coalizão, partidos da Coalizão, número de cadeiras da Coalizão na Câmara dos Deputados no Chile (2000 a 2017)	51
Quadro 3 - Classificação de cargos de direção superior (DAS 101) no executivo brasileiro, dada pelo Decreto nº 4.567, de 1º de janeiro de 2003	57
Quadro 4 - Classificação de cargos de assessoramento superior (DAS 102) no executivo brasileiro, dada pelo Decreto nº 4.567, de 1º de janeiro de 2003	58
Quadro 5 - Percentual de servidores de carreira ocupando cargos DAS por nível de função, segundo Decreto nº 5.497/2005 e Decreto nº 9.021/2017	65
Quadro 6 - Critérios do Decreto nº 9.727, 2019, por nível do Grupo DAS	66
Quadro 7 - Critérios para nomeação em cargos de confiança do Decreto nº 10.829, de 2021, por nível do Grupo CCE e FCPE.....	69
Quadro 8 - Resumos das alterações nas regras de provimento dos cargos em comissão por mandato presidencial (Brasil).....	87
Quadro 9 - Resumos das alterações nas regras de provimento dos cargos em comissão por mandato presidencial (Chile).....	89
Quadro 10 – Combinação SEs do tipo “Fiscais” – Filiação partidária Ministro e Secretários Executivos, Brasil.....	105
Quadro 11 - Classificação da variável Prestígio, por ministério (Chile:2004-2017)	143

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ministérios e Serviços com cargos Tipo I e Tipo II adscritos	78
Tabela 2 - Quantitativos de pessoas com vínculo em cargos DAS (1 a 3) antes e depois do Decreto nº 5.497/2005	98
Tabela 3 - Estatísticas descritivas Variáveis Dependentes, Brasil.	100
Tabela 4 – Estatísticas descritivas Variáveis independentes, Brasil	108
Tabela 5 - Número de concursos realizados pelo SADP, por mandato presidencial	127
Tabela 6 – Estatísticas descritivas Variáveis Dependentes, Chile	135
Tabela 7 – Combinação Subsecretários do tipo ‘Fiscais’, Filiação partidária Ministro - Subsecretário	139
Tabela 8 - Estatísticas descritivas Variáveis Independentes, Chile.....	141

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANEF – Asociación Nacional de Empleados Fiscales

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CADP – Conselho de Alta Dirección Pública

CEP – Centro de Estudios Públicos

CIEPLAN – Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica

DAS – Direção e Assessoramento Superior

DIPRES – Diretoria de Presupuestos

DNSC – Dirección Nacional del Servicio Civil

GATE – Ge-estión Ambiental y Territorial S.A.

MOP – Ministerio de Obras Públicas

NES – Natureza Especial

PC – Partido Comunista de Chile

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDC – Partido Demócrata Cristiano

PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPD – Partido por la Democracia

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PRSD – Partido Radical Social Demócrata

PS – Partido Socialista de Chile

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

RN – Renovación Nacional

SADP – Sistema de Alta Dirección Pública

UDI – Unión Demócrata Independiente

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. PRESIDÊNCIA INSTITUCIONAL E A UTILIZAÇÃO DE MECANISMOS DE CONTROLE POLÍTICO DA AGENDA GOVERNAMENTAL	20
1.1. <i>Mecanismos de controle das burocracias públicas</i>	20
1.2. <i>Presidência institucional e a capacidade presidencial de politização</i>	25
1.3. <i>Problemas de coordenação de gabinete e a escolha presidencial de utilização de estratégias de politização</i>	31
2. AMPLIANDO O CAMPO DE AÇÃO PRESIDENCIAL	45
2.1. <i>Coordenação política sob governos de coalizão e a utilização de politização</i>	47
2.2. <i>Poderes administrativos de nomeação: Brasil</i>	55
2.3. <i>Poderes administrativos de nomeação: Chile</i>	71
3. O CÁLCULO PRESIDENCIAL NA POLITIZAÇÃO DO EXECUTIVO PARA CONTROLE DA AGENDA GOVERNAMENTAL	90
3.1. <i>O poder presidencial de nomeação política no Brasil</i>	90
3.2. <i>Estratégias de politização no presidencialismo de coalizão brasileiro</i>	99
3.3. <i>Variáveis independentes: operacionalização</i>	108
3.4. <i>Modelo e resultados</i>	114
3.4.1. <i>Resultados: Brasil</i>	122
4. O CÁLCULO PRESIDENCIAL NA POLITIZAÇÃO DO EXECUTIVO PARA CONTROLE DA AGENDA GOVERNAMENTAL: CHILE	126
4.1. <i>O poder presidencial de nomeação política no Chile</i>	126
4.2. <i>Estratégias de politização no presidencialismo de coalizão chileno</i>	134
4.3. <i>Variáveis independentes: operacionalização</i>	140
4.4. <i>Modelos e resultados: Chile</i>	147
4.4.1. <i>Resultados: Chile</i>	155
CONCLUSÕES	159
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	166
APÊNDICE	179

INTRODUÇÃO

Por que variam as estratégias presidenciais de politização do Executivo com fim de manter o controle da agenda governamental? A presente tese busca responder essa questão a partir de uma agenda de pesquisa voltada para a compreensão da dinâmica interna do Poder Executivo, compreendendo as estratégias presidenciais de politização do Executivo em dois países, Brasil e Chile.

O conflito entre a burocracia pública e os políticos eleitos é um tema recorrente da literatura (PETERS, 1995; ROUBAN, 2001; MOE, 1989; MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987; LEWIS, 2008) que analisa problemas de delegação resultantes de uma dinâmica em que a formação de burocracias públicas insuladas geram problemas de assimetrias na relação entre burocratas e a esfera política, pois os burocratas tem incentivos a desenvolver conhecimentos especializados e têm acesso a informações que os políticos não têm.

Moe (1985) argumenta que expectativas em relação ao cargo de chefe do Executivo fazem com que eles sejam responsabilizados por praticamente todos os aspectos do desempenho das políticas nacionais e essas condições podem aumentar os incentivos do presidente ao controle das ações executadas pelas burocracias. Segundo o autor, os presidentes querem construir sua própria capacidade institucional para obter sua liderança e isso os leva a pensar estratégias de controle das burocracias (MOE, 1985).

Lewis (2008), ao analisar a presidência norte-americana, afirma que quem controla a burocracia controla uma parte fundamental do processo político. O autor argumenta que compreender os meios pelos quais os políticos ocupam cargos administrativos é fundamental para uma compreensão realista do processo político.

O autor descreve a politização como uma importante ferramenta presidencial para controlar a burocracia e um recurso útil para a negociação política (LEWIS, 2008 p. 5). O presidente seria o mandante que delega aos agentes - nomeados políticos nos altos postos de comando do executivo com preferências políticas similares as do presidente - a função de controle da burocracia para que as agências operem de acordo às suas determinações administrativas. Segundo Lewis (2008), o presidente norte-americano utiliza-se do seu poder institucional de nomeação como uma oportunidade para expandir o seu poder.

O objetivo da tese é analisar essa teoria, mas considerando Executivos que, operando sob gabinetes de coalizão, lidam com redes de delegação mais complexas do que no contexto de gabinetes unipartidários, pois podem ter que lidar com divergências intra-gabinete ao delegar poder a parceiros de coalizão. O argumento principal dessa tese é que os presidentes a fim de reduzir a influência indesejada de parceiros de gabinete sobre as burocracias de seus respectivos ministérios, utilizam-se da politização para mitigar os custos relacionados à delegação aos gabinetes e com isso mantém sob controle a agenda de governo. Governos de coalizão exigem delegação de responsabilidades de execução e implementação das políticas aos partidos membros. Em consequência, os presidentes têm incentivos a recorrer a estratégias de controle a fim de maximizar a sua influência sobre o comportamento de ministros e de burocracias.

A literatura aponta diferentes recursos utilizados pelo Presidente com objetivo de mitigar custos de coordenação da coalizão de apoio (PEREIRA et al, 2016; INÁCIO, 2006; INÁCIO E NEVES, 2019; LANZARO *et al*, 2018; INÁCIO; LLANOS 2016; VIEIRA, 2017; RENNÓ; GAYLOR, 2012; POWER; RENNÓ, 2008). Esta tese, porém, avança essa agenda de pesquisa ao abordar as implicações dos custos de delegação em governos presidenciais multipartidários com foco nos poderes do presidente relacionados ao provimento de cargos de confiança de alto escalão dentro das estruturas burocráticas. A politização é, portanto, analisada por essa tese como um dos movimentos disponíveis ao presidente para mitigar os custos relacionados à coordenação da coalizão.

Lewis (2008) argumenta que o mecanismo-chave do controle executivo seria o poder do Presidente de nomear e remover pessoal do Poder Executivo. Entretanto, menos atenção tem sido dada aos demais poderes administrativos, que vão além do ato de nomear e remover. Argumentamos que na presença de constrangimentos institucionais que limitam a nomeação discricionária, o presidente utilizaria um leque mais ampliado de poderes administrativos na montagem de estruturas que o capacitem a exercer controle sobre os cargos de confiança de alto escalão, entendidas por esse trabalho como estratégias de politização.

Brasil e Chile guardam diferenças em suas regras que dão sustentação aos cargos de confiança na alta administração pública. Se considerarmos indicadores que mensuram a qualidade burocrática, como o Civil Service Development Index elaborado pelo BID, percebemos que o Brasil e o Chile são os países com o maior índice, em relação aos demais países latino-americanos, em relação a qualidade institucional dos sistemas de serviço

público¹. Mas, mesmo estando em posições muito similares nas análises sobre a qualidade do serviço civil, Brasil e Chile percorreram caminhos distintos em relação ao ordenamento jurídico que dá sustentação para o provimento desses cargos.

Com objetivo de reduzir a discricionariedade excessiva das autoridades políticas nomeadas, diversas iniciativas buscam substituir o *spoil system* por um corpo burocrático profissional e permanente, com características weberianas, implementado em muitas democracias por meio de reformas administrativas que protegiam as agências governamentais da influência da esfera política. “Proteger os burocratas da pressão política ajuda a garantir a competência (uma vez que a contratação e a promoção ocorrem com base no mérito e não no partidatismo), mas, por definição, torna os funcionários públicos menos receptivos aos funcionários eleitos democraticamente (LEWIS, 2008, p. 5. Tradução própria).

O Brasil construiu ao longo dos anos um sistema de nomeações políticas que sobrepõe profissionalismo burocrático a partir da implantação de um sistema de mérito e, *spoil system*, pois mantém a discricionariedade das autoridades políticas em grande parte das nomeações em cargos de confiança do alto escalão (MARENCO, 2023). Já o Chile, após a redemocratização, deu início a um processo de modernização do estado, que culminou na implementação do *Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)*, em 2003, que reduziu a margem para politização do serviço civil em cargos de alto escalão.

Essa tese avança no sentido de compreender quais os mecanismos administrativos foram utilizados pelos presidentes brasileiros e chilenos, entendendo que são movimentos que ampliam seus poderes e possibilitam a politização do executivo como controle da agenda de governo. Para o caso brasileiro foram analisadas três estratégias de politização: (i) Nomeação para cargos DAS 5 e 6, dentro da administração direta federal; (ii) Criação e remanejamento de cargos DAS 5 e 6, dentro da administração direta federal; (iii) Nomeação de Secretário Executivo do tipo “Fiscal”. Já para o caso do Chile analisamos: (i) utilização de declaração de concurso deserto. (ii) Solicitação de renúncia não voluntária de pessoas nomeadas através do Sistema de Alta Direção Pública. Por fim, (iii) Nomeação de Subsecretário do tipo “Fiscal”.

¹ Pesquisa realizada em 16 países da América Latina, referente ao ano de 2013. A metodologia baseia-se na identificação de pontos críticos que alimentam 8 Subsistemas: 1. Planejamento, 2. Organização do Trabalho, 3. Gestão do Emprego, 4. Gestão do Desempenho, 5. Gestão de Remunerações, 6. Gestão do Desenvolvimento, 7. Relações Humanas e Sociais Gestão, 8. Função dos Recursos Humanos; e 5 índices: 1. Eficiência, 2. Mérito, 3. Consistência Estrutural, 4. Capacidade Funcional e 5. Capacidade Integrativa. <http://publications.iadb.org/handle/11319/6636>.

O modelo analítico desenvolvido, parte da literatura sobre delegação e controle em gabinetes de coalizão, e busca analisar a utilização de diferentes estratégias de politização sob a ótica da dinâmica de formação de coalizões no presidencialismo, para os dois casos: Brasil e Chile. Para o caso do Brasil, o recorte temporal analisado compreende os anos 2000 a 2018. Já em relação ao caso chileno analisaremos os anos compreendidos entre 2004 e 2017. Esse recorte temporal possibilita a análise de mandatos de diferentes presidentes, que ocupavam posições distintas no espectro ideológico em cada país.

É importante ressaltar que esse trabalho não tem como objetivo realizar um estudo comparado e sim analisar dois estudos de casos, entendendo que o ganho analítico será maior ao analisarmos separadamente e de forma mais aprofundada cada caso. Para tanto, utilizamos método quali-quantitativo, por meio da análise de modelos de regressão e entrevistas semiestruturadas.

A seleção dos casos considerou a semelhança entre os países em relação às variáveis independentes, com foco na formação de coalizões multipartidárias. Ambos possuem sistema presidencialista com a presença de coalizões multipartidárias. Mas, no Brasil o multipartidarismo é combinado à representação proporcional de lista aberta e federalismo, e as coalizões formadas pelos presidentes brasileiros são coalizões governativas expandidas no período pós-eleitoral. Já o Chile é um país que combina um estado unitário ao presidencialismo multipartidário, com grande estabilidade das coalizões governamentais formadas no período pré-eleitoral.

Visto isso, argumentamos que as estratégias variam de acordo com as características da coalizão e os riscos de oportunismo ministerial e considerada como fatores relevantes no uso dessas estratégias: o distanciamento ideológico entre o presidente e ministros, a força parlamentar do ministro; a saliência do ministério para o presidente e o uso de outras estratégias de controle do gabinete como presidências centralizadas.

Os principais resultados da pesquisa para o caso brasileiro nos dizem que os presidentes utilizam a nomeação para cargos no alto escalão como estratégia de politização para o controle político da agenda de governo no caso dos ministros mais distantes ideologicamente e com bancadas fortes e quanto maior a saliência do ministério para a agenda do presidente. Por fim, na presença de ministros hostis maior a chance de o presidente controlar a agenda de governo nomeando um Secretário Executivo do tipo “fiscal”.

Em relação ao caso do Chile os resultados foram em sentido semelhante ao encontrado para o caso brasileiro. O controle de ministros que potencialmente podem atuar de forma oportunista ou hostil está condicionado ao tamanho da bancada do ministro. Ou seja, a utilização da declaração de concursos desertos e a solicitação de renúncias não voluntárias, mostram que quanto maior a distância ideológica e maior o tamanho da bancada do ministro, maior a utilização dessas prerrogativas. Presidentes mais dependentes utilizam menos as prerrogativas analisadas. Além disso, os resultados mostram que o aumento da centralização, aumenta também a utilização das estratégias de politização. Por fim, a nomeação de Subsecretários no Chile, do tipo “Fiscais”, se mostrou semelhante ao caso brasileiro, como uma estratégia de controle de ministros hostis.

A presente tese está dividida em quatro capítulos, além dessa introdução e a conclusão. O primeiro capítulo, intitulado “Presidência Institucional e a utilização de mecanismos de controle político da agenda governamental”, é dividido em três seções e analisa os mecanismos de controle político das burocracias públicas a partir da teoria mandante-agente, compreendendo quais são as estratégias apontadas pela literatura sobre presidência institucional. Na segunda seção, analisamos, mais especificamente, como o presidente utiliza a politização como controle e monitoramento da burocracia. A última seção apresenta o modelo analítico proposto por esta tese, na qual discutimos os custos de transação envolvidos na implementação da agenda presidencial em executivos governados por coalizões multipartidárias, analisando qual a implicação desse contexto para a teoria de politização.

O segundo capítulo, intitulado “Ampliando o campo de ação”, na primeira seção analisa o sistema presidencialista e a formação de coalizões no Brasil e Chile e na segunda seção as mudanças nas regras de provimento e de composição dos cargos de confiança, efetuadas por diferentes presidentes. Estas mudanças são abordadas nessa tese como estratégias do chefe do executivo para fortalecer a presidência e manter sob seu controle as nomeações na burocracia.

O terceiro capítulo, intitulado “O cálculo presidencial na politização do executivo para controle da agenda governamental: Brasil”. Apresenta a mensuração das diferentes estratégias de politização, operacionalizadas como as variáveis dependentes da pesquisa para o caso brasileiro, assim como os fatores indutores do uso dessas estratégias, as variáveis independentes. Por fim, mostra a análise empírica conduzida a partir de modelos econométricos e entrevistas, e os resultados das análises.

O quarto capítulo, intitulado “O cálculo presidencial na politização do executivo para controle da agenda governamental: Chile”, seguindo a mesma lógica de análise do caso brasileiro, apresenta as diferentes estratégias de politização, operacionalizadas como as variáveis dependentes, e as variáveis independentes. Por fim, mostra a análise empírica conduzida a partir de modelos econométricos e entrevistas, e os resultados das análises.

A conclusão traz as considerações finais do trabalho.

1. PRESIDÊNCIA INSTITUCIONAL E A UTILIZAÇÃO DE MECANISMOS DE CONTROLE POLÍTICO DA AGENDA GOVERNAMENTAL

Neste capítulo, analisamos a partir da teoria mandante-agente, o problema do controle das burocracias pelos governos eleitos. Serão analisadas as implicações dessa abordagem para a questão central a ser investigada, considerando que, na literatura sobre Presidência Institucional, a politização é tida como uma importante estratégia presidencial de controle e monitoramento das burocracias. Por fim, à luz dessa abordagem, serão discutidos os custos de transação observados em contextos políticos mais complexos, com a presença de multipartidarismo e formação de coalizões, e qual a implicação desse contexto para a teoria de politização.

1.1. Mecanismos de controle das burocracias públicas

A relação entre política e burocracia e o impacto para funcionamento e desempenho da democracia é um tema central e recorrente na literatura. De um lado estava o reforço de agências burocráticas estatais com responsabilidades administrativas; por outro lado, as instituições representativas formadas com base na competição eleitoral, o que deu origem a problemas de delegação ocasionados pelos conflitos entre burocracia e políticos (PETRERS, 1995; ROUBAN, 2001; MARCENCO, 2023).

A questão central estava em garantias de que a burocracia pública, dotada de informações assimétricas e expertise se submetessem às autoridades políticas e implementassem as políticas majoritárias (MCCUBBINS; SCHWASRTZ, 1984; MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987; ROUBAN, 2001). Mareco (2023, p. 26) mostra que ao longo dos anos os Estados Unidos foram transformando o *spoil system*, burocracias condicionadas estritamente à discricionariedade das autoridades eleitas, com turnover a cada nova administração e alinhadas as preferências majoritárias, por um sistema meritocrático de realização de concursos públicos e limitando a atividade política de burocratas, reforçando a separação entre política e burocracia.

A burocracia weberiana estava relacionada ao recrutamento meritocrático, cumprimento de tarefas que são determinadas por normas escritas, hierarquias e

impessoalidade. Porém, a discricionabilidade das burocracias e a captura de agência por funcionários dotados de informações, levantou um problema em relação a racionalidade burocrática. A excessiva regulamentação e a falta de flexibilidade poderiam criar uma burocracia opressiva. Para isso, Weber (1999) acreditava que a burocracia deveria ser submetida a algum controle democrático e à supervisão.

Em face da indispensabilidade crescente e da conseqüente firmeza, cada vez maior, da posição de poder do funcionalismo estatal, que aqui nos interessa, como pode haver alguma garantia de que existam poderes capazes de manter dentro de seus limites a prepotência enorme desta camada cada vez mais importante, e que a controlem eficazmente? (WEBER, 1999, p. 542)

Portanto, quando se trata do controle político da burocracia, um dos problemas analisados é o grau de discricionabilidade da burocracia e o risco de captura das agências, o que pode afetar o regime democrático (BEETHAM, 1996; EPSTEN; O'HALLORAN, 1994; WILSON, 2005; ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; 2018).

Os funcionários eleitos democraticamente delegam poder (*policymaking*) para não-eleitos, que compõem a burocracia estatal. Isso coloca um problema central para a democracia representativa: a garantia de que as decisões políticas sejam sensíveis aos interesses e preferências dos cidadãos (MCUBBINS; NOLL; BARRY, 1987). Esse risco é inerente à delegação dado que os políticos eleitos têm recursos limitados para monitorar o desempenho das agências burocráticas e, sob certas condições, os burocratas podem ter incentivos de não atender às preferências políticas dos cidadãos.

Estudiosos como Moe (1984, 1985, 1989), Bawn (1997), Wood (1988), Wood e Waterman (1991), McCubbins, Noll e Weingast (1987), Epsten e O'Halloran (1994, 1999) e Huber e Shipan (2002, 2006) analisaram a relação entre política e burocracia e aplicaram a teoria de agência para explicar a formulação/implementação de políticas em um sistema de separação de poderes no qual os atores políticos (presidentes e legisladores) delegam autoridade à burocracia, mas utilizam mecanismos de controle político da burocracia.

O controle do aparato burocrático por parte da classe política requer estratégias, pois a dinâmica de delegação pode impor custos, e os mandantes buscam métodos para garantir que a delegação seja mais benéfica do que onerosa. Os problemas de agência² são baseados em

² “Custos de agenciamento” ou “dilema de agência” está associado ao problema de seleção adversa e ao risco moral, ambos causados por problema relacionados à assimetria de informação. O mandante pode não ter conhecimento suficiente para selecionar agentes leais, gerando um problema de seleção adversa. O risco moral, por sua vez, acontece quando o agente, do ponto de vista do mandante, tem a tendência de agir inapropriadamente (SHAPIRO, 2005).

assimetrias informacionais e conflito de interesses e, para mitigar esses problemas, o mandante busca controles e monitoramentos hierárquicos. Conforme destacam Huber e Shipan (2006, p. 256), “o governo democrático moderno não pode funcionar sem burocracia”, ou seja, os políticos eleitos não têm escolha senão delegar responsabilidades sobre essas questões às burocracias e para mitigar a perda potencial de controle, os mesmos buscam formas de monitoramento.

O início dos estudos sobre o controle político das burocracias se dividiu entre estudos que davam ênfase ao controle exercido pelo Congresso, e o controle exercido pelos presidentes (RUDALEVIGE, 2009). Os primeiros estudos que focaram na “dominância congressional” (MOE, 1987) se concentraram no desenvolvimento de arranjos institucionais destinados a diminuir os custos de monitorar e de limitar a discricionariedade das burocracias, com ênfase nos congressistas (BANKS; WEINGAST, 1992; MACEY, 1994; MCCUBBINS, 1985; MCCUBBINS, NOLL, & WEINGAST, 1987; WEINGAST; MORAN, 1983).

Epsten e O’Halloran (1994), mostraram que estudos sobre burocracias se concentram nos meios pelos quais os atores políticos podem controlar a tomada de decisões das agências. A questão que está por trás desses questionamentos, em termos mais simples, tem ligação com a discricionariedade das burocracias, ou seja, a capacidade de uma agência ou de outros atores executivos, por meio dos poderes que lhes foram delegados, de perseguir resultados diferentes das políticas que são preferidas pelos legisladores.

“If the delegation of authority is to bureaucracies, the central question is how democratically elected political actors can control unelected bureaucrats. If the delegation is to the president, the central question is how Congress can reap the advantages of executive decision making without abdicating control over policy.” (EPSTEN; O’HALLORAN, 1994, p. 69).

Para McCubbins, Noll e Weingast (1989), o Congresso prefere usar procedimentos institucionais que diminuam a discricionariedade da burocracia do que usar mecanismos *ex post* para revogar decisões da agência isoladamente e, assim, contrariar os interesses do Congresso. Além disso, medidas *ex post* podem não ser, de fato, eficazes. O argumento dos autores é de que o Congresso e o Presidente não podem confiar em sua capacidade de corrigir uma decisão descumprida de uma agência por meio de ação legislativa, seja alterando seu mandato, sua estrutura, seus procedimentos ou seu orçamento.

São altos os custos para os políticos reverterem uma decisão burocrática ou corrigir uma decisão não cumprida por parte de uma agência. Desta forma, medidas *ex ante* permitem que os políticos antecipem desvios da agência antes de uma implementação ou de uma

mudança na política, o que pode ampliar as chances de controle efetivo das decisões de uma agência. Ou seja, quanto mais distante o Presidente, como agente, for das preferências políticas do Congresso, mais ações *ex ante* podem ser adotadas por esse último, pois desfazer uma ação da burocracia pode ter altos custos em um cenário de incertezas.

Epstein e O'Halloran (1994) analisam quando, e sob que circunstâncias, o Congresso utiliza de controles para mitigar a discricionariedade das agências burocráticas. De acordo com os autores, existem dois tipos de controle administrativo. O primeiro é por meio do design da agência no momento em que é criada e a sua estrutura definida. Com isso, os mandantes podem evitar riscos de *moral hazard* ao definir quem irá conduzir a agência; como eles influenciarão a tomada de decisões; os padrões ou critérios que uma agência deve considerar ao promulgar regulamentos; em qual departamento executivo a nova agência estará localizada; e até o alcance das nomeações políticas ao longo da estrutura organizacional.

O segundo tipo de controle se refere aos instrumentos de supervisão do Congresso, como monitoramento direto e indireto, renovação ou retenção de dotações, supervisão judicial implementada por meio de leis administrativas existentes e poderes de nomeação presidencial. Os autores mostram que na presença de controles contínuos, os legisladores se mostram mais dispostos a conceder discricionariedade às agências *ex ante*.

O congresso, utilizando controles *ex post* da agenda e o acesso à informação, pode delegar o que os autores chamam de “piso discricionário”, um nível mínimo de autoridade discricionária a todas as agências, independentemente das diferenças nas preferências políticas. Ao mesmo tempo, mudanças de preferências do legislador mediano, pode levar tanto a agências pouco controladas, “*soft-wired*”, tanto a agências com poucos poderes discricionários para definir política, ou seja, muito controladas.

De acordo com os autores, a discricionariedade autorizada dos agentes diminui à medida que as preferências políticas do Congresso e da agência executiva se afastam. Assim, os legisladores têm incentivos para ampliar a discricionariedade dos agentes apenas quando suas preferências políticas forem semelhantes às do poder executivo; quando há mais incerteza no ambiente político; quando os legisladores mantêm o controle contínuo da agenda sobre as ações da agência; quando os legisladores estão relativamente bem-informados e quando é provável que o status quo seja mais favorável ao Congresso do que ao Executivo.

Nessa mesma direção, Moe e Caldwell (1994) argumentam que a incerteza política faz com que os políticos, reconhecendo esse futuro incerto, estruturam as agências com objetivo

de não as deixarem “desprotegidas”. Ou seja, os políticos eleitos podem moldar estruturas para isolar a burocracia de futuros controles democráticos por outros, exercendo a maior parte de seu próprio controle *ex ante* (via projeto estrutural) em vez de *ex post*. O método mais direto é diminuir a discricionariedade dos burocratas no futuro, especificando em detalhes o que as agências devem fazer, por meio de critérios de decisão, procedimentos, cronogramas, regras de pessoal e outras regras restritivas.

Os autores ainda argumentam que o controle exercido pelos congressistas pode impor custos pesados e que os legisladores podem ter pouco a ganhar. De acordo com os autores, os legisladores querem os tipos particularistas de controle, mais diretamente a capacidade de intervir rapidamente, nos bastidores e de maneiras *ad hoc* para ajudar clientes específicos (MOE; CALDWELL, 1994)

Legislators are driven by parochial pressures and are not given to flights of autonomy. Most certainly, they are not bound by overarching notions of coherence, efficiency, coordination, or any other design criteria that might limit what they can accept. They do not even insist on retaining true policy control for themselves. For the most part, they willingly build, piece by piece, whatever sort of bureaucratic monstrosity makes the groups happy. The whole is an accident of aggregation. Only the pieces are important (MOE; CALDWELL, 1994, p. 175).

A literatura (MOE, 1985) chama atenção para o fato de que, ao contrário dos legisladores, o Presidente, que depende de um eleitorado nacional, pensa em termos mais amplos sobre os problemas sociais, e resiste mais aos apelos de grupos específicos. Ademais, a visibilidade e as expectativas em relação ao cargo de chefe do Executivo fazem com que eles sejam responsabilizados por praticamente todos os aspectos do desempenho das políticas nacionais. Essas condições podem aumentar os incentivos ao presidente ao controle das ações executadas pelas burocracias.

De acordo com essa teoria (MOE, 1985), este é o aspecto central por trás do comportamento presidencial. Segundo essa visão, os presidentes procuram, acima de tudo, maximizar seu poder administrativo. Nas democracias modernas, a delegação emerge como uma das principais características da presidência, tendo em vista que o chefe do Poder Executivo se vale dessa estrutura para obter auxílio em suas atribuições (MOE, 1993). Os presidentes querem construir sua própria capacidade institucional para obter sua liderança e isso os leva a pensar estratégias de controle das burocracias (MOE, 1985).

Dessa forma, o presidente tem incentivos para alterar as estruturas que ampliem o seu poder e possibilitem a realização de seus objetivos no exercício da Presidência. Mas a forma como a Presidência e o Congresso irão conquistar o controle sobre o governo dependerá de

como suas instituições estarão internamente organizadas, os tipos de recursos de que disporão e a autoridade que podem efetivamente utilizar (MOE; WILSON, 1994). Os autores acrescentam ainda que é uma estratégia comum a introdução de mudanças no ordenamento jurídico por meio de mecanismos decisórios unilaterais que restringem a atuação do legislativo e deem mais autonomia aos Presidentes.

De forma geral nos interessa aprofundar na compreensão de como os Presidentes constroem estratégias de controle, entendendo que é necessário analisar que a forma como o Executivo está organizado pode trazer outras questões relativas a problemas de delegação para além das levantadas nessa literatura, que analisam sobretudo gabinetes unipartidários.

1.2. Presidência institucional e a capacidade presidencial de politização

Os presidentes têm utilizado ferramentas institucionais para ampliar sua capacidade de implementação de agenda por meio de estratégias de controle das burocracias implementadas pelo chefe do executivo. Partindo desse pressuposto, o objetivo dessa seção é compreender os mecanismos de controle de agenda utilizados pelos presidentes, sendo o controle das burocracias um dos principais.

Como mencionado na seção acima, Moe (1985) argumenta que devido à complexidade do governo moderno, os políticos eleitos são obrigados a delegar cada vez mais autoridade aos agentes burocráticos, e os riscos dessa delegação aumentam à medida que a complexidade e responsabilidade com os resultados também aumenta. Os presidentes agem, portanto, pressionados por essas expectativas, e buscam ampliar sua capacidade institucional. Essa é a base racional para a presidência institucional (MOE; WILSON, 1994). Em outros termos, eles precisam, na construção da instituição, enfrentar “o problema do mandante”: como escolher os agentes e como estruturar o seu relacionamento com eles.

Unlike legislators, presidents are held responsible by the public for virtually every aspect of national performance. When the economy declines, an agency falters, or a social problem goes unaddressed, it is the president who gets the blame, and whose popularity and historical legacy are on the line. All presidents are aware of this, and they respond by trying to build an institutional capacity for effective governance. As a result, they are the only players in the politics of structural choice who are motivated to seek a unified, coordinated, centrally directed bureaucratic system. They want a bureaucracy they can control from the top (MOE; WILSON, 1994, p. 11).

O fortalecimento institucional da presidência ganhou impulso em meados do século XX. A visão dominante, até então, assumia que os presidentes operavam dentro de um quadro estrutural básico, onde estavam presentes incentivos inerentes ao sistema de *checks and balances*. Análises sobre os presidentes assumiam como mecanismo-chave o que Neustadt (1990) destacava: o poder de liderança do presidente ou, em suas palavras “Presidential Power is the Power to persuade” (MOE; WILSON, 1994, p. 13).

Moe e Wilson (1994) argumentam que, para além dessas análises sobre liderança presidencial, os presidentes não são passivos ao “jogo”. Eles não tomam o sistema como dado e agem como atores institucionais. O argumento central parte da premissa de que os comportamentos do presidente são moldados pelas instituições, que estabelecem os custos e os benefícios esperados dos cursos de suas ações. O presidente precisa empregar seus recursos institucionais na montagem de estruturas que o capacitem a exercer controle sobre o aparato burocrático. Neste contexto, o presidente, enquanto um ator racional, procurará construir instituições que lhe forneçam capacidade estrutural para liderança.

O Presidente utiliza, portanto, das regras do jogo político para ampliar sua liderança. Dessa forma, o presidente, tem incentivos para alterar as estruturas que ampliem o seu poder e possibilitem a realização de seus objetivos no exercício da Presidência.

The first involves the institutions that will interpret, elaborate, and carry out public policy: the bureaucracy. Policies mean little or nothing until they are given concrete expression through bureaucracy. A powerful, well-designed agency can turn policy goals into reality, while a weak, poorly designed one can get nowhere.

Because everyone in the policy process knows this, much of the struggle over policy is really a struggle over bureaucratic structure—the design, location, staffing, and empowerment of administrative agencies—as well as a struggle to control them once they are set up (MOE; WILSON, 1994, p. 4).

Quando pensamos na capacidade institucional do presidente, temos várias “ferramentas” que podem ser utilizadas como forma de controle das ações do governo, como por exemplo a politização, a centralização e *agency design* (MOE, 1985; MOE; WILSON, 1994; LEWIS, 2008, 2009; RUDALEVIGE & LEWIS, 2005; RUDALEVIGE, 2002; LEWIS, 2008). A agenda de pesquisa sobre a presidência institucional tem avançado nos últimos anos, trazendo evidências de que essas estratégias têm sido utilizadas para lidar com os desafios políticos e governamentais do sistema político. Esses diferentes enfoques nos ajudam a compreender quais mecanismos os Presidentes recorrem e em quais circunstâncias os Presidentes escolhem determinadas estratégias de controle.

O redesenho da agência é analisada pela literatura como uma ferramenta utilizada tanto por legisladores quanto pelo chefe do Poder Executivo com objetivo de impor limites à discricionariedade burocrática por meio de regras através das quais a burocracia deve atuar. A literatura norte americana aponta estratégias que os presidentes utilizam pela via administrativa, por exemplo, criando agências ou realocando as suas jurisdições unilateralmente, definindo sua estrutura organizacional (tamanho, duração e localização dentro do Poder Executivo) (GUERRA, 2020). A centralização é entendida pela literatura como uma estratégia de expansão da presidência ou concentração de *policy-making*, com objetivo de formular a agenda de governo internamente e refere-se ao deslocamento de funções do Poder Executivo mais amplo para dentro do gabinete executivo da Presidência (RUDALEVIGE; LEWIS, 2005).

These agencies are part of the bureaucracy of the executive branch, but they are not located within the executive cabinet; their defining characteristic is that they operate under the direct authority of the president and are responsible for supporting the presidential leadership (INÁCIO; LLANOS, 2016, p.2).

O conceito de politização utilizado pela literatura voltada para análises da Presidência Institucional tem como foco de análise as nomeações para cargos feita estrategicamente com objetivo de alinhar as burocracias face ao mandato presidencial. Lewis (2005) argumenta que a politização das agências governamentais tem como objetivo permitir aos presidentes capacidade de exercer controle sobre a burocracia e dessa forma, garantir que a ação da burocracia se dê em conformidade com as preferências presidenciais, tornando a administração mais adequada às diretrizes do presidente. A politização pode ser conceitualmente analisada como um movimento deliberado dos presidentes para alterar a estrutura da burocracia, visando o seu controle.

Podemos, portanto, analisar a politização como os esforços dos presidentes para alterar a estrutura da burocracia, por meio da alocação de pessoas leais, ou com preferências políticas similares às do Presidente, nos altos postos de comando do executivo, de maneira que as agências respondam às determinações presidenciais (MOE 1985; WOOD; WATERMAN 1991; LEWIS 2008; 2009; RUDALEVIGE; LEWIS, 2005). Os Presidentes usam os seus nomeados para mudar a política pública em agências governamentais e exercer controle sobre a burocracia (LEWIS, 2008).

O poder administrativo visto como decisivo para o controle do executivo é a prerrogativa do Presidente de nomear e remover pessoal. Os presidentes modernos selecionam os seus auxiliares não só pela experiência e o objetivo de recompensar seus apoiadores

políticos, mas também por sua capacidade de administrar a agenda presidencial (Lewis, 2008). O Presidente também pode reorganizar as burocracias com preferências políticas divergentes, centralizando o controle delas nas mãos de assessores leais.

A nomeação política é objeto de análise de uma extensa literatura sobre presidencialismo nos Estados Unidos (HECLO, 1977; MOE, 1985; 1989; 1990; MOE; WILSON, 1994; SULEIMAN, 2003; LEWIS; 2008; 2009). Entre os trabalhos de maior relevância sobre como os presidentes nos Estados Unidos mobilizam a estratégia de politização, está à análise feita por Lewis (2008) que tem como objetivo mostrar como a burocracia estadunidense pode ser controlada em um contexto de governo dividido.

Within agencies, political appointees can provide an important means by which presidents control the bureaucracy and influence policy. Appointees interpret the vague and sometimes conflicting laws enacted by Congress and translate them into policy. Since agencies have multiple responsibilities, appointee decisions about budget requests to Congress, rulemaking, personnel, and the allocation of resources inside the agency can significantly influence policy. More generally, appointees monitor bureaucratic activity and communicate the president's vision to the press and agency employees, clients, and stakeholders. Increasing or decreasing their number can have direct effects on agency policies and practices (LEWIS, 2008, p. 7).

O autor analisa variáveis que envolvem as seguintes dimensões: (i) mudança de partido na Casa Branca; (ii) divergência política entre Presidente e agência, por meio da classificação da agência quanto a ser conservadora ou liberal e de sua relação com o partido do Presidente; (iii) sensibilidade do desempenho da agência; e (iv) divergência entre a visão do Presidente e do Congresso, revelando tratar-se de um governo dividido ou unificado;

Lewis (2008) concluiu que os presidentes tomam a decisão de politizar, sobretudo, quando acreditam que uma agência diverge das preferências presidenciais por políticas públicas ou não responde às diretivas da Casa Branca. O autor concluiu ainda que nos ministérios ou agências em que o cargo não demanda alta qualificação ou grande conhecimento técnico, é mais provável a politização por motivo de patronagem³.

O autor mostra, portanto, que um presidente em um contexto de divergências políticas ou deslealdade na burocracia podem impulsionar a politização e que as nomeações com fins de patronagem aumentam mais nas agências que têm opiniões políticas semelhantes às do

³ “A patronagem envolve basicamente o uso ou a distribuição de recursos do Estado em bases não universalistas, com a finalidade de obter vantagens políticas. A distribuição de cargos na estrutura da burocracia por uma liderança política com o objetivo de recompensar apoiadores e membros do seu partido é um típico exemplo de patronagem, embora o conceito não se resuma à distribuição de cargos e abranja também verbas públicas”. (MAIWARING, 2001, p. 225).

presidente. Com isso, o autor conclui que os dois processos relacionados, tanto com a política como com patronagem, estão em ação na nomeação do pessoal presidencial (LEWIS, 2008).

Os resultados empíricos dessas pesquisas reforçam que os cargos de nomeação não são criados igualmente, uma vez que diferentes critérios e expectativas presidem a sua seleção. Evidências de que o perfil dos nomeados varia de acordo com a natureza e a complexidade das políticas, bem como as características das burocracias nos diferentes órgãos, confirmam a complexidade dos cálculos presidenciais para lidar com incertezas políticas e gerenciais de ser governo.

Distinguir as nomeações políticas por patronagem ou para controle das burocracias é de fundamental importância. A literatura sobre burocracias enfatiza a patronagem como principal fator de alocação de pessoas dentro da estrutura do Poder Executivo, sem olhar, no entanto, para o problema do controle e quando essas estratégias de alocação se diferenciam.

Outro ponto teórico presente na literatura internacional sobre politização é a influência desta no desempenho das agências governamentais. Presidentes também perseguem o sucesso de seu governo, e objetivos gerenciais também parecem guiar a seleção de nomeados com expertise nas diferentes áreas de política. Segundo Lewis (2008), os profissionais de carreira têm mais experiência dentro das agências de governo e, em média, ficam nos cargos durante um prazo maior, fatores que levaria a um melhor desempenho de gestão.

Galo e Lewis (2011) compararam o desempenho dos programas federais administrados por nomeados, considerando diferenças no perfil decorrente dos critérios de escolha, se patronagem ou *policy-concerns*. Os resultados mostram que os programas federais administrados por pessoas nomeadas por patronagem foram mais mal avaliados do que os programas geridos por nomeados de carreira. Assim, conclui-se que, apesar de as nomeações por patronagem fornecerem aos presidentes uma importante fonte de capital político, esse tipo de nomeação também tem custos para o desempenho das agências.

As habilidades políticas devem ser acompanhadas de experiência adequada e conhecimentos na área temática. No entanto, pessoas premiadas com um trabalho a partir de campanha eleitoral ou por meio do partido muitas vezes não têm experiência ou especialização na área temática. Cabe aqui dizer que a pesquisa (GALO & LEWIS, 2011) foi feita a partir de *survey* aplicado à burocracia, o que permitiu identificar quem havia contribuído de forma mais direta nas campanhas eleitorais e mantinha vínculos partidários, ou seja, com maior probabilidade de terem sido nomeados por patronagem. Esses resultados

reforçam o argumento de que as escolhas dos presidentes sobre onde politizar são determinadas não apenas pelas preferências das burocracias da agência, mas também pelo impacto da politização sobre a competência da agência.

Waterman e Ouyang (2017) apontam que uma das críticas básicas do modelo de mandante agente é o fato de ele ignorar os cálculos presidenciais sobre a combinação de diferentes objetivos de nomeações. Os autores apresentam o argumento de que, quando se trata da presidência norte-americana, os presidentes também exercem influência na escolha dos ocupantes dos cargos de menor nível. Por meio da teoria unificada de nomeação, os autores propõem um modelo de delegação mais complexo, visto que eles consideram tanto a delegação *top-down* quanto a *bottom-up*.

In our model, presidents seed the bureaucracy with lower-level loyalists who promote the president's agenda by identifying other "true believers" already working in the bureaucracy. Waterman and Meier (1999) note that not all agents are alike, that is we can dismiss the notions of a homogenous liberal or conservative bureaucracy. Schedule C and SES appointees in the lower echelons of the bureaucracy therefore can seek out support from other agents, perhaps working in coordination with PAS appointees at the upper management level (WATERMAN; OUYANG, 2017, p. 7).

A premissa é que os presidentes irão manter sob seu controle os cargos que estão no alto nível decisório da administração e sob sua responsabilidade de provimento (LEWIS, 2008; WATERMAN; OUYANG, 2017). A politização voltada para a patronagem pode ser perseguida por meio dos cargos nos escalões inferiores ou intermediários, dado o seu menor impacto sobre as decisões das agências e, conseqüentemente, menor risco de captura da agenda. Para aqueles sujeitos à aprovação pelo Senado (*PAS-positions*), o critério de expertise prevalece, dados os riscos mais elevados de rejeição congressual às nomeações baseadas apenas na lealdade ao presidente. De forma diversa, o presidente prioriza o critério de lealdade política quando nomeia para os cargos de livre recrutamento. Portanto, os critérios para nomeação variam não só em relação ao tipo de agência, mas também ao longo dos diferentes níveis hierárquicos da estrutura burocrática.

Por fim, Lewis (2008) mostra que o congresso age estrategicamente no sentido de reduzir o espaço de politização do presidente. O autor argumenta que os membros do Congresso se beneficiam menos da politização presidencial quando o presidente não partilha as suas opiniões sobre a política. Os presidentes usam pessoas nomeadas para afastar a política daquilo que a maioria no Congresso deseja e também usam a patronagem para beneficiar a minoria. Visto isso, a oposição no congresso fica, portanto, mais propensa a restringir os esforços de politização do presidente.

The increase in appointments during periods of unified government over the 1960–2004 period was replicated in this data, particularly for PAS positions. Members of Congress are more willing to increase the number of appointees when they are confident that the president will select appointees with policy views similar to those of the majority in Congress (LEWIS, 2008, p. 193).

No seu conjunto, os estudos sobre a politização avançaram significativamente a nossa compreensão sobre as nomeações políticas como uma das principais ferramentas disponíveis ao presidente para promover um executivo coordenado, demonstrando que na presença de conflito, o presidente irá utilizar estratégias de controle sobre *policies*. Mas essas análises sobre politização pressupõem uma relação de delegação mais simples, envolvendo dois atores relevantes nessa transação: o Presidente e os burocratas.

A literatura que trata de governos de coalizão mostra que a formação de gabinetes multipartidários pode criar problemas de delegação e exigir controle mais complexo do que aqueles observados pela literatura estadunidense. Argumentamos, que os presidentes, recorrem a ferramentas administrativas não só para lidar com conflitos entre os poderes, mas também para lidar com divergências entre membros do gabinete e burocracias.

Além disso, nós buscamos compreender nesse trabalho a politização como um conceito ampliado. O mecanismo-chave do controle executivo apresentado por essa literatura seria o poder do Presidente na nomeação e remoção de pessoal. Entretanto, menos atenção tem sido dada a demais poderes administrativos, que vão além do ato de nomear e remover. Analiticamente, na presença de constrangimentos institucionais que limitam seu poder de nomeação e remoção, o presidente amplia seus poderes administrativos na montagem de estruturas que o capacitem a exercer controle sobre o provimento dos cargos de confiança, entendidas por esse trabalho como estratégias de politização.

1.3. Problemas de coordenação de gabinete e a escolha presidencial de utilização de estratégias de politização

O objetivo dessa seção é apresentar o modelo analítico desta tese a partir da literatura apresentada nas seções anteriores, mas olhando para as estratégias presidenciais de politização sob a ótica da dinâmica de governos de coalizão. É um modelo que busca avaliar como o conceito de politização pode “viajar” para outros países que possuem relações de delegação mais complexas.

Argumentamos que os custos transacionais da gestão de um gabinete multipartidário são mais elevados do que os da gestão de um gabinete de partido único. Em sistemas presidencialistas com formação de gabinetes multipartidários, pode emergir problemas de coordenação devido a interação de diferentes partidos dentro do gabinete. Coalizões mais fragmentadas dificultam a acomodação de interesses e a divisão de poder entre os partidos e produzem custos de delegação que são importantes para explicar as ações presidenciais relacionadas às nomeações de cargos burocráticos nos ministérios. Visto isso, nos interessa analisar a capacidade institucional de prover e controlar os cargos de alto escalão, compreendendo de que forma eles mobilizam essas estratégias com objetivo de obter gabinetes coordenados.

Como visto nas seções anteriores, a literatura aponta que os presidentes têm incentivos para utilizar a politização como uma ferramenta disponível para controlar os órgãos ministeriais sob seu comando, através da nomeação de pessoas com preferências políticas próximas, para posições de direção dentro das agências governamentais (LEWIS, 2008). A literatura estadunidense, com foco nos gabinetes unipartidários predominantes no Executivo, aborda a politização destacando uma cadeia de delegação mais simplificada e direta, entre presidente e burocracia.

Mas como analisar a politização em governos de coalizão que operam a partir de diferentes incentivos e constrangimentos políticos e institucionais? A coordenação do governo envolve não somente a aprovação da agenda legislativa ou o controle das relações de agenciamento entre a Presidência e as burocracias do Poder Executivo, mas também problemas relativos à coordenação dos partidos incorporados à estrutura do Poder Executivo. É razoável supor que, sob essa dinâmica, os presidentes implementam estratégias distintas de politização.

Desde a tese de Linz (1990), que apontou as vantagens do parlamentarismo sobre o presidencialismo, ganhou centralidade o debate acerca da influência dos desenhos institucionais sobre os processos democráticos. A hipótese levantada pela primeira geração de autores é a que a sobrevivência dos regimes democráticos é mais vulnerável no presidencialismo, sendo visto como mais propenso a crises políticas e institucionais. (VALENZUELA, 1994; MAINWARING, 1993; LIJPHART, 1997; SHUGART; CAREY, 1992). O componente do design institucional dos sistemas presidenciais estava relacionado a uma menor capacidade de estabilidade dos governos devido à possibilidade de um bloqueio institucional, ocasionando paralisia decisória decorrentes de conflitos políticos.

Essa literatura aponta para a alta fragmentação, a indisciplina e o paroquialismo dos partidos como componentes que contribuem para tornar o processo de formação de maiorias legislativas extremamente difícil no presidencialismo multipartidário (MAINWARING, 1993). O efeito do design institucional dos sistemas presidenciais seria evidenciado pela menor estabilidade dos governos na negociação e aprovação da sua agenda política, dado a um escasso incentivo de cooperação político-parlamentar. Os sistemas multipartidários agravariam esse quadro dada a probabilidade de eleição de presidentes sem maiorias legislativas.

Estudos comparados do presidencialismo latino-americano (SCHUGART; CAREY, 1992; AMORIM NETO, 2006; ANASTASIA; RANULFO; SANTOS, 2004; CHASQUETTI, 2008; CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2004; MARTÍNEZ-GALLARDO, 2008) analisaram os efeitos dos arranjos institucionais e políticos sobre a dinâmica dessas democracias. O foco dessa geração de estudos se deslocou para os efeitos dos diferentes sistemas eleitorais, da distribuição de poderes entre executivos e legislativos, a estruturação e atuação dos partidos políticos e os tipos de gabinete formados.

A literatura argumenta que o presidencialismo de coalizão se estrutura a partir das ferramentas institucionais que facultam a cooperação entre o Executivo e Parlamento, viabilizando a governabilidade (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998; SANTOS, 2002; RENNÓ, 2006; PEREIRA; MELO, 2012; AMORIM NETO, 2002; 2006). Esses estudos mostram como os presidentes são capazes de manter uma base de apoio no congresso, aprovando de maneira substancial sua agenda. Os presidentes minoritários podem compartilhar poder com demais partidos e formar coalizões majoritárias possibilitando governabilidade, o que é recorrente em algumas democracias da América Latina (AMORIM NETO 2006; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Chaisty, Cheeseman e Power (2018) argumentam que a frequência de Chefes do Executivo minoritários aumentou em todo o mundo. O presidencialismo de coalizão, reduz o conflito entre poderes, no entanto traz outra fonte de conflito político que é importante para a compreensão dos fatores que moldam a discricionariedade presidencial, que são os conflitos intra-gabinete. A literatura tem chamado atenção para a gestão de gabinete e o uso de ferramentas administrativas para mitigar conflitos internos, emergentes na cadeia de delegações no Poder Executivo, particularmente em gabinetes multipartidários (MULLER, 2003; THIES, 2001; LUPAIA; STRØM, 2008).

É importante considerar que governo de coalizão implica, por parte do presidente, a delegação de poderes e responsabilidades aos parceiros, e, portanto, significa que seus parceiros vão possuir algum grau de discricionariedade com relação à implementação da agenda governamental. “De um lado, os partidos têm incentivos para cooperar e participar do governo e, de outro, incentivos advindos da arena eleitoral e/ou parlamentar que podem induzir à competição intracoalizão” (INÁCIO, 2006, p. 8).

A alocação de portfólios entre os partidos que fazem parte do gabinete envolve a partilha de diversas responsabilidades, o que inclui entre outros aspectos, a nomeação de membros ministeriais (LAVER; SHEPSLE, 1994; STROM; MULLER, 2003; AMORIM NETO, 2001; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). A formação de gabinetes de coalizão, seja em sistemas presidencialistas ou parlamentaristas, pode dar origem a desafios relacionados à delegação de poder e requer um nível de controle mais complexo devido a interação de diferentes partidos, com interesses que podem ser muitas vezes divergentes, formando o gabinete presidencial. Isso destaca a importância da politização como uma ferramenta que vai além do controle direto da burocracia. Portanto, é fundamental examinar o funcionamento dos governos de coalizão e os problemas de controle político neste contexto.

O problema de controle político abarca as relações do presidente com os demais parceiros de coalizão e com as burocracias públicas sob o comando deles. A formação e a implementação da agenda governamental são afetadas pelas interações entre presidente, ministros e burocracias.

Alguns autores que analisaram as democracias parlamentaristas, especificamente os custos de transação envolvidos na governança da coalizão, identificaram o papel das nomeações como estratégia presidencial de gerenciamento dos gabinetes (MÜLLER; STROM, 1997; ANDEWEG, 2000; THIES, 2001). Muller e Strom (2003) argumentam que, diante dos problemas de coordenação emergentes entre os membros do gabinete, os partidos da coalizão têm incentivos para introduzirem mecanismos de gestão e coordenação intracoalizão.

Andeweg (2000) argumentou que ministros que perseguem agendas pessoais podem usar a sua autonomia para promover opiniões políticas de forma independente, o que pode gerar conflitos dentro do gabinete se elas não forem congruentes com as de seu mandante. Pode-se argumentar que o chefe do governo, sendo um único indivíduo, é incapaz de monitorar seus ministros e seus departamentos o suficiente para evitar problemas de agência.

Para contornar isso, o chefe do governo pode utilizar mecanismos de monitoramento dos ministros, por meio, por exemplo, da nomeação de ministros juniores (ANDEWEG, 2000; THIES, 2001).

If we do not confine ourselves to deliberations in cabinet meetings, we may add to the list of mechanisms the widespread practice in coalition governments of appointing Junior ministers from one governing party to departments led by a sênior minister from another governing party (MÜLLER; STROM, 1997, p. 736).

Thies (2001) argumenta que na presença de ministros juniores nomeados por partidos diferentes dos ministros correspondentes, as preferências provavelmente divergiriam das dos seus ministros, e eles teriam amplo incentivo para relatar comportamento que se desviasse da plataforma política acordada da coligação.

Ao lidar com divergências intra-gabinete, ao delegar poder a parceiros de coalizão, os presidentes tentam um arranjo satisfatório que equilibre a autonomia aos ministros e responsividade a agenda de governo. Müller e Strom (1999), forneceram alguns modelos do comportamento partidário competitivo, que assumem que os partidos têm um conjunto pequeno e bem definido de objetivos. Em termos gerais, os autores dividiram entre modelos de comportamento partidário orientado para (i) a conquista de cargos (*office-seeking*), (ii) influenciar políticas (*policy-seeking*) e (iii) maximização de votos (*vote-seeking*). Partidos, além de tentarem maximizar a sua influência na distribuição dos recursos de pork e de patronagem (RAILE *et al*, 2011), também entram em governos de coalizão para maximizar ganhos organizacionais e eleitorais (MARTIN; VANBERG, 2005; INÁCIO, 2013). Assim, aumentam-se as chances de uma dinâmica na qual interessa aos partidos ter influência nas políticas.

The institutions and procedures that organize the formation and operation of the cabinet determine the ease with which coordination can occur, as well as the quality and efficiency of the government's work. First, cabinet formation determines the number of political parties in government, the relationship between them (and between them and other political institutions), and the ease with which policy can be changed. Indeed, government formation is central to arguments about the capacity of presidential institutions to sustain democratic government (see Martínez-Gallardo, 2005). Second, the structure of the cabinet itself is crucial in making possible the kinds of relationships—between cabinet members and between them and the bureaucracy—that allow coordination and flexibility in policymaking. (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010, p. 120).

Considerando que pode existir divergência de preferência entre o presidente e os ministros, e que esses últimos são atores relevantes na construção e implementação de políticas públicas em governos de coalizão, a distribuição dos cargos ministeriais aos partidos significa muito mais do que apenas um emprego (BATISTA, 2013; MARTÍNEZ-

GALLARDO, 2010) e os ministros podem buscar influenciar as decisões no governo em troca de apoio legislativo.

A heterogeneidade de preferências políticas no interior dos gabinetes presidenciais, se torna, assim, um dos principais fatores associados aos custos mais elevados de coordenação dentro do Executivo. Inácio e Llanos (2016) destacaram que os custos de transação que os presidentes enfrentam na gestão da coalizão em gabinetes multipartidários são altos dada a heterogeneidade de preferências num ambiente com muitos partidos e partidos mais distantes ideologicamente do presidente.

O dilema do presidente passa a ser então em como fazer uma boa gerência da coalizão, capaz de maximizar apoio legislativo e minimizar os custos de manutenção desse apoio político (PEREIRA, 2017). Pereira, Bertholini e Raile (2016) argumentam que um Presidente estratégico considera os custos inerentes a esse sistema e age a partir do que eles chamam de “estratégia ótima”. Para os autores, coalizões maiores, ou seja, com um maior número de partidos, ideologicamente mais diversa, e com gabinetes desproporcionais⁴ tendem a ser mais caras ao longo do tempo. O pressuposto é de que as coalizões ideologicamente próximas têm menor conflito de interesses e, portanto, distribuem maiores *payoffs* aos seus membros. Como consequência, são mais fáceis de serem criadas e sustentadas.

Para esses autores, ignorar o peso político de cada parceiro no momento de distribuir poder e recursos entre os membros da coalizão, especialmente concentrando a alocação dos principais instrumentos disponíveis de barganha no partido do Presidente, pode acarretar maiores custos de governo. “Quanto mais distante o gerente da coalizão se coloca dos pressupostos de Gamson (1961)⁵, mais custoso se torna governar, maiores as fissuras potenciais, maior a insatisfação entre parceiros de governo” (PEREIRA; BERTHOLINI, 2017, p. 547).

Nesse sentido, a literatura analisa como a maior dependência legislativa de outros partidos da coalizão influencia a utilização de mecanismos unilaterais pelo presidente (Inácio e Neves, 2019) e argumenta que pequenos partidos presidenciais, que são mais dependentes de seus parceiros na arena legislativa, podem ser menos propensos a utilizar unilateralismo

⁴ Refere-se à proporcionalidade com que o número de parlamentares no legislativo de um partido da coalizão se traduz em assentos no gabinete.

⁵ O pressuposto de Gamson assume que há proporcionalidade entre os ministérios que um partido recebe e as cadeiras que possui na Câmara.

presidencial, com objetivo de evitar que parceiros da coalizão deixem o governo. No entanto, um partido presidencial que controla grande parte dos assentos legislativos tem uma maior capacidade de barganha para decidir quando e como utilizará decretos administrativos (INÁCIO; NEVES, 2019).

Pensando na distribuição de poder intra-gabinete, a importância relativa do ministério para o presidente e para os demais partidos entra no cálculo político para uma melhor coordenação da coalizão. Para além dos estudos que se concentravam em verificar se o número de ministérios entregues aos partidos da coalizão era adequado à importância de cada legenda no Congresso, Batista, Power e Zucco (2019), afirmaram que alguns tributos dos ministérios influenciam a distribuição das pastas pelo presidente, como grau de visibilidade, orçamento, capacidade de orientar políticas públicas, número de cargos no segundo escalão para empregar apadrinhados e capacidade regulatória em contratos e concessões. Mas, o presidente deve considerar no seu cálculo em relação a distribuição das pastas ministeriais, além das concessões aos partidos que lhe garantam governabilidade, o controle das políticas públicas como uma estratégia para manter o controle do governo, mesmo numa coalizão multipartidária, mantendo políticas públicas salientes para a sua agenda sob seu controle.

O argumento mostrado até aqui é de que o grande número de partidos no Congresso leva o Presidente a montar gabinetes heterogêneos e faz com que a fragmentação partidária aumente a competição intra-gabinete. O gerenciamento das coalizões é fator decisivo para que o presidente consiga implementar sua agenda de política em um contexto de compartilhamento de poder com demais partidos, ou seja, formar e manter governos de coalizão significa lidar com contextos complexos de barganha.

A literatura, sobretudo brasileira, tem argumentado que existe uma relação entre a distribuição de cargos do poder executivo aos partidos políticos no contexto de gestão das coalizões. Presume-se que uma das estratégias adotadas pelo Executivo para manter o apoio de sua coalizão é justamente a alocação de cargos públicos aos partidos políticos que assumem pastas ministeriais. De forma geral, a literatura tem argumentado que os cargos em comissão no Brasil seriam uma importante “moeda de troca” para garantir o apoio parlamentar ao Presidente (PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2011; LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2013; LOPEZ; PRAÇA, 2018; LOPEZ; SILVA, 2019).

Essa literatura analisa a nomeação de filiados partidários e a rotatividade partidária nos ministérios como formas de identificar a influência dos partidos e de diferentes facções

partidárias na composição dos cargos comissionados (DAS)⁶ no Brasil. Em estudo recente, Bersch, Lopez e Taylor (2022) encontraram que a distribuição de cargos no executivo é uma importante ferramenta para o presidente manter a coalizão e a governabilidade. De acordo com os autores a nomeação para cargos de livre provimento (DAS) desempenha um importante papel na manutenção das coalizões em sistemas multipartidários, sendo mais importante do que a alocação proporcional do gabinete para garantir apoio legislativo, o que a literatura chama de “coalescência do gabinete”. Os autores concluíram que a “coalizão patronal” tem um efeito positivo no apoio legislativo, sendo, portanto, uma importante ferramenta presidencial.

Parties are not homogenous, and appointments may help address the parochial concerns of cliques within parties. Cabinet-level appointments that satisfy senior party leaders may be insufficient to ensure the votes of more junior legislators, or “backbenchers,” whose discipline may be improved through APAs (Mershon 2001, 280). Once their preferred APAs are in government, legislators will have strong incentives to preserve them there by cooperating with the executive (BERSCH, LOPEZ; TAYLOR, 2022, p. 4).

Nesse sentido, uma série de estudos sobre a politização no Brasil tem analisado a ocupação desses cargos sob essa mesma ótica (PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2011; PEREIRA; PRAÇA; LOPEZ, 2017; LOPEZ; BUGARIN; BUGARIN, 2015; PEREIRA, PRAÇA; BATISTA; LOPEZ, 2015).

Praça, Freitas e Hoepers (2011) analisaram se os cargos de nomeação política na burocracia federal são “bens de coalizão” (isto é, estabelecem uma linha de base de troca entre o partido presidencial e outros partidos na coalizão) ou “bens de troca” (nomeações utilizadas pelos presidentes para cobrir os custos contínuos de manter a coalizão), de acordo com a tipologia feita por Raile, Pereira e Power (2011). A evidência apresentada mostrou que os cargos comissionados do executivo brasileiro (DAS) são mais fáceis de alocar do que os ministérios e que as nomeações políticas podem ser usadas para ajustar pequenos negócios dentro da coalizão, sendo, portanto, semelhantes aos “bens de troca”, ou seja, podem ser usadas com uma rotatividade maior.

Lopez, Bugarin e Bugarin (2015) argumentam que as nomeações para os cargos comissionados da burocracia brasileira estão sob o guarda-chuva da legenda partidária, e que as mudanças político-partidárias são um fator explicativo para esse argumento. Os autores apontaram que a mudança partidária no comando político dos ministérios, ou seja, no partido

⁶ Os cargos DAS são cargos de confiança dentro do executivo federal brasileiro chamados de Direção e Assessoramento Superior e estão distribuídos em seis níveis hierárquicos (DAS-1, DAS-2, DAS-3, DAS-4, DAS-5 E DAS-6). Os cargos de alto escalão hierárquico são os cargos DAS-5 e DAS-6.

do ministro, amplia consideravelmente a taxa média de rotatividade anual nos respectivos órgãos. Já Lopez e Praça (2015) argumentaram que os principais critérios de nomeação são: influência político-partidária das nomeações, em função das áreas de governo; centralização no processo de recepção das demandas por cargos nas mãos de lideranças partidárias, que as recebem, filtram e encaminham aos ministros e à Casa Civil; Cargo de ordenação de despesa e capacidade regulatória são mais disputados que os demais; Critérios regionais são relevantes para o entendimento da lógica subjacente à divisão de poder entre partidos e facções partidárias.

A nomeação para cargos políticos é entendida, de forma geral, por essa literatura como uma ferramenta de barganha do presidente para gerenciar a coalizão, com objetivo de viabilizar interesses partidários. A pergunta que se coloca é: O puzzle analisado por esses estudos é suficiente para explicar todas as nomeações? É importante analisar a alocação de cargos no Poder Executivo para além da lógica destacada acima.

Presidentes em governos partilhados enfrentam exigências de controle político. Nesse sentido, essa tese busca compreender quais são os fatores que levam o presidente a utilizar diferentes estratégias de politização, para além da lógica de distribuição de cargos aos partidos da coalizão como barganha política, mas a alocação como estratégias de controle sobre *policies*.

Borges e Coelho (2015) realizaram uma análise comparada entre o Ministério de Ciência e Tecnologia e o Ministério da Integração Nacional, durante o último governo Fernando Henrique (1999 a 2002) e os dois governos Lula (2003 a 2010). Os autores utilizaram o argumento de que, quanto maior a heterogeneidade ideológica da coalizão, maiores são os custos de delegação e, portanto, maiores são os incentivos do Presidente e de seus copartidários, no sentido de usar a partidarização da burocracia como mecanismo de controle dos partidos aliados.

Uma importante consideração apontada pelos autores é de que a utilização desses cargos com a obtenção de benefícios de pork e patronagem não é necessariamente o único objetivo de utilização dos cargos comissionados pelos presidentes e pelos partidos. A busca dos partidos pela sobrevivência eleitoral é, de fato, um fator a se considerar, mas também os custos de administração da coalizão e a coordenação de ministérios e políticas setoriais. Tais custos tendem a ser maiores de acordo com a heterogeneidade ideológica e a fragmentação da coalizão.

Os autores concluíram que, a partir do governo Lula, foram ampliados os incentivos para estratégias de nomeação presidencial, com o objetivo de compensar perdas de delegação, dadas as maiores fragmentação e heterogeneidade ideológicas da coalizão governista. Ministros mais distantes do Presidente, seja em razão da sua trajetória política, da filiação partidária ou de ambas, devem ensejar maior necessidade de monitoramento pelo Presidente.

Vieira (2017) argumentou que os presidentes brasileiros utilizam seu poder de livre nomeação e exoneração de cargos de alto escalão com objetivo de controle político.

Presidentes adotam a nomeação política para o alto escalão da burocracia como estratégia de garantia da governança efetiva. Entretanto, diferentemente do que ocorre no presidencialismo de partido unitário, a presença do nomeado político não possui a única função de coordenar, unificar e centralizar a burocracia governamental. O nomeado é, também, um mecanismo de monitoramento sobre os partidos do gabinete ministerial, similar às estratégias de monitoramento entre os parceiros de gabinete em parlamentarismos multipartidários (VIEIRA, 2017, p. 36).

As principais hipóteses levantadas pelo autor são de que maiores serão os percentuais de nomeados políticos de alto escalão: (i) quanto maior for o conflito de políticas entre partidos da coalizão, (ii) quanto maior a partidarização do gabinete ministerial, (iii) quanto maior o conflito de políticas entre o partido do presidente e o partido de oposição e (iv) quanto maior for a fracionalização partidária do gabinete. Os resultados mostraram que quanto maior a heterogeneidade ou grau do conflito de políticas entre os partidos da coalizão, maiores serão os incentivos presidenciais para exercer controle sobre a burocracia pública por meio de nomeações políticas e, por fim, gabinetes mais dispersos ideologicamente, mais partidarizados ou mais fracionalizados elevam, portanto, os incentivos ao recurso presidencial de nomeação política como estratégia de controle da burocracia pública (VIEIRA, 2017, p. 58).

Portanto, o ponto crucial é observar como a administração de coalizões multipartidárias e ideologicamente heterogêneas produz custos de delegação, que ampliam os incentivos para o controle via politização, visto que o chefe do Executivo terá incentivos para usar mecanismos de controle em ministérios chefiados por partidos distantes. Segundo Borges e Coelho (2015), a combinação da preponderância do Poder Executivo no processo de produção de políticas e da participação ativa dos partidos legislativos na formação do gabinete, faz com que a política de nomeações não reflita tanto um conflito latente entre os poderes, presidência e congresso, como uma demanda de controle em governos divididos (LEWIS, 2008, 2009), mas sim “um jogo de delegação e monitoramento que envolve o

presidente, seu partido e os demais partidos da base aliada” (BORGES; COELHO, 2015 p. 72).

Argumentamos, portanto, que os Presidentes, informados pelos custos de delegação decorrentes da formação de coalizão, agem com objetivo de obter um arranjo que seja satisfatório equilibrando a autonomia aos ministros, mas ao mesmo tempo que garanta a responsividade da burocracia à agenda presidencial. Gabinetes de coalizão podem implicar em maior conflito de interesses intra-gabinete e a presença de ministros mais distantes do Presidente pode demandar mais monitoramento por parte do Presidente. Assim a nossa hipótese é:

Hipótese 1: A politização ministerial será maior quando mais distante ideologicamente é o ministro do presidente;

A literatura (INÁCIO; NEVES, 2019) argumenta que presidentes que são mais dependentes de outros partidos na arena legislativa, são menos propensos a utilizar de unilateralismo presidencial, por meio da utilização de decretos administrativos, pois receiam que os parceiros da coalizão tenham incentivos a deixá-la. Assim, argumento que quanto maior o grau de dependência que o presidente dispõe em relação aos partidos da coalizão, maior será a necessidade de controle por outros mecanismos administrativos, como via politização. Assim a nossa hipótese é:

Hipótese 2: A politização ministerial será maior quando maior for a dependência legislativa do presidente.

A utilização de estratégias de Politização pode também ser influenciada por outras variáveis que fazem parte do jogo de barganha dentro dos partidos da coalizão. O peso no legislativo dos partidos e a capacidade do ministro de influenciar a relação executivo-legislativo pode interferir em seus cálculos sobre quais estratégias usar a depender do parceiro de coalizão. Partidos com bancadas relevantes tem um maior peso dentro da coalizão e por isso demandam maior controle por parte do presidente.

Hipótese 3: A politização ministerial será maior quando maior for a bancada do ministro.

Como destacado por Martinez-Gallardo e Camerlo (2018), é necessário diferenciar os ministérios, pois o presidente terá incentivos diferentes a depender da área de política. Os presidentes podem optar por controlar determinada área de política, que é saliente à sua

agenda de governo. Portanto, considerando as preferências presidenciais em relação às políticas governamentais, é de suma importância a análise da saliência ministerial, que pode ser definida como importância relativa que o Presidente atribui aos ministérios. Ministérios mais importantes para a agenda do Presidente têm um custo de delegação maior e, por isso, tendem a ser mais controlados com o objetivo de mitigar a influência indesejada de ministros. O Presidente tende a politizar pastas a fim de controlar o problema de delegação, pois, considerando o risco moral e a seleção adversa, o Presidente pode ter ministros que não executarão uma agenda próxima à do presidente e em ministérios mais importantes esse pode ser um ponto crucial, demandando do mesmo um maior controle sobre a pasta. Assim a nossa hipótese é:

Hipótese 4: Se o ministério é considerado saliente para a agenda do presidente, maior será a politização ministerial.

Ainda quando analisamos os custos de transação relacionados a governos multipartidários, entendemos que os Presidentes compartilham e negociam cargos do gabinete com parceiros da coalizão. Segundo Inácio e Llanos (2016), isso faz com que os presidentes tenham maior necessidade de aumentar a presidência sob sua autoridade direta, redesenhando estrategicamente a presidência, ou seja, aumentando a presidência sob sua autoridade direta levando a formulação de políticas públicas importantes para sua agenda para o interior da presidência, tirando da influência partidária dos ministérios (INÁCIO, 2018).

Rudalevige (2002), ao analisar os fenômenos de centralização na experiência norte-americana, argumentou que esse é um processo que envolve a transferência flexível de responsabilidades e funções executivas para a esfera presidencial, evidenciando que essa evolução reflete estratégias específicas do presidente voltadas para obter vantagens informacionais no processo de formulação de políticas. Inácio e Llanos (2016) argumentaram que os presidentes utilizam da centralização em situações em que há problemas de coordenação de gabinete, com objetivo de fortalecer os órgãos de apoio na presidência. Porém as autoras pontuam que por ser uma estratégia com maior custo político, é utilizada de forma seletiva e com mais frequência em governos multipartidários onde os problemas de gerenciamento interno e coordenação tendem a ser mais intensos.

Analisando o caso brasileiro, Vieira (2017) argumenta que quanto maior a probabilidade de oportunismo ministerial, maior a expectativa presidencial de que a delegação para a burocracia seja mal-sucedida. Assim, quando a coalizão ministerial for mais

heterogênea politicamente, ou quanto maior for o conflito entre presidentes e ministros, maior a probabilidade de centralização na Presidência.

Rudalevige e Lewis (2005) argumentaram que politização e Centralização são estratégias substitutivas, ou seja, os presidentes vão optar por usar uma em detrimento da outra. Analisando um contexto em que o presidente teria um problema "*make-or-buy*" com a escolha de formular a política dentro da Presidência ou delegá-la à burocracia, os autores mostram que há custos de transação associados com ambas as estratégias e ao centralizar a formulação de políticas, ele politizará menos a estrutura do executivo (RUDALEVIGE; LEWIS, 2005). Assim a nossa hipótese é:

Hip 5: A politização do executivo será menor quanto mais centralizada for a presidência

Em relação ao primeiro ano de governo, Lewis (2008) argumentou que, nos Estados Unidos, o primeiro ano tem uma diminuição no número de nomeados políticos e que a politização na presidência diminui. Segundo o autor, isso ocorre porque o presidente arca com os custos de mapear os cargos e os órgãos que serão politizados e a seleção de nomeados leais. A partir disso, o autor argumenta que os presidentes centralizam mais no primeiro ano e, depois, a politização aumenta ao longo do ciclo eleitoral. Portanto, argumentamos que no primeiro ano de governo os presidentes terão o custo de mapear a estrutura burocrática, politizando menos (LEWIS, 2008). Analisaremos o primeiro ano como variável de controle e nesse sentido, argumentamos que a se (i) a estratégia de politização estiver vinculada ao processo de nomeação, ela será menor no primeiro ano de governo e se for uma (ii) estratégia relacionada a demissão/desvinculações, essa será maior no primeiro ano de governo.

O presidente deve então considerar em seu cálculo político como irá construir e compor a coalizão governamental, entendendo que o gabinete pode ser um espaço de cooperação ou disputa dentro da própria coalizão governamental, haja visto que os parceiros de coalizão são atores que podem perseguir objetivos que não são comuns aos do presidente e que além de objetivarem acesso a orçamento e cargos, também querem ter influência na agenda de políticas públicas. O presidente coloca em seu cálculo para obter governabilidade, se convida poucos ou muitos partidos para comporem a coalizão de governo, quais partidos farão parte do Executivo, considerando as preferências ideológicas e a importância relativa de cada área de política para o presidente e entre os partidos. Visto isso, o objetivo é

compreender como diferentes estratégias de politização podem ser utilizadas pelo presidente considerando os custos de coordenação da coalizão.

2. AMPLIANDO O CAMPO DE AÇÃO PRESIDENCIAL

O objetivo da primeira seção do presente capítulo é analisar como foram formadas e mantidas as coalizões no Brasil entre 2000 e 2018, e no Chile entre 2004 e 2018, e como as diferenças entre os governos formados, relativos ao contexto de baganha na qual o presidente está envolvido, afeta as estratégias de politização presidencial, entendidas como movimentos que os presidentes fazem para controlar poderes administrativos de provimento de cargos de confiança da alta administração pública, tendo como foco analítico a teoria institucional da Presidência.

Na segunda seção pretende-se analisar como os presidentes utilizaram reformas institucionais a fim de tornar favoráveis ao seu governo as condições estruturais para controle da burocracia. Dessa forma, as informações que serão apresentadas são relativas às alterações no ordenamento jurídico que dão sustentação aos cargos de confiança na alta administração pública no Poder Executivo Federal no Brasil e no Chile, que serão analisadas a partir desta perspectiva. Ou seja, as mudanças nas regras de provimento e de composição dos cargos de confiança, efetuadas por diferentes presidentes, podem ser entendidas como recursos manejados estrategicamente para fortalecimento da presidência. É importante compreender quais são as regras que possibilitam a politização do executivo que podem potencializar ou constrianger o controle pelo presidente sob o provimento desses cargos.

Vale ressaltar que há uma vasta literatura que analisa as reformas da administração pública sob a ótica da profissionalização e reforço do mérito na seleção de burocracias públicas. São analisados os fatores explicativos para o processo de mudança na administração pública e implementação de sistema meritocráticos na América Latina (MARENCO, 2023; GRINDLE, 2012; GEDDES, 1994, RAMOS E PETERS, 2013), assim como qual o impacto entre profissionalização de burocracias e o incremento no desempenho governamental, e na qualidade da oferta de bens e serviços (MILLER; MOE, 1983; EVANS; RAUCH, 1999). Esse não será o foco do trabalho.

Além disso, a literatura sobre os poderes constitucionais do executivo argumenta que recursos e poderes presidenciais redefinem as condições a partir das quais o Executivo implementa a sua agenda de governo. Uma vasta gama de estudos analisa os recursos e os poderes legislativos dos presidentes, como poderes de agenda e de veto, a tomada de decisões unilaterais, assim como a prerrogativa de nomear e destituir autoridades (INÁCIO, 2006).

Esse trabalho tem como objetivo analisar a gestão de outros poderes administrativos que ampliam a margem de atuação dos presidentes e mantém sob seu poder a nomeação para os cargos de confiança na alta administração pública. Esse poder administrativo tem sido negligenciado nos estudos comparados sobre o presidencialismo.

As regras constitucionais e legais podem facilitar ou limitar a discricionariedade do presidente em relação ao provimento e controle de cargos no Executivo. Estes marcos legais regulam as oportunidades e o alcance das decisões do presidente relativas ao provimento dos cargos do Executivo. Essas regras, portanto, podem limitar a margem de manobra dos presidentes ou, pelo contrário, aumentar a sua influência sobre a organização funcional das burocracias.

Como tem sido conduzida essa regulação do poder administrativo de nomeação política dos presidentes? Quem são os atores envolvidos nesse processo e como essas mudanças têm afetado a discricionariedade presidencial na nomeação de seus assessores? Essas são questões que orientam a discussão.

Para isso, analisaremos os dois casos separadamente, o que nos permite compreender como os presidentes utilizaram diferentes estratégias de politização em sistemas institucionais e políticos distintos ao longo dos anos. A metodologia utilizada foi a análise do arcabouço legal, que dispõe sobre a estrutura e a capacidade institucional de nomeação dos presidentes, seu grau de profissionalização e seus modelos de seleção e gestão, assim como entrevistas semiestruturadas⁷.

Para o caso brasileiro foram realizadas três entrevistas com ocupantes de cargos de confiança do grupo DAS 5 e 6, que ocuparam posições em diferentes órgãos no governo federal entre 2010 e 2021, como Ministério do Planejamento, da Justiça, da Indústria, Consultorias jurídicas, Secretaria dos Direitos Humanos, Casa Civil e Secretaria Geral da Presidência. Para o caso chileno foram realizadas também três entrevistas, sendo que os entrevistados possuíam diferentes perfis: (1) Ex-ministra de Estado da Saúde entre 2006 e 2008; (2) Ex. Senador, Parlamentar e Líder partidário do Partido Socialista e por fim, (3) Ocupante de cargo em confiança no Ministério do Interior entre 2006 e 2010 e de cargo no

⁷ É importante ressaltar que não temos como objetivo generalizar os resultados das entrevistas pois se trata de um número reduzido de entrevistados que atuaram em épocas específicas das administrações analisadas, ou seja, não englobam todo recorte temporal trabalhado pela tese e por isso demandam cautela na análise. Os entrevistados foram identificados ao longo da Tese de forma sigilosa, por meio de numerações. Entrevistado 1, 2 e 3, tanto para o caso do Brasil, quanto para o Chile.

Gabinete presidencial entre 2015 e 2017. Os roteiros das entrevistas para ambos os casos se encontram no Apêndice nº 2.

2.1. Coordenação política sob governos de coalizão e a utilização de politização

A formação e funcionamento dos governos de coalizão em sistemas presidencialistas compreende a combinação de diversos fatores do sistema político (INÁCIO, 2006). Na comparação entre Brasil e Chile, Nunes e Ranulfo (2009, p. 382) chamam a atenção para análise de três fatores: “a dinâmica do conflito político-eleitoral; as regras que estabelecem a distribuição de recursos de poderes no interior do processo decisório e o número de atores envolvidos no jogo parlamentar”. Os autores argumentam que coalizões que nascem das urnas são mais efetivas, e que o sistema eleitoral binomial e o processo de construção de coalizões no período pós redemocratização incentivaram a constituição de coalizões mais estáveis no Chile.

Em relação ao caso brasileiro, as coligações não costumam ter relações com as coalizões governativas (Nunes; Ranulfo, 2009, p. 383) e o número de atores envolvidos no jogo parlamentar e a distância em suas preferências políticas são fatores que remetem a problemas de coordenação. Os autores apontam para um cenário em que os presidentes brasileiros têm que lidar com maior fragmentação partidária e um menor grau de informação acerca de seus eventuais parceiros (NUNES; RANULFO, 2009; INÁCIO; REZENDE, 2015).

No Brasil, o multipartidarismo é combinado à representação proporcional de lista aberta, bicameralismo e federalismo. A montagem de gabinetes multipartidários implica a necessidade de lidar com coalizões que variam consideravelmente em relação ao número de partidos, mas de uma maneira geral, essa estratégia tem permitido aos governos atingir status majoritário na arena parlamentar.

Quadro 1 - Coalizão, partidos da Coalizão, número de cadeiras da Coalizão na Câmara dos Deputados no Brasil (1999 a 2021)

Presidente	Coalizão	Partidos da coalizão	Número de cadeiras da coalizão na CD		Número de cadeiras do partido do presidente na CD	
FHC II	FHC II 1	PSDB - PFL - PMDB – PPB	348	327	99	94
FHC II	FHC II 2	PSDB - PMDB - PPB	232	234	94	94
Lula I	Lula I 1	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB -	219	254	91	90

		PDT - PPS - PV				
Lula I	Lula I 2	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	319	316	90	90
Lula I	Lula I 3	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	296	306	90	91
Lula I	Lula I 4	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	299	302	91	90
Lula I	Lula I 5	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	357	330	90	81
Lula II	Lula II 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB	311	319	83	82
Lula II	Lula II 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB	348	346	82	79
Lula II	Lula II 3	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB	323	319	79	77
Dilma I	Dilma I 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP	326	305	88	87
Dilma I	Dilma I 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB	316	310	87	88
Dilma I	Dilma I 3	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB	286	278	88	88
Dilma II	Dilma II 1	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PROS - PSD - PTB	317	286	68	68
Dilma II	Dilma II 2	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PSD - PTB	274	273	68	68
Dilma II	Dilma II 3	PT-PMDB-PDT-PCdoB-PR-PP-PSD-PTB	232	232	59	59
Dilma II	Dilma II 4	PT-PCdoB-PDT-PR-PP-PSD-PTB	232	230	58	58
Dilma II	Dilma II 5	PT-PCdoB-PDT-PR-PSD-PTB	185	183	58	58
Temer	Temer I	PMDB-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-DEM-PPS-PP	313	310	67	64
Temer	Temer II 1	PMDB-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-DEM-PPS-PP	309	309	64	64
Temer	Temer II 2	PMDB-DEM-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-PP	300	302	64	55

Fonte: CEBRAP (2023).

No período analisado (2000-2018), 21 gabinetes multipartidários foram montados pelos quatro presidentes que governaram nesse recorte temporário.⁸

Fernando Henrique Cardoso em seu segundo mandato (1999 a 2002) formou duas coalizões, sendo que na última com a saída do PFL do governo, passou de 65% das cadeiras da coalizão na Câmara para 46% no fim do governo. Além disso, o governo FHC formou coalizões em que o partido do presidente possuía o maior percentual de cadeiras em relação ao número de cadeiras dos outros partidos que formavam a coalizão, comparado com todos os demais presidentes.

Já Lula (2003 a 2010) formou cinco gabinetes em seu primeiro governo e outros três no segundo. Em seu primeiro mandato somente manteve o controle de mais da metade das cadeiras no segundo ano de governo, quando o PMDB foi incorporado à coalizão, visto que o governo passa de 50% para 62% das cadeiras na Câmara. Ao longo dos anos Lula incorporou partidos mais distantes ideologicamente, como o PP e o PTB, além de legendas de centro, como o PMDB, e de esquerda, com o PCdoB.

(..) a incorporação do PMDB à esfera ministerial, que foi marcada por tensões envolvendo tanto a ‘base aliada’ quanto os partidos com potencial de coalizão. A alocação de pastas ministeriais e a condução da articulação política do governo consistiram nos pontos nevrálgicos do acirramento dessas tensões. A estratégia de formação de uma coalizão fragmentada e heterogênea, formada inicialmente por pequenos e médios partidos, deu lugar a rodadas sucessivas de barganhas com partidos parlamentares, com controle de bancadas legislativas expressivas, em torno da participação no governo (INÁCIO, 2006, p. 24).

Nunes e Ranulfo (2009) argumentam que o Brasil possui um alto grau de incerteza em relação ao cenário eleitoral e isso faz com que os partidos tenham incentivos a aderir, qualquer que seja o governo. Nesse caso, “mais do que uma busca por políticas, trata-se de maximizar postos e cargos no vasto aparato estatal brasileiro” (Nunes e Ranulfo, 2009, p. 399).

Dilma Roussef (2011 a 2016) formou no primeiro mandato 3 gabinetes multipartidários e 5 no segundo mandato. A primeira coalizão formada no início do primeiro mandato de Dilma Roussef não teve alterações muito substanciais em relação aos gabinetes anteriores do PT. Porém ao longo do governo passou de 59% para 54% de cadeiras, com a saída do PSB da coalizão.

⁸ Os critérios para considerar os partidos da Coalizão de governo seguem os critérios propostos por Figueiredo (2007): FIGUEIREDO, A. Government Coalitions in Brazilian Democracies. *Brazilian Political Science Review*, p. 182–216, 2007.

No início do segundo mandato Dilma (2015 a 2016), os partidos que compuseram a sua base de governo ocuparam 317 cadeiras na Câmara dos Deputados. Esse número corresponde a 62% das cadeiras da coalizão na Câmara. O PMDB foi o partido que mais ganhou ministérios, depois do PT, ficando com 7 ministérios, dentre eles Agricultura e Minas e Energia. Ao longo do segundo mandato e com o processo de impeachment já sinalizado, Dilma perdeu apoio dos partidos. O PMDB, principal partido da base governista no congresso, sai da coalizão e Dilma passa a contar já no fim do governo com 185 cadeiras na Câmara, sendo que o partido da Presidente (PT) concentrava somente 58 cadeiras.

Pereira, Bertholini & Raile (2011) afirmam que a heterogeneidade ideológica das coligações presidenciais no Brasil atingiu um novo recorde com a chegada do PT na presidência e que os presidentes do PT apresentaram um perfil mais monopolista em vez de partilha do poder com aliados. “A coalizão de Dilma foi menos monopolista do que Lula, alocando 46% de suas posições ministeriais para seu próprio partido político, PT, enquanto Lula concentrou 60% dos cargos ministeriais com PT” (PEREIRA; BERTHOLINI; RAILE, 2011, p. 11). Ou seja, além de manter gabinetes desproporcionais também mantiveram mais ministérios com o próprio partido.

O Governo Temer, após o processo de impeachment, forma um governo com os principais partidos do espectro ideológico de Direita e Centro Direita. Os partidos que compuseram a sua base de governo ocuparam 313 cadeiras na Câmara dos Deputados e concentrou entre 2016 e 2018, 60% do total de cadeiras. Os gabinetes formados por Temer tinham uma heterogeneidade menor comparado aos governos anteriores, assim como maior coerência programática.

Já o Chile é um país que combina um sistema unitário, com a presença de um presidencialismo multipartidário. O presidente Chileno possui amplos poderes presidenciais, apesar de não possuir a prerrogativa de apresentar decretos com força de lei⁹, mas tem poderes como os de iniciativa privativa e orçamentários (SIAVELIS, 2002). O Chile apresentou, sobretudo até 2010, governos de coalizão mais estáveis da América Latina. Existe uma ampla gama de estudos que analisam como o sistema eleitoral do Chile, sobretudo o sistema binomial com lista aberta¹⁰ e a dinâmica partidária após a redemocratização

⁹ O texto constitucional prevê o poder delegado de decreto (arts. 61 e 32), que tem força de lei e pode vigorar por até um ano, com limitações sobre os temas a serem tratados.

¹⁰ Ver Carey (2006), Siavelis (2004; 2006), Anastasia, Ranulfo e Santos (2004).

aumentaram os incentivos para a formação de coalizões estáveis. Ou seja, os autores argumentam que os incentivos institucionais favoreceram a estabilidade das coalizões (VALENZUELA, 1994; NUNES e RANULFO, 2009; SIAVELIS, 2002, 2004; 2006; CAREY, 2002).

Según Mainwaring y Shugart (2002: 265), ello se debía a “la naturaleza consociacional de la transición del autoritarismo y la voluntad de los partidos de participar en listas conjuntas como resultado de un sistema electoral restrictivo”, anticipando, además, que “era difícil que la baja fragmentación perdurase”. Para Siavelis (2000: xvi) se explicaba por “factores contextuales de la transición misma como también por su efecto sobre el sistema de partidos, la estructura de incentivos y las decisiones de las élites gobernantes, que temperaban las orientaciones negativas asociadas a su presidencialismo exagerado y al sistema electoral mayoritario” (RAMIL; URRUTIA, 2013, pg. 156).

Pasquarelli (2016) argumenta que Chile manteve os chamados enclaves autoritários, herança da ditadura militar, tais como a Constituição de 1980, e que esses enclaves¹¹ fizeram com que o país apresentasse uma divisão mais acentuada entre direita e esquerda e alto grau de polarização entre situação e oposição e, ao mesmo tempo, estabilidade interna nas coalizões de governo e maior consenso em torno do processo decisório. Uma questão relevante, é o estabelecimento pela Constituição de 1980 de se constituir maiorias e em alguns casos super maiorias no parlamento, a depender da matéria votada, o que faz com que os partidos tenham que se juntar em coalizões mais amplas para obter governabilidade.

Quadro 2 - Coalizão, partidos da Coalizão, número de cadeiras da Coalizão na Câmara dos Deputados no Chile (2000 a 2017)

Presidente	Coalizão	Partidos da coalizão	Número de cadeiras da coalizão na CD	Número de cadeiras do partido do presidente na CD
Lagos (2000 a 2006)	<i>Concertación</i>	PPD; PDC; PS; PRSD	62	20
Bachelet (2006 a 2010)	<i>Concertación</i>	PS; PDC; PPD; PRSD	65	15
Piñera (2010 a 2014)	<i>Coalición por el Cambio</i>	RN; UDI; Indep.	58	18
Bachelet (2014 a 2018)	<i>Nueva Mayoría</i>	PS; PDC; PPD; PRSD; PC	67	15

Fonte: Elaboração própria. Decidechile (2023).

Em suma, com o fim da ditadura militar, o Chile construiu coalizões mais amplas, devido a regras institucionais herdadas da constituição 1980, mas também por um movimento

¹¹ Entre esses enclaves, podemos citar: existência de senadores designados, as leis de quórum especial com necessidade de supermaiorias e o sistema eleitoral binomial.

programático dos partidos de esquerda, PS e PPD, de fortalecer a democracia, moderando um discurso e criando um ambiente de cooperação com o partido de centro, PDC, que se tornou um partido com muita relevância no cenário político e ocupou cargos importantes no gabinete.

As divergências internas, sobretudo nos 3 primeiros governos da *Concertación*, foram colocadas de lado e prevaleceu a construção de consenso e moderação, com alto grau de coesão e disciplina (ALTMAN, 2011), cenário que se alterou com o primeiro governo Bachelet, onde dissidências internas levaram a trocas no gabinete e colocaram em xeque a permanência da *Concertación* no poder (AVENDAÑO; DÁVILA, 2012). As coalizões formadas pela *Concertación* eram majoritárias, mas ao longo dos anos os principais partidos de direita, UDI e RN, ampliaram seu poder legislativo (PASQUARELLI, 2016) e conseguiram, junto a outros partidos de menor relevância eleitoral, chegar à presidência com Sebastian Piñera.

O Chile se estruturou, durante muitos anos, em duas coalizões claramente distintas, uma de Centro-esquerda, *Concertación por la Democracia*¹² e outra de direita, *La Alianza por Chile*¹³ (NUNES; RANULFO, 2009). A coalizão *Concertación por la Democracia* permaneceu no poder durante quatro governos, o que durou 20 anos. É importante ressaltar que a *Concertación* manteve uma coesão forte durante esses anos à frente do Executivo, sendo considerada uma coalizão programática e que soube distribuir as quotas de poder entre todos os membros, o que contribuiu para a coesão ideológica e da disciplina partidária dos partidos no Congresso (CAREY, 1999; ALEMÁN; SAIEGH, 2005). Nunes e Ranulfo (2009) destacam que coalizões de governo formadas no período eleitoral tendem a ser mais efetivas, caso do Chile, do que aquelas formadas somente no âmbito congressional, que no caso da *Concertación* se mostrou altamente disciplinada no interior do congresso.

Em relação a formação do gabinete, Ramil e Urrutia (2013) argumentam que o governo Lagos (2000 a 2006), terceiro governo da *Concertación*, manteve as nomeações ministeriais centradas na distribuição entre os principais partidos que faziam parte da coalizão governista, mas sobretudo concentrou especial atenção nas nomeações do PDC, para garantir

¹² La Concertación de centro-izquierda, comprende un sub-pacto de la izquierda (el Partido por la Democracia, PPD; el Partido Socialista, PS) y el centro (Democracia Cristã, DC; el Partido Radical, PR; y el Social Demócrata5, SD) (SIAVELIS, 2004).

¹³ La Alianza por Chile está compuesta por los dos partidos de derecha más importantes (Renovación Nacional, RN; y la Unión Demócrata Independiente, UDI) (SIAVELIS, 2004).

uma relação mais fluida com esse partido. Nunes e Ranulfo (2009) mostram que esse partido abrigava, durante o governo Lagos, o legislador mediano, ou seja, era um partido central para a coalizão. Avendaño e Dávila (2012), analisam a vinculação partidária dos ministros da *Concertación* e mostra que cerca de 50% das nomeações de ministros durante os vinte anos da coalizão de centro-esquerda foram de ministros do PDC.

O PDC era o partido com maior número de cadeiras dentro da coalizão e obteve metade dos cargos ministeriais. As eleições parlamentares não foram coincidentes com as presidenciais, e em 2001 a *Concertación* conseguiu ter maioria das cadeiras no congresso.

Com a saída de Lagos da presidencial assumiu Michelle Bachelet do PS. Durante o primeiro governo Bachelet (2006 a 2010) uma série de conflitos internos¹⁴ da coalizão começaram a aparecer. A coalizão sofreu divisões dentro dos seus partidos, com os chamados "dissidentes" que renunciaram à sua filiação, em alguns casos para manter os seus assentos parlamentares ou iniciar uma carreira política independente.

Los continuos tropiezos que experimenta el gobierno, la alta conflictividad social y las pugnas internas llevan a la Presidenta de la República a modificar su gabinete al año de asumida, reinstalando personeros más aines con la red transversal de las administraciones anteriores. Si bien se logra mejorar la gestión gubernamental, la conflictividad al interior de la coalición termina en la derrota en la elección presidencial del 2010 (AVENDAÑO; DÁVILA, 2012).

É importante destacar que durante toda administração da *Concertación*, a filiação partidária dos ministros foi uma questão central, sendo que a presença de ministros independentes representou uma insignificante parte dessas nomeações. Durante o governo Bachelet o PDC foi novamente o principal partido da base aliada e assim como Lagos, Bachelet manteve maioria de cadeiras no congresso.

Após o governo Bachelet, o bloco de centro-direita fortaleceu sua base de apoio e em 11 de março de 2010 o candidato Sebastian Piñera (2010 a 2014), que liderava a coalizão *Coalición por el Cambio*¹⁵ ganhou as eleições e desde 1958 uma coalizão de direita assumia o poder no Chile (HUNEEUS, 2011). A coalizão formada por Piñera era minoritária, ou seja, não contava com maioria congressual e ao mesmo tempo foram nomeados um número

¹⁴ También hubo una división en el PDC, cuando en 2008 el senador Adolfo Zaldívar, ex-presidente del partido (2004-2006), fue expulsado por haber votado de distinta manera en una decisión legislativa (HUNEEUS, 2011, p. 110)

¹⁵ Formada pelos partidos Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional (RN) e Chile Primero, que era uma pequena coletividade formada por pessoas dissidentes do PPD.

ampliado de independentes para cargos de ministros, quando comparado aos governos da *Concertación*, deixando de ter um caráter predominantemente partidário.

Piñera nomeou ministros e outros cargos de segundo escalão nos ministérios, ligados à direção de empresas privadas e a outras atividades profissionais, assim como pessoas ligadas à Universidade. A coalizão vencedora, como mostra Huneus (2011), foi mais ampla do que Alianza por Chile, pois integrava, além da UDI e RN, o Chile Primeiro e MHC (Movimento Humanista Cristiano), porém não foram incluídos ministros ou subsecretários desse partido.

Al describir al gobierno, el entonces senador Longueira, airmó que se trataba de un gobierno de Sebastián Piñera y no de la Coalición por el Cambio. Más aún, se trataba de un gobierno extremadamente personalista. En una entrevista realizada por los autores, éste señaló:

Yo creo que este es un gobierno que funciona... como eje principal... con la figura del presidente. Todo pasa por el presidente ... me atrevería a decir que creo que en todas las carteras, tiene una relación bilateral con cada ministerio donde él decide todo, hasta el mínimo detalle y eso se ha impregnado de tal forma que todos sienten que todo tiene que ser autorizado. O sea, se generó una estructura completamente vertical, y en eso creo que no hay distingo entre carteras con ministros más políticos y con menos políticos (RAMIL; URRUTIA, 2013, p. 172)

Em entrevista à imprensa Chilena um dirigente da UDI demonstrou seu desconforto com o gabinete montado pelo presidente. “Os 40 deputados? O novo presidente tem em mente um governo de mais gestões e decretos do que de reformas e lutas legislativas” (ciperchile.cl, 2011. Tradução própria). Esperava-se que os partidos teriam representação nas nomeações dos subsecretários “na esperança de que "agora chamem políticos e não técnicos puros", como escreve.

Em 2011, Piñera incorpora ao gabinete nomes importantes da UDI, como o senador Longueira. “Este proceso comprometía el apoyo de la UDI y, con ello, se buscaba resolver las tensiones entre el régimen presidencial y la presencia de una coalición de partidos (RAMIL; URRUTIA, 2013, p. 175)”.

É importante ressaltar que o governo Piñera tinha uma situação muito complicada no Congresso, a *Coalición por el Cambio* contava 58 cadeiras na Câmara dos Deputados, sendo que *Concertación + Juntos Podemos*, tinham 57 cadeiras, limitando a atuação do governo. Em uma tentativa de angariar mais apoio parlamentar, o PRI integrou pontualmente a coalizão, o partido não quis entrar no governo, apoiando caso a caso os projetos de lei.

“La situación de Piñera en el congreso es más difícil que la que tuvieron los gobiernos de la Concertación porque éstos dispusieron de la mayoría en la Cámara de Diputados. No la tuvieron en el Senado, por la presencia de los “senadores designados”, que, en las decisiones más controvertidas entre el gobierno y la oposición, apoyaron a esta última” (RAMIL; URRUTIA, 2013, p. 175).

Ao retornar em seu segundo mandato, Bachelet formou uma coalizão mais heterogênea, ao agregar o PC, se elegendo pela *Nueva Mayoría*. O gabinete formado apresentou uma alta rotatividade ministerial, comparado a seu primeiro mandato devido a difícil acomodação de interesses. A coalizão governista, mesmo em uma situação de maior fragmentação, manteve uma base congressual ampla.

Reformas importantes foram aprovadas durante o segundo governo Bachelet, como a promulgação da reforma tributária, reforma do Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), avanços nas políticas de gênero e a votação da reforma política, aprovando o fim do sistema eleitoral binomial. Mas seu gabinete foi marcado por uma troca constante de ministros, dos 23 ministros, somente 6¹⁶ sobreviveram durante os 4 anos de gestão. A divisão entre os partidos mais moderados e a esquerda dentro da coalizão governista, a *Nueva Mayoría*, levaram a saída de ministros importantes como o ministro do Interior, que junto ao ministro da Fazenda, Rodrigo Valdés, eram tidos como ministros moderados dentro da coalizão.

Michelle Bachelet también es la primera presidenta chilena del periodo post-dictatorial en designar tres ministros de Hacienda durante el mismo mandato. Despedido al momento de la reorientación hacia el “realismo sin renuncia”, el economista Alberto Arenas –aun sin ser heterodoxo– no agradaba, por ejemplo, a los mercados. Su sucesor Rodrigo Valdés, más ortodoxo, se opuso públicamente a otros miembros del gobierno en varias oportunidades, sin recibir el apoyo de la presidenta. (FAURE Y MAILLET, 2018, p. 35).

Bachelet deixa seu segundo mandato com apenas 23% de aprovação (FAURE; MAILLET, 2018) e em 2018 assume para um segundo mandato Sebastian Piñera (2018 a 2022).

2.2. Poderes administrativos de nomeação: Brasil

Quando analisamos as mudanças no ordenamento jurídico brasileiro em relação aos cargos de confiança percebemos que várias mudanças aconteceram ao longo dos anos. Nós podemos dividi-las em duas linhas principais: (i) alterações dos responsáveis legais pelo provimento (nomeação) dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) e (ii) alterações nas normas que regulamentam as formas de preenchimento dos cargos e funções comissionadas, estabelecendo qual será o espaço ocupado por servidores públicos efetivos no provimento dos cargos DAS.

¹⁶ São eles: o ministro das Relações Exteriores, Heraldo Muñoz (PPD), e o chefes do MOP, Alberto Undurraga (DC); Habitação, Paulina Saball (PPD); Agricultura, Carlos Furche (PS); Mineração, Aurora Williams (PR), e Mulheres e Equidade de Gênero, antiga Sernam, Claudia Pascual (PC).

De forma geral, os Presidentes, usando sua capacidade institucional, mantiveram os cargos de confiança da alta administração pública sob sua alçada, delegando, ao longo dos anos, aos ministros e demais autoridades a nomeação para cargos de baixo nível hierárquico, mas que têm grande capilaridade dentro da burocracia pública (D'ARAÚJO, 2009). A regras referentes as formas de preenchimento das vagas ampliaram, ainda que timidamente, a nomeação de servidores efetivos, o que a literatura tem destacado como um processo de profissionalização da administração e restrição da atuação discricionária dos Presidentes.

As alterações foram feitas em grande parte por meio de decretos presidenciais, o que torna essas legislações mais frágeis e mais fáceis de serem modificadas ao longo dos anos. O Congresso teve pouca voz nessa discussão, ou de fato pouco interesse em regulamentar os cargos de confiança (DOS SANTOS, 2009). Alguns projetos de lei foram propostos, sendo que a maior parte desses projetos foi arquivada. O ator que, de fato, mobilizou as suas prerrogativas legais para regulamentar o acesso e as formas de provimento dos cargos em comissão foi o Presidente.

No Brasil, quando falamos de cargos de confiança, de livre nomeação e exoneração, estamos tratando dos cargos de Natureza especial (NES) e os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS). Os cargos de Natureza Especial são o segundo no nível hierárquico do ministério, os chamados Secretários-executivos dos ministérios e a regra de provimento para esse cargo confere ao Presidente da República (ou chefe da Casa Civil) a competência nas escolhas dos ocupantes, o que se manteve ao longo dos anos.

Os cargos DAS foram criados no âmbito do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, emitido durante a ditadura militar (1964-1985). O respectivo Decreto estabelecia que os cargos de confiança deveriam ser preenchidos por pessoas da Administração Direta ou Indireta ou do setor privado, e o texto remetia a critérios que objetivavam tornar a administração pública mais eficiente (D'ARAÚJO, 2009). O Grupo DAS foi constituído originalmente em quatro níveis (DAS 1 a 4). As funções abrangiam apenas as atribuições de direção e assistência intermediárias, as quais foram hierarquizadas em três níveis.

O objetivo principal da criação desses cargos era tornar a administração pública mais eficiente e possibilitar um processo de desburocratização dos serviços públicos. Tinha-se como meta estabelecer normas sobre a organização da administração federal e diretrizes para a reforma administrativa, além de outorgar ao Executivo competência para estruturar novos órgãos e poderes para promover a reforma (D'ARAÚJO, 2009, p.15).

O Decreto-Lei 900, de 1970, estabeleceu a diferenciação entre o serviço civil, que seria composto por cargos de provimento em comissão e os de provimento efetivo. Além disso, pela primeira vez, esses cargos foram reconhecidos como cargos de confiança. Durante a ditadura militar aconteceram 4 alterações em relação as regras de provimento dos cargos DAS¹⁷ (D'ARAÚJO, 2009, p. 17-20). Os Decretos editados em 1976 e 1979 tiveram como foco descentralizar o poder da presidência para os ministérios e reservar um espaço específico para os servidores efetivos, restringindo a nomeação de pessoas externas ao serviço público.

Com a emissão do Decreto-Lei nº 77.336, de 25 de março de 1976, as duas categorias do grupo DAS (101 e 102)¹⁸ passam a ser distribuídas em seis níveis hierárquicos (1 a 6). Os níveis 1 e 2 abrangem cargos mais relacionados a atividades operacionais. Já o nível 3 é atribuído aos cargos de coordenação. O nível 4 geralmente equivale a coordenador-geral; o 5 a diretor; o 6 a secretário nacional ou presidente de fundação, conforme descrito no quadro 1. Os cargos da categoria 102 são disponibilizados em menor número, já que são cargos destinados a assessorar as autoridades. Além disso, subordinam-se aos de direção superior, 101. “Sua atribuição é prover o dirigente a que se reportam diretamente de assessoramento técnico especializado” (MPOG, 2008).

Quadro 3 - Classificação de cargos de direção superior (DAS 101) no executivo brasileiro, dada pelo Decreto nº 4.567, de 1º de janeiro de 2003

Classificação DAS 101	
DAS-101.1	<ul style="list-style-type: none"> ● Chefe de seção, assistência intermediária
DAS-101.2	<ul style="list-style-type: none"> ● Chefe de divisão
DAS-101.3	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordenador
DAS-101.4	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordenador-geral; ● Gerente de Projeto;
DAS-101.5	<ul style="list-style-type: none"> ● Chefe de gabinete de Ministro de Estado; ● Diretor de Departamento Consultor jurídico; ● Secretário de planejamento,

¹⁷ Decreto no 71.235/1972. Decreto no 75.656/ 1975, Decreto no 77.336/1976 e Decreto no 83.844/1979.

¹⁸ Os DAS com prefixo 101 são para os cargos de direção/chefia, e os DAS com prefixo 102 são para os cargos de assessoria.

	orçamento e administração; <ul style="list-style-type: none"> ● Diretor de Programa; ● Secretário de controle interno.
DAS-101.6	<ul style="list-style-type: none"> ● Secretário de órgãos finalísticos; ● Dirigentes de autarquias e fundações; ● Subsecretários de órgãos da Presidência da República.

Fonte: Elaboração própria (2023). Decreto nº 4.567, de 1º de janeiro de 2003.

Quadro 4 - Classificação de cargos de assessoramento superior (DAS 102) no executivo brasileiro, dada pelo Decreto nº 4.567, de 1º de janeiro de 2003

Classificação DAS 102	
DAS-102.1	Assistente Técnico
DAS-102.2	Assistente
DAS-102.3	Assessor Técnico
DAS-102.4	Assessor Técnico
DAS-102.5	Assessor especial de Ministro de Estado
DAS-102.6	Assessor especial

Fonte: Elaboração própria (2023). Decreto nº 4.567, de 1º de janeiro de 2003.

Com a edição do Decreto-Lei nº 83.844 de 1979, o presidente ficava responsável por prover os dois níveis hierarquicamente mais altos (5 e 6) e dava mais autonomia aos ministros e dirigentes. A alteração proposta por esse Decreto deu início ao processo de descentralização, da presidência para demais autoridades, que permaneceu ao longo dos anos.

(..) à medida que os órgãos da administração pública começaram a incorporar a estrutura de funções comissionadas, possivelmente, o presidente passou a delegar a outras autoridades a competência de prover estes cargos, ficando desde 1979 apenas com a incumbência de prover os dois níveis hierarquicamente mais importantes (LAMEIRÃO, 2001, p. 189)

O Presidente Figueiredo (1979 a 1985) além de limitar a nomeação por ato do presidente da República somente para os níveis mais altos, editou também o Decreto-Lei nº 1.660/1979 que em seu artigo 10¹⁹ estabeleceu que 50% do número de funções existentes em

¹⁹ Art. 10 - A partir de 1º de junho de 1979, a designação para função classificada nos níveis 1 e 2 do Grupo Direção e Assessoramento Superiores, observado o limite de 50% (cinquenta por cento) do número de funções, desses níveis, existente em cada órgão ou entidade, somente poderá recair em servidor da Administração Federal direta ou Autarquia federal, ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente incluído no Plano de Classificação instituído pela Lei número 5.645, de 1970.

cada órgão ou entidade, somente poderiam ser ocupados por servidores da administração federal direta ou autarquia federal, ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente.

Por meio da Emenda Constitucional nº 26/1985, convocou-se uma Assembleia Nacional Constituinte e em 1988, promulgou-se a nova Constituição. A transição democrática, marcada pelo contexto pós-autoritário, acarretou a necessidade de uma blindagem da administração federal. Combinado com a pressão de sindicatos e grupos de servidores públicos a nova carta constitucional acrescentou dispositivos como a estabilidade no emprego e exigência de concursos públicos (MARENCO, 2023). Os cargos de livre nomeação se mantiveram como exceções em relação a esses dispositivos que aumentavam a profissionalização do serviço civil brasileiro, mas mesmo esses cargos também sofreram limitações a discricionariedade em seu provimento.

Incorporou-se o artigo 37 ao texto constitucional, inciso V²⁰, que dentre outras questões, determinou a exclusividade do exercício das funções de confiança por servidores efetivos e reservou à lei o estabelecimento dos casos, das condições e dos percentuais mínimos dos cargos em comissão a serem preenchidos por servidores de carreira.

Apenas em 1989, foram propostos três PLs diferentes, mas todos foram arquivados posteriormente, o que denota, como sugerem Santos (2009) e Cruz (2009), que não houve naqueles anos interesse do Legislativo ou do Executivo para, de fato, regulamentar a norma estipulada pelo texto constitucional (LAMEIRÃO, 2011, p. 192).

O primeiro governo pós regime militar do presidente José Sarney (1985 a 1990) manteve a lógica utilizada pelos governos militares e não alterou as questões relativas aos cargos de confiança (LAMEIRÃO, 2011). O governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), cujo uma das promessas de campanha foi a caça aos marajás, slogan usado para se mostrar como um candidato que iria combater a corrupção, fez alterações na administração pública brasileira como a extinções de vários órgãos, fusões de ministérios e demissões no setor público. Além disso, vale ressaltar que era um governo minoritário, sem base congressional, e que realizou alterações no sentido de centralizar competências de nomeação na presidência.

²⁰ Art. 37. [...]

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Parágrafo único - Na hipótese deste artigo, não será permitida, a partir da publicação deste decreto-lei, designação de pessoa estranha ao Serviço Público, quando alcançado o limite percentual fixado, com vistas a atingir-se a quantificação estabelecida até 1º de junho de 1979.

O Presidente Collor editou dois decretos²¹. O Decreto nº 99.187/1990 tinha como objetivo usar sua competência constitucional para centralizar o provimento dos cargos em comissão nas mãos do presidente da República e às autoridades diretamente subordinadas a ele, por meio da delegação de competência ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, aos titulares das Secretarias da Presidência da República e ao Consultor-Geral da República, praticar atos de provimento ou de designação dos cargos e funções de confiança dos níveis 1, 2, 3, e 4, do Grupo DAS, além dos cargos DAS 5 e 6. Porém, por meio da edição do Decreto nº 99.244/1990, o presidente volta a dar mais autonomia aos ministros, que ficam novamente responsáveis pelo provimento dos cargos dos níveis de 1 a 4, novamente (D'ARAÚJO, 2009, p. 19).

Com o Impeachment de Fernando Collor, assume Itamar Franco (1992 a 1995), que comandava uma coalizão mais ampla em termos de número de partidos²², e que volta a centralizar o provimento dos cargos de confiança na presidência, determinando por meio do Decreto nº 838/1993 que somente poderiam ser publicados no Diário Oficial da União os atos de nomeação do grupo DAS, mediante prévia autorização da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República (D'ARAÚJO, 2009). Com isso, o Presidente obtinha mais controle sobre os nomeados que assumiriam os cargos de confiança, pois ele teria a prerrogativa de autorizar as nomeações advindas também dos ministérios. “No texto do decreto, Itamar Franco justifica essa medida em razão do processo de reestruturação dos quadros de cargos de confiança em curso no seu governo” (D'ARAÚJO, 2009, p. 19)

O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 1999) foi fortemente influenciado pela agenda do *new public management*, seu governo deu início a uma política de reforma do Estado, sobretudo com a implementação do Plano Diretor de Reforma do Estado por meio do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). “Este projeto baseou-se na definição de três tipos de propriedade (estatal, pública não estatal e privada) e dois modelos de administração (burocrática e gerencial)” (MARENCO, 2023, p. 90).

A lógica gerencialista do governo FHC entendia esses cargos de alto nível gerencial, como um ator híbrido entre políticos e burocratas. Nesse sentido, a literatura (LOUREIRO, ABRUCIO, PACHECO; 2010) argumenta para a natureza dos cargos de direção no sistema político brasileiro, no sentido de compreender esses cargos gerenciais como *policymakers*, ou

²¹ Decreto no 99.187/1990 e Decreto no 99.244/1990.

²² PFL - PTB - PMDB - PSDB – PSB (CEBRAP).

seja, decisores com responsabilidade política. Seriam profissionais híbridos, ou seja, responsáveis tanto pela gestão quanto por atender aos objetivos políticos da agenda governamental.

Em relação aos cargos DAS, FHC, no primeiro dia do seu primeiro mandato, em 1º de janeiro de 1995, altera, por meio do Decreto nº 1.362/1995, a delegação de competência para a prática de atos de provimento dos cargos DAS. “As regras que regulariam o provimento dos postos de DAS foram fixadas logo no primeiro dia de governo e vigoraram até o fim do primeiro mandato” (D’ARAÚJO; LAMEIRÃO, 2011, p. 91).

No respectivo decreto, os ministros passam a ter competência de provimento dos cargos de níveis 1 e 2 (DAS 101) e níveis de 1 a 4 (DAS 102), sem ter que passar pela autorização da Presidência da República. Já os níveis 3 e 4 (DAS 101) deveriam ser submetidos previamente à análise da Casa Civil da Presidência da República. Os cargos de Chefe de Assessoria Parlamentar, código DAS 101.4, especificamente, a indicação deveria ser encaminhada ao Presidente da República, por intermédio da Casa Civil. (D’ARAÚJO, 2009, p. 20).

Os cargos de Chefe de Assessoria Parlamentar são responsáveis por assessorar os Ministros em temas legislativos no Congresso Nacional, coordenar e acompanhar a tramitação de proposições legislativas de interesse no Senado e Câmara Federal, sendo um cargo estratégico para coordenação da agenda do governo dentro dos ministérios.

Em 1998 a Emenda Constitucional nº 19, resultado da Emenda nº 173/1995 proposta pelo Poder Executivo, introduziu alterações na regra de provimento dos cargos. A Emenda determinou que os cargos em comissão fossem preenchidos por servidores de carreira “nos casos, condições e percentuais mínimos estipulados por lei”.

As tentativas de fixar regras limitadoras do seu exercício, por meio de sua vinculação a carreiras ou ao sistema de méritos, foram, ora tímidas, ora inefetivas, pela própria ausência de servidores com o perfil necessário para poderem prover a administração de quadros capazes de garantir a continuidade administrativa e refrear a tendência do clientelismo. (DOS SANTOS, 2009, p. 11).

Em 1999, no início do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999 a 2002) e com uma coalizão menor²³ em relação ao seu primeiro mandato, FHC revoga o Decreto nº 1.362/1995 e edita o Decreto nº 2.497/1999 (D’ARAÚJO, 2009). Com esse movimento o presidente amplia a descentralização de poder aos ministros de estado ao

²³ PSDB - PFL - PMDB – PPB (CEBRAP).

possibilitar a subdelegação de poderes. O controle das nomeações dos cargos 3 a 4 (101) passam a ser encaminhados agora à apreciação prévia da Presidência da República por intermédio da Secretaria de Estado de Relações Institucionais. Por fim, é editado o Decreto nº 3.362/2000, ditando que os níveis 3 e 4 dos DAS-101 continuassem a ser submetidos à apreciação da Presidência, mas, agora, pela Secretaria Geral da Presidência da República (D'ARAÚJO, 2009, p. 20).

Em 2001 uma importante alteração é realizada por meio da promulgação da Emenda Constitucional nº 32. Com essa alteração constitucional, o Presidente da República passa a ter competência de dispor, mediante decreto, sobre: (i) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (ii) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. Esse poder administrativo fortalece a presidência e passa a ser de fato utilizado pelos demais presidentes.

Vale ressaltar que em todos os anos de governo FHC os cargos 5 e 6 se mantiveram sob a responsabilidade do Presidente República e mesmo com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, não foram estipulados percentuais mínimos que restringissem a nomeação de pessoas externas ao serviço público. O que se viu ao longo dos anos foi a falta de legislação que regulamentasse a EC nº 19/1998 e uma série de revogações das legislações que se propuseram de alguma forma estabelecer limites legais restringindo a livre nomeação por pessoas externas ao serviço público (LAMEIRÃO, 2011).

Com a mudança de governo e o início de uma nova coalizão, com a entrada de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2006) na presidência as escolhas em relação aos cargos de confiança foram diferentes. Lula, em seu segundo ano do primeiro mandato amplia sua coalizão de governo, com a saída do PDT e entrada do PMDB, formando uma coalizão ampla e mais heterogênea que as formadas em governos anteriores.

Lula centralizou poder nas mãos da presidência chegando a concentrar todas as nomeações de cargos DAS, de todos os níveis, na Casa Civil (D'ARAÚJO, 2009, p. 21), que a época era comandada pelo então ministro José Dirceu e, pela primeira vez, o presidente deixou de ter a prerrogativa legal de nomear os cargos DAS níveis 5 e 6, concentrando muito poder nas mãos da Casa Civil.

O primeiro movimento nesse sentido se deu logo no início do governo, com Decreto nº 4.579/2003 que delegou ao Ministro-Chefe da Casa Civil o provimento dos Cargos DAS, níveis 5 e 6. A relevância da Casa Civil dentro do governo foi ampliada com a edição do

Decreto nº 4.734/2003 centrando mais responsabilidade na figura do Ministro José Dirceu, pois delegou competência a Casa Civil para praticar os atos de provimento de cargos DAS em todos os níveis, 1 a 6, e estabeleceu que os Ministros de Estado e demais autoridades deveriam encaminhar à Casa Civil da Presidência da República, mediante aviso, as propostas para o provimento de cargos, acompanhadas das respectivas minutas de portaria.

Logo após a edição do Decreto, a Casa Civil emitiu a Portaria nº 1.056/2003 delegando aos Ministros de Estado, novamente, a nomeação para os cargos de níveis 1 e 2 (DAS 101) e níveis de 1 a 4 (DAS 102). Os cargos níveis 3 e 4 (DAS 101) continuavam da mesma forma, com a obrigação de passar por consulta ao presidente da República por meio da Casa Civil.

É importante chamar atenção para a escolha de se alterar essas regras via portaria emitida pela Casa Civil, o que torna esse regramento um ato jurídico mais frágil, bastando somente uma alteração realizada pelo próprio Ministro-Chefe da Casa Civil.

A excessiva centralização na Casa Civil gerou reações e insatisfações nos partidos políticos o que fizeram com que as medidas subsequentes fossem uma resposta à centralização de poder inicial. Vieira (2017, p. 47) e Marengo (2023, p. 1170) argumentaram que a alteração que restringiu a nomeação de pessoas externa foi uma reação provocado pelo escândalo do *mensalão*, afirmando que pós a denúncia de corrupção, houve enorme pressão feita no sentido de diminuir o recrutamento de indivíduos sem vínculos com o serviço público para cargos de confiança da administração pública federal.

Em 2005, por meio do Decreto nº 5.497/2005, Lula regulamentou em seu art. 1º, que deveriam ser ocupados exclusivamente por servidores de carreira os seguintes cargos em comissão do Grupo DAS: 75% dos cargos em comissão níveis 1, 2 e 3 e 50% dos cargos nível 4, não estabelecendo limites para os cargos em comissão níveis 5 e 6.

Apesar desse decreto editado em 2005 pelo Presidente Lula, percebe-se que na verdade ele não ampliou o espaço dos servidores efetivos, mas que somente regulamentou o que acontecia na prática desde 1998.

(...) Comparando-se o primeiro ano em que os dados sobre a composição dos cargos de DAS começaram a ser publicados, o período em que o Decreto no 5.497 foi estabelecido (junho de 2005) e as informações mais atuais, identifica-se que, de fato, já em 1998 a porcentagem de servidores públicos que ocupavam cargos de DAS era bem próxima à que foi fixada pela regra de 2005 (LAMEIRÃO, 2011, p. 193).

Com a saída de Lula, assume a Presidente Dilma (2011 a 2014) e os primeiros gabinetes formados não apresentam grande diferenças em relação aos governos Lula. Dilma foi a primeira Presidente que não alterou as regras de provimento e de formas de acesso aos cargos DAS, mantendo até 2016 a regulamentação estabelecida pelo governo Lula. Após o processo de impeachment e entrada do Presidente Temer, uma série de alterações foram feitas nessa legislação. As entrevistas chamam atenção para essas alterações, como destacado abaixo.

O governo Dilma começa muito timidamente e depois o Temer acelera, a Dilma teria muita condição de fazer isso, mas não fez porque havia uma paralisia decisória muito grande no governo dela, que é justamente substituir os cargos DAS por FCPE, que é de recrutamento exclusivo, depois disso você limita muito a possibilidade de recrutamento externo (Entrevistado 2).

O Presidente Michel Temer (2016 a 2017) assume a presidência após o processo de impeachment da Presidente Dilma, com uma ampla coalizão de centro-direita²⁴, fez concessões aos partidos políticos e nesse contexto promulgou algumas alterações relevantes nas regras relacionadas aos cargos em comissão. Voltou a descentralizar as nomeações de cargos de menor nível hierárquico, 1 a 4, aos Ministros de Estado, mas a principal alteração e de maior impacto, foi a transformação de 10.462 cargos DAS 1 a 4 em Funções comissionadas do Poder Executivo (FCPE). Trata-se de um processo que transformou e substituiu os cargos DAS por FCPEs²⁵ ocupados por servidores públicos efetivos. O objetivo era reduzir o número de cargos em comissão – que em 2016 totalizavam 24.250²⁶ – que têm regras de provimento mais flexíveis e permitem uma maior presença de pessoas sem vínculo na Administração Pública Federal.

As FCPE têm por objetivo, por um lado, aprofundar o processo de profissionalização da burocracia, aumentando a capacidade técnica do Estado para a condução de políticas públicas; e, por outro, dar continuidade à política de valorização dos servidores públicos. As FCPE vêm consolidar o esforço que vem sendo feito nesse sentido por meio do Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005, que definiu percentuais mínimos dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) a serem ocupados por servidores públicos efetivos, e pela instituição de programas de profissionalização no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Federal (EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, MEDIDA PROVISÓRIA Nº 731/2016).

É importante ressaltar, que até a edição desses Decretos, para os DAS que continuavam existindo na estrutura do Poder Executivo Federal, permanecia a regra

²⁴ PMDB-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-DEM-PPS-PP (CEBARP).

²⁵ Uma das principais diferenças entre os cargos DAS e FCPE é que os primeiros são de livre nomeação e exoneração, enquanto os segundos são ocupados por servidores públicos efetivos. Além disso, os cargos DAS são distribuídos em níveis de complexidade crescente, enquanto as FCPEs são distribuídas em classes.

²⁶ Considerando Administração direta, Autarquias e Fundações.

estabelecida pelo Decreto nº 5.497/2005 que definiu que para pessoas sem vínculo com a Administração Pública Federal o limite máximo era de 25% de ocupação nos cargos de níveis 1 a 3 e até 50% dos cargos de nível 4, sem restrição para os cargos de níveis 5 e 6.

Em 2017, o Presidente Temer revoga o Decreto nº 5.497/2005 e estabelece novos limites para ocupação dos cargos DAS por pessoas externas à administração pública e, no sentido contrário do que foi proposto e regulamentado pelos Presidentes anteriores, Temer diminui o espaço discricionário no alto escalão, níveis 5 e 6, enquanto ampliou em relação aos níveis inferiores, 1 a 3. O Decreto estabeleceu pela primeira vez, que no mínimo 60% dos cargos de alto escalão deveria ser ocupado por servidores de carreira e diminui de 75% para 50% o percentual a ser preenchido por servidores de carreira para os níveis 1 a 3, de responsabilidade dos ministros de Estado, conforme o Quadro 5:

Quadro 5 - Percentual de servidores de carreira ocupando cargos DAS por nível de função, segundo Decreto nº 5.497/2005 e Decreto nº 9.021/2017

NÍVEL DAS	PERCENTUAL ESTABELECIDOS SERVIDORES DE CARREIRA (DECRETO 5.497/2005 (LULA))	PERCENTUAL ESTABELECIDOS SERVIDORES DE CARREIRA (DECRETO 9.021/2017 (MICHEL TEMER))
1	75%	50%
2	75%	50%
3	75%	50%
4	50%	50%
5	NÃO ESTABELECEU MÍNIMO QUANTITATIVO	60%
6	NÃO ESTABELECEU MÍNIMO QUANTITATIVO	60%

Fonte: Elaboração própria (2023).

Em 2021, assume o presidente Bolsonaro (2019 a 2022), que foi um governo que optou por reorientar políticas públicas e a administração federal no Brasil por meio do unilateralismo administrativo (INÁCIO; LAMOUNIER, 2023). Foi um governo minoritário, sem base parlamentar e com posições políticas extremistas.

O primeiro movimento do presidente Bolsonaro foi a edição do Decreto nº 9.727/2019. Esse decretou eliminou as exigências estabelecidas anteriormente em relação aos percentuais regulamentados para nomeações de servidores efetivos para cargos em comissão, além disso definiu os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão DAS e das Funções Comissionadas do

Poder Executivo (FCPE), criando critérios gerais e específicos para cada nível dos cargos DAS²⁷.

Quadro 6 - Critérios do Decreto nº 9.727, 2019, por nível do Grupo DAS

Critérios específicos, por nível²⁸	Níveis 2 e 3	Nível 4	Níveis 5 e 6
Experiência profissional em atividades correlatas	I - possuir experiência profissional de, no mínimo, dois anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função;	I - possuir experiência profissional de, no mínimo, três anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função	I - possuir experiência profissional de, no mínimo, cinco anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função;
Ter ocupado cargos em comissão ou Funções de confiança	II - ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, um ano;	II - ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, dois anos; ou	II - ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS de nível 3 ou superior em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, três anos; ou
Formação acadêmica na área de atuação	III - possuir título de especialista, mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função;	III - possuir título de especialista, mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função.	III - possuir título de mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função.
Provimento limitado	IV- ser servidor público ocupante de cargo efetivo de nível superior ou militar do círculo hierárquico de oficial ou oficial-general; ou		

²⁷ Ao longo dos art. 3º, 4º e 5º, do decreto nota-se que critérios específicos estabelecidos para cada um dos três grupos de cargos e funções configuram uma gradação na qual, conforme maior o nível do cargo ou função, maior o patamar mínimo exigido de conhecimento e/ou experiência profissional do ocupante.

²⁸ Vale ressaltar que os critérios descritos na Tabela não precisam ser cumpridos de maneira cumulativa, bastando que apenas um deles seja atendido pelo indicado.

Formação de cursos em escola de governo.	V - ter concluído cursos de capacitação em escolas de governo em áreas correlatas ao cargo ou à função para o qual tenha sido indicado, com carga horária mínima acumulada de cento e vinte horas.		
---	--	--	--

Fonte: Elaboração própria (2023). Decreto nº 9.727, 2019.

O Entrevistado 2 chamou atenção para o fato de que a existência de critérios para ocupação dos cargos de confiança não refletia, na prática, uma mudança institucional em direção às nomeações meritocráticas e menos discricionárias.

Mas isso dá uma aparência de que as pessoas são competentes para ocupar esses cargos, mas ao mesmo tempo acho que a peneira ideológica está muito maior. Quem faz o crivo do que é a experiência, fica mais aberto, dizendo assim, tem mais critério. Eu acho que a casa civil controla agora (2020) muito mais ideologicamente, de alto e baixo escalão (Entrevistado 2).

Logo após a edição do Decreto nº 9.727/2019, Bolsonaro editou o Decreto nº 9.794/2019. O decreto instituiu o Sistema Integrado de Nomeações e Consultas - Sinc no âmbito da administração pública federal, com o objetivo de centralizar o processo de nomeação no Executivo Federal. O sistema verifica se existe algum impedimento no provimento do cargo ou função; armazena as indicações recebidas; e encaminha os pedidos de pesquisa à Controladoria-Geral da União e à Agência Brasileira de Inteligência para verificação de vida pregressa (MANUAL DE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL, 2019).

É importante ressaltar que antes da criação do Sinc, durante o final do governo Lula e, sobretudo, durante os governos Dilma, a Casa Civil já analisava o perfil dos nomeados via consulta formal à ABIN, como descrito nas entrevistas.

A consulta que a ABIN fazia se restringia a consulta de antecedentes. Consultava se havia alguma pendência no nome daquela pessoa. A gente pegava essa lista de nomes enviavam para um contato na ABIN, na ABIN uma série de técnicos faziam esse levantamento judicial e quando havia alguma pendência, a gente devolvia isso para a pessoa que ia ser nomeada. Encontramos um processo na comarca tal, explique-se (Entrevistado 1).

Chegava para se fazer uma consulta, até os de baixo escalão, tinha um decreto que falava dos percentuais que tinham que ser alocados para servidores públicos e a Casa Civil que fazia esse controle e uma segunda que era uma consulta de vida pregressa, que a casa civil comandava e depois dava um Ok dessa nomeação, que eram feitas pelos ministros das pastas (Entrevistado 2).

Era um fluxo interno dessas indicações que chegavam na Casa Civil, e era feita a consulta e nomeação. Mas eu posso garantir que não havia uma avaliação política dos perfis, não era um critério, eram critérios definidos para saber se aquela pessoa respondia a algum processo criminal, muito mais voltada a vida pregressa, muito

mais voltada ao que aquela pessoa poderia ter respondido em relação a questões jurídicas. Esses critérios eram adotados pela Casa Civil. Era um procedimento que não estava normatizado, mas que valia para todo mundo e era bem institucionalizado (Entrevistado 3).

A época do governo Dilma que eram muito parecido com os governos anteriores nesse aspecto, tudo, todos os DAS, eram pesquisadas pela ABIN, com aqueles critérios para ser servidor e existem as sensibilidades políticas que um nome pode apresentar. Era feito de forma muito arcaica, era uma pequena equipe que fazia isso, e nós começamos a perceber que passava muita coisa. Saber se tinha algum impedimento legal para ser servidor, ele não pode ser sócio administrador de empresa por exemplo, tem impeditivos, e tinham as questões políticas. A pessoa vai ser nomeada num cargo que tem responsabilidade com liberação de recursos e a pessoa tem processo de fraude, desvio de dinheiro, então o que a pesquisa fazia era levantar esse tipo de questão (Entrevistado 2).

Mas segundo os entrevistados, desde o início do governo Temer e durante o governo Bolsonaro, o escopo dessa consulta mudou, introduziu um viés ideológico na avaliação do perfil da pessoa a ser nomeada.

Existiu uma narrativa que fazia uma triagem ideológica, é muito importante que vocês saibam que não era tanto o caso naquela época, mas que se tornou uma verdade nos governos posteriores. Início do período Temer, gestão Gedeel e prioritariamente nesse governo (Bolsonaro) (Entrevistado 1).

Para cargos mais altos, 5 e 6 em ministérios, o próprio ministro já faz uma primeira triagem, mas do jeito que eu vi a partir do governo Temer não existia, era rede social. Eu vi que se fazia uma varredura mesmo, essa pessoa foi para uma manifestação, disse que foi golpe, fora. E antes não existia esse tipo de filtro. Falou mal do governo, era petista, era exonerada, e eu nunca tinha visto isso acontecer, isso foi muito forte na Casa Civil (Entrevistado 2).

Um exemplo, o Itamaraty é muito hierárquico, você é nomeado em geral tendo hierarquia, esse cara foi nomeado num cargo que já não seria para hierarquia dele, era menor, um DAS 3. Aí algum site disse, nomeado no Itamaraty ex. assessor do Marco Aurélio Garcia e ele foi exonerado no dia seguinte. Era incompatível a nomeação no cargo 3 porque ele deveria estar num maior, e ele ainda foi exonerado. Isso não acontecia. (Entrevistado 3).

Inácio e Lamounier (2023), argumentam que o governo Bolsonaro sinalizou desde o processo eleitoral que as burocracias públicas seriam um dos alvos preferenciais, e que de fato se mostrou um governo contra as burocracias públicas no exercício de suas funções, utilizando de estratégias presidenciais de retaliação administrativa e reputacional das burocracias.

Uma das últimas medidas do governo Bolsonaro, foi a edição da Medida provisória nº 1.042/2021, convertida na Lei nº 14.204/2021. A MP criou o cargo comissionado executivo (CCE) e a função comissionada executiva (FCE), que se transformaram nas duas categorias de cargos e funções de confiança. As categorias existentes, até então, como os cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) e outras funções e gratificações temporárias, foram extintas. Ficou estabelecido que os CCEs serão de livre nomeação, enquanto as FCEs

serão exclusivas para servidores efetivos. A legislação acrescentou a previsão de que para os CCE dos níveis 1 a 4, somente poderiam ser nomeados servidores ocupantes de cargo efetivo; para as FCE, somente poderiam ser designados servidores ocupantes de cargos efetivos e, por fim, para os cargos em comissão existentes na administração pública federal, no mínimo, 60% do total seriam ocupados por servidores de carreira.

Em outubro de 2021, foi editado o Decreto nº 10.829, que regulamentou a Lei nº 14.204/2021, que altera novamente os percentuais destinados aos servidores efetivos, deixando no texto somente a exigência de 60% dos cargos em comissão aos servidores de carreira.

Vale ressaltar que o Decreto nº 10.829, de 2021, ao regulamentar a Lei nº 14.204, de 2021, alterou os critérios específicos para ocupação dos cargos e funções comissionadas estabelecidos pelo Decreto nº 9.727, de 2019²⁹.

Quadro 7 - Critérios para nomeação em cargos de confiança do Decreto nº 10.829, de 2021, por nível do Grupo CCE e FCPE

Critérios específicos, por nível³⁰	CCE e de FCE de níveis 5 a 8	CCE e FCE de níveis 9 a 11	CCE e FCE, de níveis 12 a 14	CE e FCE, de níveis 15 a 17
Experiência profissional em atividades correlatas	I - possuir experiência profissional de, no mínimo, dois anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função;	I - possuir experiência profissional de, no mínimo, três anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função;	I - possuir experiência profissional de, no mínimo, quatro anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função;	I - possuir experiência profissional de, no mínimo, seis anos em atividades correlatas às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições e às competências do cargo ou da função;

²⁹ Decreto nº 9.727, de 2019 e Decreto nº 10.829, de 2021, estão vigentes, haja vista que o primeiro será revogado, apenas, em 31 de março de 2023.

³⁰ Vale ressaltar que os critérios descritos na Tabela não precisam ser cumpridos de maneira cumulativa, bastando que apenas um deles seja atendido pelo indicado.

<p>Ter ocupado cargos em comissão ou Funções de confiança</p>	<p>II - ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, dois anos;</p>	<p>II - ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, três anos;</p>	<p>II - ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, quatro anos;</p>	<p>II - ter ocupado cargo em comissão ou função de confiança equivalente a CCE de nível 13 ou superior em qualquer Poder, inclusive na administração pública indireta, de qualquer ente federativo por, no mínimo, seis anos;</p>
<p>Formação acadêmica na área de atuação</p>	<p>III - possuir título de especialista, mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função;</p>	<p>III - possuir título de especialista, mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função; ou</p>	<p>III - possuir título de especialista, mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função; ou</p>	<p>III - possuir título de mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função; ou</p>
<p>Formação em cursos de desenvolvimento</p>	<p>IV - ser servidor público ocupante de cargo efetivo de nível superior ou militar do círculo hierárquico de oficial ou oficial-general; ou</p>	<p>IV - ter concluído ações de desenvolvimento com carga horária mínima acumulada de cento e vinte horas ou obtido certificação profissional em áreas correlatas ao cargo ou à função para o qual tenha sido indicado.</p>	<p>IV - ter realizado ações de desenvolvimento de liderança, estabelecidas pelo Ministério da Economia, com carga horária mínima de cento e vinte horas.</p>	<p>IV - ter realizado ações de desenvolvimento de liderança, estabelecidas pelo Ministério da Economia, com carga horária mínima de cento e vinte horas.</p>
<p>Formação em cursos de desenvolvimento</p>	<p>V - ter concluído ações de desenvolvimento com carga horária mínima acumulada de cento e vinte horas ou obtido certificação profissional em áreas correlatas ao cargo ou à função para o qual tenha sido indicado.</p>			

Essa medida definiu, em seu art. 21, que os critérios estabelecidos poderão ser dispensados, justificadamente, pelo Ministro de Estado titular do órgão ou da entidade vinculada em que estiver alocado o CCE ou a FCE, de forma a demonstrar a conveniência de dispensá-los em razão de peculiaridades do cargo ou do número limitado de postulantes para a vaga. Da mesma forma, em seu art. 22, definiu que a escolha final do postulante é ato discricionário da autoridade responsável pela nomeação ou pela designação. Por fim, estabeleceu que a participação ou o desempenho em processo de pré-seleção não gera direito à nomeação ou à designação. Ou seja, manteve a possibilidade de nomeação sem que os critérios estabelecidos fossem, de fato, cumpridos.

2.3. Poderes administrativos de nomeação: Chile

Com objetivo de compreender o contexto político-institucional que deu origem as mudanças ocorridas no sistema de provimento dos cargos de alto escalão do Poder Executivo chileno, essa seção apresenta uma análise das principais alterações legais das nomeações políticas desde o regime militar até o período atual.

O modelo de emprego da administração pública chilena deriva dos Estatutos Administrativos emitidos sob a validade da Constituição de 1925, que previam cargos permanentes dentro da administração pública federal, com estabilidade e direito à promoção, conforme o art. 4º do decreto nº338/1960. Após a implantação da ditadura militar, mais especificamente um dia após sua criação, o art. 1º do Decreto lei nº 6/1973, estabeleceu que todo o pessoal das instituições da administração do Estado, com exceção expressa da Controladoria Geral da República, teria a qualidade de "funcionário interino".

Segundo Grindle (2012), durante os 17 anos sem democracia, os militares realizaram as nomeações de altos cargos com ampla discricionariedade, situação que permitiu, segundo o autor, a sobrevivência do clientelismo durante os anos de ditadura. Após o retorno da democracia, durante o governo de Patricio Alwyn (1990-1994), houve uma relativa autonomia dos corpos técnicos. De acordo com Silva (2010), durante o primeiro governo da *Concertación* observou-se uma cooperação entre tecnocratas e alguns líderes políticos nos níveis mais altos de gestão.

Um processo mais intenso de modernização guiado por uma abordagem gerencialista (WAISSBLUTH, 2006), ganhou mais impulso durante o período do Presidente Frei (1994-2000). Antes da criação do *Sistema de Alta Dirección Pública* (SADP), importantes transformações nos moldes da *new public management* foram aprovadas pelo Congresso e implementadas no âmbito dos processos de reforma e modernização do Estado, sendo esse um tema tido como um dos principais compromissos do governo. As reformas mais relevantes ocorreram em 1997, quando foi assinado convênio com a Associação Nacional dos Fiscais (ANEF), que se concretizou na Lei nº 19.553 de 1998 (FRAILE, 2018, p. 365).

Durante los años noventa Chile fue un pionero en América Latina en materia de modernización de la gestión pública, pero estas reformas no afectaron el núcleo duro de la relación entre políticos y altos directivos públicos. Los primeros intentos por crear una “gerencia pública” en Chile se originan bajo la Presidencia de Frei (1994-2000), quien encabezó el segundo gobierno de la Concertación (CONRADO; FABRICIO, 2013, p. 17).

Durante o governo de Eduardo Frei, em 1994, foi criado um *Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública*³¹ que era composto pelos ministros da Fazenda, Secretaria Geral, Interior, Trabalho e Economia. Além da atuação do comitê, chama a atenção a atuação da Associação Nacional dos Fiscais (ANEF), que manteve constante interlocução com o governo e que foi ator essencial para as legislações que vieram posteriormente com intuito de modernização e profissionalização do Estado.

Uma conjuntura crítica foi decisiva no aprofundamento dessas mudanças. Durante o governo de Ricardo Lagos (2000-2006), denúncias de corrupção alimentaram movimentos crescentes contra a coalizão no poder, a *Concertación*³². Em 2002, numerosas denúncias de corrupção contra altos funcionários do governo do Presidente Lagos vieram a público e se tornaram um escândalo. Entre elas, o uso de recursos e verbas públicas em campanhas eleitorais e o pagamento de bônus a funcionários de alto escalão do Ministério de Obras Públicas por meio de empreiteiras privadas (GATE) e a altos funcionários do governo por

³¹ Sua missão consistia em “coordinar a los distintos Ministerios dotados de competencias en el ámbito del perfeccionamiento, el desarrollo, la racionalización y la modernización de la función pública, con el fin de proponer a S.E. el Presidente de la República las políticas generales sobre la materia, y las acciones, proyectos e instrumentos necesarios para su implementación, seguimiento y evaluación. Para dicho efecto, el Comité promoverá la modernización de la gestión de los órganos del Estado y velará por la coherencia y articulación de sus planes de acción orientados hacia esa finalidad” (Instructivo Presidencial del 6 de diciembre de 1994 que crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Minseggpres (D. EJEC) N° 012).

³² Dentre os escândalos de corrupção, O “Caso Coimas” ocorrido entre novembro de 2001 e dezembro de 2002 na cidade de Rancagua, no qual cinco deputados foram destituídos do cargo e o Subsecretário de Transportes foi processado, sendo a primeira grande investigação por corrupção durante os governos da Concertação. Outro caso que teve muita atenção da mídia Chilena aconteceu em 2003 quando a juíza Gloria Ana Chevesich iniciou uma investigação de corrupção no Ministério das Obras Públicas (MOP) – um caso conhecido como MOP-Gate Case. Parte do escândalo estava relacionado a pagamentos abusivos a funcionários nomeados politicamente.

consultorias inexistentes; transferência ilegal de títulos financeiros; bônus pagos a ministros com recursos reservados da Presidência da República e acusações de tráfico de influência e propina pagos a dois deputados no Congresso Nacional (REHREN, 2004).

Esses acontecimentos geraram uma onda de insatisfação popular e deslegitimidade do governo (IACOVIELLO, LLANO, STRAZZA, 2011). Isso força a coalizão governamental a tomar uma série de medidas de cunho reformista em consenso com a oposição, de centro-direita, cujo ponto culminante foi a aprovação de uma legislação que altera todo regulamento dos funcionários públicos e, além disso, estabelece o *Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)*.

las denuncias de corrupción en el Ministerio de Obras Públicas –del cual Lagos fue titular en el gobierno de Frei- abrieron una ventana de oportunidad para que el tema se reinstalara en la opinión pública. Esto permitió que por primera vez la oposición de derecha impusiera su propia agenda y con ello el paso de reformas de tipo gerencialistas (énfasis en los resultados y pago por desempeño) a reformas que buscaran introducir el servicio civil de carrera (meritocracia), reduciendo la capacidad del Ejecutivo en la designación de cargos directivos en la administración pública y limitando, además, la posibilidad de nominar a militantes de partidos que lo apoyaban (YÁÑEZ, 2009, p. 11).

Percebe-se que as origens do SADP se deram a partir deste ponto de inflexão que reforçou, politicamente, uma agenda de reforma administrativa mais aprofundada, que era vista como algo importante, mas não necessariamente como algo urgente até então (MARCEL, 2006). Foi justamente o acordo político celebrado entre governo e oposição, e não somente iniciativas no âmbito do poder executivo, que tornou possível o avanço do sistema no Chile (IACOVIELLO; LLANO; STRAZZA, 2011).

Além da crise, vale ressaltar o papel de outros atores de fora do governo que atuaram de maneira central no processo de reforma administrativa no Chile. O principal ator foi o *Centro de Estudios Públicos (CEP)*. Desde o governo Frei que o Centro já realizava estudos sobre a matéria, chegando a constituir uma Comissão de Reforma do Estado integrada por diversas personalidades públicas, empresários e acadêmicos “Sin embargo, según un académico del CEP, éstas recomendaciones no fueron consideradas por el gobierno hasta cuando explotó el escándalo MOP-GATE” (YÁÑEZ, 2009, p. 11).

Além disso, entre os atores do Governo, a Secretaria Geral da Presidência – SEGPRES, por meio do Projeto de Reforma e Modernização do Estado³³ e a Comissão

³³ É importante entender a essas negociações à luz da histórica relação do governo Chileno com tecnocratas. Como mostrado por Silva (2010), a história da tecnocracia na política chilena é antiga e relevante para o

Interministerial para a Modernização da Gestão Pública (governo Frei), avançou em relação a uma proposta de modernização do Estado, mas este projeto também não prosperou por falta de interesse político. “según un ex sub-director de racionalización de la DIPRES, cuando el tema resurgió en el gobierno de Lagos, “lo que resucitaron fue ese proyecto” (YÁÑEZ, 2009, p. 22)

Diante desse contexto, o presidente Ricardo Lagos se viu pressionado a dialogar com outros atores políticos e encontrar soluções para a crise política instaurada, que envolvia escândalos envolvendo o Ministério de Obras, pasta que ele havia sido ministro. Diante desse cenário, Lagos optou por dialogar com a principal liderança de oposição, Pablo Longueira, da UDI.

El acuerdo político alcanzado por el Ministro del Interior y el entonces senador y líder de la UDI, Pablo Longueira, para superar la crisis promoviendo iniciativas consensuadas en torno a la modernización del Estado inaugura modalidades y dispositivos de cooperación que terminarán imponiéndose a las estructuras partidarias de la Concertación. (RAMIL Y URRUTIA, 2013, p. 8)

Em 25 de setembro de 2002, o presidente Lagos enviou à câmara dos Deputados o Projeto de Lei que tinha como objetivo regular a nova política de pessoal dos funcionários públicos civis. A mensagem presidencial (CHILE, 2002) afirmou que o "*Nuevo Trato Laboral*", como ficou conhecida a nova lei, visava desenvolver uma política de pessoal abrangente nos serviços públicos que reforçasse a missão de construir um Estado a serviço dos cidadãos, participativo, solidário, no quadro de uma gestão eficiente e transparente.

Isto exige, por um lado, continuar a melhorar as condições de trabalho dos servidores públicos da administração central e, por outro, continuar a promover várias iniciativas que modernizem a gestão das instituições públicas na busca da qualidade indicada na prestação de serviços aos cidadãos (CHILE, 2002, tradução própria).

O projeto de lei do Executivo focava prioritariamente a melhoria das condições trabalhistas, como a melhoria da política de remuneração de pessoal, estabelecimento de um

entendimento das reformas administrativas no país. O autor analisa casos como do Chicago boys e dos economistas do CIEPLAN, dentre outros, e argumenta que nas décadas de 1920 e 1980, os tecnocratas teriam derivado parte de sua ascendência social das crises políticas. Ou seja, afirma que o poder dos tecnocratas no Chile surge do desgaste com a política. O autor argumenta que os tecnocratas, em determinados períodos, têm sido fatores de consolidação democrática, oferecendo saídas para as crises típicas de democracias e dessa forma atuando como atores importantes na formação de acordos entre governo e oposição. Esse contexto parece se repetir como pano de fundo para a mudança nas regras de provimento de cargos de alto escalão no governo chileno. “cada vez que estallan casos de corrupción en el sector público, se levanta como panacea la concursabilidad de los cargos para conjurar la influencia de lo político en la gestión pública y garantizar la calidad profesional” (SILVA, 2010, p. 3).

novo quadro institucional para a administração da política de pessoal e por fim, a criação da *Dirección Nacional del Servicio Civil*, um serviço público descentralizado, dotado de personalidade jurídica e patrimônio próprio, que se relaciona com o Presidente da República por meio do Ministério da Fazenda, e que teria por objeto a coordenação, fiscalização e aperfeiçoamento das funções de pessoal nos serviços da administração civil do Estado. É interessante notar que o projeto de lei enviado pelo executivo estabelecia que a *Dirección Nacional del Servicio Civil* teria um Diretor de exclusiva confiança do Presidente da República, correspondente ao superior hierárquico do serviço e com autoridade, atribuições e deveres inerentes a essa qualidade.

O primeiro projeto de lei enviado pelo presidente Lagos não mencionava a criação do SADP ou restrições à nomeação dos cargos de alto escalão. Somente quando o projeto já estava em discussão na Câmara dos Deputados em 30 de abril de 2003, o Executivo alterou a proposta criando o *Sistema de Alta Dirección Pública* (SADP), “para regular la institucionalidad, el ingreso, la retribución y las condiciones de desempeño de todos los directivos superiores con funciones ejecutivas en las instituciones del gobierno central del Estado” (CHILE, 2003).

Essa alteração foi precedida por propostas que originaram os “*Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento*”. Essas propostas resultaram da articulação do governo e oposição, que contou com a presença dos dirigentes de todos os partidos com representação parlamentar. “Esta agenda es considerada como la “más ambiciosa de reformas transversales del Estado, tal vez de toda la historia chilena” (WAISSBLUTH, 2006, p. 43).

O documento “*Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento*”, de janeiro de 2003, continha 49 iniciativas e dentre elas estava a reforma da Alta Gestão Pública, integrando-se ao projeto de lei do *Nuevo Trato Laboral*, que finalmente se concretizou na Lei nº 19.882/2003.

Dicha ley tuvo tras antecedentes que la explican. En primer lugar, el acuerdo celebrado entre la ANEF y el Gobierno de la época para modernizar la carrera funcionaria, reforzar los incentivos económicos y crear la Dirección Nacional del Servicio Civil. El segundo antecedente fue el acuerdo logrado entre los partidos políticos y el Gobierno, denominado “acuerdos políticos y legislativos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento. Ahí se acordó impulsar la Alta Dirección Pública. En tercer lugar, esta ley tiene como antecedente un conjunto de leyes dictadas a partir de 1991, que fueron estableciendo mecanismos que la Ley del Nuevo Trato generalizó o perfeccionó. (MENSAJE PRESIDENCIAL N°577-354, 2006)

Dessa forma, foi promulgada a lei que deu origem a uma nova estrutura institucional de provimento de cargos de confiança dentro do Poder Executivo Chileno. Como visto acima, o SADP foi criado a partir de um acordo político que criou um sistema que combinasse lealdade política e profissionalização por meio de regras que favorecem a escolha dos ocupantes de cargos de confiança por critérios de mérito e que analisa competências gerenciais.

Um dos objetivos do SADP era o de limitar o poder discricionário da autoridade política na nomeação de cargos gerenciais de primeiro e segundo níveis hierárquicos, chamados cargos Tipo I e Tipo II, respectivamente. Os cargos de alta direção pública que são nomeados pelo Presidente da República, mas que passam pelo processo seletivo conduzido pelo SADP são os cargos do Tipo I, de diretores e *jefes de servicio* e os de segundo nível, Tipo II, correspondem aos subdiretores de serviço, diretores regionais ou chefes de unidades com dependência imediata dos diretores e *jefes de servicio*, que são as autoridades responsáveis pela nomeação desses cargos.

O SADP representou uma significativa redução do número de cargos de livre nomeação, até então providos exclusivamente por decisão política (Silva Durán, 2011). Após a criação do SADP, os mais de três mil cargos de confiança disponíveis para nomeação dentro da presidência foram reduzidos a pouco mais de 700 em 2004 (ABARZÚA, 2008). Vale destacar que no sistema público chileno existem outros cargos políticos, que são cargos de confiança e livre nomeação, quais sejam: Ministros de Estado, Subsecretários, Embaixadores e cônsules, Intendentes³⁴, Diretores de Serviços Públicos e Chefes de Gabinete Presidencial. Esses cargos são considerados de confiança e são nomeados pelo Presidente da República, sem passar pelo processo seletivo conduzido pelo *Sistema de Alta Dirección Pública* (SADP). De acordo com entrevista realizada, os cargos que são nomeados de forma prioritária são os de Ministros e Subsecretários, respectivamente.

“Os cargos mais importantes para os presidentes são os Ministros e Subsecretários. Existe uma tradição no Chile de que antes de assumir o cargo, o presidente nomeia os ministros e subsecretários, porque são os cargos que o presidente vai conseguir consolidar sua aliança de governo. Então esses são os cargos de primeiro e segundo nível hierárquico, que são os prioritários dentro dos cargos de exclusiva confiança. Depois ele faz as outras nomeações e os ministros tem voz e são muito importantes para o restante dos cargos de exclusiva confiança. Essa equipe que lhe propõe o restante das seguintes nomeações regionais, de Diretores de serviços e Superintendências” (Tradução própria, Entrevistado nº 1).

³⁴ Esses cargos passaram por alterações legais e atualmente são cargos eletivos.

O Subsecretário tem a autoridade para ser o chefe da administração do ministério, é ele quem faz a relação com o funcionário, a administração geral é responsabilidade do Subsecretario, então são muito cobiçados pelos partidos políticos (Tradução própria, Entrevistado nº 2).

Em relação aos cargos de subsecretários González-Bustamante (2016) argumenta que esses possuem responsabilidades administrativas e outras relacionadas com a execução de políticas. São cargos de coordenação das ações dos órgãos e serviços públicos, além disso, exercem a administração interna do ministério e têm a faculdade para substituir ao ministro respectivo. Considerando isso, são agentes centrais para o processo político do Chile, especialmente pelo papel que desempenham no contexto de execução de políticas públicas.

Além desses cargos, os presidentes têm então a prerrogativa de nomear os cargos Tipo I por meio do SADP. Vale ressaltar que o SADP diferenciou os serviços que seriam providos de forma meritocrática, fazendo uma distinção entre as instituições que aplicam políticas e aqueles que elaboram ou interpretam a lei, sendo a que segunda ficou fora do escopo da SADP e se mantém dentre os cargos políticos de livre provimento. Essa distinção foi objeto de debates tanto na arena política quanto na acadêmica, pois discutiu-se que algumas instituições têm dualidade de atribuições podendo ser classificadas de maneiras distintas.

Entre los excluidos estaban servicios como Chiledeportes (recientemente incluido en el segundo nivel), por su calidad de Subsecretaría, aunque en realidad se trata de un ejecutor puro de políticas, o la Superintendencia de Bancos, lo que resulta paradójico pues la Superintendencia de AFP ha sido incorporada. (...) Algunas instituciones tienen dualidad de roles. El SERNAM, o CORFO tienen roles de definición y de ejecución de políticas (COSTA; WAISSBLUTH, 2007 p. 22).

A Lei nº 19.882/2003 estabeleceu, em seu artigo 14o, que a incorporação dos serviços públicos ao SADP seria feita de forma progressiva, incorporando pelo menos 48 serviços em 2004 e entre 2006 e 2010, pelo menos 10 serviços anualmente. E por fim, determina que o processo de incorporação deveria ser concluído até ano de 2010. O Presidente da República, através de decretos emanados do Ministério das Finanças, ficou responsável por determinar os serviços que serão incorporados ao sistema em cada oportunidade. Vale ressaltar que por mais que a lei tenha definido quais serviços serão incluídos ou não no SADP, o Presidente manteve a prerrogativa de decidir quando e quais serviços serão incluídos ao longo dos anos. “Si todo es concursable, el gobierno pierde las facultades mandatadas por la ciudadanía. Si nada es concursable, pierde las herramientas para hacer su gestión eficiente” (ABARZÚA, 2008, p. 4).

Por sua vez, os cargos que devem ser providos via SADP são de dois tipos: *adscritos* y *no adscritos*. Os primeiros deverão aderir integralmente às normas do Sistema quanto ao

processo seletivo, duração e renovação de cargos, indenização por desligamento involuntário, assinatura de acordos de desempenho e atribuição de modernização. Estes últimos apenas incorporam certas condições dos seus cargos e, por vezes, algumas regras específicas no processo de seleção do SADP. Entre os cargos não adscritos, estão os assessores, chefes de gabinete, diretores de comunicação e outros cargos de liderança em agências e instituições públicas.

Visto isso, ao longo dos anos a expansão do Sistema foi acontecendo progressivamente por meio de novas legislações que foram incorporando novos serviços³⁵ até chegar na situação atual na qual a regra geral é a incorporação de praticamente todos os cargos da administração central do Estado, com raras exceções. Em 2021, havia 1.163 cargos adscritos Tipo II, e 144 cargos adscritos Tipo I, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 1 – Ministérios e Serviços com cargos Tipo I e Tipo II adscritos

Ministério	Serviços	Tipo I Adscrito	Tipo II Adscrito
Agricultura	Comisión Nacional de Riego, SAG, INDAP, ODEPA	4	50
Ciencia y Tec.	Agencia Nacional de Desarrollo	1	5
Cultura	Servicio Nacional del Patrimonio Cultural	1	18
Defensa	Caja de Previsión de la Defensa Nacional, Dirección General de Aeronáutica	1	22
Deporte	Instituto Nacional de Deporte	1	19
Desarrollo Social	Fondo de Solidaridad, SENADIS, SENAMA, INJUV, CONADI, Servicio Nacional Niñez y Adolescencia	6	72
Economía	INE, SERNATUR, SERNAPESCA, SERNAC, FNE, Superintendencia de Insolvencia, INAPI	8	105
Educación	JUNJI, JUNAEB, Consejo de Rectores; Agencia Calidad Educación, Superintendencias Educación y Educación superior.	26	159

³⁵ A Lei nº 20.501, incorporou os Diretores de Escola ao SADP e a Lei nº 21.040, incorporou os Chefes de Departamento de Educação Municipal ao SADP.

Energía	Comisión Energía Nuclear, Superintendencia de Electricidad, CNE, Subsecretaría (Programa Eficiencia)	3	27
Hacienda	Dirección de Compras, Tesorería General de la República, Servicio Nacional de Aduanas, Superintendencia de Casinos, Dirección Nacional del Servicio Civil, Defensoría del Contribuyente	6	55
Interior y Seguridad	ONEMI, DIPRECA, Servicio Nacional de Prevención Drogas y Alcohol,	3	30
Justicia	Registro Civil, Servicio Médico Legal, Gendarmería, SENAME, Defensoría Penal Pública	4	64
Medio Ambiente	Servicio de Evaluación Ambiental, Superintendencia Medio Ambiente	2	23
Minería	Subsecretaría, Sernageomin, Comisión Chilena del Cobre, Corporación Nacional del Cobre, ENAP	2	6
Mujer y equidad	SERNAM	1	18
Obras públicas	Direcciones de: Vialidad, General de Aguas, Concesiones de Obras Públicas, Aeropuertos, Arquitectura, Contabilidad, Obras Hidráulicas, Obras Portuarias, Superintendencia Servicios Sanitarios	11	51
Relaciones Exteriores	Agencia Chilena de Cooperación, Instituto Antártico, Dirección de Fronteras y Límites, Dirección General Promoción Exportaciones, Agencia Chilena de Cooperación	4	15
Salud	Servicios de Salud, FONASA, Central de Abastecimiento, Centros de Referencia, Subsecretaría, ISP	35	320
Trabajo	Dirección del Trabajo, SENCE, IPS, Superintendencia de Seguridad Social, Superintendencia de Pensiones, Dirección General de Crédito Prendario	7	94
Transporte	Junta de Aeronáutica Civil	1	1
Vivienda	SERVIU (Directores Regionales), Parque Metropolitano	17	9
	Total cargos adscritos	144	1163

Fonte: obtiearchivo (bcn.cl). Atualizado em 15 de julho de 2021.

O novo desenho institucional cria a *Dirección Nacional del Servicio Civil* (DNSC), órgão que está sob a hierarquia do Ministério das Finanças. É a instituição que ficou responsável pelo serviço público, coordenando, supervisionando e aprimorando as funções de pessoal nos serviços da administração civil do estado (Lei nº 19.882/2003) Seu cargo máximo é uma posição de confiança nomeada pelo Presidente da República e tem como atribuições executar e implementar o novo sistema de gestores públicos superiores, e, além disso, tornou-se órgão consultivo das políticas de pessoal das instituições governamentais. Contraditoriamente, na Lei 19.882/2003, os gestores deste novo serviço foram excluídos do SADP e são providos livremente. “Esto se balanceó con la figura del Consejo de Alta Dirección Pública, con integrantes ratificados por el Senado, cuyo rol es ofrecer garantías relativas a los concursos a partir de los cuales se constituyen las nóminas” (COSTA; WAISSBLUTH, 2007, p. 7).

Já o Conselho de Alta Administração Pública (CADP) é um órgão autônomo, responsável por garantir o bom funcionamento do *Sistema de Alta Dirección Pública*. É composto por cinco integrantes: o Diretor Nacional da Função Pública³⁶, que o preside, e quatro Conselheiros de reconhecido prestígio pela sua experiência e conhecimento em gestão empresarial de pessoas e/ou políticas públicas, que são indicados pelo Presidente da República, com a concordância de 4/7 dos Senadores em exercício. Os seus mandatos têm duração de seis anos, são nomeados pelos pares alternadamente de três em três anos e são irremovíveis. O Presidente da República e o Senado participam da designação dos membros e garantem a representação dos diversos setores políticos. Essa estratégia de nomeação tem o objetivo de garantir o equilíbrio interno com base nas duas grandes forças políticas do país e conseguir consenso político (COSTA; WAISSBLUTH, 2007).

O Conselho possui um amplo rol de atribuições. Entre as suas funções, está a condução e regulamentação dos processos seletivos de candidatos aos cargos de chefes de serviço superiores, de primeiro nível hierárquico. Além disso, é responsável por analisar e aprovar os perfis profissionais dos cargos diretivos disponibilizados por meio do Sistema. Relativamente ao primeiro nível hierárquico – que inclui fundamentalmente os cargos que competem ao Presidente da República, o Conselho propõe uma lista de três ou quatro candidatos selecionados no respectivo processo seletivo para que o Presidente escolha a partir da lista apresentada. No segundo nível hierárquico, o Conselho participa por meio de um de seus membros ou de um profissional especialista que atue em seu nome nos Comitês de

³⁶ Nomeado livremente pelo Presidente da República.

Seleção encarregados de propor a lista de candidatos pré-selecionados para ocupar cargos de segundo nível à autoridade.

No que diz respeito à remuneração, o Conselho tem a responsabilidade de propor ao Ministro das Finanças as percentagens da dotação da Direção Pública Superior associadas a cada cargo, tendo em consideração informação de base relativa aos níveis de tecnologia e responsabilidade das respetivas instituições e aos perfis exigidos, bem como o conhecimento obtido através de remunerações de mercado no setor público ou privado para funções semelhantes ou comparáveis.

Além disso, é responsável por solucionar reclamações apresentadas pelos solicitantes; providenciar a contratação de consultorias especializadas em avaliação e seleção; aprovar as diretrizes para a concepção e implementação de planos e programas de indução, apoio, treinamento e desenvolvimento de Gestores Públicos Seniores; aprovar a utilização do mecanismo de gestão de candidatos, que permite evitar a anulação de concursos por falta de candidatos aptos para formar a lista, convidando os que tenham ocupado cargos de Alta Administração Pública ou foi indicado em concursos destinados ao preenchimento de cargos similares; e propor à DNSC a adopção de medidas ou a elaboração de estudos que considere pertinentes ao melhor funcionamento do SADP (CAMARA.CL, 2023).

Por fim, cumpre o papel de prestação de contas ao reportar, anualmente, às Comissões de Finanças de ambos os poderes do Congresso Nacional sobre o funcionamento do SADP.

A lei do SADP estabeleceu mecanismos de seleção durante a realização dos concursos que também guardam mecanismos de confiança política e mérito. Quando o cargo está inscrito dentro da SADP e a vaga se torna disponível, se inicia o processo de realização dos concursos (FRAILE, 2018). O primeiro passo para elaboração do concurso é a definição do perfil desejado. Essa definição do perfil é feita pelo Ministério ou Serviço responsável pelo cargo e é revisado pelo CADP. A partir desse ponto, é feito todo processo de comunicação da vaga por meio da imprensa e das empresas de recrutamento contratadas pelo CADP.

En efecto, una empresa especializada en selección de personal realiza el análisis curricular de los candidatos de segundo nivel jerárquico y, en el caso del primer nivel jerárquico, son dos las empresas encargadas del proceso: una que se dedica a la búsqueda de candidatos y otra a la evaluación de los mismos. El proceso de evaluación consiste en el chequeo de antecedentes, entrevistas y otros pasos necesarios, luego de lo cual se presenta al Consejo (concursos de primer nivel

jerárquico) o al Comité de Selección³⁷ (concursos de segundo nivel jerárquico) una nómina de preseleccionados (FARILE, 2018, p. 370).

A partir disso, esses conselhos selecionam uma lista de 3 a 4 candidatos para ser apresentada a autoridade responsável pela nomeação. A autoridade pode escolher um candidato por meio da lista ou declarar o concurso deserto, ou seja, nulo, dentro de um período máximo de 90 dias após o recebimento da lista. No caso de declarar nulo, um novo processo de seleção deve ser chamado. Em relação aos concursos de segundo nível hierárquico, só poderá ser declarado deserto uma única vez.

A regra geral é que a duração do cargo é de três anos, podendo ser prorrogados por mais 2 períodos de mesma permanência. Ao completar os três períodos, o ocupante do cargo deve obrigatoriamente deixá-lo. Mas, as autoridades políticas responsáveis pelas nomeações podem demiti-lo a qualquer momento sem justificativa. Ou seja, o Presidente tem o poder legal para exonerar ou não renovar o contrato destes funcionários sem necessariamente passar por um processo objetivo, em última instância mantém o caráter de confiança política assegurada.

Além disso, ao ficar vago através da renúncia voluntaria ou não voluntaria de um profissional que ocupava um cargo adscrito no SADP, a norma previa que essa posição poderia ser exercida por um profissional temporário (PyT) durante a duração do concurso, com um limite máximo de um ano, porém, alguns autores verificaram que essa prerrogativa era usada de forma abusiva.

“En particular, el año 2010 hubo 34 PyT en primer nivel jerárquico y en el año 2014 esta cifra creció en casi 45 por ciento, habiendo 49 profesionales en dicha calidad. Además, se aprecia que para el caso de los cargos de segundo nivel jerárquico, el uso de esta figura es bastante extensivo durante los dos primeros años de gobierno de una nueva coalición. Durante el periodo 2010-2011 hubo 178 profesionales en calidad de PyT en el segundo nivel jerárquico, mientras que en el periodo 2014-2015 hubo 160” (FRAILE, 2018, p. 376).

De uma maneira geral as atribuições são divididas da seguinte forma: O Sistema tem como responsabilidade aprovar o perfil do candidato, realizar o concurso, elaborar a nomeação e tem como objetivo garantir a seleção pelo mérito. Já as autoridades políticas tem como atribuições solicitar o concurso; propor o perfil do candidato; nomeá-lo; declarar

³⁷ El Comité de Selección se conforma para concursos de segundo nivel jerárquico y está integrado por un representante del jefe superior del servicio respectivo, que deberá ser funcionario de la planta directiva o del estamento profesional del mismo, un representante del ministro o subsecretario del ramo, actuando este último por delegación del primero, y un miembro del Consejo o un representante de este elegido de una lista de profesionales aprobada por el propio Consejo.

deserto, quando for o caso; fazer avaliação de desempenho³⁸ e solicitar renúncia, também quando for o caso.

Desde o estabelecimento do *Nuevo Acuerdo Laboral* em 2003, algumas críticas foram levantadas sobre o desempenho do sistema e com isso foram apresentados projetos de lei³⁹ pelo executivo com objetivo de aprimorar o sistema, mas somente a Lei n° 20.955/16 foi aprovada. “Los distintos proyectos se han enfocado en diversos ámbitos del sistema y unos han sido más ambiciosos que otros en cuanto a las áreas que han intentado cubrir” (FRAILE, 2018, p. 378).

A maioria das alterações propostas, como veremos adiante, foram tentativas de diminuir ainda mais as prerrogativas presidenciais de influenciar na escolha dos cargos e tentar reequilibrar o sistema entre as questões de mérito e lealdade.

Se trata de un modelo dominado por el Poder Ejecutivo. A la amplia facultad para rechazar indefinidamente las nóminas y para despedir a los directivos, se le suma la posibilidad de mantener suplentes por un año, prorrogable indefinidamente por la DNSC (no por el Consejo). Por otra parte, la difusa redacción del artículo 59 de la Ley permite abusar de la facultad excepcional para nominar suplentes mientras se realiza el concurso, lo que permite extender la antigua práctica de los “reemplazos” durante períodos significativos que incluso pueden exceder el año. Estas facultades debieran entenderse como mecanismos flexibles para facilitar casos excepcionales en que los concursos se dilaten por escasez de candidatos, pero que en un contexto de desbalance a favor del Ejecutivo deja al Sistema objetivamente a merced del respaldo del gobierno de turno (COSTA; WAISSBLUTH, 2007, p. 14).

Em janeiro de 2007, o primeiro governo da Presidente Bachelet apresentou um projeto de lei com objetivo de aperfeiçoar o *Sistema de Alta Dirección Pública* e propunha modificar o Estatuto Administrativo referente à competição em relação ao terceiro nível hierárquico (FRAILE, 2018).

De acordo com a Mensagem Presidencial enviada pela presidente Bachelet, o projeto de lei tinha como objetivo mais serviços ao sistema, além de (ii) fortalecimento das competências do CADP com o estabelecimento de novas funções; (iii) aprimorar o acesso e a publicação dos concursos; (iv) por fim, o estabelecimento de alguns procedimentos para diminuir os prazos dos concursos. Essa foi a primeira tentativa de modificar a Lei n°. 19.882/03, porém o projeto foi arquivado sem ser votado.

³⁸ O processo de avaliação de desempenho é um importante mecanismo dentro do SADP. São feitos acordos de desempenho entre o ocupante do cargo de nível I e nível II e o seu superior hierárquico. Todo cumprimento é controlado pelo DNSC e tem relação com a remuneração recebida pelos Altos Diretivos.

³⁹ É importante ressaltar que os parlamentares não possuem prerrogativa legal para iniciar projetos de lei sobre essa matéria, e que, portanto, qualquer reforma deve ser iniciada pelo Executivo.

Durante o governo do Presidente Piñera foram apresentados dois outros projetos de Lei pelo Executivo que propunham alterar a Lei n°. 19.882/03, também, dizendo ser necessário aprimorar o SADP e outros aspectos do Estatuto Administrativo.

“A pesar de su alcance, este proyecto intentó hacer cambios para entregarle más mecanismos de acción, control y supervigilancia a los subsecretarios, dotándolos de herramientas como la obligación de ser quien entrega el perfil de los candidatos de primer nivel y también quien define el representante ministerial en el Comité de Selección. Estos cambios buscaban mantener la coherencia con lo establecido en la LOCBGAE, que en su Art. 21 define como jefe superior de cada ministerio al subsecretario, quien tiene la obligación de coordinar a sus servicios, y en el Art. 25 le encomienda la supervigilancia de los servicios al ministerio. De ello se extrapola que es el subsecretario quien debe encabezar la tarea de coordinación y supervigilancia de la gestión de los servicios del sector” (Fraile G, 2018, p. 380).

As alterações se concentravam sobretudo em novas atribuições a serem assumidas pelos subsecretários, sendo que muitas dessas novas funções foram atribuídas pela lei N° 19.882/2003 como responsabilidade dos ministros das pastas. Algumas dessas novas atribuições eram: (i) estabelecer os prazos máximos para o cumprimento das diferentes fases do processo de seleção; (ii) impedir o uso excessivo da função temporária PyT: sua duração no cargo seria reduzida para um máximo de seis meses, prorrogável por mais seis, com a aprovação prévia do subsecretário. Caso fosse aprovado o primeiro projeto de lei apresentado pelo Executivo, diminuiria a interferência dos ministros em relação as nomeações de segundo e terceiro níveis hierárquicos. Este projeto foi analisado e rejeitado pela Câmara dos deputados em novembro do 2011.

Nesse contexto, também foi lançado um programa piloto em 2013, denominado ChileGestiona, que buscava aumentar o poder dos subsecretários em relação as responsabilidades pela supervisão da gestão realizada nos serviços ou agências de seu setor, que inclui aspectos relacionados à administração do pessoal sob sua responsabilidade.

“Para esto, además de incluir cambios directos en el SADP y en las obligaciones de los subsecretarios en temas de gestión y supervigilancia de sus servicios relacionados, creaba la figura del Delegado Presidencial de la Gestión y de una secretaría técnica que lo acompañara” (FRAILE, 2018, p. 382).

O projeto tinha novamente o objetivo de reduzir a nomeação e permanência dos profissionais nomeados como PyT (Provisional y transitório), além disso, esses diretores deveriam ressaltar sua qualidade de PyT em qualquer ato público. Este projeto ingressou em setembro de 2013 e não foi tramitado.

Somente durante o segundo mandato da Presidente Bachelet, foi aprovada a Lei n° 20.955, de outubro de 2016, que alterou o sistema SADP. A lei aprovada introduziu uma série

de alterações nas regras de provimento dos cargos de alto escalão. Todas essas alterações foram expressas na mensagem presidencial enviada ao congresso junto ao envio do projeto de lei:

El modelo de Alta Dirección Pública instaurado en 2003 intenta equilibrar la selección en base a mérito con el nombramiento en calidad de funcionario de exclusiva confianza, el que faculta a la autoridad para solicitar la renuncia, sin expresión de causa, cuando así lo estime conveniente. A lo anterior se suma que el diseño del modelo permite a la autoridad nombrar a ocupantes provisionales y transitorios (PyT) de los cargos, quienes los ejercerán mientras se lleva a cabo el concurso público, y quienes no tienen impedimento para participar en el concurso destinado a proveer el mismo cargo que ejercen provisional y transitoriamente. Lo anterior genera un incentivo al cese de los Altos Directivos Públicos nombrados por un gobierno anterior y al nombramiento de ocupantes provisionales y transitorios.

Es así como el uso intensivo de estas facultades ha afectado la credibilidad del Sistema y debilitado la atracción al servicio público de candidatos meritorios.

Las principales propuestas para perfeccionar el Sistema de Alta Dirección Pública apuntan, principalmente, a ampliar su cobertura; fortalecer las garantías de mérito y profesionalismo; vincular de modo efectivo la gestión del desempeño de los Altos Directivos Públicos con los objetivos estratégicos del gobierno; objetivar la desvinculación de los Altos Directivos Públicos, y mejorar la gobernanza del Sistema mediante un reforzamiento de las funciones del Consejo de Alta Dirección Pública (CHILE, 2015).

A primeira alteração foi a incorporação de 6 novos serviços públicos cujos cargos diretivos passariam a ser providos por meio do SADP⁴⁰. Ela também definiu e reduziu os prazos para as diferentes fases do concurso, além de expandir os poderes e funções do DNSC e do Conselho ao incorporar um mecanismo anual de prestação de contas entre o Governo e o Congresso em relação as questões da SADP.

As alterações mais substanciais foram as que restringira as nomeações no período inicial e final de um novo governo. O objetivo, segundo mensagem presidencial, era reduzir o impacto das mudanças de nomeados no início de um governo. Para isso, a lei limitou os concursos da SADP nos últimos oito meses de governo e estabeleceu que as desvinculações/exonerações não poderiam acontecer nos 6 primeiros meses de governo, sendo que só seria possível através de uma comunicação fundamentada ao CADP. A lei nº 20.955/2016 ainda eliminou a figura de PyT, exigindo que quando ocorra uma vaga, a mesma seja substituída pelo respectivo representante legal ou por um profissional escolhido pela SADP de segundo nível do mesmo serviço.

⁴⁰ A ley de 2016 consideró la incorporación de seis servicios de manera integral al SADP (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Instituto Nacional de la Juventud, Servicio Nacional de Menores, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Dirección del Trabajo y Fondo Nacional de Salud) y cinco de modo parcial (Directores Regionales del Servicio Nacional de Menores, Subdirectores de la DNSC, segundos niveles de la Dirección General de Obras Públicas y de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas y los subdirectores del Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano)” (FRAILE, 2018, p. 383).

Todas as alterações indicavam uma perda de poderes por parte Presidente. Porém o art. 36 da lei estabeleceu que após a chegada de um novo governo, o Presidente terá direito a realizar até 12 nomeações diretas de posições designadas para o primeiro nível hierárquico da SADP durante os primeiros três meses de administração, deixando o novo governo livre para escolher em quais áreas do governo esses executivos atuarão. Desta forma, o Presidente começa a instalar-se no poder designando as "balas de prata", como ficou conhecida essa regra. Ou seja, 12 dos 144 cargos de primeiro escalão da SADP são nomeações de confiança que cada presidente tem no início de seu mandato e que têm sob sua responsabilidade, políticas públicas relacionadas aos objetivos de seu programa.

As “doce balas de prata” foram usadas de maneira estratégica pelos presidentes em 2018 e em 2022. Essas nomeações foram amplamente divulgadas e analisadas pela mídia. Piñera indicou nomes para o Ministério de Obras públicas (MOP), Tesouro Geral da República, Fundo Nacional de Saúde. Já Presidente Boric, concentrou cerca de 50% das nomeações feitas, relativas as suas 12 balas de pratas, na área econômica. De acordo com o jornal *La tercera*, o presidente usou as nomeações em departamentos muito importantes para seu governo como a *Dirección del Trabajo*, onde nomeou Pablo Zenteno, ex-assessor da Central Única dos Trabalhadores (CUT) com estreita relação com o setor sindical.

De maneira resumida, a Lei nº 20.955/2016 eliminou, por um lado, um grande canal de nomeações discricionárias ao acabar com a figura da nomeação transitória (PyT), mas por outro lado, introduziu a flexibilidade de ter 12 cargos de primeiro nível a serem nomeados a critério do Presidente da República ao assumir um novo mandato.

Quando analisamos todas as alterações ocorridas na legislação referentes as funções dentro da burocracia pública federal chilena, percebe-se que a partir da promulgação da *Ley del Nuevo Trato Laboral*, e criação do SADP se torna um sistema que tenta conjugar por meio de suas regras critérios de mérito e confiança política no provimento dos cargos de alto escalão. É importante ressaltar que ao mesmo tempo que o SADP restringe a escolha presidencial, não a elimina. Podemos citar diversas prerrogativas presidenciais que o mantiveram como ator principal nesse processo, como a capacidade de indicar os membros do CADP, escolher livremente o presidente do DNSC, escolher o candidato que irá assumir o cargo a partir da lista formada pelo Conselho, e principalmente a prerrogativa de declarar o concurso deserto ou exonerar livremente os ocupantes dos cargos de nível I, nomeando um PyT.

Esse cenário só se alterou com a publicação da Lei nº 20.955/16, que aumentou prerrogativas tanto do CADP quanto do DNSC obrigando as respectivas instituições que prestem contas anualmente a Câmara, acabou com os cargos PyT e com a possibilidade de nomear e exonerar durante o início e fim de mandatos. Por outro lado, permitiu a livre nomeação pelo Presidente de até 12 pessoas nos primeiros três meses de um novo governo.

Portanto, percebemos que de fato as reformas colocadas em prática no Chile tiveram como objetivo a profissionalização do emprego público e a adoção de critérios de mérito em cargos de confiança, criando constrangimentos institucionais à escolha desses cargos pelo presidente. Porém, o presidente e as demais autoridades políticas responsáveis pelas nomeações, por meio de estratégias institucionais, que iam além do simples recrutamento, acabaram por possibilitar a atuação mais autônoma dos atores políticos e conseguiram manter prerrogativas importantes que possibilitam o controle no provimento desses cargos dentro do Poder Executivo Chileno.

O Brasil já apresenta um cenário distinto. As mudanças implementadas nas regras de provimento e composição dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS), desde a sua criação em 1967, têm sido implementadas, quase que na sua totalidade, por meio de mecanismos decisórios unilaterais, mais precisamente por meio de decretos presidenciais. Algumas alterações foram iniciadas pelo legislativo, mas não chegaram a se tornar legislações vigentes. Desde então, as alterações realizadas buscaram centralizar o poder de provimento dos cargos de confiança da alta administração pública nas mãos dos presidentes. Apenas alterações mais recentes, a partir do mandato Temer, introduziram mudanças por meio da transformação e extinção dos cargos de confiança. De maneira geral, as alterações nas regras de provimento dos cargos de confiança da alta administração pública concentraram essa prerrogativa na figura do Presidente, mantendo sob seu poder as nomeações políticas de alto escalão burocrático.

Quadro 8 - Resumos das alterações nas regras de provimento dos cargos em comissão por mandato presidencial (Brasil)

Mandato Presidencial	Regras de provimento dos cargos DAS	Regras na composição dos cargos DAS
FHC I (1995 –1998)	Processo de descentralização aos Ministros de Estado.	EC nº 19 – Os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e porcentagens mínimas previstas em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.
	Presidente mantém responsabilidade de nomeação e exoneração dos cargos 5 e 6.	
	Estabelece a subdelegação aos Titulares	Não estabelece porcentagens mínimas, a

FHC II (1999 – 2002)	das secretarias, autarquias e fundações.	serem preenchidos por servidores de carreira.
	Presidente mantém responsabilidade de nomeação dos cargos 5 e 6.	
Lula I (2003-2006)	Ministro-Chefe da Casa Civil fica responsável pela nomeação de todos os níveis (1 a 6). Possibilidade de subdelegação da competência de provimento aos ministros em relação aos cargos DAS 1 a 4.	Cargos de DAS dos níveis de 1 a 4. I – 75% dos cargos em comissão DAS, níveis 1, 2 e 3; e II – 50% em comissão DAS, nível 4.
Lula II (2007-2010)	Manteve as regras. A Casa Civil responsável pela nomeação dos cargos DAS 5 e 6. Aos ministros o provimento dos níveis 1 ao 4, por delegação da Casa Civil.	Não altera Decreto nº 5.497/2005
Dilma I (2011 – 2014)	Não altera regras de provimento dos cargos em comissão.	Não altera regras de provimento dos cargos em comissão.
Dilma II (2015 - 2016⁴¹)	Não altera regras de provimento dos cargos em comissão.	Não altera regras de provimento dos cargos em comissão.
Temer (2016 – 2019)	A competência de nomear para os cargos de níveis 1 a 4 volta a ser dos Ministros de Estado.	Altera as porcentagens mínimas, a serem preenchidos por servidores de carreira: no mínimo 60% dos cargos de alto escalão (5 e 6) e 50% para os níveis 1 a 3. Transformação de cargos do Grupo DAS em FCPE e extinção de cargos DAS.
	Ministro-Chefe da Casa Civil fica responsável pela nomeação dos Cargos de níveis 6 e 5.	
Bolsonaro (2019-2022)	Ministros de Estado responsáveis pela nomeação de nível equivalente a 1, 2 e 3 do Grupo DAS.	Definiu que 60% dos cargos em comissão da administração federal sejam ocupados por servidores de carreira. Extinguiu os cargos do grupo DAS e transformou os cargos e funções comissionadas em dois grupos - cargo comissionado executivo (CCE) e função comissionada executiva (FCE). Definiu os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão.
	Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República responsável pela nomeação de nível equivalente a 4, 5 e 6 do Grupo DAS.	
	Criou a terceira categoria para o Grupo DAS de direção de projetos (código 103).	

Fonte: Elaboração própria (2023).

⁴¹ Afastada pelo processo de Impeachment em 12 de maio de 2016.

Quadro 9 - Resumos das alterações nas regras de provimento dos cargos em comissão por mandato presidencial (Chile)

Mandato Presidencial	Legislação sobre Cargos de confiança no Chile	Principais alterações	Prerrogativas presidências
Lagos I (2000 – 2006)	Lei nº 19.882/2003. <i>Ley del Nuevo Trato Laboral.</i>	Criação do SADP, do CADP e do DNSC. Cargos Tipo I deixam de ser de livre nomeação pelo presidente e passam a ser submetidos a processo meritocrático.	Possibilidade de declarar o concurso de seleção deserto. Livre exoneração dos nomeados via SADP. Nomeação de Transitórios (PyT), por um período de um ano, para cargos vacantes.
Bachelet I (2006-2010)		Mantém	Mantém
Piñera I (2010-2014)	Lei nº 20.501/2011	Incorpora Diretores de Escola ao SADP (Cargos Tipo II)	Mantém
Bachelet II (2014-2018)	Lei nº 20.955/2016	Elimina cargos temporários e provisórios. Estabelece limitações para exonerações e nomeações, nos fins e inícios de mandatos.	Possibilidade de declarar o concurso de seleção deserto. Livre exoneração dos nomeados via SADP. Nomeia livremente 12 pessoas para cargos Tipo I nos três primeiros meses de mandato.

Fonte: Elaboração própria (2023).

3. O CÁLCULO PRESIDENCIAL NA POLITIZAÇÃO DO EXECUTIVO PARA CONTROLE DA AGENDA GOVERNAMENTAL

O objetivo desse capítulo é identificar, a partir da análise das mudanças no arcabouço legal dos poderes administrativos de nomeação apresentadas no capítulo anterior, quais foram os principais movimentos dos presidentes para manter sob sua alçada o poder administrativo no provimento desses cargos. Esses movimentos são tratados nessa tese como diferentes estratégias de politização, operacionalizadas com as variáveis dependentes da pesquisa. Conforme modelo analítico proposto no capítulo 1, apresentaremos os fatores indutores do uso dessas estratégias, as variáveis independentes, no caso brasileiro. A seguir, apresentaremos a análise empírica conduzidas a partir de modelos econométricos e entrevistas e, por fim discutiremos os resultados das análises.

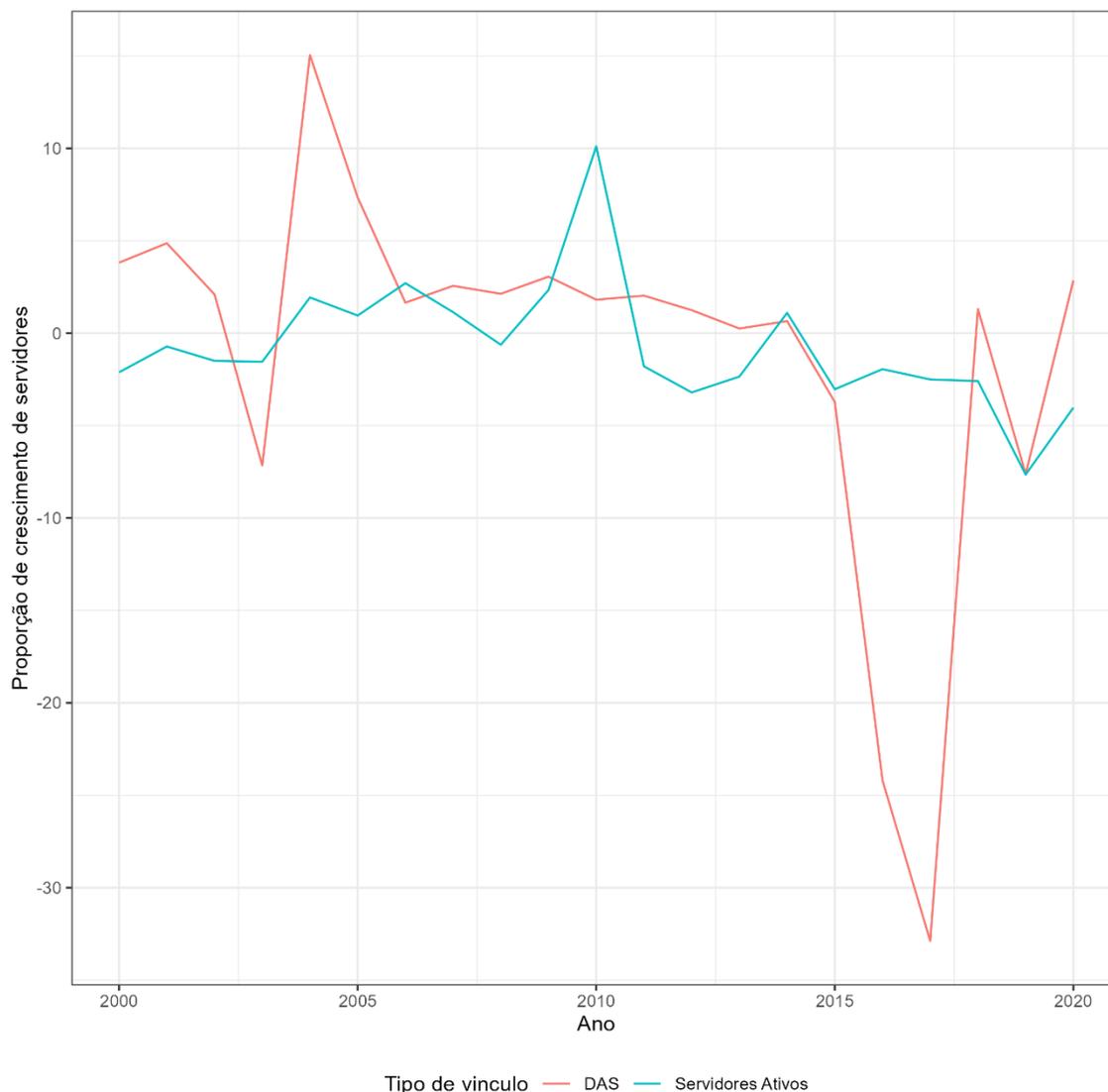
3.1. O poder presidencial de nomeação política no Brasil

Primeiro analisaremos de forma mais abrangente a evolução das nomeações para cargos de confiança na administração direta federal brasileira.

No Executivo brasileiro, a nomeação política abrange os cargos de confiança da administração pública direta, das autarquias e das fundações dos governos federal, estadual e municipal, de livre provimento e exoneração pela autoridade responsável. Quando nos referimos aos cargos de confiança no Governo Federal Brasileiro, estamos analisando os cargos do tipo Natureza Especial (NES) e do Grupo DAS e nos interessa olhar agora com mais atenção os cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) ao longo do tempo, compreendendo como estão distribuídos dentro da estrutura governamental, sua participação nos diversos níveis hierárquicos da burocracia e a sua composição.

O volume de servidores públicos federais civis ativos no poder executivo sofreu poucas variações ao longo dos anos. O gráfico 1 apresenta, comparativamente, a evolução do quantitativo de cargos efetivos e dos cargos do Grupo DAS na estrutura do Poder Executivo federal no período entre 1999 e 2020.

Gráfico 1 - Diferença anual da proporção de nomeados em cargos efetivos⁴² e em cargos do Grupo DAS na Administração Direta Federal (Brasil: 1999-2020)



Fonte: Elaboração própria (2023). Boletim Estatístico de Pessoal, 2023.

O indicador assume como baseline o quantitativo de nomeados em cargos DAS no ano de 1999, sendo analisada a variação percentual de crescimento ou diminuição do número total de servidores e dos nomeados para cargos do Grupo DAS em relação a esse ano-base. Analisando a diferença ano a ano, é possível perceber que nos primeiros anos da série (2000 a 2003) o quantitativo dos servidores de carreira apresenta níveis de crescimento negativos, ou seja, de um ano para outro, o número de servidores efetivos diminuiu. A partir de 2003, segue uma tendência de crescimento atingindo seu pico em 2010 e, a partir desse ponto, essas nomeações sofrem uma queda, mesmo que em um ritmo variado. Para os cargos DAS ocorre

⁴² Consideramos servidores efetivos os servidores civis integrantes da Administração Direta Federal e os ocupantes de cargos em comissão do Grupo DAS da Administração Direta Federal.

um decréscimo de - 9% em 2003, primeiro ano de governo Lula, e logo após esse ano segue uma tendência de crescimento que se mantém praticamente constante entre 2004 a 2015. A primeira grande diminuição nas nomeações em cargos DAS acontece em 2016 e atinge seu máximo em 2017, -37% de nomeados, o que reflete as mudanças inseridas pelo presidente Temer que transformou os Cargos DAS em FCPE. No primeiro ano de governo Bolsonaro, 2019, os DAS também apresentam um novo decréscimo de aproximadamente - 9%.

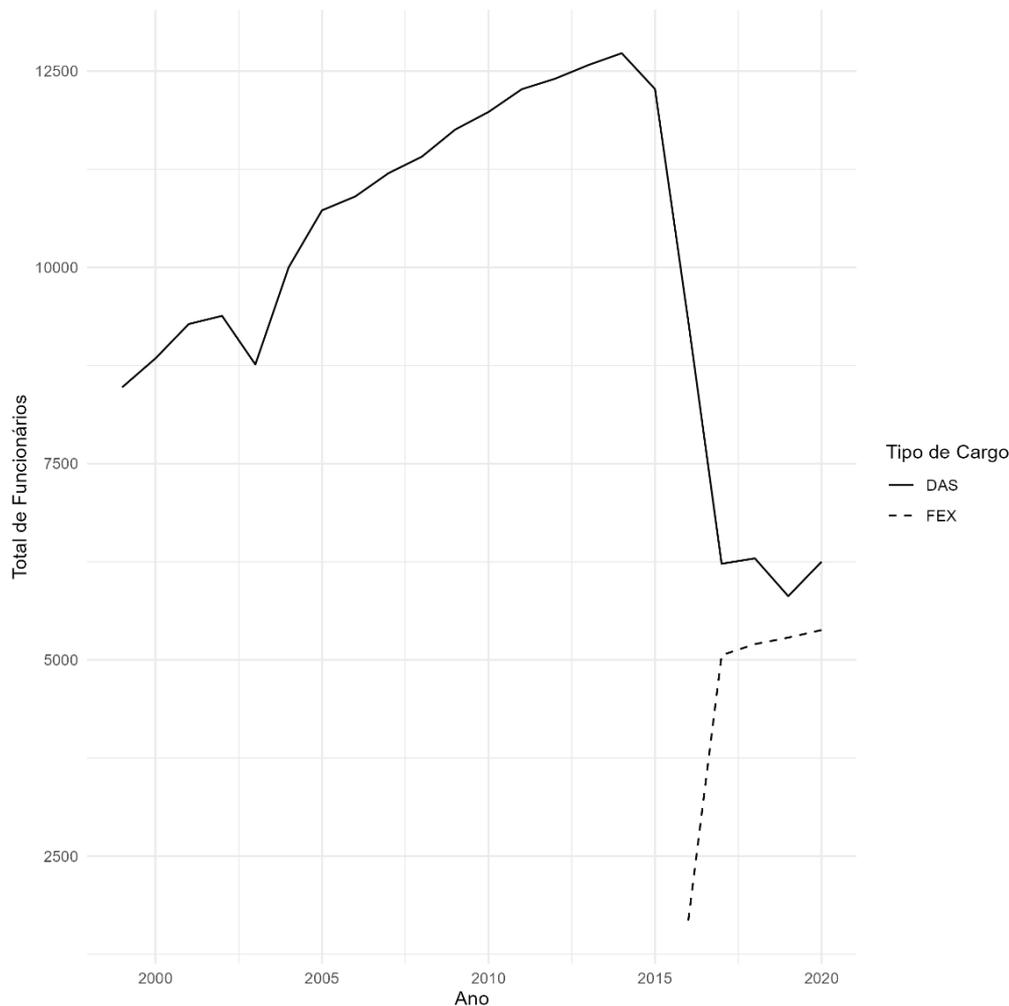
Os cargos comissionados, de uma forma geral, apresentaram um ritmo de crescimento maior, comparativamente aos cargos efetivos até 2016. Percebe-se que a tendência foi de progressivos acréscimos, de 2003 a 2014. Os dois últimos anos de governo FHC apresentam um decréscimo e a partir do primeiro ano de governo Lula os dados mostram uma expansão do número de nomeados. Portanto, de acordo com o gráfico 1 podemos supor que houve uma utilização frequente da expansão e ocupação de cargos DAS pelos presidentes Lula e Dilma e uma mudança a partir do governo Temer.

Vieira (2017, p. 25) analisando os dados de cargos DAS entre 1997 e 2001 mostrou que ocorreu uma diferença entre as médias de nomeados pelos governos peessedebistas e petistas, com as administrações petistas nomeando, em média, cerca de 3 mil indivíduos a mais que as administrações peessedebistas, mostrando que houve uma expansão da burocracia política durante os governos do PT em direção a mais cargos de livre provimento e exoneração.

Quando analisamos comparativamente o crescimento dos cargos do Grupo DAS e a ocupação de Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE) no âmbito da Administração Direta Federal, percebemos um aumento significativo das funções que são destinadas exclusivamente aos servidores de carreira e a diminuição do espaço para nomeações em cargos de livre provimento. Ou seja, cresceu a nomeação de servidores efetivos para os cargos de Direção e Assessoramento nos órgãos, indicando uma contração na nomeação de pessoas externas ao serviço público pelos presidentes.

Como visto no capítulo anterior, governo Temer (2016 a 2018 restringiu a discricionariedade presidencial ao converter cerca de 10.462 Cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) em Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), que só podem ser ocupadas por servidores públicos concursados. Além disso, com a publicação do Decreto nº 8.947/2016, o total de cargos e funções extintos chegou a 4.689.

Gráfico 2 - Evolução do quantitativo de servidores comissionados do Grupo DAS e de servidores em Funções Comissionadas do Poder Executivo⁴³ (Brasil: 1999 a 2020)



Fonte: Elaboração própria (2023). Boletim Estatístico de Pessoal, 2023.

O Gráfico 3 mostra a evolução das nomeações em comissão do Grupo DAS por nível hierárquico. Quando olhamos separadamente para o quantitativo de servidores ocupantes dos cargos DAS por nível de função, ou seja, do mais baixo ao mais alto escalão hierárquico, é observado um padrão de evolução consistente com essa estratificação. Os DAS 5 e 6 apresentam um crescimento de aproximadamente 91% e 76% respectivamente, em relação aos cargos ocupados em 1999, comparado a 2014. Entre 2015 e 2016 apresentam uma ligeira queda, devido a transformação de cargos do Grupo DAS em FCPE, e voltam a subir novamente entre 2017 e 2020.

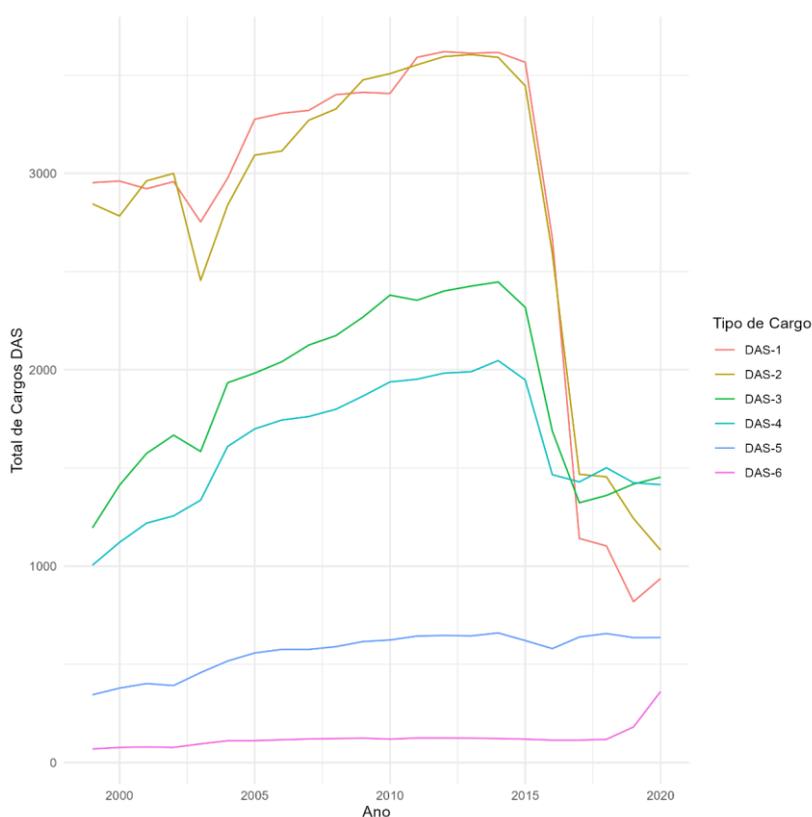
Os DAS 1, 2, 3 e 4 apresentam tendência semelhante de crescimento, porém com algumas diferenças. Os DAS 3 e 4, tem um aumento de 104% e 103%, respectivamente em

⁴³ Consideramos os ocupantes de cargos DAS e FCPE integrantes da Administração Direta Federal.

relação aos cargos ocupados em 1999, comparado a 2014. Mas entre 2015 e 2020 tem uma queda de 37% e 27%, respectivamente.

Olhando somente os DAS 1 e 2 percebemos uma tendência de crescimento até 2014, com algumas oscilações, porém cresceram em um ritmo menor que os demais níveis hierárquicos, 22% e 26%, respectivamente. Contudo, são os níveis que apresentam a maior queda a partir de 2015, 73% e 68%, pois foram os níveis que tiveram um maior número de cargos transformados e extintos.

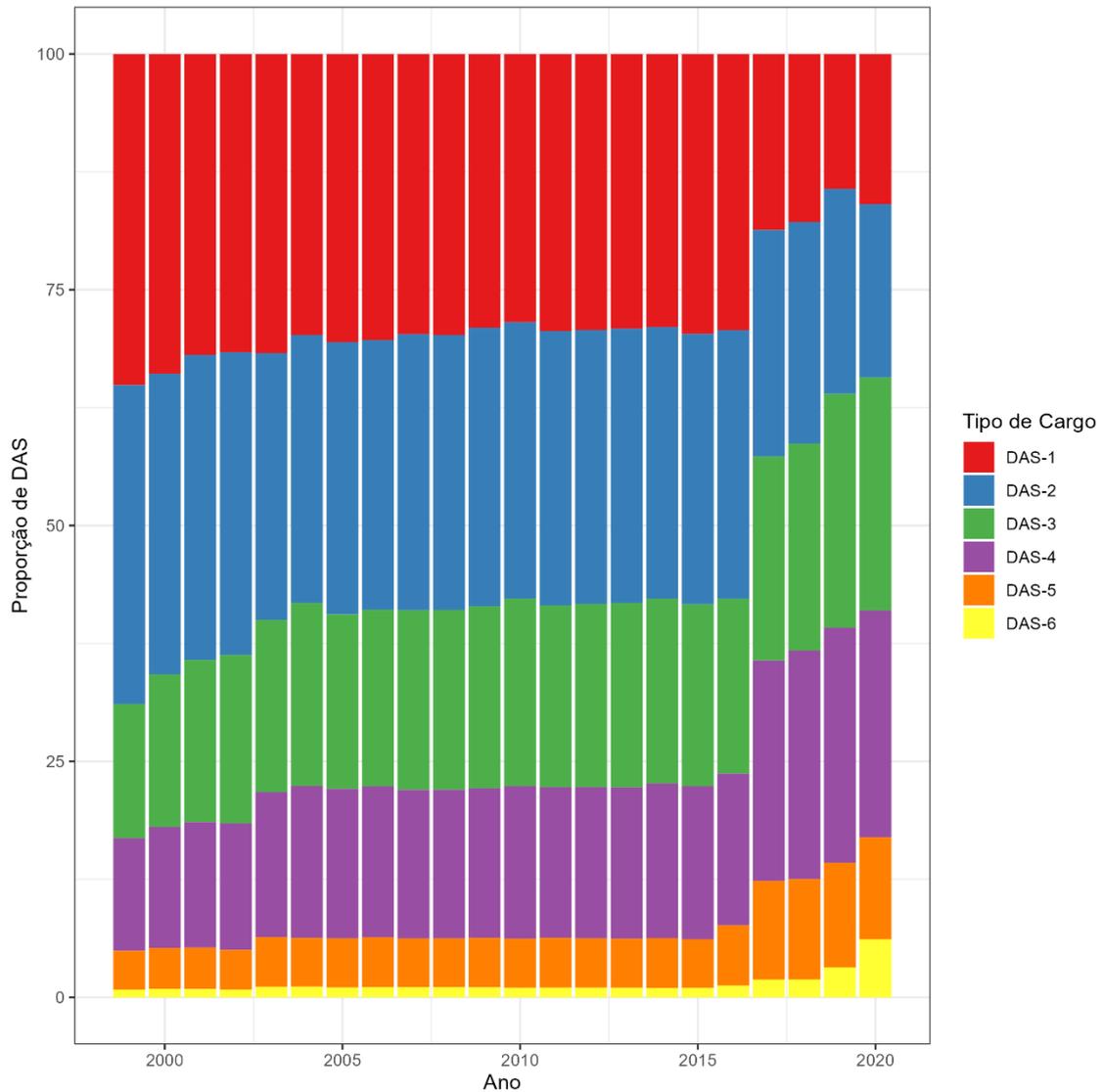
Gráfico 3 - Evolução do quantitativo dos cargos comissionados do Grupo DAS, por nível (Brasil: 1999-2020)



Fonte: Elaboração própria (2023). Boletim Estatístico de Pessoal, 2023.

O Gráfico 4 mostra o aumento da participação no total de cargos do Grupo DAS dos níveis 5 e 6, a partir de 2015. Isso demonstra que a transformação e extinção dos cargos DAS não atingiram os níveis de alto escalão, que são os cargos que os presidentes mantiveram ao longo dos anos sob sua responsabilidade de provimento. É importante ressaltar que os cargos de nível hierárquico inferior são aqueles que tem remuneração e responsabilidades inferiores e por conta disso são cargos mais fáceis de serem ocupados por servidores de carreira.

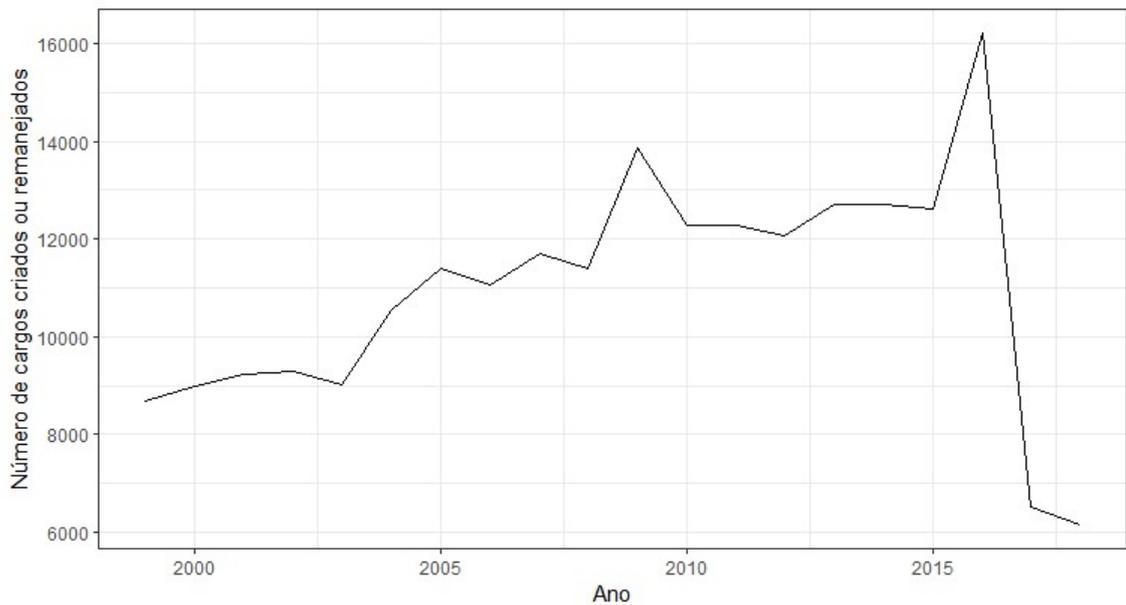
Gráfico 4 - Evolução do quantitativo dos cargos comissionados do Grupo DAS, por nível (Brasil: 1999-2020) (%)



Fonte: Elaboração própria (2023). Boletim Estatístico de Pessoal, 2023.

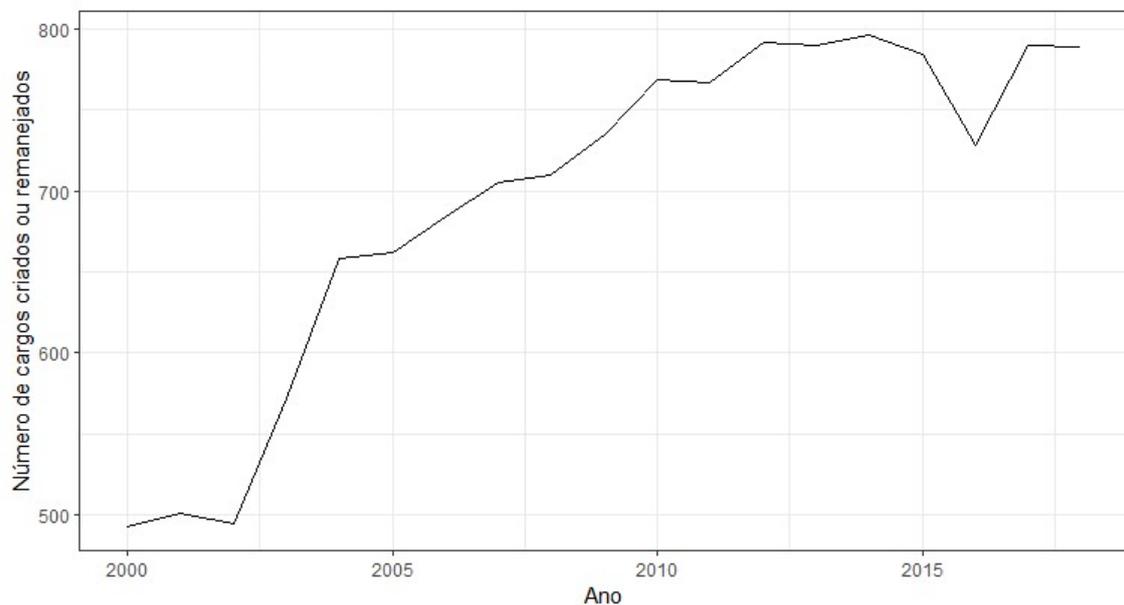
A mesma tendência de queda, devido as transformações e extinções, é percebida quando analisamos o total de vagas criadas ou remanejadas pelos presidentes ao longo dos anos (2013 a 2020). Consideramos que o presidente tem o poder de estrategicamente manejar os volumes de nomeações que ele e os ministros farão por meio da alocação e remanejamento de vagas abertas para os cargos do Grupo DAS em cada ministério, secretaria ou agência. A criação e o remanejamento podem ser feitos *ex ante*, adiantando o volume de cargos disponíveis dentro da estrutura do Executivo.

Gráfico 5 - Evolução do quantitativo de cargos de confiança disponíveis do Grupo DAS (Brasil: 2000-2020)



Fonte: Elaboração própria (2023). Boletim Estatístico de Pessoal, 2023.

Gráfico 6 - Evolução do quantitativo de vagas disponíveis de cargos comissionados do Grupo DAS 5 e 6 (Brasil: 2000-2020)



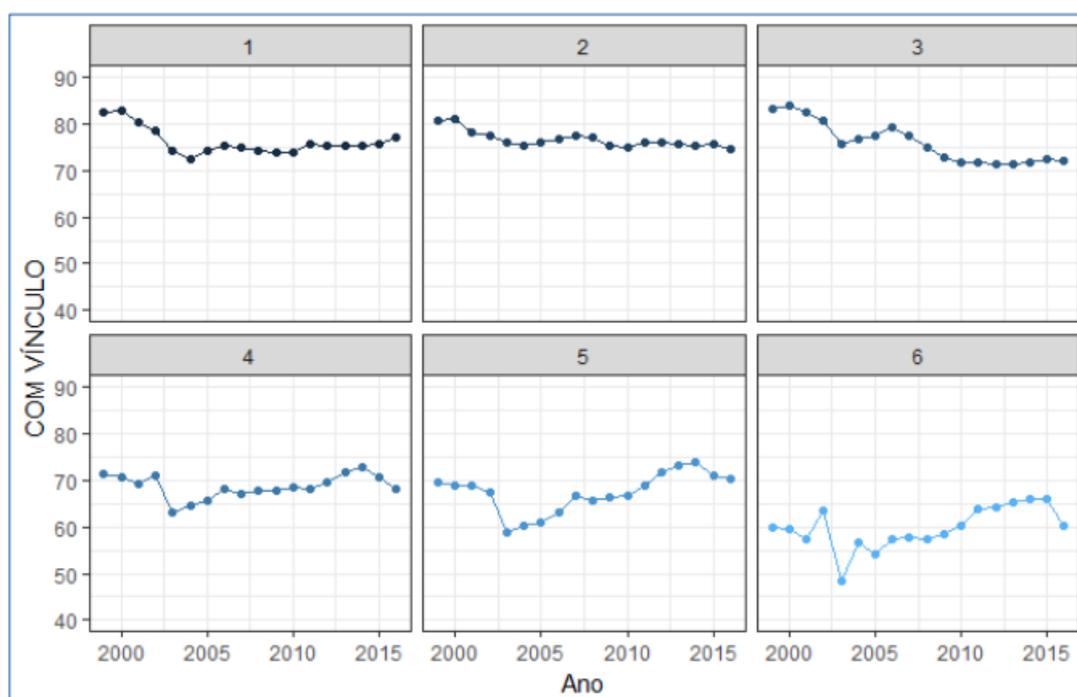
Fonte: Elaboração própria (2023). Boletim Estatístico de Pessoal, 2023.

A mesma tendência observada no gráfico 5 que mostra a ocupação dos cargos DAS, percebemos no gráfico 6 acima, demonstrando que houve queda no número de vagas disponíveis para nomeação nos cargos DAS, mas que não ocorreu a mesma tendência para os níveis de alto escalão. O Gráfico 6 que mostra a evolução de cargos criados ou remanejados dos níveis 5 e 6, mostra que houve um crescimento até 2015, uma queda devida a

transformações e extinções a partir de 2016, mas que logo depois o quantitativo de cargos para os cargos 5 e 6, volta aos patamares dos anos anteriores, o que mostra que os presidentes não diminuíram seu espaço no provimento de cargos de confiança, já que a responsabilidade por nomear esses cargos se manteve, de maneira geral, na presidência.

Em relação as nomeações de pessoas externas ao serviço público, podemos perceber por meio do gráfico 7 que entre 2000 e 2015 os quantitativos de pessoas com vínculo com a administração pública ocupando os cargos DAS, em todos os níveis, foram predominantes e, além disso, ocupavam um espaço superior ao que era estabelecido pelo decreto vigente.

Gráfico 7 - Quantitativo de servidores de carreira ocupando cargos DAS no Executivo Federal (Brasil: 2000-2015)



Fonte: Elaboração própria (2023). Dados fornecidos por meio da lei de acesso à informação.

É importante ressaltar que antes de o Decreto nº 5.497, de 2005, entrar em vigor, o quantitativo de pessoas com vínculo, servidores de carreira, nos níveis de menor escalão (1 a 3) estava diminuindo gradativamente ao longo dos anos. Após estabelecer que os quantitativos mínimos para esses níveis deveriam ser de 75%, percebeu-se que eles alcançaram o patamar dos anos anteriores, como pode ser visto na Tabela 2.

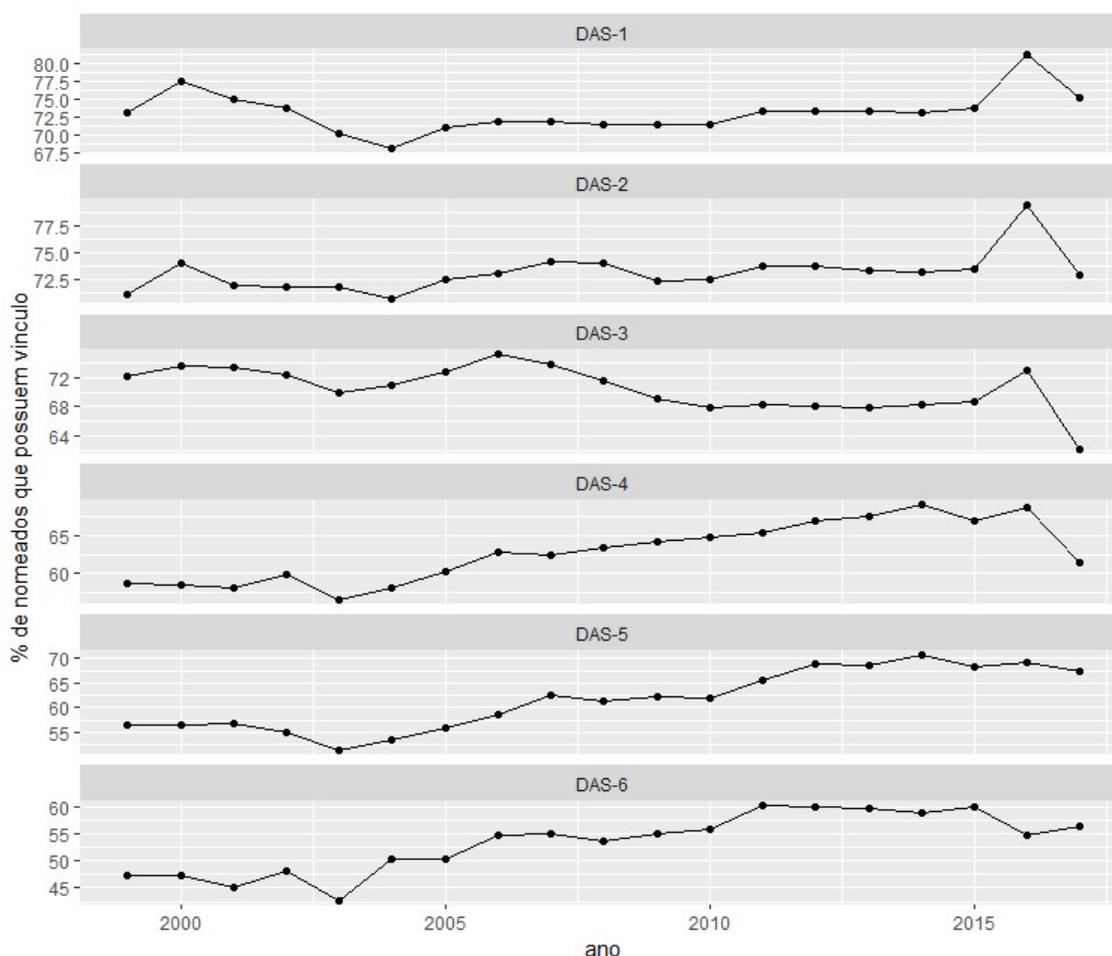
Tabela 2 - Quantitativos de pessoas com vínculo em cargos DAS (1 a 3) antes e depois do Decreto nº 5.497/2005

ANTES DO DECRETO Nº 5.497						
ANO	NÍVEL	% Com vínculo	NÍVEL	% Com vínculo	NÍVEL	% Com vínculo
1999	1	82,5	2	80,7	3	83,1
2000	1	83,00	2	81,10	3	83,90
2001	1	80,20	2	78,10	3	82,50
2002	1	78,50	2	77,50	3	80,80
2003	1	74,10	2	76,20	3	75,80
2004	1	72,40	2	75,30	3	76,60
DEPOIS DO DECRETO Nº 5.497						
ANO	NÍVEL	% Com vínculo	NÍVEL	% Com vínculo	NÍVEL	% Com vínculo
2005	1	74,40	2	76,2	3	77,5
2006	1	75,30	2	76,6	3	79,1
2007	1	75,00	2	77,3	3	77,5

Fonte: Elaboração própria (2023). Dados fornecidos por meio da lei de acesso à informação.

Ao analisar os cargos 5 e 6, observa-se que a proporção de nomeados externos ao serviço público amplia-se à medida que aumenta a hierarquia, apresentando percentual aproximado de 60% de ocupantes com vínculo do que de pessoas externas ao serviço. Contudo, o Nível 6, se comparado aos outros níveis, é o que possui a maior quantidade de pessoas externas, o que mostra que o poder discricionário do presidente no provimento dos cargos de confiança é mais forte nos cargos da alta administração pública, ou seja, no comando político do governo.

Gráfico 8 - Quantitativos de pessoas com vínculo em cargos DAS (Brasil: 1999-2017)



Fonte: Elaboração própria (2023). IPEA.

Analisando a tendência geral entre 1999 e 2017, os cargos DAS 6 sempre ficaram abaixo dos 60% de servidores vinculados ao serviço público ocupando esses cargos de confiança e que após 2015 a uma tendência de queda em todos os demais níveis hierárquicos, menos no nível 6, que mostra tendência de aumento.

3.2. Estratégias de politização no presidencialismo de coalizão brasileiro

A literatura sobre Presidência Institucional argumenta que os diferentes presidentes usam os seus recursos administrativos na tentativa de fortalecer a sua capacidade de monitorar, selecionar e vetar iniciativas advindas dos ministérios, bem como promover a coerência entre a agenda de governo, sendo o mecanismo-chave do controle executivo o poder do Presidente na nomeação e remoção de pessoal. Argumentamos que o presidente pode utilizar de outros poderes administrativos, que vão além da nomeação e remoção em

sistemas institucionais mais complexos, entendendo esses movimentos também como estratégias de politização.

O argumento-chave desenvolvido nesta tese é de que a estratégia presidencial de nomeação de pessoas para altos cargos do governo varia em função das características dos gabinetes de coalizão e tem o objetivo de reduzir a influência indesejada de parceiros de gabinete. A pergunta de pesquisa que orientou o trabalho foi: Por que variam as estratégias presidenciais de politização do Executivo com fim de manter o controle da agenda governamental?

Para responder a essa questão, a pesquisa foi conduzida com foco em três diferentes estratégias presidenciais de politização. Elas descrevem diferentes cálculos presidenciais no uso das nomeações políticas, com variações significativas entre os presidentes brasileiros. Apresentamos, a seguir, as variáveis dependentes e seus indicadores operacionais que serão utilizados na análise empírica das estratégias de politização utilizadas pelos presidentes brasileiros, entre 2000 a 2018.

Entendemos, conforme argumentado por Lewis (2008), que a politização acontece em cargos de alto nível hierárquico. Por meio da análise da legislação, percebemos que os presidentes mantiveram de maneira preponderante sob seu comando a prerrogativa de provimento e exoneração de dois tipos de cargos: NES e DAS níveis 5 e 6, argumentamos, portanto, que esses são os cargos em que os presidentes nomeiam pessoas de sua confiança. Sendo assim, pode-se observar que a nomeação para o alto escalão é um recurso importante para o Presidente.

Visto isso, as variáveis dependentes que serão analisadas estão descritas abaixo:

Tabela 3 - Estatísticas descritivas Variáveis Dependentes, Brasil.

Variáveis Dependentes	N	sd	Median	min	max
Número total de nomeados DAS 5 e 6	402	13.08214	28.0	8	75
Número total de cargos criados ou remanejados DAS 5 e 6	402	13.38018	29.5	8	76

Fonte: Elaboração própria (2023).

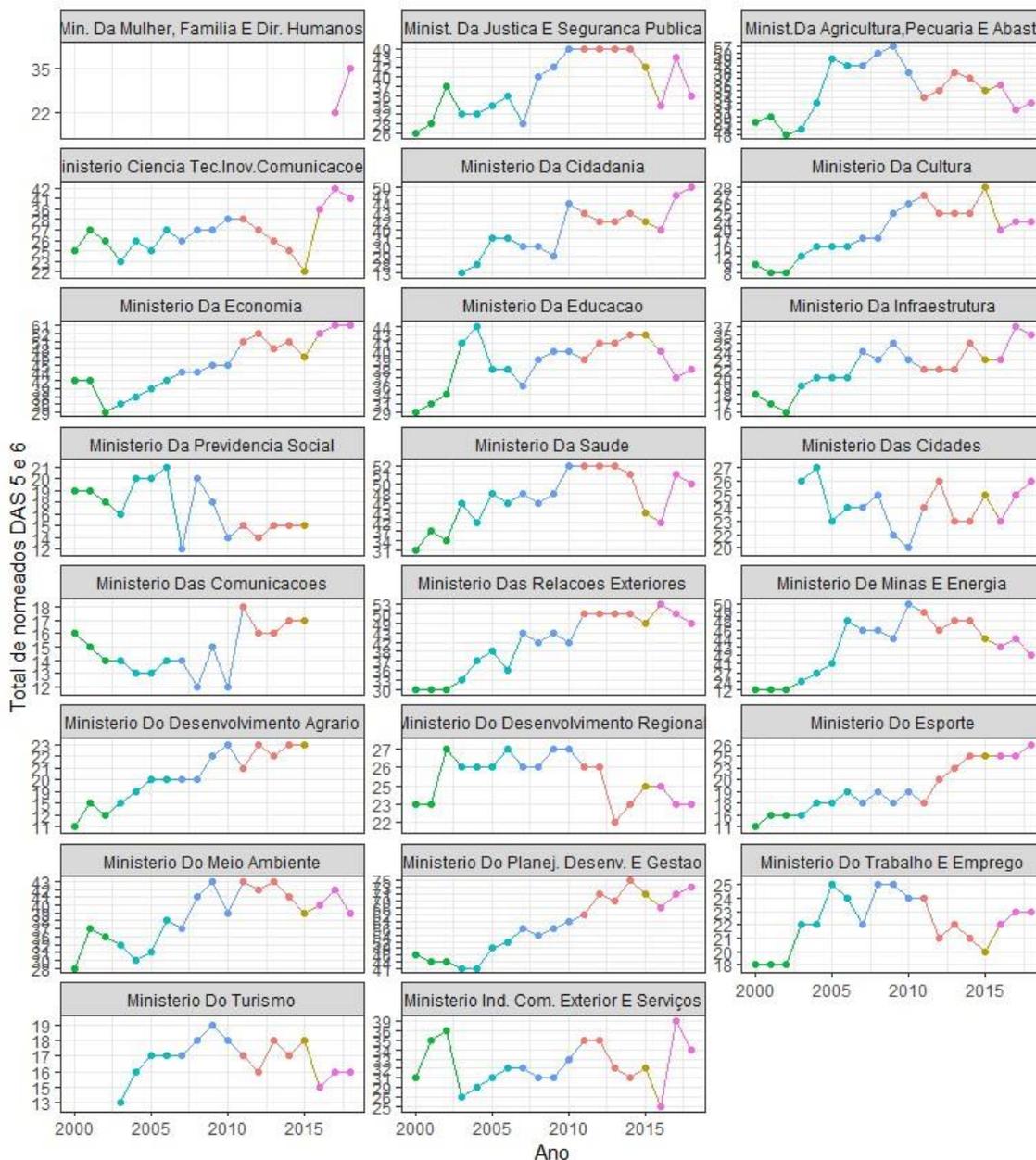
- (i) Número total de nomeados para cargos DAS, níveis 5 e 6, por ministério na administração direta do Executivo federal brasileiro.

Os dados utilizados na construção da variável dependente foram solicitados ao governo federal via lei de acesso à informação, e se referem aos cargos comissionados do grupo DAS, níveis 5 e 6, lotados na administração direta. Foram considerados os valores de cargos DAS ocupados referentes ao mês de dezembro de cada ano. O gráfico 9 mostra a distribuição da variável dependente, de 2000 a 2018, por ministério.

Vale que ressaltar que para análise não consideramos os dados relativos ao Ministério da defesa, pois não havia dados de nomeação disponíveis por meio do Boletim Estatístico de pessoal, e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União criado pela lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, mas que teve sua organização definida pela Medida Provisória nº 782, de 31.05.2017. Como há alteração de nomenclatura e organização (junção e desagregação) ao longo dos anos, optou-se por utilizar a nomenclatura do Boletim Estatístico de pessoal, que considera a última nomenclatura utilizada para cada ministério. Por exemplo, o Ministério da Fazenda será encontrado na nossa base como Ministério da Economia ou o Ministério dos Transportes que será encontrado como Ministério da Infraestrutura.

A análise das diferentes estratégias de politização tem como unidade os ministério, pois o argumento central da tese é que essas estratégias variam de acordo com as características da coalizão e dos partidos e ministros no controle das diversas áreas de políticas. Pode-se perceber que o número de nomeados em cargos DAS não são constantes ao longo do tempo e que há variações entre os ministérios, assim como entre os mandatos presidenciais.

Gráfico 9 - Total de nomeados do Grupo DAS, níveis 5 e 6, por ministério (Brasil: 2000-2018)



Fonte: Elaboração própria (2023).

- (ii) Número total de vagas criadas ou remanejadas do grupo DAS, níveis 5 e 6, por ministério no Executivo federal brasileiro.

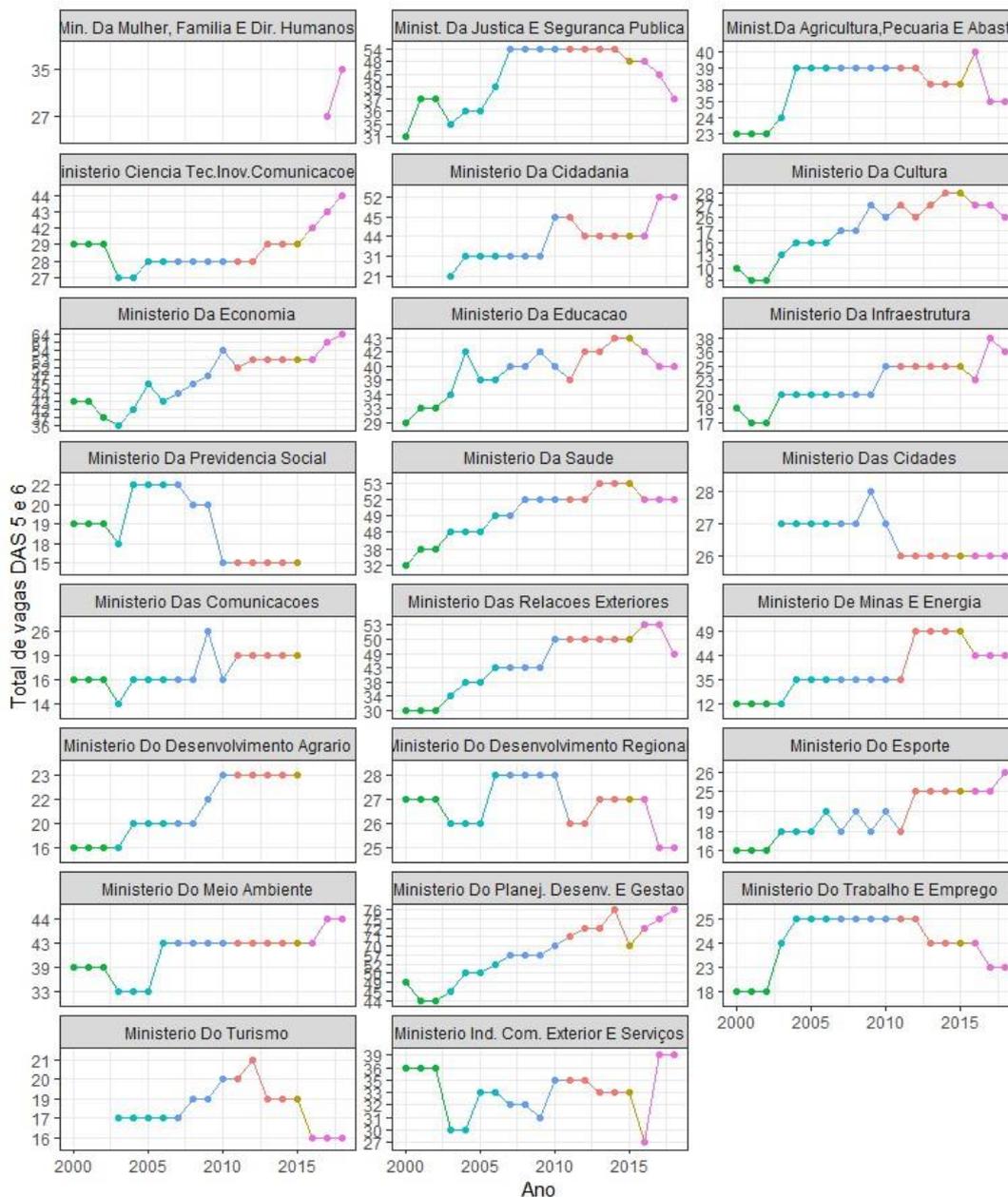
É importante considerar que os presidentes brasileiros têm a prerrogativa de propor legislação e editar decretos unilaterais sobre a organização e alterações na sua estrutura de cargos. Inácio e et al (2018) argumentam que os presidentes contam com vantagens de *first-mover* para definir a morfologia das nomeações e que a definição do número e tipo de cargos

pode estrategicamente ser orientada para controlar as barganhas de nomeação política em ambientes mais complexos.

Os dados utilizados na construção da variável dependente foram coletados por meio da análise de decretos que aprovam a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança dos ministérios. Foram considerados os valores fornecidos para os cargos DAS 5 e 6 da administração direta federal, nos quadros resumos anexos aos decretos que estavam vigentes no mês de dezembro de cada ano. O gráfico 10 mostra a distribuição da variável dependente, por ministério, entre 2000 e 2018.

Da mesma forma que percebemos com os dados de nomeação, a criação e remanejamento de cargos variou ao longo dos anos, assim como há variações entre os ministérios e entre os mandatos presidenciais.

Gráfico 10 - Número total de vagas criadas ou remanejadas do grupo DAS, níveis 5 e 6, por ministério no Executivo federal brasileiro (Brasil: 2000-2018)



Fonte: Elaboração própria (2023).

Por fim, (iii) a variável Secretário Executivo do tipo “Fiscal” foi mensurada da seguinte forma:

A informação referente aos Secretários Executivos e a sua filiação partidária está disponível a partir de 1995 e foi, em partes, fornecida por Lopez (1995 a 2014), Thijm e Fernandes (2015 e 2019). Para os anos posteriores, os dados foram fornecidos por Guerra (2023).

Como mencionado no capítulo anterior, diversos autores analisaram a nomeação de Secretários Executivos no Brasil considerando a filiação política dos SEs como proxy de lealdade e da proximidade deles com a agenda presidencial (PEREIRA *et al*, 2017; COELHO, 2018; GUERRA, 2023).

Pereira *et al* (2017), Coelho (2018) e Guerra (2023) utilizaram diferentes critérios para classificar um Secretário Executivo do tipo “Fiscal”. Nesta tese, nós consideramos que um SE será agente do presidente, ou seja, fiscal, quando ele ou ela é filiado ao partido do presidente ou é apartidário e está lotado em ministério cujo titular é membro de outro partido da coalizão ou apartidário. Para isso, são consideradas as seguintes combinações de perfil do ministro e do SE na identificação do tipo SE fiscal.

Quadro 10 – Combinação SEs do tipo “Fiscais” – Filiação partidária Ministro e Secretários Executivos, Brasil

Combinação	Ministro	Secretário Executivo
A	Filiado a outro partido, exceto partido do presidente.	Partido do Presidente
B	Filiado a outro partido, exceto partido do presidente.	Sem filiação partidária
C	Sem filiação partidária	Partido do Presidente

Fonte: Elaboração própria (2023).

Os dados mostram que FHC⁴⁴ usou de forma muito residual a estratégia de nomear SE como “Fiscal”. Apenas em um ministério encontramos a combinação A, no Ministério de Desenvolvimento Agrário, no qual o ministro da pasta, Raul Jungmann, era filiado ao PPS (atual Cidadania) e o SE, José Abrão, era filiado ao PSDB e próximo ao presidente. José Abrão tinha sido deputado federal e atuado como vice-líder da bancada do PSDB na Câmara, além de um dos coordenadores do Comitê de Campanha da reeleição do presidente Fernando Henrique, e secretário de assuntos federativos do governo federal. Já a combinação B, foi encontrada em quatro ministérios: Integração, Minas e Energia, Meio ambiente e Transporte, nos quais havia ministros filiados ao PMDB e PFL, partido do então vice-presidente. Por fim, a combinação C só foi encontrada em dois Ministérios ao longo da série temporal, Planejamento e Esporte e Turismo.

⁴⁴ É importante ressaltar que a análise considerou somente 3 anos (2000 a 2002), então foram analisados somente três anos do segundo mandato FHC.

No primeiro mandato de Lula, a combinação A foi encontrada nos ministérios dos Transportes e no Ministério de Minas e Energia, sendo que os ministros respectivamente eram filiados ao PL, partido do então vice-presidente, e PMDB. O Secretário executivo do Ministério dos Transporte, na época, era o Keiji Kanashiro, um dos fundadores do PT e ex-assessor técnico da Liderança do PT na Câmara dos Deputados. Já a situação no ministério de Minas e Energia foi um pouco distinta, com a saída de Dilma Roussef do ministério, assumiu o ministro Silas Rondeau, filiado ao PMDB. O Secretário Executivo à época era Nelson José Hubner Moreira. O então SE, tinha formação na área de atuação do ministério, era engenheiro eletricitista, mas ao mesmo tempo era conhecido por ser de total confiança de Dilma Roussef. “Desfruta de total confiança de Dilma, que o manteve no Ministério de Minas e Energia como uma extensão de sua administração” (GLOBO.COM, 23/05/2007).

Vale lembrar que o Ministério de Minas e Energia, era um dos principais ministérios do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, responsável, junto com suas estatais, por quase metade dos investimentos do plano para o período 2007-2010. Em declaração dada ao jornal O Estado de São Paulo, Sarney diz que o ministro de Minas e Energia, Silas Rondeau, era indicação dele, mas quem continuava mandando era a então chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff (O Estado de São Paulo, 02/08/2006).

A combinação B, foi encontrada nos ministérios da Cultura (2003 a 2006), Esportes (2003), Comunicações (2004 a 2005), Previdência Social (2004), Integração Nacional (2006), Saúde (2005 e 2006) e Turismo (2003 a 2006), sendo que os ministros eram filiados, respectivamente, pelo PV, Pcdob, PMDB, PMDB, PSB, PMDB e PTB. No Ministério do Esporte, a partir de 2005 o SE passa a ser filiado ao próprio partido do Ministro, Pcdob. No Ministério da Saúde, podemos perceber uma predominância de SE sem filiação. Até 2005 a pasta foi comandada pelo Ministro Humberto Costa, filiado ao PT. Em 2005 assume o ministro José Saraiva, à época filiado ao PMDB, e durante todo esse primeiro mandato Lula, os SEs do Ministério da Saúde não possuíam filiação partidária.

Por fim, a combinação C foi encontrada em apenas 1 caso. No ministério da Previdência Social. Em 2003 o ministro era Ricardo Berzoini, filiado ao PT. Em 2004 assume Amir Lando, filiado ao PMDB e a partir de 2005, assume Nelson Machado, sem filiação partidária, mas que já havia assumido outros cargos no governo Lula como o de ministro de Planejamento. Em todas essas trocas de ministro os SEs foram também substituídos. Quando Nelson Machado assume, a Secretária Executiva passa a ser dirigida por Carlos Eduardo Gabas, que era servidor de carreira, mas filiado ao PT.

No segundo mandato de Lula só foi encontrada a combinação A no Ministério da Ciência e Tecnologia. A pasta foi comandada entre 2005 a 2010, por Sérgio Machado Rezende, filiado ao PSB. Entre 2005 a 2006, o SE da pasta era filiado ao Pcdob, mas em 2007 assume, Luiz Antônio Rodrigues Elias, filiado ao PT. A combinação predominante quando analisamos o segundo mandato Lula, é a B. Por fim, a combinação C não foi encontrada para o segundo mandato Lula.

Pereira, Praça, Batista e Lopez (2015) mostraram que FHC e Lula fizeram escolhas diferentes em relação à nomeação de secretários-executivos. FHC deu mais relevância ao SE fiscal e Lula ao fiscal-burocrata⁴⁵. Os autores argumentam na direção de que presidentes podem fazer escolhas quanto às formas de construir e gerenciar as coalizões bastante diferentes. Segundo eles, Lula migrou de um estilo de autonomia partidária na gestão das coalizões, prevalente em seu primeiro mandato (particularmente nos casos em que seu próprio partido controla a pasta) para um estilo mais técnico, orientado por nomeações de assistentes-burocráticos para o cargo de SE.

No governo Dilma I, a combinação A somente foi encontrada no Ministério da Previdência Social (2011 a 2014). O ministro da pasta era Garibaldi Alves Filho, filiado ao PMDB e a SE continuou sendo comandada pelo Carlos Eduardo Gabas, filiado ao PT.

A combinação B é a mais recorrente. Em relação ao caso do Ministério das Cidades, a pasta ficou por cerca de um mês sem secretário executivo quando Roberto de Oliveira Muniz foi exonerado a pedido. Muniz deixou o governo três dias depois da saída do ministro Mário Negromonte, que deixou o governo após denúncias de corrupção. Com Aguinaldo Velloso (PP), assumindo a pasta, Alexandre Cordeiro Macedo, sem filiação partidária, assume a SE. Em dezembro de 2014, assume a pasta Gilberto Kassab (PSD) e mesmo com a troca na secretária executiva, se mantém o mesmo padrão com um SE sem filiação partidária.

Essa situação foi descrita pelo entrevistado 1.

Posso falar pelos períodos Lula final, Dilma e Temer. Um ministro politicamente forte, conseguia negociar no congresso e poderia fortalecer a própria política pública, esse cara conseguia descontingenciar recurso, consegue mais emendas no congresso. Era frequente você pegar esse ministro e colocar um Secretário Executivo de carreira e essa pessoa tocar o ministério da porta para dentro, essa foi a

⁴⁵ Tipo I, fiscal político-partidário é quando nem o ministro nem o SE pertencem ao partido do presidente, mas o último não é afiliado a nenhum partido político e pode facilmente atuar como agente do presidente (tipo II, fiscal burocrático) (...) são SEs não partidários que geralmente provêm dos quadros da carreira de Estado, mas os nomes selecionados podem ser considerados uma escolha não partidária e próxima às preferências do presidente. Pereira, Praça, Batista e Lopez (2015) p. 147

lógica do governo Dilma. Alguns deles tinham relações pessoais com a Dilma, com o ministro chefe da casa civil, mas não eram todos. Isso definitivamente aconteceu em um ou dois casos (Entrevistado 1).

No Governo Temer, a única combinação A encontrada foi no Ministério da Saúde, em 2016. O ministro da pasta era Ricardo Barros, filiado ao PP e o SE filiado ao PMDB. Já a combinação B, foi novamente preponderante.

3.3. Variáveis independentes: operacionalização

Se as coalizões variam em termos da sua composição e dinâmica, torna-se necessário avaliar como esses fatores podem influenciar na utilização das estratégias presidenciais de politização pelos presidentes, orientando uma atuação coordenada do Executivo para a execução da sua agenda de governo. As variáveis independentes apontadas para esse trabalho e apresentadas pelo modelo analítico, foram mensuradas da seguinte forma:

Tabela 4 – Estatísticas descritivas Variáveis independentes, Brasil

Variáveis independente	n	Mean	sd	Min	max
Distância Ideológica	402	0.2104506	0.3264543	0.0000000	1.215308
Bancada	402	9.9783732	7.1147925	0.0000000	21.637427
Saliência	402	4.1983708	2.5660572	0.4734101	11.730769
Dependência	402	46.5992041	9.1065420	24.5600010	59.620000
Centralização	402	19.2114428	3.8890560	11.0000000	23.000000

Fonte: Elaboração própria (2023).

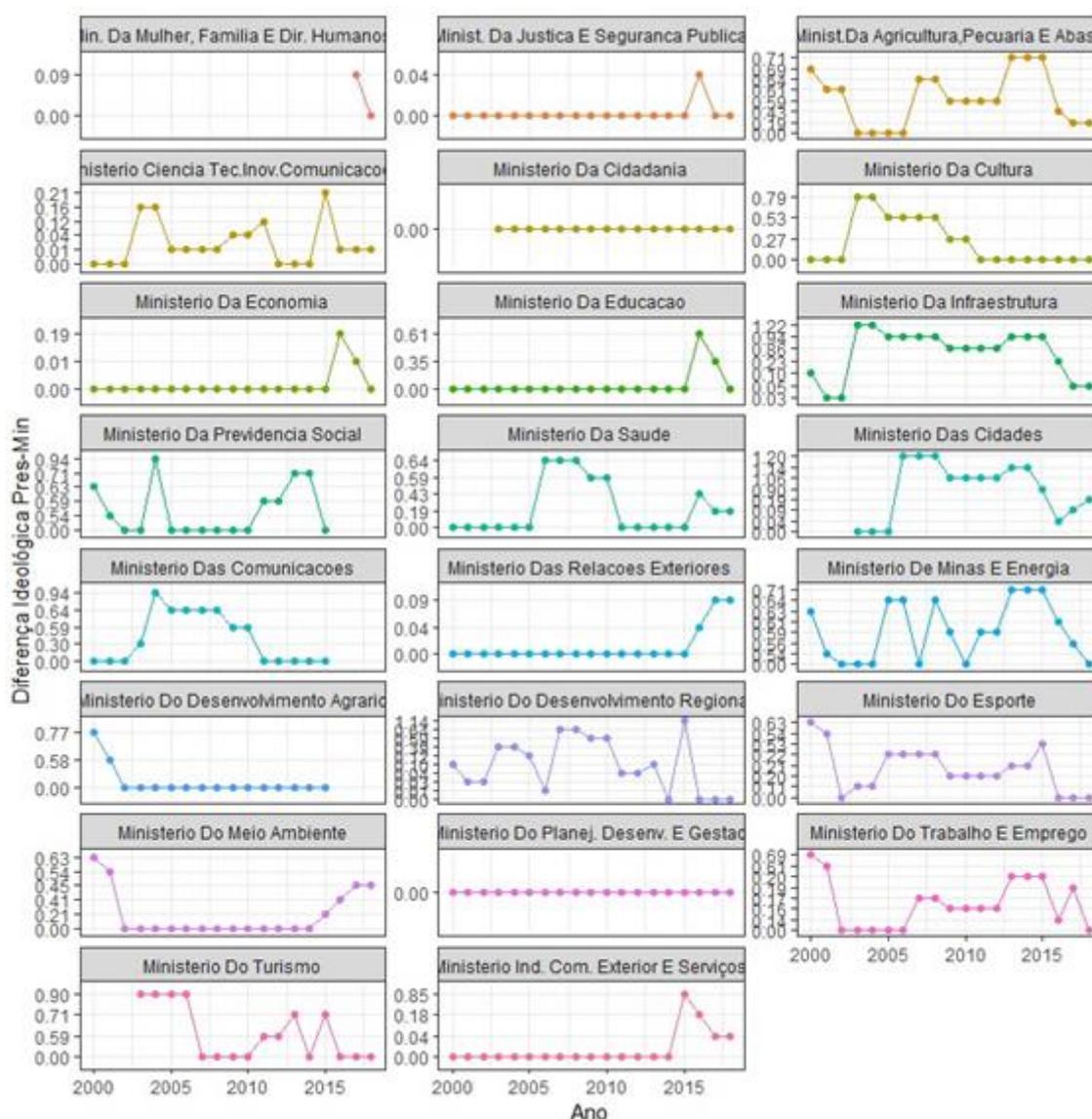
(i) Diferença ideológica entre o partido do Presidente e o Partido do ministro:

A distância ideológica entre o Presidente e o ministro é uma variável numérica que toma valor de -1 a 1, de acordo com a ideologia dos partidos que fazem parte da coalizão, segundo a classificação presente em Zucco e Power (2011). Essa classificação foi atualizada e recobre as legislaturas de 1986-1990 até a atual. Nessa classificação, valores mais próximos a -1 correspondem a ideologias mais à direita do espectro político nacional, enquanto valores mais próximos de 1 correspondem a ideologias mais à esquerda. A partir desse dado, foi construída a variável de distância ideológica, subtraindo o valor da ideologia do partido do Presidente pelo valor da ideologia do partido do Ministro, por fim, foi tirado o módulo do resultado da subtração por conta dos valores negativos.

Na presença de ministros sem filiação, a variável assume o valor da ideologia do partido do Presidente⁴⁶. Ou seja, o ministro fica com a distância no valor zero, assumindo que o ministro com esse perfil é da “cota presidencial” e, portanto, não teria uma distância ideológica em relação ao Presidente.

O gráfico 11, por sua vez, mostra a distribuição da distância ideológica do partido do Presidente em relação ao partido do ministro por ministério de 2000 a 2018⁴⁷.

Gráfico 11 - Distância ideológica do partido do Presidente em relação ao partido do ministro por ministério (Brasil: 2000-2018)



⁴⁶ Deve-se observar que, no presidencialismo de coalizão brasileiro, as nomeações de técnicos costumam ser parte da “cota pessoal” do presidente e têm por objetivo garantir certa autonomia da burocracia ministerial frente aos partidos em áreas consideradas estratégicas (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999). Neste caso, os objetivos do chefe do Executivo de garantir a efetividade das políticas públicas tendem a coincidir com o desejo do nomeado de ser bem-sucedido na carreira pública e realizar uma gestão efetiva. (BORGES; COELHO, 2015, p. 76)

⁴⁷ Para melhor visualização optou-se por usar diferentes escalas por ministério.

Fonte: Elaboração própria (2023).

É possível perceber que em alguns ministérios temos a prevalência de ministros muito próximos aos presidentes, como Justiça, Educação, Economia. Por outro lado, ministérios como o do Desenvolvimento Regional, Minas e Energia, Cidades, e Infraestrutura apresentaram oscilações ao longo dos anos, mas mantiveram um valor alto em relação a distância ideológica entre o presidente e o ministro, quando comparado a outros ministérios.

(ii) Saliência Ministerial:

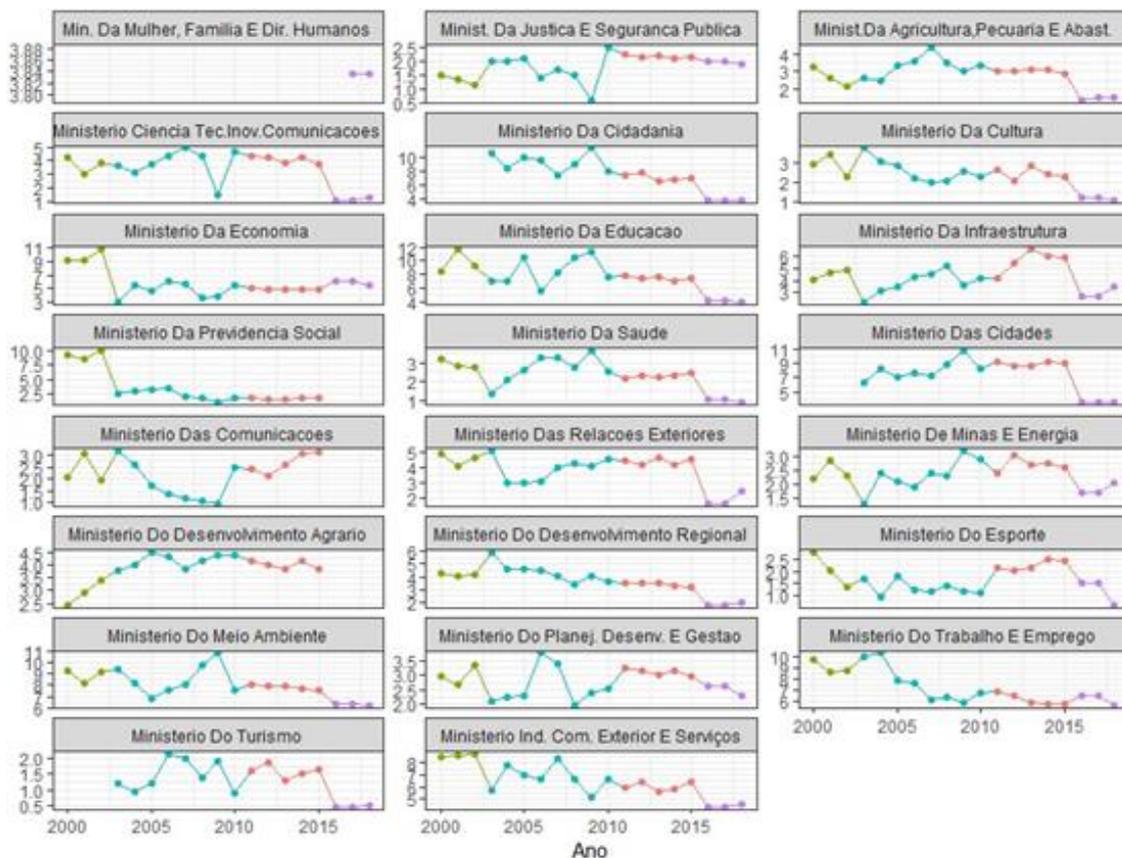
A variável de saliência ministerial pode ser definida como importância relativa que o Presidente atribui às áreas de políticas sob a jurisdição de cada ministério. Utilizamos a medida de saliência ministerial construída por Coelho, Lamounier e Andrade (2018), que estima essa variável latente a partir do conteúdo das Mensagens Presidenciais que o presidente apresenta ao Congresso brasileiro na abertura do ano legislativo. Foi elaborado um dicionário de palavras⁴⁸ com categorias referentes à jurisdição de política de cada ministério e por meio do software Yoshikoder foi possível realizar a contagem de palavras. A variável é a proporção de palavras relacionadas a um ministério específico do total de palavras relacionadas a todos os ministérios.

Essa variável foi operacionalizada com base na estratégia proposta por Doyle, Arnold & Wiesehomeier (2016) que utilizam as mensagens presidenciais para estimar uma variável latente de preferências desses Presidentes por meio do método quantitativo de análise de texto, mas utilizando outras técnicas.

Pode-se verificar no gráfico 12 que a saliência de cada ministério varia entre os presidentes, inclusive dentro do mesmo mandato presidencial. Essas oscilações podem modificar o cálculo presidencial relativo à distribuição dos cargos com objetivo manter sob seu controle de forma mais intensiva pastas prioritárias para sua agenda de governo.

⁴⁸ Ver apêndice nº1.

Gráfico 12 - Saliência ministerial do presidente, por ministério (Brasil: 2000-2018)

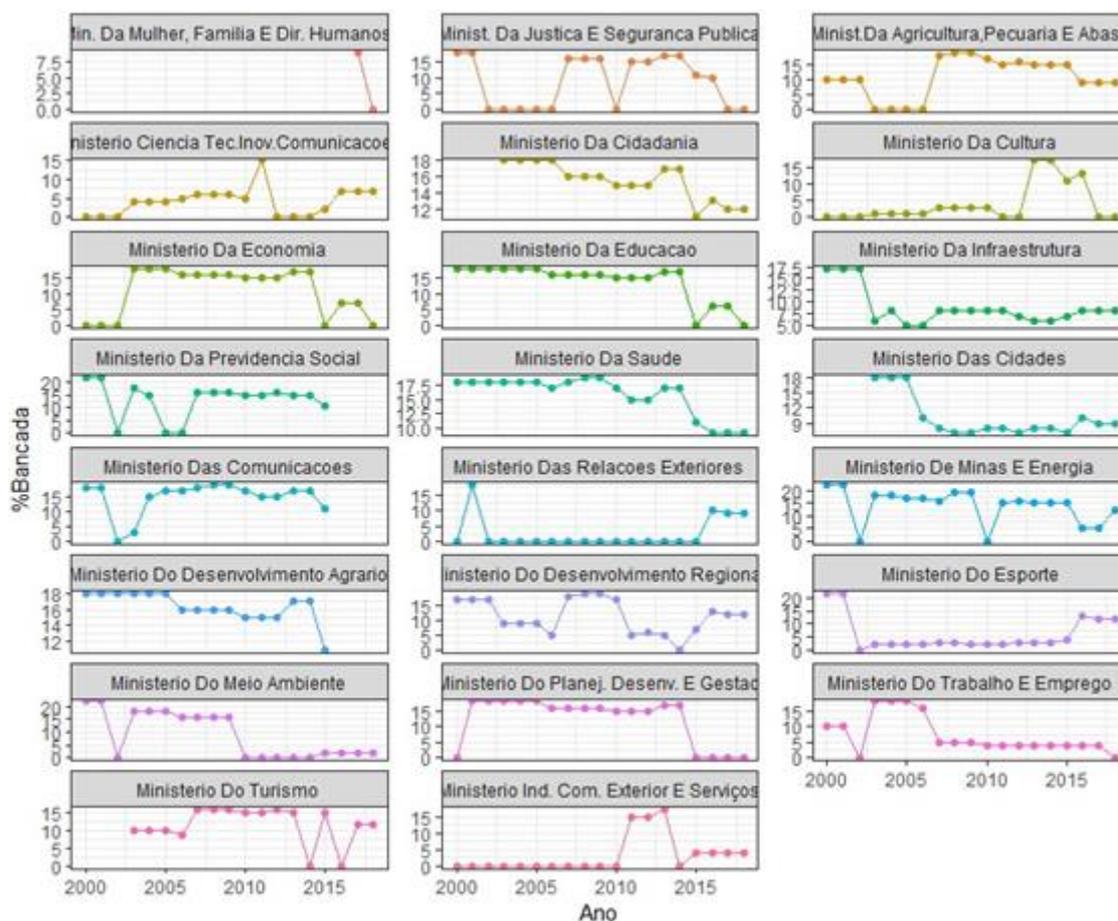


Fonte: Elaboração própria (2023).

(iii) Bancada legislativa do partido do ministro na Câmara dos Deputados

A variável “Bancada” foi construída por meio do percentual de cadeiras legislativas do partido do ministro em relação ao total de cadeiras legislativas da Câmara dos Deputados, em cada ano. É importante salientar que ministros sem filiação foram considerados com bancada de valor 0. O dado foi compilado a partir do banco disponibilizado pelo CEBRAP que fornece dados do tamanho da bancada a partir da formação de um novo gabinete, portanto se, por exemplo, um mesmo gabinete teve duração de dois anos, será considerada em nossa base de dados o mesmo número de cadeiras do partido do ministro para esses dois anos.

Gráfico 13 - Bancada legislativa do partido do ministro na Câmara dos Deputados, por ministério (Brasil: 2000-2018)



Fonte: Elaboração própria (2023).

(iv) Dependência legislativa do presidente em relação aos partidos da coalizão

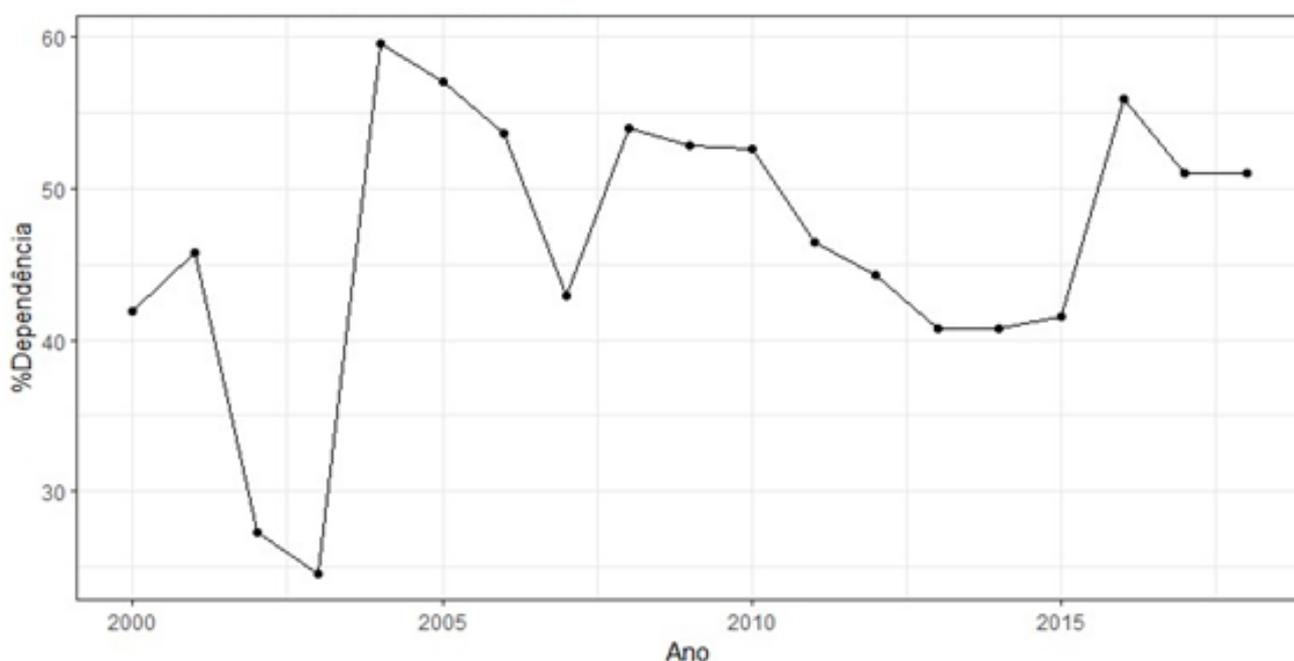
Essa variável mede até que ponto o partido do presidente depende das cadeiras dos seus aliados na arena legislativa. A variável “Dependência” foi construída utilizando a metodologia de Inácio e Neves (2019) que operacionalizam esta variável como a porcentagem de assentos legislativos controlados pelos outros partidos da coalizão, entre o total de todos os assentos ocupados pela coalizão de governo. Quanto maior esta porcentagem, mais os presidentes dependem dos seus aliados.

Percebemos por meio do gráfico 14 que os governos petistas apresentaram as maiores taxas de dependência. O governo Lula em seu segundo ano de governo apresenta a maior taxa de dependência em relação aos demais presidentes. O número de cadeiras que a coalizão governista controlava se amplia em relação ao primeiro ano de mandato, passando de 219

para 319 cadeiras⁴⁹, enquanto o partido do presidente detinha 90. A dependência do presidente Lula em relação aos seus parceiros de coalizão, diminui ao longo do primeiro mandato e se estabiliza em seu segundo governo.

A presidente Dilma apresenta uma taxa de dependência menor em relação ao governo petista anterior, visto que a coalizão governista controlou, sobretudo a partir de 2013, um número menor de cadeiras no congresso. Em seu segundo mandato, Dilma sofreu com a saída de partidos importantes da coalizão como PRB, PROS e pôr fim do PMDB, o que fez diminuir o número de partidos dentro da coalizão governista.

Gráfico 14 - Dependência, por ministério (Brasil: 2000-2018)



Fonte: Elaboração própria (2023).

(v) Centralização da presidência

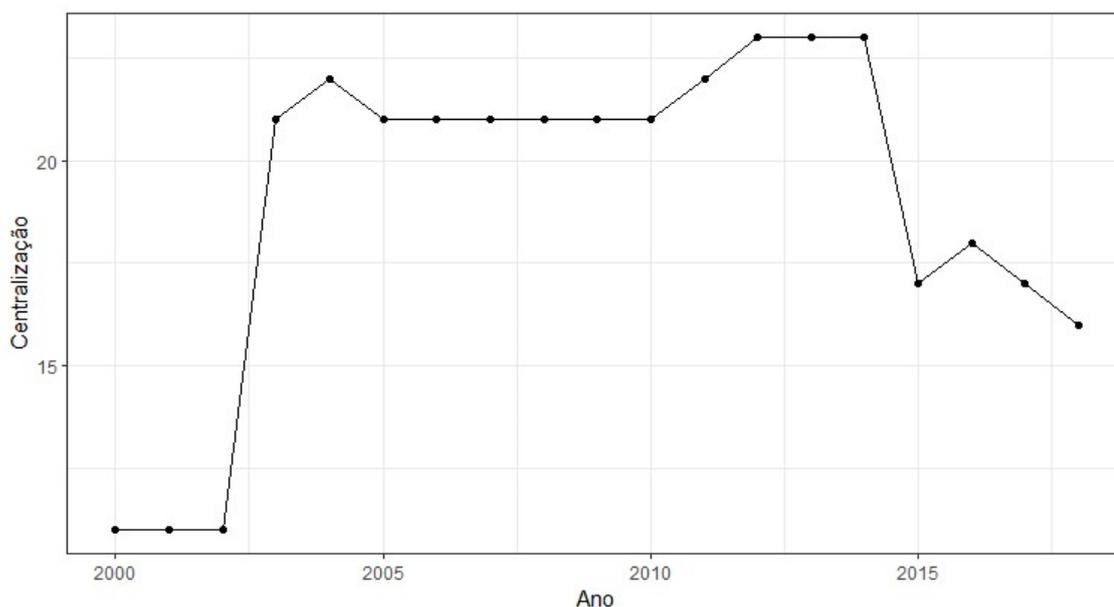
Essa variável mede a utilização da estratégia de centralização de decisões e agências no gabinete executivo da Presidência, pela qual o presidente maximiza o seu poder levando funções do Poder Executivo mais amplo para dentro dessa estrutura. A variável “Centralização” foi construída utilizando a base de dados disponibilizada pelo Projeto Presidência Institucional. Foi utilizada a variável construída por Inácio e Llanos (2016). A centralização é mensurada pelo número de unidades organizacionais pertencentes à

⁴⁹ Consideramos os valores referentes ao início da formação da coalizão.

presidência institucional (unidades IP) num determinado ano. As autoras consideram cada agência diretamente subordinada à autoridade do presidente como uma unidade presidencial.

Os dados mostram que com a entrada dos governos petistas na presidência a centralização se ampliou e se manteve praticamente estável durante os governos Lula. A presidente Dilma ampliou ainda mais a estrutura da presidência e com a entrada do Temer essa tendência se altera e a estrutura da presidência é reduzida.

Gráfico 15 - Centralização, por ano (Brasil: 2000-2018)



Fonte: Elaboração própria (2023).

3.4. Modelo e resultados

Para testar nossas expectativas, usamos um novo conjunto de dados de painel desbalanceado na análise do uso das estratégias presidenciais de politização no Brasil. Nosso conjunto de dados compreende 402 observações e a série temporal cobre o período entre 2000 e 2018. Esta amostra, nos permite analisar o mandato de quatro diferentes presidentes, posicionados em diferentes espectros ideológicos, oferecendo variações importantes para testar as nossas hipóteses.

Como descrito no cap. 3, serão testados a relação entre características dos gabinetes de coalizão e a utilização de três diferentes estratégias de politização, quais sejam: (1) Total de nomeados em cargos de confiança do Grupo DAS, níveis 5 e 6 na administração direta federal; (2) Número total de cargos de confiança criados e/ou remanejados do Grupo DAS,

níveis 5 e 6 na administração direta federal; (3) Nomeação de Secretários Executivos “Fiscais”.

Para análises de dados em painel, três abordagens possuem respaldo na literatura para análise deste tipo de dado: Pooled data – Modelo MQO para dados empilhados, Efeitos Fixos e Efeitos Aleatórios (WOOLDRIDGE, 2002). Todavia, o primeiro modelo sofre limitações por não considerar as dimensões de tempo e espaço. Trata-se de uma técnica de painel mais simples, pois reconhece agrupamentos de tempo, mas ignora a dependência do erro dentro de agrupamentos. O modelo de Efeito Fixo é mais plausível quando as entidades incluídas na amostra constituem efetivamente toda a população (GRIFFITHS; HILL; JUDGE, 1993).

No modelo de efeitos fixos considera-se que o intercepto específico de cada indivíduo pode estar correlacionado com um ou mais regressores, mas, muitas vezes, podem existir efeitos específicos do tempo que afetam todos os indivíduos da mesma maneira, por isso, é sugerido incluir uma variável para cada período no modelo. Em relação ao modelo de efeitos aleatórios, pressupõe-se que o intercepto (aleatório) de uma unidade individual não estão correlacionados com as variáveis explicativas (WOOLDRIDGE, 2002), ou seja, o modelo de efeito fixo trata os interceptos como parâmetros fixos, já o modelo aleatório trata os interceptos como variáveis aleatórias (WOOLDRIDGE, 2002).

Foi realizado o teste de especificação de Hausman, um teste estatístico utilizado para avaliar a consistência de um estimador comparado a outro estimador alternativo. O teste de Hausman comparou o modelo de Efeito fixo e o de Efeito aleatório para todos os modelos testados, demonstrando o modelo de Efeito fixo como o mais apropriado.

Com o modelo completo ajustado foi calculado o VIF (*variance inflation fator*) para identificar possíveis problemas de multicolinearidade, sendo que, um valor acima de 10 indica presença de multicolinearidade nos dados. Além disso, para avaliar a qualidade do ajuste da regressão linear utilizou-se R^2 (MONTGOMERY; PECK; VINING, 2006). O R^2 informa a proporção de variação da variável resposta que foi explicada pelo modelo.

Após ajustar um modelo de Regressão é necessário verificar os pressupostos de linearidade da relação entre a variável resposta e as variáveis explicativas, independência dos erros, homoscedasticidade dos erros e normalidade dos erros. Para avaliar a relação de linearidade da variável resposta e variáveis explicativas e avaliar também o pressuposto de variância constante dos erros (homoscedasticidade) foram criados gráficos dos resíduos (estimativas dos erros) versus valores ajustados (preditos). O ideal é que o gráfico apresente

valores dispersos sem nenhum padrão ou tendência evidente. Já para verificar a hipótese de normalidade dos erros, foram feitos gráficos quantil-quantil (QQ-plot) que indicam normalidade quando os valores ficam próximos da linha teórica de normalidade. Cabe ressaltar que o foco de proximidade dos pontos com a linha teórica de normalidade deve ser principalmente na região central do gráfico, dando menos importância para as extremidades.

Através das análises gráficas tem-se uma visualização direta dos resíduos e preditos de cada modelo, proporcionando uma compreensão intuitiva da avaliação dos pressupostos. Especialmente para os casos em que a amostra é pequena, os gráficos podem fornecer uma sensibilidade maior na detecção de violação das suposições dos modelos. Portanto, a validação dos pressupostos foi realizada com foco nas análises gráficas que foram complementadas, em alguns casos, com os resultados dos testes estatísticos. O teste de Shapiro-Wilk (SHAPIRO; WILK, 1965) foi realizado para confirmar a suposição de normalidade dos erros, enquanto o teste de Breusch-Pagan (BREUSCH; PAGAN, 1979) foi utilizado para verificar a homoscedasticidade dos erros. Portanto, para as variáveis dependentes 1 e 2, optou-se por utilizar um modelo de efeito fixo, para ano e ministério.

Em relação a variável 3, foi utilizado a regressão logística (AGRESTI, 2013), que é uma técnica de estatística multivariada utilizada na modelagem de variáveis dependentes com exatamente duas categorias. Além disso, a regressão logística assume que há linearidade entre as variáveis independentes e o logaritmo das chances da variável binária. Também assume independência entre os erros e ausência de multicolinearidade, sendo que, para verificar foi utilizado o VIF (vetor de inflação da variância). Cabe ressaltar que nos modelos específicos ajustados foi utilizada a função de ligação *logit*.

Vale lembrar, neste ponto, a pergunta de pesquisa da tese: Por que variam as estratégias presidenciais de politização do Executivo com fim de manter o controle da agenda governamental?

Como já detalhado, o modelo analítico inclui duas dimensões, características dos ministros e incentivos presidenciais para o controle dos ministros, que abarcam as seguintes variáveis independentes

a) Características dos ministros:

- Distância ideológica entre o Presidente e o ministro

Hipótese 1: Quanto maior é a distância ideológica entre o partido do ministro, maior é (i) o total de nomeados para cargos DAS 5 e 6, (ii) o total de cargos criados e remanejados DAS 5 e 6; e (iii) a chance de nomear um SE “Fiscal”.

- Tamanho da bancada do ministro

Hipótese 2: Quanto maior é a bancada do ministro, maior é (i) o total de nomeados para cargos DAS 5 e 6; (ii) maior é o total de cargos criados e remanejados DAS 5 e 6; e (iii) maior a chance de nomear um SE “Fiscal”.

Hipótese 3: Ministros com maior distância ideológica em relação ao presidente e com bancadas grandes, maior será (i) o total de nomeados para cargos DAS 5 e 6; e (ii) maior o total de cargos criados e remanejados DAS 5 e 6; (os efeitos de interação da distância ideológica e do tamanho da bancada do ministro).

b) Incentivos presidenciais para o controle dos ministros:

- Saliência ministerial

Hipótese 4: Quanto maior a saliência ministerial, maior (i) o total de nomeados para cargos DAS 5 e 6; (ii) maior o total de cargos criados e remanejados DAS 5 e 6; e (iii) maior a chance de nomear um SE “Fiscal”.

- Dependência

Hipótese 5: Quanto maior a dependência, maior é (i) o total de nomeados para cargos DAS 5 e 6; (ii) maior o total de cargos criados e remanejados DAS 5 e 6; e (iii) maior a chance de nomear um SE “Fiscal”.

- Centralização

Hipótese 6: Quanto maior a centralização, menor é (i) o total de nomeados para cargos DAS 5 e 6; (ii) menor o total de cargos criados e remanejados DAS 5 e 6; e (iii) menor a chance de nomear um SE “Fiscal”.

A variável de controle, por sua vez, é:

- Honeymoon (primeiro ano de governo).

Estimamos 5 modelos, introduzindo sequencialmente as dimensões do nosso modelo. O Modelo 1 inclui os efeitos da distância ideológica e da Bancada sobre o número total de nomeados. No Modelo 2, adicionamos a saliência dos ministérios. No modelo 3

acrescentamos a dependência. O Modelo 4 adicionamos a utilização da estratégia de Centralização e controlamos pelo primeiro ano de governo. No modelo completo testamos o termo interativo, que multiplica as variáveis (Distância Presidente Ministro*Bancada), mantendo os fatores contextuais sob controle. Para facilitar a apresentação, os coeficientes estimados de ministérios e anos não são reportados, mas se encontram disponibilizados no Apêndice 3.

Figura 1 - Modelos de regressão para a VD: “Número total de nomeados para cargos em confiança do Grupo DAS, níveis 5 e 6”

	Dependent variable:			
	total_DAS5e6			
	(1)	(2)	(3)	(4)
ideopres_min2	-1.228 (1.076)	-1.228 (1.076)	-1.228 (1.076)	-6.438*** (2.237)
salienciap	0.693*** (0.233)	0.693*** (0.233)	0.693*** (0.233)	0.687*** (0.232)
dependencia		1.644*** (0.201)	1.650 (1.025)	1.587 (1.020)
centralizacao			-0.010 (1.673)	0.201 (1.664)
honeymoon			-11.289*** (3.093)	-11.063*** (3.085)
Bancada				-0.056 (0.054)
ideopres_min2:Bancada				0.474*** (0.179)
Constant	10.889** (4.301)	-58.074*** (10.889)	-58.192** (25.999)	-58.148** (25.957)
Observations	402	402	402	402
R ²	0.854	0.854	0.854	0.857
Adjusted R ²	0.837	0.837	0.837	0.839
Residual Std. Error	5.289 (df = 359)	5.289 (df = 359)	5.289 (df = 359)	5.252 (df = 357)
F Statistic	49.875*** (df = 42; 359)	49.875*** (df = 42; 359)	49.875*** (df = 42; 359)	48.436*** (df = 44; 357)

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Esperava-se que na presença de ministros hostis, maior seria a utilização de mecanismos administrativos de controle das nomeações, porém os resultados se mostram na direção contrária e não apresentam significância estatística, nos modelos 1, 2, 3 e 4. Porém, quando analisamos o modelo 5, incluindo o termo interativo, que condiciona o efeito da distância pelo tamanho da bancada, temos um resultado na direção esperada.

Percebemos que o efeito da distância é condicional ao tamanho da bancada do ministro. O termo interativo apresentou significância estatística a 5% e direção positiva. Ou seja, indica que o aumento simultâneo da variável “Distância Ideológica” e “Bancada” resulta em 0,4 nomeados em cargos DAS 5 e 6 nos ministérios. Ou seja, quanto maior a distância ideológica e maior a bancada, maior o número de nomeados DAS 5 e 6.

A variável Saliência apresenta significância estatística e direção esperada - quanto maior a saliência da pasta para o presidente maior o número de nomeados do Grupo DAS 5 e 6, em todos os modelos testados. O resultado no modelo 5 nos diz que o aumento de uma unidade da “Saliência ministerial” está associado ao aumento de 0,6 nomeados, *ceteris paribus*.

A variável que mensura o tamanho da bancada do ministro, se manteve na direção esperada, quanto mais forte a bancada maior o número de nomeados, mas não apresentou significância estatística em nenhum modelo. A variável “Dependência”, apresentou significância estatística quando incluída no modelo 3, mas ao controlar por centralização e “Honeymoon”, perde significância, mas mantém a direção esperada, quanto maior a dependência, maior o número de nomeados para cargos DAS 5 e 6.

A variável “Honeymoon” foi incluída nos modelos 4 e 5, e nos dois modelos também apresentou significância estatística e direção no sentido esperado. O efeito estimado da variável “Honeymoon” mostra que no primeiro ano de governo, em comparação aos demais anos do mandato presidencial, há uma diminuição de 11 nomeados em cargos de confiança do Grupo DAS, níveis 5 e 6, *ceteris paribus*.

Figura 2 - Modelos de regressão para a VD: “Número total de cargos criados ou remanejados para cargos em confiança do Grupo DAS, níveis 5 e 6.”

	Dependent variable:				
	ntotalvaga_DAS5E6				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
ideopres_min2	-0.118 (0.999)	-0.280 (0.990)	-0.280 (0.990)	-0.280 (0.990)	-4.664** (2.058)
Bancada	0.047 (0.046)	0.058 (0.045)	0.058 (0.045)	0.058 (0.045)	0.006 (0.050)
salienciap		0.626*** (0.215)	0.626*** (0.215)	0.626*** (0.215)	0.619*** (0.213)
dependencia			1.621*** (0.188)	1.626* (0.944)	1.568* (0.938)
centralizacao				-0.009 (1.540)	0.172 (1.532)
honeymoon				-9.548*** (2.857)	-9.333*** (2.839)
ideopres_min2:Bancada					0.399** (0.164)
Constant	17.671*** (3.779)	13.558*** (3.997)	-54.428*** (10.217)	-54.540** (24.048)	-54.254** (23.886)
Observations	402	402	402	402	402
R ²	0.879	0.882	0.882	0.882	0.884
Adjusted R ²	0.865	0.868	0.868	0.868	0.870
Residual Std. Error	4.916 (df = 359)	4.866 (df = 358)	4.866 (df = 358)	4.866 (df = 358)	4.833 (df = 357)
F Statistic	62.176*** (df = 42; 359)	62.196*** (df = 43; 358)	62.196*** (df = 43; 358)	62.196*** (df = 43; 358)	61.744*** (df = 44; 357)

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Os resultados que analisam a criação e remanejamento de cargos DAS 5 e 6 no executivo pelos presidentes, mostram que o efeito da “Distância ideológica entre presidente e

ministros” é negativo nos modelos 1, 2, 3 e 4. Porém, da mesma forma como acontece com os modelos que analisam as nomeações, quando incluímos o termo interativo, temos que o aumento simultâneo da variável “Distância Ideológica” e “Bancada” resulta em um aumento de 0,3 cargos criados ou remanejados. Ou seja, indica que o aumento simultâneo da variável Distância Ideológica e Bancada está associado a um aumento no número cargos. O termo interativo apresenta significância estatística a 5%.

A variável *saliência* novamente apresentou significância estatística e direção esperada – quanto maior a “Saliência” da pasta para o presidente, maior o número de cargos criados e remanejados do grupo DAS 5 e 6, em todos os modelos em que ela foi incluída. O resultado no modelo 5 nos diz que o aumento de uma unidade da “Saliência ministerial” está associado ao aumento de 0,6 nomeados, *ceteris paribus*.

Em relação a criação ou remanejamento de cargos, a variável “Dependência” se manteve significativa a 10% e na direção esperada da hipótese em todos os modelos que ela foi incluída. Analisando o modelo 5, temos que o aumento de uma unidade da “Dependência” está associado ao aumento de 1,5 cargos, *ceteris paribus*. Por fim, a variável “Honeymoon” se mostrou novamente significativa nos modelos 4 e 5, e na direção esperada. Em relação ao modelo completo, temos que o efeito estimado da variável “Honeymoon” mostra que no primeiro ano de governo, em comparação aos demais anos do mandato presidencial, há uma diminuição de 9,3 cargos criados ou remanejados, *ceteris paribus*.

Figura 3 - Modelos de regressão para a VD: “Nomeação de Secretários Executivos “Fiscal”

	Variável Dependente				
	watchdog_1				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
ideopres_min2	3.023*** (0.391)	3.158*** (0.395)	3.149*** (0.396)	3.163*** (0.400)	0.877 (0.768)
Bancada	-0.040** (0.018)	-0.048** (0.019)	-0.048** (0.019)	-0.047** (0.019)	-0.098*** (0.026)
salienciap		-0.259*** (0.060)	-0.257*** (0.060)	-0.257*** (0.060)	-0.226*** (0.060)
dependencia			0.006 (0.015)	0.008 (0.016)	0.009 (0.016)
centralizacao				-0.012 (0.035)	0.009 (0.037)
honeymoon				0.042 (0.303)	0.179 (0.309)
ideopres_min2:Bancada					0.230*** (0.070)
Constant	-1.229*** (0.221)	-0.209 (0.314)	-0.518 (0.786)	-0.387 (0.952)	-0.590 (0.972)
Observations	379	379	379	379	379
Log Likelihood	-193.870	-183.174	-183.082	-183.019	-177.420
Akaike Inf. Crit.	393.740	374.348	376.163	380.038	370.841
<i>Note:</i>					* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

A variável “Distância ideológica Presidente-Ministro” apresentou direção esperada ao formulado na hipótese 1, ou seja, maior a distância ideológica, maior a chance de ter um SE do tipo “Fiscal”. Em relação ao modelo 4, a cada uma unidade de aumento na distância ideológica entre Presidente e o Ministro, a chance de ter um Secretário Executivo “Fiscal” é 23.7 vezes maior⁵⁰ do que nomear um outro perfil de SE.

A variável “Bancada” apresentou significância estatística a 5% no modelo 4, porém também apresentou direção contrária a esperada. Analisando o modelo 4, temos que a cada uma unidade de aumento na Bancada, a chance de ter um Secretário Executivo “Fiscal” é 0,95

⁵⁰ Consideramos os valores ODDS Ratio para interpretação dos resultados.

vezes menor do que nomear um outro perfil de SE. Mas, na presença do termo interativo, temos que o aumento simultâneo da variável “Distância Ideológica” e “Bancada” resulta em maiores chances em 1,25 vezes de o presidente nomear um SE do tipo “Fiscal”.

A variável “Saliência” apresentou significância estatística em todos os modelos, mas direção contrária a esperada, ou seja, quanto maior a saliência menor a chance de nomear um SE do tipo “Fiscal”. A cada uma unidade de aumento na Saliência Ministerial, a chance de ter um Secretário Executivo “Fiscal” é 0,77 vezes menor do que nomear um outro perfil de SE.

3.4.1. Resultados: Brasil

As nomeações para cargos de confiança são consideradas nesta tese em conformidade com Lewis (2008), ou seja, um instrumento de controle político-ideológico das agências, o que torna esse um importante recurso para colocar as agências em conformidade com as preferências presidenciais. A literatura norte-americana, analisando um contexto de formação de gabinete unipartidário, argumenta que em governos divididos os presidentes usam a politização e centralização para controle da burocracia, mitigando a influência indesejada dos legisladores em relação aos burocratas (LEWIS, 2008; RUDALEVIGE; LEWIS, 2005). Analisando um contexto mais complexo devido à combinação de multipartidarismo das coalizões de governo aos custos de delegação, argumentamos que quando há maior divergência ideológica entre as preferências do presidente e os partidos que fazem parte da coalizão, maiores os incentivos dos presidentes em utilizar a politização como estratégia de controle da agenda governamental.

Sendo o foco desta tese o interesse do Presidente em controlar ministros hostis a sua agenda de governo, a principal dimensão de interesse é a distância ideológica entre eles. O principal argumento teórico apresentado por este trabalho se baseia no argumento de que os presidentes ao formar coalizões podem precisar lidar com parceiros ideologicamente divergentes, fato esse que pode ser amplificado a partir das próprias características da coalizão. Após formar a coalizão, o presidente age estrategicamente no sentido de analisar quais ferramentas serão utilizadas para que a divisão de poder entre os parceiros não gere problemas de agência.

Quando analisamos o total de nomeados para cargos DAS 5 e 6, os resultados mostram que o presidente não utiliza a nomeação para cargos no alto escalão como controle de todos os ministros mais distantes, mas na presença de ministros mais distantes com bancadas fortes, têm incentivos para utilizar a politização como controle político da agenda de governo. Ou

seja, o efeito da distância ideológica entre o presidente e o ministro está condicionada pelo tamanho da bancada do ministro no legislativo.

Os resultados vão ao encontro dos achados de Vieira (2017). O autor analisando o total de nomeados para cargos DAS 5 e 6 ocupados por pessoas externas, que não são servidores de carreira, argumenta que coalizões ministeriais mais heterogêneas, ao elevar os riscos do oportunismo ministerial, demandam maior politização presidencial como estratégia de gerenciamento da delegação. “Com a presença de nomeados políticos, maior o constrangimento sobre o comportamento indesejado de ministros, aumentando as chances de sucesso da delegação para a burocracia pública” (VIEIRA, 2017, p. 127).

Nossos achados trazem mais elementos para a compreensão dessa dinâmica, pois o presidente tem custos em controlar via politização todos os ministros mais distantes ideologicamente, mas ao lidar com ministros mais hostis e que possuem bancadas legislativas grandes, terá mais incentivos ao controle da agenda de governo via politização.

A análise empírica apresentada também mostra que, controlados por todos os fatores, quanto maior a saliência, maior a quantidade de nomeados para cargos DAS 5 e 6. Esse resultado corrobora a nossa hipótese de que quanto mais saliente o ministério para o Presidente, maior a utilização da politização como estratégia de controle da agenda de governo. Pereira, Bertholini e Raile (2011) argumentam que as gestões do PT apresentaram um perfil mais monopolista em vez de partilha do poder com aliados, alocando um grande número de pastas para o seu próprio partido. Podemos argumentar que mesmo sendo parte dessas nomeações não motivadas ao controle de parceiros hostis, o presidente se preocupa com a formulação e execução de políticas prioritárias, nomeando um maior número de nomeados de alto escalão em pastas em que a política pública importa para agenda de governo.

Quando testamos as hipóteses em relação ao total de cargos criados e remanejados, os resultados mostram que não há diferenças claras no uso de duas das estratégias de politização discutidas, ou seja, entre a distribuição do número de cargos criados ou remanejados e a nomeação das pessoas nesses cargos. Ou seja, como *first-move*, o presidente decide qual a quantidade de cargos será vinculada a cada ministério, *ex ante*, definindo dessa forma o escopo dessas barganhas.

Temos que lembrar que o argumento trabalhado por essa tese é que a definição do número de cargos pode estrategicamente ser orientada para controlar as barganhas de

nomeação política em ambientes mais complexos, ou seja, a politização implica em duas estratégias, a primeira voltada para a regulação das quantidades dos cargos disponíveis para nomeação e, uma segunda que se refere ao ato de nomear em si. Percebemos, pelos resultados, que é, portanto, através da definição da distribuição dos cargos entre os diferentes ministérios que o presidente define como acontecerá as nomeações políticas, gerando oportunidades e constrangimentos àqueles capazes de intervirem na dinâmica da politização (INÁCIO *et al*, 2018).

Portanto, em relação ao total de cargos criados ou remanejados, os resultados são no mesmo sentido da nomeação e mostram que o presidente não utiliza a criação ou remanejamento para cargos no alto escalão como controle de todos os ministros mais distantes, mas na presença de ministros mais distantes com bancadas fortes, têm incentivos de utilizar da criação de cargos como controle político da agenda de governo. A variável de saliência ministerial mostra, da mesma forma como encontrado nos modelos de nomeação, que o presidente cria ou remaneja mais cargos para aqueles ministérios em que a agenda de governo é prioritária para seu governo.

Além disso, os resultados mostram que um presidente muito dependente de outros partidos tem incentivos para utilizar da criação e remanejamento de cargos como estratégia de controle da agenda. Inácio e Neves (2018) argumentam que os presidentes que são mais dependentes de outros partidos na arena legislativa, podem ser menos propensos a utilizar unilateralismo presidencial, com objetivo de evitar que parceiros da coalizão deixem o governo. Porém, os resultados mostram que ele controla a agenda por outras estratégias, como via criação e remanejamento de cargos dentro da estrutura do executivo. Esses resultados nos ajudam a compreender como essas diferentes estratégias entram no cálculo presidencial e como cada uma se relaciona com os esforços presidências de utilização de seus poderes administrativos.

Em relação a variável “Honeymoon”, tanto os modelos que analisaram o total de nomeados quanto a criação e remanejamento de cargos, mostram que o primeiro ano de governo diminui a quantidade a utilização dessas prerrogativas. Essa explicação converge com Lewis (2008), que afirma que, no primeiro ano, o Presidente tem o custo de mapear a estrutura burocrática, o que pode gerar uma diminuição nos quantitativos, e que a partir do segundo ano esses valores sofrem aumento.

Por fim, os resultados trazidos mostram indícios de que os presidentes tendem a nomear SE fiscais quanto maior for a distância ideológica entre o Presidente e ministro, ou seja, na presença de ministros hostis maior a chance de o presidente controlar a agenda de governo nomeando um Secretário Executivo do tipo “fiscal”.

Os resultados vão ao encontro da literatura que analisa mecanismos de controle em sistemas parlamentares que argumenta que os ministros juniores atuam como fiscais da ação dos partidos no gabinete (Thies, 2001). Assim como os achados de Pereira, Praça, Batista e Lopez (2015) que argumentam que uma das estratégias presidenciais utilizadas para monitorar as decisões nos ministérios é definir um nome de sua confiança para a Secretaria Executiva do ministério (SE).

A variável saliência apresentou direção contrária a esperada. Nesse sentido, podemos entender que uma das estratégias do presidente é alocar ministros copartidários em pastas prioritárias para agenda do governo e que por conta disso, o presidente teria menos incentivo a controlar ministérios salientes por meio da nomeação de Secretários Executivos.

Pereira *et al* (2015) argumentaram que ministros com bancadas maiores terão menos SE-fiscais, pois o poder de barganha é maior, e o Presidente teria menos incentivos de monitorá-lo, resultado que corroboram em parte nossos achados que mostram que quanto maior a bancada menor a chance do presidente nomear um Secretário Executivo do tipo “Fiscal”, mas quando o ministro for distante ideologicamente, o tamanho da bancada importa para o cálculo presidencial de monitoramento.

Analisando de uma maneira geral os resultados encontrados, podemos argumentar que os presidentes exercem controle atuando de maneira *ex ante*, regulando o estoque dos cargos de confiança como uma estratégia de controle dos atores capazes de intervirem na dinâmica de nomeação. Além disso, o peso legislativo desses partidos pode ser entendido como fator relevante para o cálculo presidencial para controle de ministros distantes ideologicamente, tanto em relação a utilização de criação de cargos quanto em relação ao ato de nomear em si. Por fim, os resultados apontam para um controle mais ostensivo de parceiros de coalizão mais distantes por meio da nomeação de SE fiscais, reduzindo a influência indesejada de ministros sobre a agenda de governo.

4. O CÁLCULO PRESIDENCIAL NA POLITIZAÇÃO DO EXECUTIVO PARA CONTROLE DA AGENDA GOVERNAMENTAL: CHILE

O objetivo desse capítulo é identificar, a partir da análise das mudanças no arcabouço legal que regula a poderes administrativos de nomeações políticas para o Executivo no Chile, quais foram os principais movimentos dos presidentes para manter sob sua alçada o provimento dos cargos pertencentes ao *Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)*. A partir do modelo analítico apresentaremos a análise empírica conduzida a partir de modelos econométricos e entrevistas e, por fim discutiremos os resultados das análises.

4.1. O poder presidencial de nomeação política no Chile

Como descrito no capítulo 1, a criação do *Sistema de Alta Dirección Pública*, limitou a discricionabilidade de autoridades governamentais, dentre eles os próprios presidentes, na nomeação de postos de alto escalão dentro da burocracia pública. A estrutura do SADP é formada por dois cargos: Cargos Tipo I e Tipo II. Os cargos Tipo I são quadros que estão sob direta subordinação das autoridades políticas e são nomeados por ato do presidente, mesmo passando por processo de seleção meritocrática. Já os cargos Tipo II, são hierarquicamente subordinados aos nomeados para cargos do Tipo I, e ocupam cargos como subdiretores de serviços, diretores regionais ou chefes de unidade e são nomeados pelos ocupantes de cargos Tipo I.

Desde sua criação em 2003 até 2021, foram realizados mais de 8.500 concursos públicos através do SADP. Marengo (2023) mostra que a ampliação do Sistema levou a uma redução de 3.100 para 883 até 2019, o número de cargos nomeados livremente pelas autoridades políticas, reduzindo substancialmente o poder discricionário de politização. Ou seja, a implementação do SADP, foi uma mudança institucional que reduziu o espaço de politização presidencial para burocracia pública de alta direção.

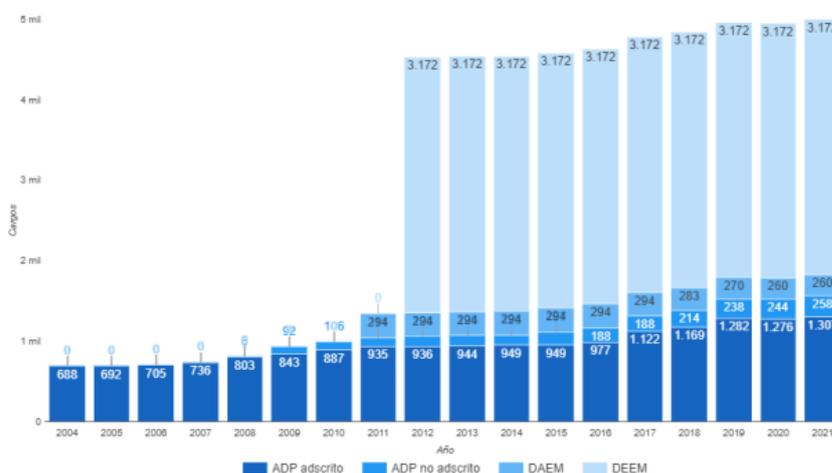
A implementação do SADP foi incremental, com a inclusão progressiva de serviços, cujas nomeações passaram a ser definidas a partir dessa nova estrutura. Ao longo dos anos o Sistema foi aprimorado e novos cargos foram sendo incluídos, como mostrado no capítulo anterior.

Tabela 5 - Número de concursos realizados pelo SADP, por mandato presidencial

Mandato	Total de Concursos realizados	Total de concursos – Tipo I	Total de concursos – Tipo II
Lagos I (2004 – 2005 ⁵¹)	103	17	85
Bachelet I (2006-2010)	845	124	721
Piñera I (2010-2014)	1298	234	1064
Bachelet II (2014-2018)	1355	220	1135
Piñera II (2018-2022)	1528	281	1247

Fonte: Elaboração própria (2023). DNSC, 2023.

No primeiro ano de operação do SADP ocorreram apenas seis concursos do Tipo I e dez do Tipo II. Mas, como programado pela legislação, o número de concursos realizados aumentou à medida que foram incluídos novos serviços no Sistema, como pode ser observado na tabela acima.

Gráfico 16 - Evolução no número de cargos do *Sistema de Alta Dirección Pública* (CHILE: 2004-2020)

Fonte: Dazarola, 2021.

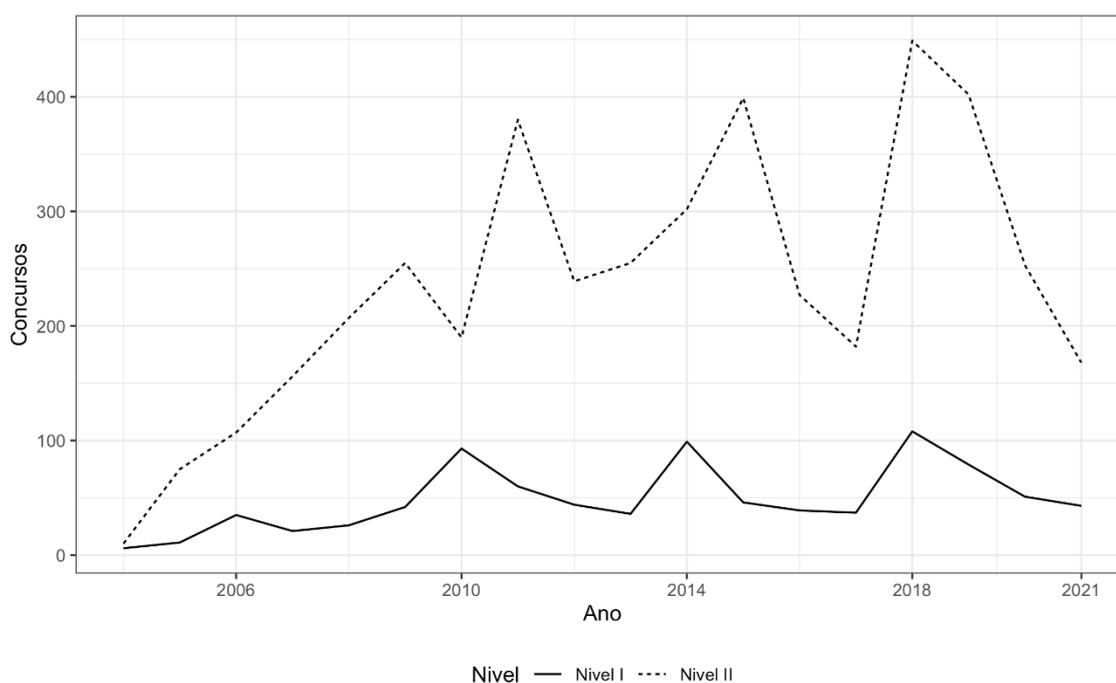
O número total de cargos da SADP, em 2021, era de 4.997, sendo que 63,48% correspondem a Diretores de Estabelecimentos de Ensino Municipal (DEEM) e Jefes Ensino (DAEM), incorporados ao sistema em 2012. Desse total 144 cargos eram do Tipo I e 1.163 cargos do Tipo II. Ou seja, os cargos de maior poder decisório se encontram em menor

⁵¹ Os primeiros concursos do SADP se deram em 2004, por isso, para o governo Lagos consideramos o número de concursos nos anos 2004 e 2005.

número, já os cargos de menor nível hierárquico, que tem menor responsabilidade gerencial, se encontram em maior número e mais dispersos dentro da estrutura burocrática.

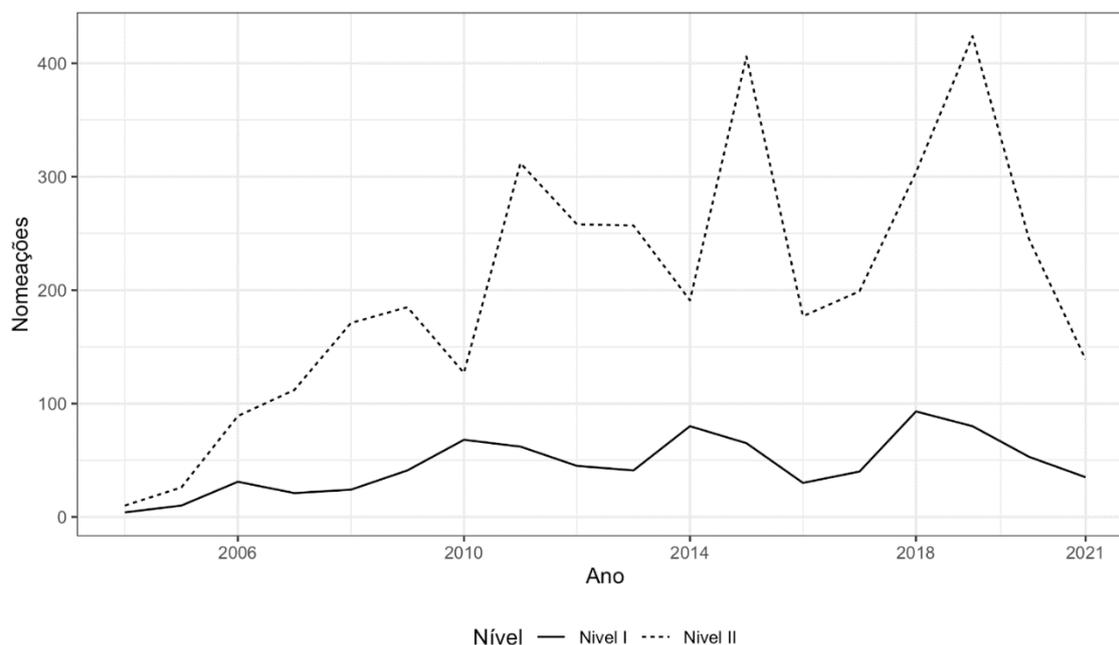
Percebe-se por meio da análise dos dados de concursos realizados, que o provimento de cargos de Tipo II, de segundo nível dentro SADP e que são providos por chefes de serviço, apresentou seus picos no segundo ano de um novo mandato presidencial e os concursos para provimento de cargos do Tipo I, que são de responsabilidade de provimento pelos presidentes, tem seu pico no primeiro ano de um novo mandato. A rotatividade nos cargos Tipo I no início de mandato demonstra que, por mais que o SADP seja um sistema que tem como objetivo diminuir a discricionariedade no provimento dos cargos de alta gestão, a lealdade e a confiança seguem sendo fatores importantes para decidir sobre a permanência dos nomeados.

Gráfico 17 - Número de concursos DO SADP realizados por Tipo e por ano (Chile: 2004-2021)



Fonte: Elaboração própria (2023). DNSC, 2023.

Gráfico 18 - Número de nomeações resultantes de concursos do SADP, por Tipo e por ano (Chile: 2004-2021)

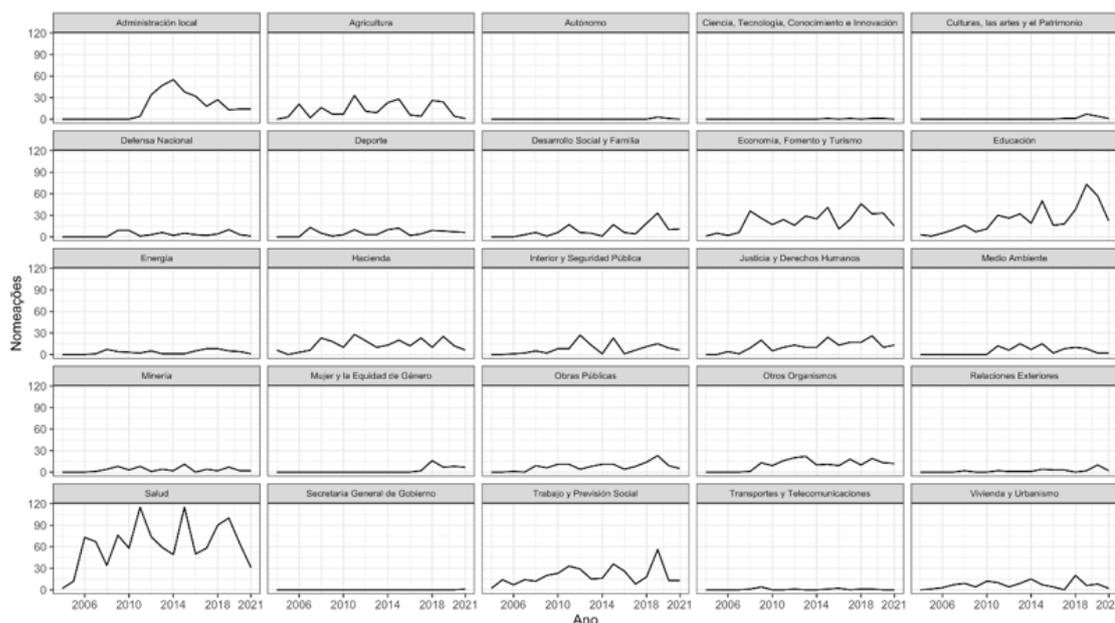


Fonte: Elaboração própria (2023). DNSC, 2023.

Houve uma variação do número de nomeações feitas por ministério ao longo dos anos. Pode-se perceber que os quantitativos de ocupantes de cargos do Tipo I e II não foram constantes ao longo do tempo e que houve variações entre os ministérios, assim como entre os mandatos presidenciais.

O ministério que apresentou o maior número de nomeações foi o ministério da Saúde, seguido pelo ministério da Educação. No caso deste último, esse resultado derivou de uma alteração no sistema em 2012, que adicionou os cargos de Diretores e Chefes de Ensino ao SADP, que são cargos classificados como Tipo II. É interessante notar que, de uma maneira geral, as oscilações nas nomeações seguiram um mesmo padrão, com picos nos primeiros e segundos anos de mandato presidencial.

Gráfico 19 - Número de nomeações em cargos Tipo I e Tipo II, por órgão e por ministério (Chile: 2004-2021)



Fonte: Elaboração própria (2023). DNSC, 2023.

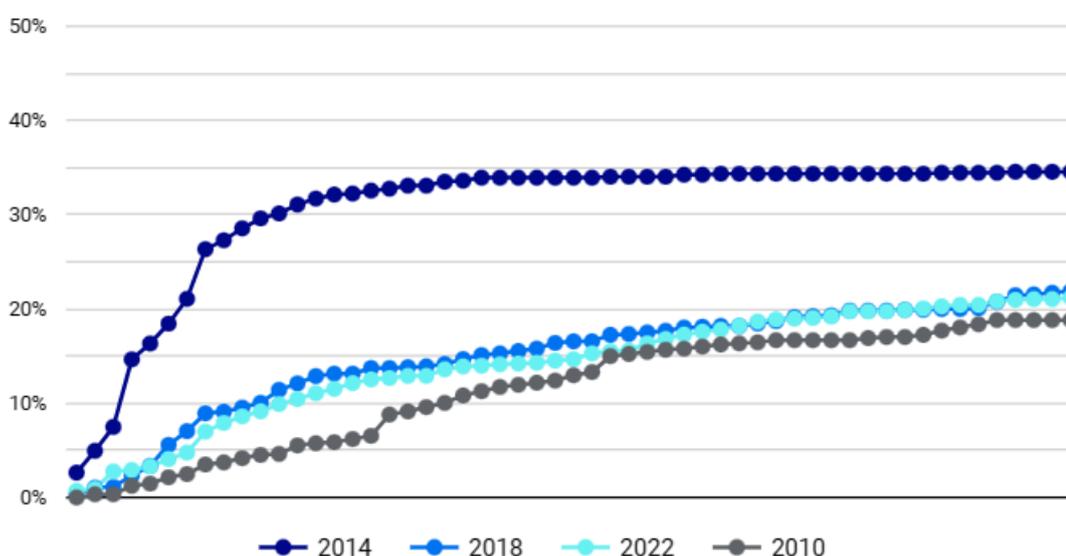
Conforme discutido no capítulo 2, as renúncias não voluntárias, que são a solicitação de exoneração feita pela autoridade habilitada a realizar a nomeação, são uma alternativa possível para o presidente influenciar as nomeações para cargos no Executivo.

La renuncia no voluntaria es ejercida por la autoridad habilitada para realizar el nombramiento del directivo ADP y puede estar motivada por la baja o nula identificación política del directivo con el gobierno y/o un desempeño deficiente reflejado en un bajo cumplimiento del convenio de desempeño. También puede incluir a directivos que desean desvincularse voluntariamente de sus cargos pero que acuerdan con su superior la renuncia no voluntaria (DAZAROLA, 2021, p. 8).

Os percentuais dessas renúncias ao longo dos anos variaram, indicando que a mudança de coalizão governamental gera desvinculações significativas. Em 2014, no segundo mandato de Bachelet, o patamar de desvinculações chegou a aproximadamente 35%, que é um nível de rotatividade relativamente alta. Ou seja, os presidentes e demais autoridades políticas usaram da possibilidade de desvinculação baseada na falta de confiança política.

Percebemos que a taxa de desvinculações foi influenciada pela alternância da coalizão governamental. É importante lembrar que ao solicitar as renúncias, as autoridades políticas abriram espaço para nomeações de caráter provisório ou transitório (PyT) e poderiam nomear livremente essas pessoas, que se manteriam no cargo por um período de um ano, sem passar pelo processo seletivo do SADP.

Gráfico 20 - Comparação do percentual de renúncias não voluntárias, por mês, de cargos Tipo I e II, (Chile: 2010, 2014, 2018 e 2022)



Fonte: Informe de Egresos Alta Dirección Pública (2022).

Essa alternativa disponível aos presidentes para lidar estrategicamente com as nomeações após o SADP sofreu restrições a partir da reforma aprovada em 2016. Essa mudança impactou o volume de solicitações de renúncias não voluntárias e ajudam a explicar a tendência de queda dessas desvinculações nos anos de 2018 e 2022.

Dazarola (2021) mostrou que os cargos Tipo I tiveram maiores taxas de desvinculações do que os cargos de Tipo II. Vale lembrar que esses cargos possuem menor nível gerencial e menor influência nas decisões políticas dos ministérios. Por conta disso, parecem sofrer menos interferência política, no sentido de substituir os nomes selecionados pelo Sistemas, para que pessoas mais próximas das autoridades nomeantes ocupem esses cargos.

Em relação à possibilidade de declarar os concursos desertos nos cargos do Tipo I e Tipo II, podemos perceber que a maior parte desses eventos aconteceram durante a gestão Piñera, no segundo e último ano de mandato, 2011 e 2013 respectivamente. No primeiro ano de mandato, Piñera nomeio muitos ministros independentes o que gerou conflito com o partido da sua base congressual, a UDI, e o levou a partir de 2011a incorporar ao gabinete nomes importantes da UDI.

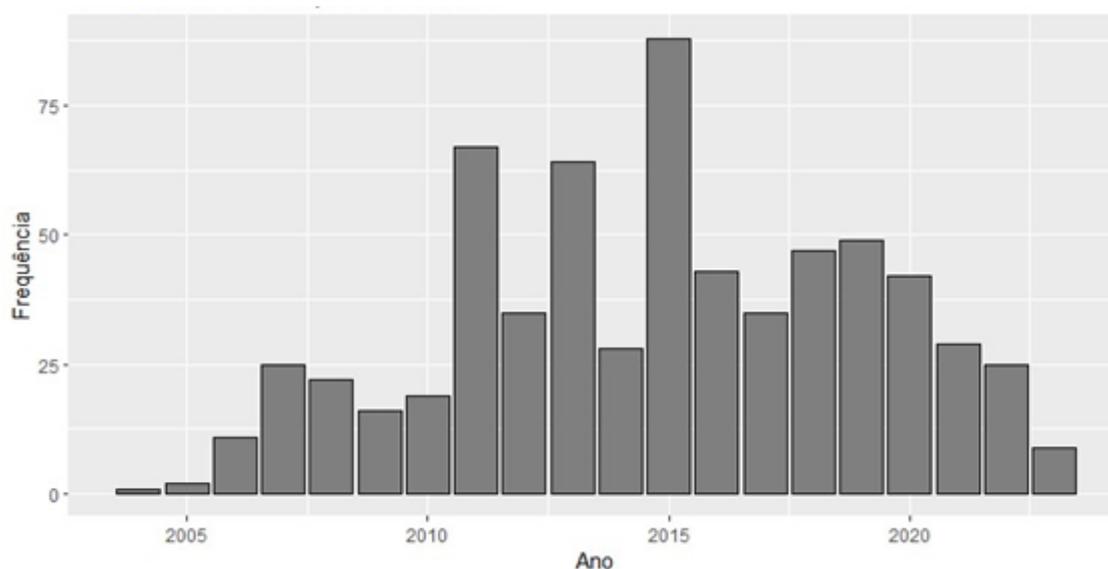
O segundo governo Bachelet também utilizou de forma mais recorrente a declaração de concursos desertos, sobretudo em 2015, que foi o segundo ano do governo. O segundo

mandato de Bachelet incluiu o PC na coalizão governista, formando um gabinete mais heterógeno e que apresentou mais conflitos intra-coalizão, como descrevem os entrevistados:

“O primeiro governo foi difícil por ser uma primeira presidente mulher, porque temos um sistema muito patriarcal, houve tensões em certas temáticas, principalmente em relação a temática de gênero implementada pela presidente. No segundo governo foi uma disputa mais política, porque foi uma coalizão mais ampla, que tinha a Democracia Cristã até o PC. Isso, historicamente foi algo inovador, porque a Democracia Cristã sempre foi antagonista ao PC, e o PC sempre esteve fora do governo e se incorpora nesse momento justamente porque foi um governo mais de reformas. A Concertación havia perdido a eleição em 2010 e era um programa mais amplo, mais ambicioso. Aí teve tensão entre a centro-esquerda, o centro e a esquerda. Houve mais disputa política e mais trocas de gabinete” (Tradução própria. Entrevistado nº 1).

“Por exemplo, foi muito difícil colocar a temática do aborto no último governo. O PDC deu uma grande liberação para as mulheres do partido e assim se aprovou o programa e posteriormente gente desse partido afirmou que esse não foi o acordo e que não havia lido o programa. É mais fácil quando as coalizões são mais próximas. São casos mais específicos para assuntos de maior relevância, como de gênero que era um tema importante para a presidência” (Tradução própria. Entrevistado nº 2).

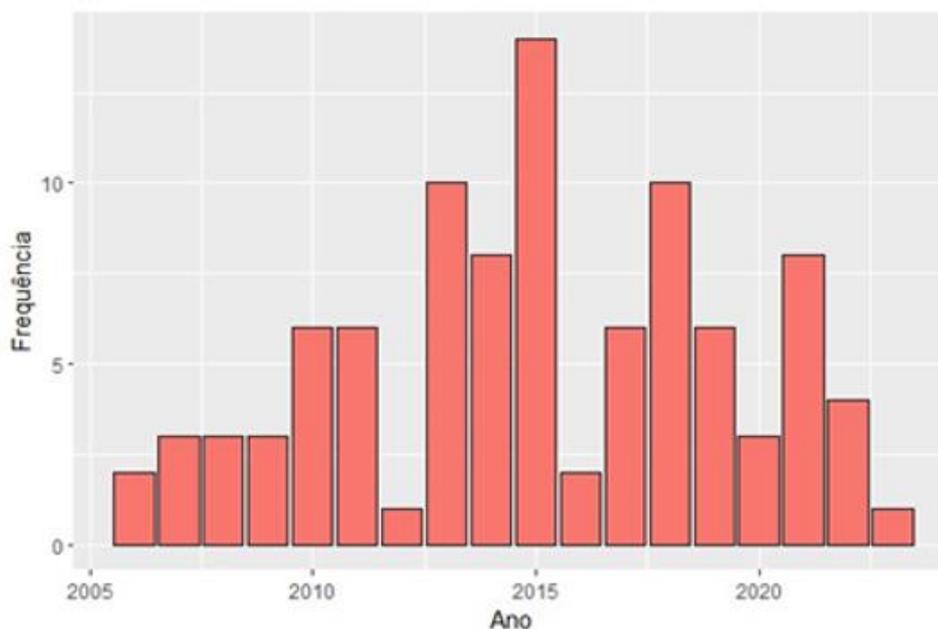
Gráfico 21 - Número de concursos realizados em cargos Tipo I e Tipo II declarados desertos por autoridade (Chile: 2004 – 2023)



Fonte: Elaboração própria (2023).

Em relação aos concursos declarados desertos do Tipo I, ou seja, quando a autoridade responsável pela nomeação, nesse caso o próprio Presidente, não nomeia nenhum nome constante na lista entregue pelo SADP e deixa o cargo vacante, percebemos que em 2015 temos um pico, que aconteceu de maneira preponderante nos ministérios de *Vivienda y Urbanismo* e de *Salud*.

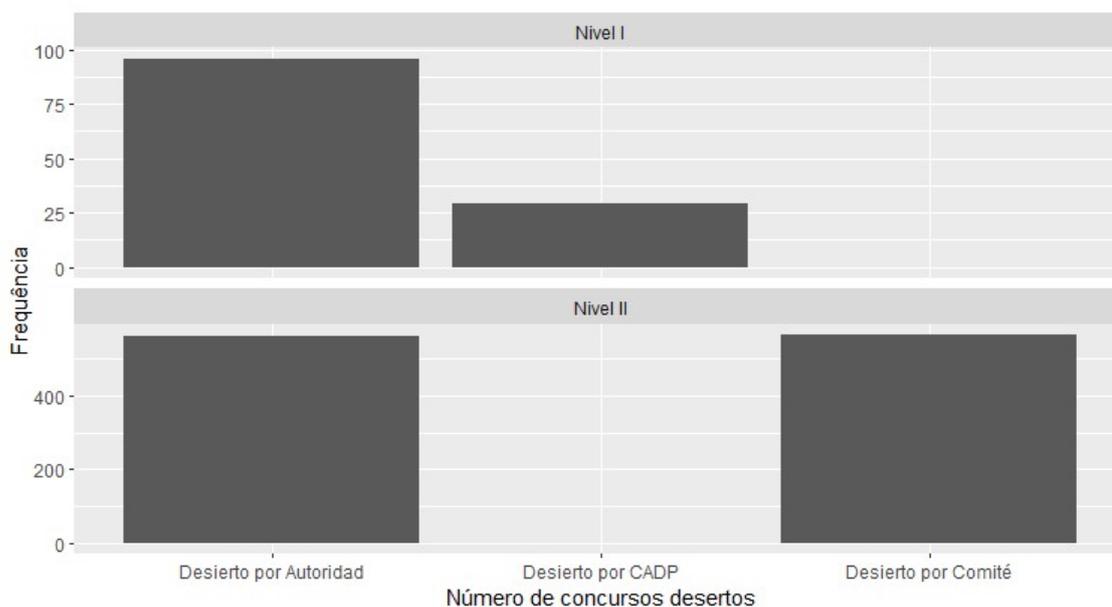
Gráfico 22 - Concursos para cargos Tipo I declarados desertos pelo presidente (Chile: 2004-2023)



Fonte: Elaboração própria (2023).

Os concursos podem ser declarados desertos tanto pelo CADP, que é responsável por organizar o processo de seleção e formar uma lista tríplice; pelo Comitê, que também é o órgão responsável por organizar os processos de seleção para os cargos Tipo II e, por fim, pela autoridade nomeante. No caso dos cargos Tipo I, o responsável é o presidente. Para os cargos Tipo II, são os Chefes de Serviço. Porém, verificamos que a maior parte dos concursos foram declarados desertos pela própria autoridade responsável pela nomeação. Ou seja, para cargos Tipo I, o presidente foi o principal responsável por declarar concursos desertos e não nomear nenhum selecionado para compor a lista tríplice.

Gráfico 23 - Número total de cargos Tipo I e Tipo II declarados desertos, por diferentes atores (CADP, Presidentes, Comitê) (Chile: 2004-2023)



Fonte: Elaboração própria (2023).

4.2. Estratégias de politização no presidencialismo de coalizão chileno

Como argumentado anteriormente, nós propomos um conceito de politização ampliado. Argumentamos que o presidente pode utilizar de outros poderes administrativos para além da nomeação e remoção, em sistemas institucionais mais complexos, o que designamos também como estratégias de politização.

O argumento-chave desenvolvido nesta tese é de que a estratégia presidencial de nomeação de pessoas para altos cargos do governo varia em função das características dos gabinetes de coalizão e tem o objetivo de reduzir a influência indesejada de parceiros de gabinete. A pergunta de pesquisa que orientou o trabalho foi: Por que variam as estratégias presidenciais de politização do Executivo com fim de manter o controle da agenda governamental?

Para responder a essa questão, a pesquisa foi conduzida com foco em três diferentes estratégias presidenciais de politização, discutidas na seção anterior. Elas descrevem diferentes cálculos presidenciais no uso das nomeações políticas. Elas são utilizadas como variáveis dependentes e seus indicadores operacionais serão utilizados na análise empírica das estratégias de politização utilizadas pelos presidentes chilenos, entre 2004 e 2017. Este recorte

temporal compreende os mandatos de três presidentes, posicionados em diferentes posições no espectro ideológico, oferecendo variações nas características das coalizões de governo que são importantes para testar as nossas hipóteses.

Argumentamos que após a implementação do *Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)*, os presidentes chilenos responderam aos constrangimentos institucionais impostos pelo sistema, que limitavam sua atuação em relação ao provimento de cargos do Tipo I, por meio de alguns mecanismos institucionais que serão analisados como estratégias de politização. Em face a esses novos constrangimentos as restrições para nomear seus agentes, os presidentes conseguiam moldar as nomeações e interferirem na formação da burocracia pública lidando estrategicamente como as novas regras de seleção para cargos sobre a sua esfera de decisão.

As estratégias de politização podem ser assim descritas:

Tabela 6 – Estatísticas descritivas Variáveis Dependentes, Chile

Variáveis dependentes	N	sd	median	min	Max
Declaração de concursos desertos	275	0.6224723	0	0	6
Solicitação de renúncias não voluntárias	275	1.6067459	0	0	20

Fonte: Elaboração própria (2023).

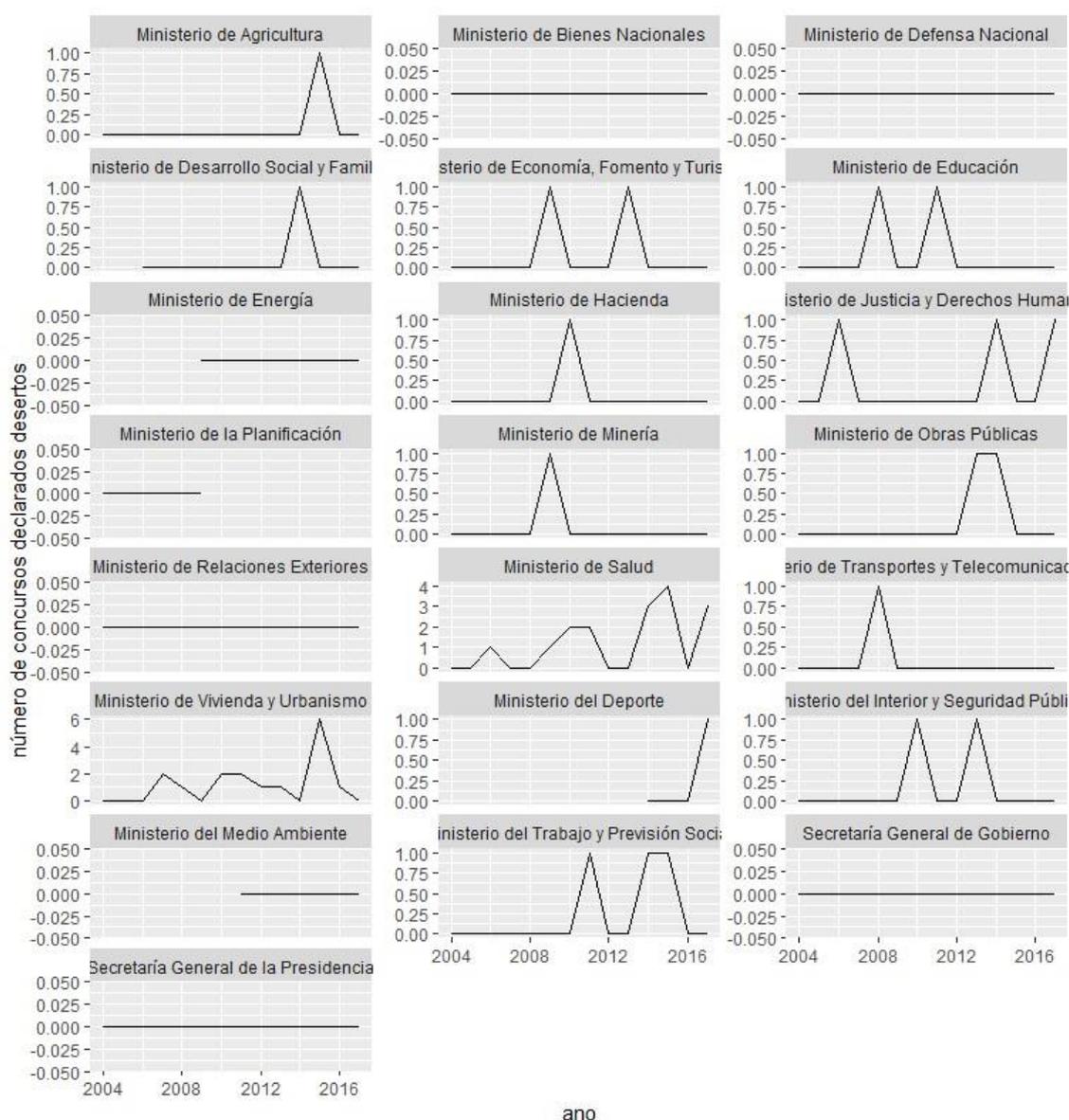
(i) Uso estratégico do poder de declarar deserto os concursos para os cargos do Tipo I.

Os dados foram acessados por meio do Portal de Transparência da *Dirección Nacional del Servicio Civil - DNSC* e se referem aos anos entre 2004 e 2017.

No governo Lagos (2004 a 2006), nos primeiros anos de vigência do SADP, não encontramos nenhum concurso declarado deserto por autoridade. Tanto no primeiro governo Bachelet, quanto no primeiro mandato de Piñera (2010 a 2014), ocorreram eventos de concursos declarados desertos nos ministérios, porém esses eventos aconteceram de forma muito residual, variando entre um ou dois concursos declarados desertos pelos presidentes para cargos Tipo I dentro dos ministérios. O maior número de concursos desertos foi encontrado no segundo mandato da presidente Bachelet (2006 a 2010), em dois ministérios: *Salud e Vivenda y Urbanismo*.

Alguns pontos são importantes para essa análise. Percebemos que o uso dessa ferramenta pelos presidentes acontece de maneira contida quando observados a distribuição desses eventos nos ministérios, isso pode ter relação com o fato dos concursos realizados pelo SADP serem fontes constantes de questionamentos pela imprensa, já que as realizações de todos os processos de seleção geram gasto público e envolvem diversos atores no processo, entre candidatos à vaga, membros do CADP, empresa de seleção. O que pode levar os presidentes a utilizar de forma muito cautelosa suas prerrogativas de anular tais concursos. Mas, percebemos que quando usada essa prerrogativa, ela varia entre os ministérios ao longo dos anos e entre os mandatos presidenciais.

Gráfico 24 - Número de concursos declarados desertos para cargos Tipo I, por ministério (Chile: 2004-2017)



Fonte: Elaboração própria (2023).

(ii) A solicitação de renúncias voluntárias pelo presidente é a segunda estratégia de politização a ser analisada no caso chileno. Iremos analisar as variações no número total de renúncias não voluntárias para cargos do Tipo I, dentro dos ministérios, como indicador do uso dessa estratégia pelo presidente.

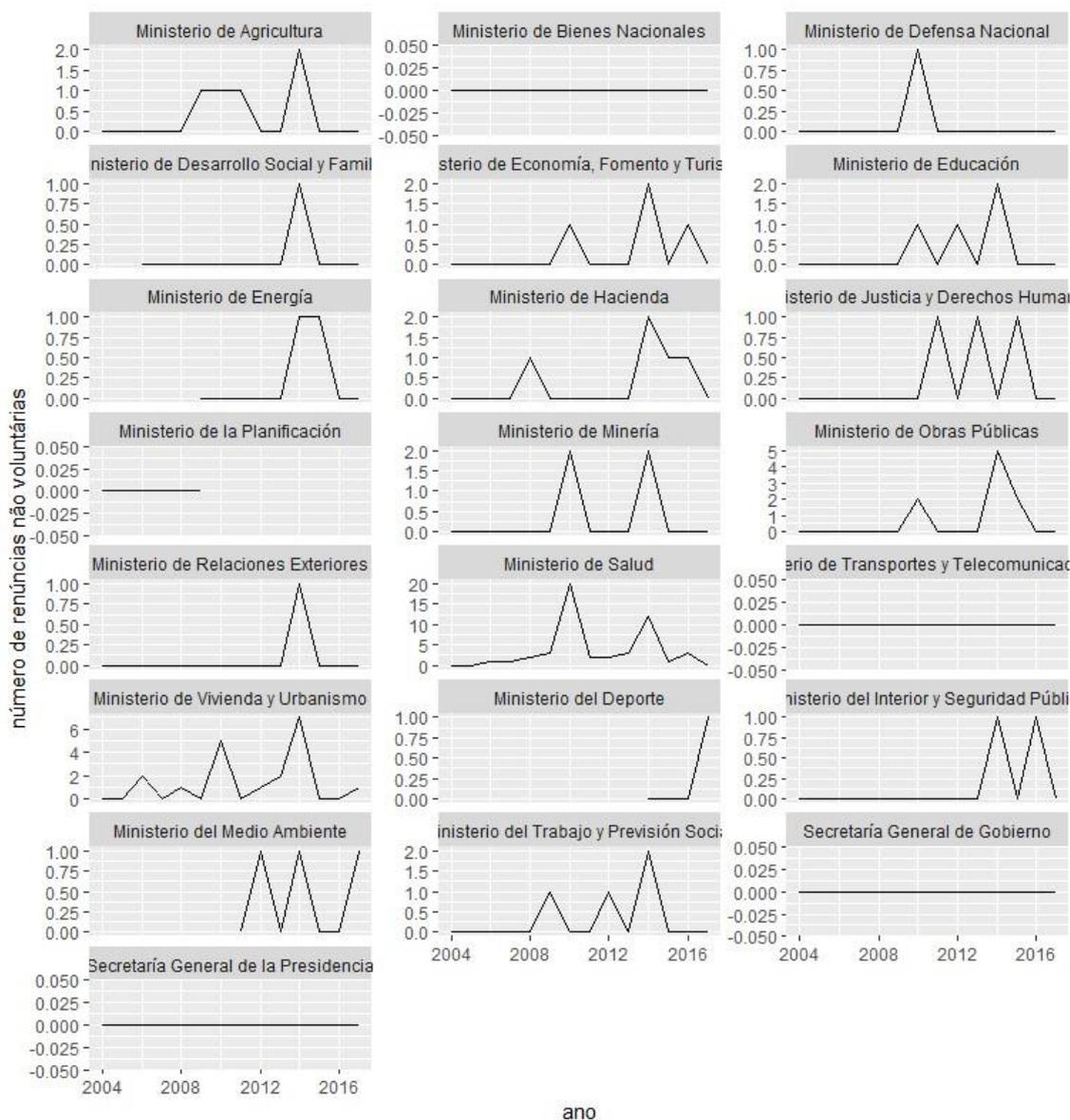
Os dados foram solicitados por meio da *Ley de Transparencia* e disponibilizados pela *Dirección Nacional del Servicio Civil-DNSC* e se referem aos anos entre 2004 e 2017.

Os maiores números de solicitações de renúncias não voluntárias para cargos Tipo I foram encontrados também no segundo mandato da presidente Bachelet e no primeiro Piñera, em dois ministérios: *Salud, Vivienda y Urbanismo*.

una alta incidencia de los sectores de salud y vivienda que explican más del 42% de las renuncias no voluntarias” (Paris: 245). En 2018 el 56,3% de los egresos corresponde a los directores de los Servicios de Salud y Directores Regionales de los Servicios de Vivienda y Urbanismo, y algo más del 42% de las desvinculaciones por renuncias no voluntarias (Paris: 245) (DAZAROLA, 2021, p. 9).

Para os demais mandatos, eventos de solicitação de renúncia não voluntária aconteceram dentro dos ministérios, mas com menor intensidade. É importante lembrar que existem constrangimentos para solicitação de renúncias, como o pagamento de indenizações aos funcionários nomeados e justificativa formal do pedido ao sistema, o que faz com que a utilização desse instrumento tenha um maior custo aos presidentes. Mas, podemos perceber que esses eventos variam entre ministérios ao longo dos anos, e entre mandatos presidenciais.

Gráfico 25 - Número total de renúncias não voluntárias, por ministério (Chile: 2004-2017)



Fonte: Elaboração própria (2023).

(iii) O uso de Subsecretários ministeriais como “fiscais” dos ministros.

Um Subsecretário (SE) será agente do presidente em um dado ministério, ou seja, “Fiscal” do ministro, de acordo com as combinações entre a filiação partidária do ministro da pasta e do SE:

Tabela 7 – Combinação Subsecretários do tipo ‘Fiscais’, Filiação partidária Ministro - Subsecretário

Combinação	Ministro	Secretário Executivo
A	Filiado a outro partido, exceto partido do presidente.	Partido do Presidente
B	Filiado a outro partido, exceto partido do presidente.	Sem filiação partidária
C	Sem filiação partidária	Partido do Presidente

Fonte: Elaboração própria (2023).

Foram utilizados dados referentes aos Subsecretários e a sua filiação partidária disponibilizada por meio do conjunto de dados sobre subsecretários chilenos (1990-2022) de Bustamante e Olivares (2023)⁵². Alguns ministérios possuem dois ou três Subsecretários, para esses casos consideramos a subsecretária da temática principal do ministério. Em relação ao Ministério da Defesa Nacional, foi considerada a subsecretária de Guerra, pois ela permaneceu presente em todos os diferentes mandatos.

A análise do perfil dos nomeados para cargos de Subsecretários no Chile tem que ser feita com cautela. Como argumentado pela literatura (AVENDAÑO; DÁVILA, 2012; BUSTAMANTE; OLIVARES, 2023) e reforçado durante as entrevistas realizadas, durante os governos da Concertación havia um sistema de negociação e distribuição dos cargos de ministros e subsecretários entre os partidos do gabinete, que levava em conta o equilíbrio entre eles.

“Era um segundo equilíbrio que se dava com os subsecretários desses ministérios, por exemplo, se a Democracia Cristã, tinha o ministro do interior, o PS ou PPD ficavam com a subsecretária desse ministério. Se a Secretaria da Presidência era socialista a subsecretária seria da Democracia Cristã. Então, essa era a lógica. Isso até Bachelet um. Piñera assume outra lógica, porque Piñera fez um primeiro gabinete sem os partidos, era um gabinete com o empresariado, que fracassou, e logo teve que incorporar partidos, mas eram dois partidos dominantes, então tem outra lógica. Bachelet dois é outra coalizão porque ingressa o PC e o ministro do Interior dessa época tinha uma lógica de nomear o subsecretário por indicação parlamentar, por solicitação dos parlamentares, porque já estava ocorrendo uma crise no sistema político e a partir daí o sistema se fragmenta e passa a ser negociação quase que um a um, e isso desestabiliza os partidos políticos” (Tradução própria. Entrevistado nº 3).

⁵² GONZÁLEZ-BUSTAMANTE, B.; OLIVARES, A. (2023). Conjunto de dados sobre subsecretários chilenos (1990-2022) (2.1.4 -- Grama errante) [Conjunto de dados]. Zenodo. Disponível em: <<https://doi.org/10.5281/zenodo.7700095>>

Ao longo dos mandatos foram se ampliando o rol de ministérios que nomearam Subsecretários com o perfil de “Fiscal”. Em relação ao governo Lagos, todos os Subsecretários considerados “Fiscais”, se enquadraram na combinação A, sendo que os ministros eram filiados ao PDC e ao PS. É interessante notar que entre 2004 e 2005, na presença de ministros do mesmo partido do presidente, PPD, os Subsecretários eram todos filiados ao PDC.

No primeiro governo Bachelet, percebemos também a preponderância da combinação A e com menor incidência a combinação B. Em todos os ministérios em que se encontrou a combinação A ou B, o ministro era filiado ao PDC, a única exceção foi no Ministério de Energia, no qual o ministro era filiado ao PPD. Assim, como no governo Lagos, nos ministérios em que os ministros eram do partido da presidente, PS, os Subsecretários eram filiados a outros partidos da coalizão, sendo majoritariamente filiados ao PDC, ou seja, não foram encontrados casos em que o presidente nomeou o ministro e o Subsecretário do seu próprio partido.

No governo Piñera, essa situação se altera e encontramos um equilíbrio entre a combinação A e B, com muitos Subsecretários sem filiação partidária e em praticamente todos os casos o ministro era filiado a UDI, com apenas duas exceções. Em relação aos ministérios liderados por ministros do partido do presidente, RN, há uma mudança considerável durante o governo Piñera. Ministérios como do *Interior y Seguridad Pública*, *Secretaría General de Gobierno*, *Ministerio de Desarrollo Social y Familia*, tiveram em algum momento Ministros e Subsecretários do mesmo partido do presidente, controlando o primeiro e segundo escalão ministerial, sem compartilhar poder com parceiros da coalizão.

Por fim, no segundo governo Bachelet, há novamente uma predominância da combinação A. Porém percebe-se um equilíbrio maior entre ministros filiados ao PPD, PDC e PRSD, assim como um número maior de Subsecretários sem filiação partidária, quando comparado ao seu primeiro mandato. Nos ministérios em que o Ministro era filiado ao partido da presidente, PS, se manteve o padrão do seu primeiro mandato, com uma única exceção, na *Secretaría General de la Presidencia*, no ano de 2017, no qual Ministro e Subsecretário eram filiados ao PS.

4.3. Variáveis independentes: operacionalização

As variáveis independentes apontadas para esse trabalho e apresentadas no modelo analítico tem como objetivo analisar como as coalizões, a sua composição e dinâmica, podem

influenciar a utilização das estratégias presidenciais de politização pelos presidentes. As características da coalizão de governo são mobilizadas como variáveis independentes e foram mensuradas da seguinte forma no caso do Chile:

Tabela 8 - Estatísticas descritivas Variáveis Independentes, Chile⁵³

variáveis	N	Sd	median	Min	max
Distância ideológica	275	0.8853055	0.8771033	0	4.13
Bancada	275	8.5327100	12.5000000	0	30.8
Dependência	275	4.5732264	76.0000000	66	77
Centralização	275	2.4838055	7.0000000	2	9

Fonte: Elaboração própria (2023).

(i) Diferença ideológica entre o partido do Presidente e o Partido do ministro:

A distância ideológica entre o partido do presidente e o partido do ministro foi calculada utilizando a metodologia utilizada por Melo e Nunes (2009). Utilizamos os dados do Parliamentary Elites in Latin America Observatory (PELA)⁵⁴. O projeto aplica *survey* com parlamentares em 18 países em diferentes anos sobre uma ampla gama de questões. Os dados disponíveis para o caso do Chile abrangem o período de 1998-2018 e nós utilizamos os dados do período legislativo 2002-2006, 2006-2010, 2010-2014 e 2014-2018. Optou-se por definir a posição ideológica de cada partido com base em uma média obtida a partir de três questões que mensuram o posicionamento ideológico dos partidos e dos parlamentares: (i) Classificação de um conjunto de partidos que não o seu; (iii) Posicionamento individual - Autoclassificação; (ii) Classificação do seu próprio partido. Após calcular a média da posição ideológica para cada partido, subtraímos o valor da posição encontrada para o partido do presidente pelo valor obtido para o partido do ministro e, por fim, foi tirado o módulo do resultado da subtração por conta dos valores negativos.

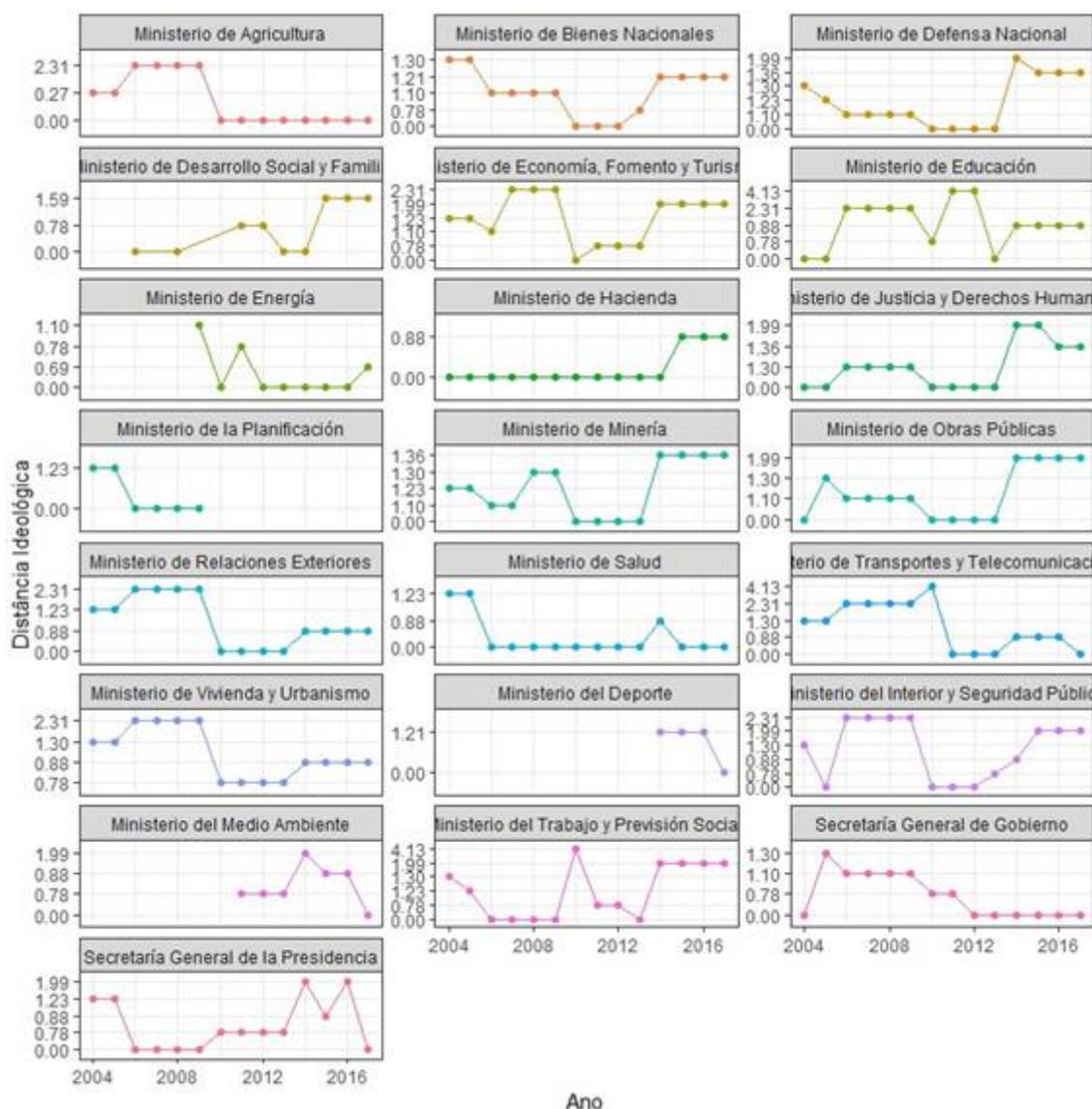
Percebemos que há variação do indicador construído de distância ideológica entre o partido do presidente e o partido do ministro, entre os ministérios e entre os diferentes

⁵³ Não foram reportados os dados descritivos da variável Prestígio por ser uma variável categórica. Optou-se por descrever de forma mais detalhada na seção que analisa a respectiva variável.

⁵⁴ Alcántara M. (dir.) Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1994-2021).

mandatos presidenciais. Ministérios como Saúde e Fazenda ficaram a maior parte do tempo com ministros ideologicamente próximos do presidente, já ministérios como Educação e Transportes apresentaram os maiores indicadores de distância ideológica entre o ministro da pasta e o presidente.

Gráfico 26 - Distância ideológica do partido do Presidente em relação ao partido do ministro, por ministério (Chile: 2004-2017)



Fonte: Elaboração própria (2023).

(ii) Prestígio ministerial:

Para o caso do Chile, utilizamos a medida de prestígio ministerial para mensurar qual o “valor” do ministério para os atores políticos. Os dados disponibilizados por Nyrup e Bramwell (2020) contém um conjunto de informações sobre membros de gabinetes em 177

países durante o período de 1966 a 2016⁵⁵. Os autores identificam o prestígio de um ministério usando uma tipologia tripla fornecida por Krook e O'Brien (2012), que utilizam critérios como sua visibilidade, o seu controle de políticas e o seu acesso a recursos, para classificar o prestígio da pasta em três categorias: Low, Medium e High.

Krook e O'Brien, 2012 definem ministérios de “alto prestígio” os que possuem alta visibilidade e controle significativo sobre a política, sendo as pastas da Defesa, Finanças, Relações Exteriores e Assuntos Internos. Os ministérios considerados de “médio prestígio”, em contraste, controlam recursos financeiros significativos, mas tinham menor estrutura e visibilidade, abrangendo ministérios como Agricultura, Educação, Planejamento e Transportes. Os ministérios de “baixo prestígio”, por fim, caracterizavam-se pela falta de recursos, referindo-se a ministérios como Cultura, Esportes e Turismo (KROOK; O'BRIEN, 2012, p. 842).

Utilizando como parâmetro a classificação geral realizada por Krook e O'Brien, 2012, descrita acima, Nyrup e Bramwell (2020) classificaram os ministérios chilenos, como reportado pelo quadro abaixo.

Quadro 11 - Classificação da variável Prestígio, por ministério (Chile:2004-2017)

Classificação - Prestígio	Ministério
Alto	Ministerio del Interior y Seguridad Pública Ministerio de Relaciones Exteriores Ministerio de Defensa Nacional Ministerio de Hacienda Secretaría General de la Presidencia Ministerio de la Planificación Ministerio de Desarrollo Social y Familia
Médio	Ministerio de Educación Ministerio de Salud Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Ministerio del Trabajo y Previsión Social Ministerio de Agricultura Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

⁵⁵ Para o ano de 2017, consideramos a mesma classificação utilizada para o ano 2016.

	<p>Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones</p> <p>Ministerio de Minería</p> <p>Ministerio de Obras Públicas</p> <p>Ministerio de Vivienda y Urbanismo</p> <p>Secretaría General de Gobierno</p> <p>Ministerio de Bienes Nacionales</p> <p>Ministerio de Energía</p> <p>Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones</p> <p>Ministerio del Medio Ambiente</p>
Baixo	<p>Ministerio del Deporte</p>

Fonte: Elaboração própria (2023).

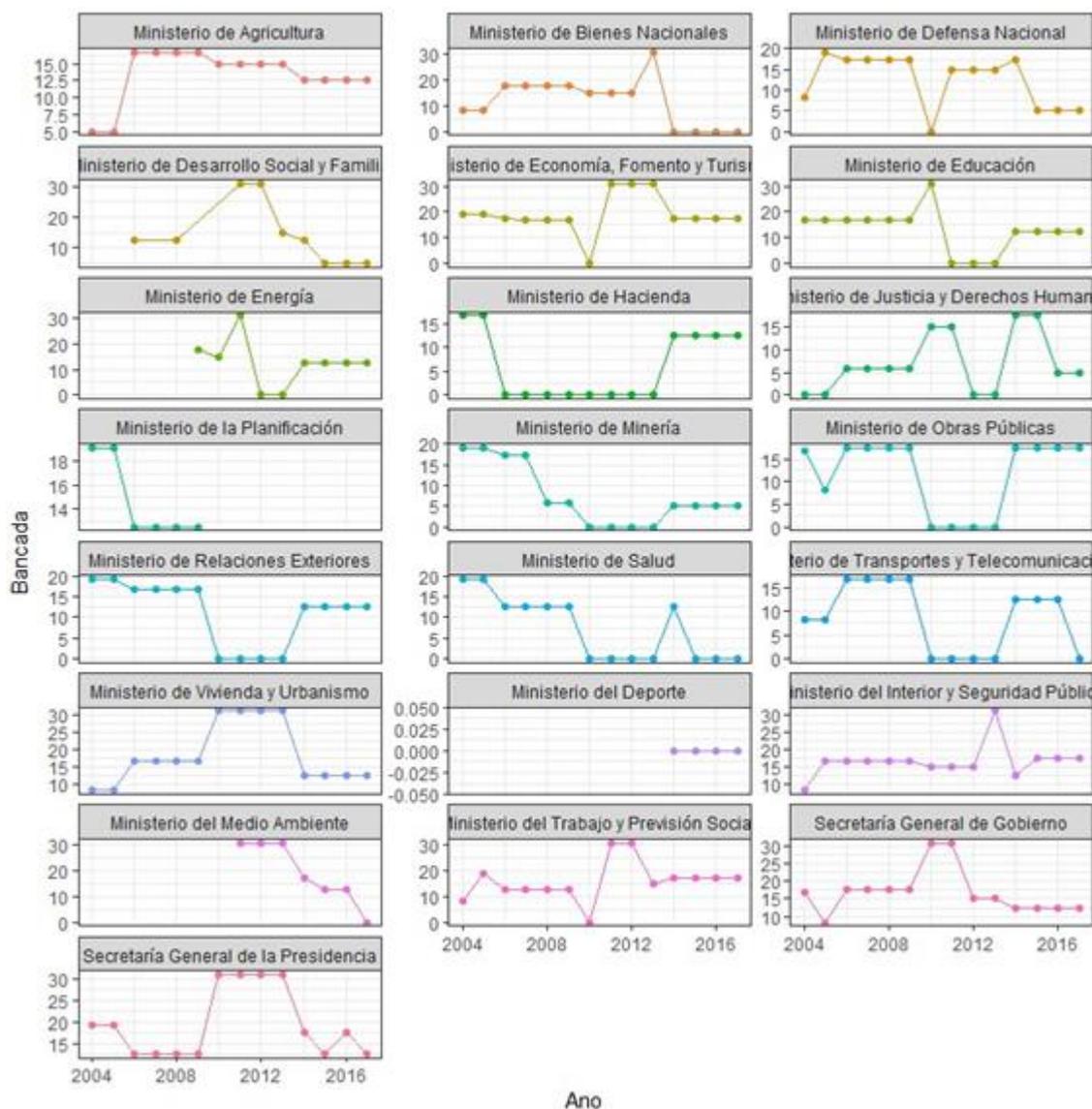
É importante ressaltar que o tipo de prestígio do ministério não variou por ano e nem por diferentes mandatos.

(iii) Bancada legislativa do partido do ministro na Câmara

A variável “Bancada” foi construída utilizando a mesma metodologia descrita para o caso brasileiro, o percentual das cadeiras legislativas do partido do ministro em relação ao total de cadeiras legislativas da Câmara dos Deputados, referente a cada ano. Utilizamos dados abertos⁵⁶ referentes as eleições parlamentares e executivas de 1989 a 2023.

⁵⁶ O DecideChile é uma plataforma de visualização e análise de dados focada em questões públicas. Criado pela Unholster, empresa de BigData, Data Science e desenvolvimento de software. <https://live.decidechile.cl/>

Gráfico 27 - Bancada legislativa do partido do ministro na Câmara dos Deputados, por ministério (Chile: 2004-2017)



Fonte: Elaboração própria (2023).

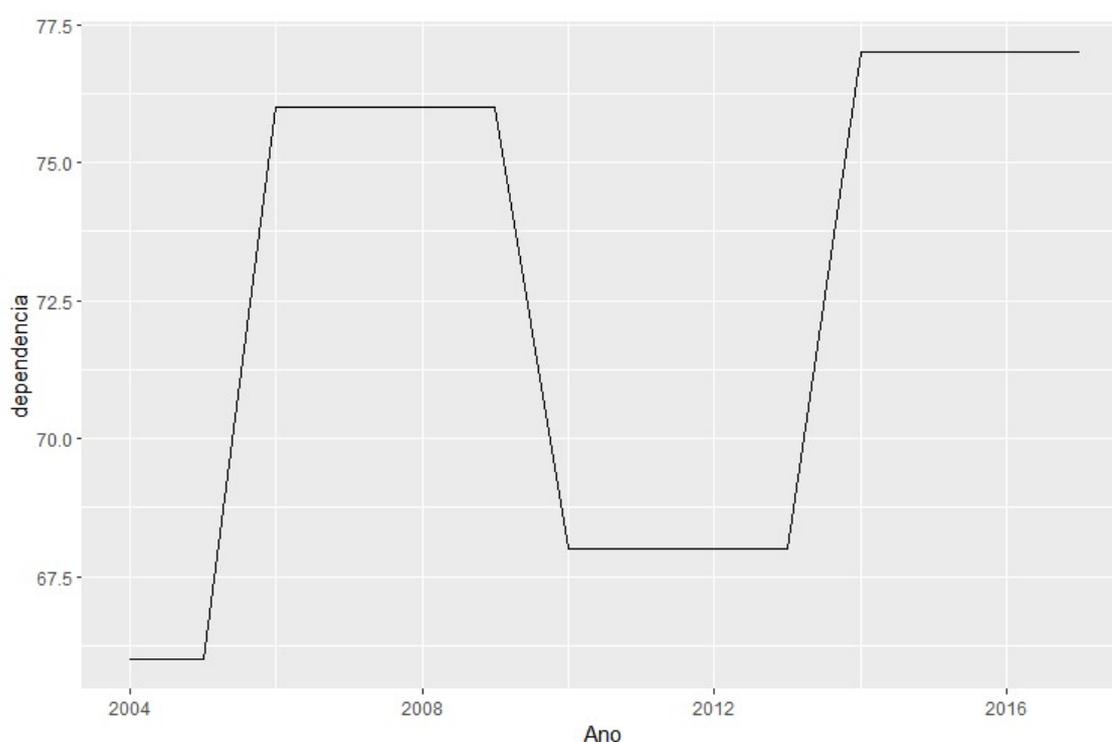
(iv) Dependência legislativa do presidente em relação aos aliados

A variável Dependência também foi mensurada conforme descrito para caso brasileiro, como a porcentagem de assentos legislativos controlados pelos outros partidos da coalizão, entre o total de todos os assentos ocupados pelo governo (INÁCIO; NEVES, 2019). Quanto maior esta porcentagem, mais os presidentes dependem dos seus aliados do gabinete. Utilizamos dados abertos⁵⁷ das eleições parlamentares e executivas de 1989 a 2023.

⁵⁷O DecideChile é uma plataforma de visualização e análise de dados focada em questões públicas. Criado pela Unholster, empresa de BigData, Data Science e desenvolvimento de software. <https://live.decidechile.cl/>

Percebemos que Lagos e Piñera, em seu primeiro mandato, foram os presidentes menos dependentes de seus aliados. O governo Piñera formou uma coalizão que contava com apenas dois partidos na base congressual e seu partido detinha 18 cadeiras enquanto a UDI, parceiro de coalizão, detinha 37 cadeiras do total de 58 da coalizão. Vale lembrar que o presidente Piñera em seu primeiro mandato não possuía maioria no congresso. Além disso, podemos perceber que em seu segundo mandato, Bachelet formou uma coalizão mais heterogênea e ficou mais dependente de seus parceiros de coalizão, comparado ao seu primeiro governo.

Gráfico 28 - Dependência, por ano (Chile: 2004-2017)



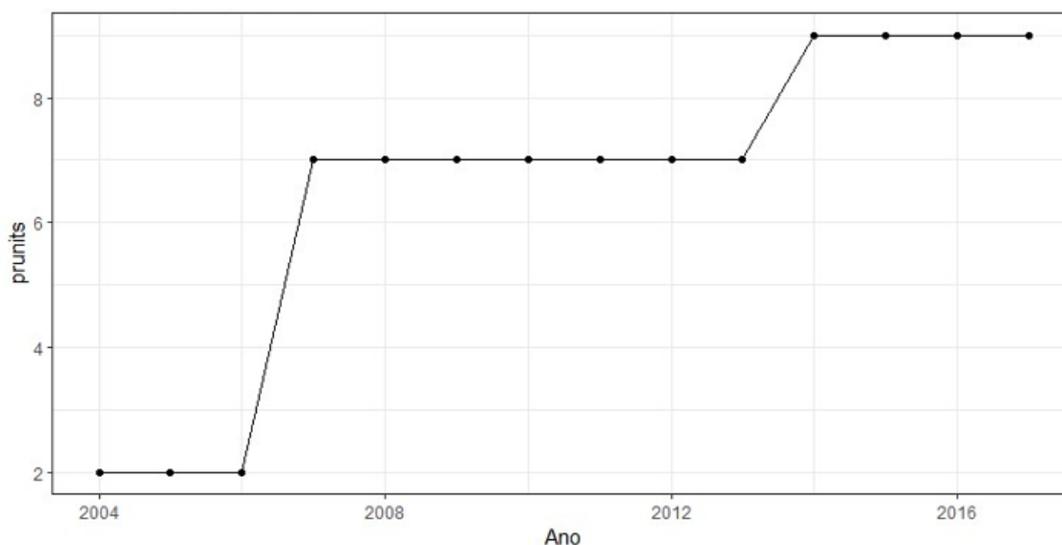
Fonte: Elaboração própria (2023).

(v) Centralização

Essa variável também é mensurada utilizando a mesma metodologia descrita para o caso brasileiro, ou seja, é operacionalizada como o número de unidades organizacionais pertencentes à presidência institucional (unidades IP) num determinado ano. Inácio e Llanos (2016) consideram cada agência da presidência diretamente subordinada à autoridade do presidente como uma unidade presidencial.

Percebe-se que a presidência chilena foi crescendo gradativamente ao longo dos anos, atingindo seu pico a partir do segundo mandato Bachelet, que foi o governo que formou a coalizão mais heterogênea, quando comparada aos governos anteriores.

Gráfico 29 - Centralização, por ano (Chile: 2004-2017)



Fonte: Elaboração própria (2023).

4.4. Modelos e resultados: Chile

Para testar nossas expectativas, construímos um novo conjunto de dados de painel desbalanceado para a análise do uso das estratégias presidenciais de politização no Chile. Nosso conjunto de dados compreende 275 observações e a série temporal cobre o período entre 2004 e 2017. Como mencionado na seção anterior, argumentamos que esta amostra, nos permite analisar o mandato de três presidentes, posicionados em diferentes pontos do espectro ideológico, oferecendo variações importantes para testar as nossas hipóteses.

A análise empírica estima o efeito das características dos gabinetes de coalizão na utilização de três diferentes estratégias de politização, quais sejam: (i) Declarar o concurso realizado através SADP como deserto, não nomeando nenhum nome apresentado em lista tríplice ao presidente; (ii) Solicitar a renúncia não voluntária, exonerando livremente pessoas que assumiram o cargo por meio da seleção do SADP, o que gera a vacância do cargo e (iii) a nomeação de Subsecretários ‘Fiscais’.

Considerando a distribuição e a estrutura dos dados, optamos por modelar as contagens dos eventos raros, utilizando o modelo linear generalizado (MLG) com distribuição

Poisson (AGRESTI, 2002). No modelo Poisson, a variável resposta representa contagens independentes de eventos discretos não negativos e é especialmente útil quando a ocorrência dos eventos é rara. Além disso, a distribuição de probabilidade Poisson assume que a variância é igual a média da variável resposta e para verificar esse pressuposto foi realizado o teste de equidispersão (CAMERON; TRIVEDI, 1990).

Para o modelo que analisa a nomeação de Subsecretários “Fiscais” foi realizada uma regressão logística (AGRESTI, 2013) que é uma técnica de estatística multivariada utilizada na modelagem de variáveis dependentes com exatamente duas categorias. Além disso, a regressão logística assume que há linearidade entre as variáveis independentes e o logaritmo das chances da variável binária. Também assume independência entre os erros e ausência de multicolinearidade, sendo que, para verificar foi utilizado o VIF (valor de inflação da variância). Cabe ressaltar que nos modelos específicos ajustados foi utilizada a função de ligação logit.

Antes de discutir os modelos estimados, vale lembrar que pergunta de pesquisa deste estudo é por que variam as estratégias presidenciais de politização do Executivo com fim de manter o controle da agenda governamental?

As hipóteses que orientam a análise, se referem a duas dimensões do modelo analítico proposto:

a) Características dos ministros:

- Distância ideológica entre o Presidente e o ministro (+)

Hipótese 1: Quanto maior é a distância ideológica entre o presidente e o ministro, (i) maior é a quantidade de concursos declarados desertos; (ii) maior é a quantidade de renúncias não voluntárias (iii) maior é a chance de nomear um Subsecretário “Fiscal”.

- Tamanho da bancada do ministro (+)

Hipótese 2: Quanto maior é a bancada do ministro, (i) maior é a quantidade de concursos declarados desertos; (ii) maior é a quantidade de renúncias não voluntárias; (iii) maior é a chance de nomear um Subsecretário “Fiscal”.

Hipótese 3: Quanto mais o ministro for distante ideologicamente do presidente e maior a bancada legislativa de seu partido, maior será (i) a quantidade de concursos declarados desertos pelo presidente; (ii) maior é a quantidade de renúncias não voluntárias; (iii) maior é a

chance de nomear um Subsecretário “Fiscal”. (os efeitos de interação da distância ideológica e do tamanho da bancada do ministro).

b) Incentivos presidenciais para o controle dos ministros:

- Saliência ministerial (+)

Hipótese 4: Quanto maior o prestígio do ministério, (i) maior é a quantidade de concursos declarados desertos; (ii) maior é a quantidade de renúncias não voluntárias e (iii) maior é a chance de nomear um Subsecretário “Fiscal”.

- Dependência (+)

Hipótese 5: Quanto maior é a dependência legislativa do presidente em relação aos aliados, (i) maior é a quantidade de concursos declarados desertos, (ii) maior é a quantidade de renúncias não voluntárias e (iii) maior é a chance de nomear um Subsecretário “Fiscal”.

- Centralização (-)

Hipótese 6: Quanto maior é a centralização da presidência, (i) menor é a quantidade de concursos declarados desertos; (ii) menor é a quantidade de renúncias não voluntárias e (iii) menor é a chance de nomear um Subsecretário “Fiscal”.

Diante da expectativa de que os presidentes têm mais incentivos para usar as suas prerrogativas de nomeação no início do mandato presidencial, utilizaremos o primeiro ano de governo (honeymoon) como variável de controle.

Apresentamos, abaixo, as estatísticas descritivas das variáveis independentes utilizadas nos modelos a seguir.

Estimamos 5 modelos, somando sequencialmente as dimensões. O Modelo 1 inclui os efeitos da “Distância ideológica” e da “Bancada”. No Modelo 2, adicionamos o “Prestígio ministerial”. No modelo 3 acrescentamos a “Dependência”. O Modelo 4 adicionamos a utilização da estratégia de “Centralização” e controlamos pelo primeiro ano de governo, “Honeymoon”. O modelo 5, completo, inclui o termo interativo.

Figura 4 - Modelos de regressão para a VD: Número total de concursos declarados deserto pela autoridade, Tipo I

	<i>Dependent variable:</i>				
	<i>`deserto_autI(v1)`</i>				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
ideopres_min	-0.033 (0.162)	-0.078 (0.162)	-0.188 (0.180)	-0.093 (0.173)	-0.552 (0.423)
Bancada	-0.002 (0.017)	0.001 (0.017)	0.006 (0.019)	0.007 (0.017)	-0.022 (0.024)
prestigioLow		1.708 (1.140)	1.513 (1.146)	1.240 (1.143)	1.405 (1.151)
prestigioMedium		1.708 ^{***} (0.521)	1.727 ^{***} (0.521)	1.666 ^{***} (0.521)	1.668 ^{***} (0.521)
dependencia			0.070 ^{**} (0.035)	-0.008 (0.044)	-0.013 (0.047)
centralizacao				0.295 ^{***} (0.110)	0.304 ^{***} (0.112)
honeymoon				0.455 (0.313)	0.498 (0.314)
ideopres_min:Bancada					0.041 (0.028)
Constant	-1.608 ^{***} (0.266)	-3.024 ^{***} (0.550)	-8.154 ^{***} (2.628)	-4.672 (2.855)	-4.217 (3.064)
Observations	275	275	275	275	275
Log Likelihood	-155.376	-146.746	-144.559	-138.758	-137.453
Akaike Inf. Crit.	316.753	303.492	301.117	293.516	292.907
<i>Note:</i>				* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01	

Esperava-se que na presença de ministros hostis, maior seria a utilização de mecanismos administrativos de controle das nomeações, porém os resultados se mostram na direção contrária e não apresentam significância estatística, nos modelos 1, 2, 3 e 4. Porém, quando analisamos o modelo 5, incluindo o termo interativo, que condiciona o efeito da distância pelo tamanho da bancada, temos um resultado na direção esperada, indicando que o aumento simultâneo da variável “Distância Ideológica” e “Bancada” resulta em 0,04 declarações de concursos desertos. O termo interativo não apresenta significância estatística.

A variável “Bancada” muda de direção quando incluídas variáveis que mensuram os incentivos presidenciais, como “Prestígio” ministerial, “Dependência” e “Centralização”, se mostrando na direção esperada da hipótese nos modelos 2, 3 e 4, ou seja, quanto maior a bancada do ministro maior a utilização de declaração de concurso deserto. A variável “Bancada” não apresentou significância estatística em nenhum modelo testado.

A variável “Dependência” se mostrou na direção esperada e com significância estatística no modelo 3, porém quando incluímos a “Centralização” e “Honeymoon”, muda de direção, mostrando que quanto maior a dependência menor a utilização de declaração de concursos desertos pelos presidentes, além disso perde significância estatística. Já “Centralização”, quando incluída nos modelos 4 e 5, se mostra com significância estatística a 1%, mas direção contrária, nos dizendo que quanto maior a centralização na presidência, maior a utilização de declaração de concursos desertos. O aumento de uma unidade da “Centralização” está associado ao aumento de 0,296 concursos declarados desertos, *ceteris paribus*.

Em relação a variável que mensura o “Prestígio” ministerial, os resultados mostram que um ministério classificado com prestígio médio, está associado com o aumento em 1,6 concursos declarados desertos, em comparação com ministérios com alto prestígio, *ceteris paribus*. Vale considerar que a maior parte dos serviços incluídos ao Sistema fazem parte de ministérios classificados nessa categoria.

Figura 5 - Modelos de regressão para a VD: Número total de renúncias não voluntárias em cargos Tipo I

	<i>Dependent variable:</i>				
	`renuncia_no_voluntaria I`				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
ideopres_min	-0.290** (0.121)	-0.328*** (0.121)	-0.406*** (0.130)	-0.319*** (0.116)	-1.322*** (0.406)
Bancada	-0.025** (0.011)	-0.023** (0.011)	-0.023* (0.012)	-0.019* (0.011)	-0.067*** (0.016)
prestigioLow		0.538 (1.058)	0.368 (1.061)	0.065 (1.062)	0.643 (1.078)
prestigioMedium		1.627*** (0.331)	1.646*** (0.331)	1.629*** (0.332)	1.688*** (0.332)
dependencia			0.046** (0.022)	-0.046* (0.027)	-0.028 (0.032)
centralizacao				0.359*** (0.077)	0.368*** (0.077)
honeymoon				2.100*** (0.194)	2.165*** (0.195)
ideopres_min:Bancada					0.084*** (0.025)
Constant	-0.332** (0.153)	-1.642*** (0.340)	-4.980*** (1.605)	-1.789 (1.735)	-2.930 (2.075)
Observations	275	275	275	275	275
Log Likelihood	-305.689	-286.539	-284.186	-205.849	-196.872
Akaike Inf. Crit.	617.377	583.078	580.372	427.698	411.744
<i>Note:</i>					* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

Os resultados que analisam a utilização da solicitação de renúncia não voluntária pelos presidentes como mecanismo administrativo de controle das nomeações mostram que o efeito da “Distância ideológica entre presidente e ministros” é negativo nos modelos 1, 2, 3 e 4, além disso a variável “Bancada”, nesses mesmos modelos também apresentou significância estatística em todos os modelos e direção contrária a esperada. Porém quando incluímos o termo interativo, temos que o aumento simultâneo da variável “Distância Ideológica” e

“Bancada” resulta em um aumento de 0,08 renúncias não voluntárias. O termo interativo apresenta significância estatística a 1%.

Esse resultado mostra que há indícios que o efeito da distância ideológica sobre o número de renúncias não voluntárias varia de acordo com o tamanho da bancada legislativa do partido do ministro, o que corrobora a hipótese do trabalho, pois indica que o presidente usa estrategicamente a sua prerrogativa em situações de maior ameaça ao seu controle da política ministerial.

O efeito estimado para os ministérios com ‘Prestígio médio’ apresentou novamente significância estatística em todos os modelos, mas direção contrária, pois esperava-se que ministérios com prestígio médio tivessem menor número de renúncias não voluntárias quando comparados com ministérios com alto prestígio. O resultado nos diz que ministério classificado com prestígio médio, está associado com o aumento em 1,6 renúncias não voluntárias, em comparação com ministérios com alto prestígio, *ceteris paribus*.

A “Dependência” apresentou significância estatística no modelo 3 e modelo 4, porém ao serem incluídas as variáveis “Centralização” e “Honeymoon”, novamente o efeito da variável muda a direção. O aumento de uma unidade da “Dependência” está associado a diminuição em 0,04 de renúncias não voluntárias, *ceteris paribus*. Podemos argumentar que em um contexto em que o presidente tem maior dependência dos parceiros de coalizão, pode centralizar decisões na presidência e nesse contexto podem necessitar uma menor utilização de instrumentos de controle de nomeações, como a solicitação de renúncias não voluntárias.

A “Centralização” apresentou novamente significância estatística e direção contrária a esperada. O aumento de uma unidade da “Centralização” está associado ao aumento em 0,3 de renúncias não voluntárias, *ceteris paribus*. Por fim, o efeito estimado da variável “Honeymoon” também se mostrou significativo no modelo 4. No caso específico dessa variável, considerando que se trata de desvinculação, esperava-se que no primeiro ano de um mandato o número de renúncias não voluntárias seria maior. Os resultados mostram que no primeiro ano de governo, em comparação aos demais anos do mandato presidencial, está associado ao aumento em 2 renúncias não voluntárias, *ceteris paribus*.

Figura 6 - Modelos de regressão para VD: Nomeação de SE “Fiscal”

	Variável Dependente				
	watchdog		watchdog		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
ideopres_min	1.031 ^{***} (0.196)	1.015 ^{***} (0.197)	0.978 ^{***} (0.202)	1.086 ^{***} (0.208)	1.008 ^{***} (0.350)
Bancada	0.128 ^{***} (0.023)	0.129 ^{***} (0.023)	0.135 ^{***} (0.024)	0.129 ^{***} (0.025)	0.118 ^{**} (0.046)
prestigioLow		-12.790 (1,174.254)	-12.839 (1,175.195)	-13.313 (1,164.582)	-13.331 (1,175.236)
prestigioMedium		0.652 [*] (0.375)	0.654 [*] (0.376)	0.606 (0.390)	0.614 (0.392)
dependencia			0.036 (0.041)	-0.056 (0.053)	-0.068 (0.069)
centralizacao				0.307 ^{***} (0.097)	0.319 ^{***} (0.108)
honeymoon				0.139 (0.442)	0.162 (0.450)
ideopres_min:Bancada					0.008 (0.031)
Constant	-4.312 ^{***} (0.544)	-4.770 ^{***} (0.634)	-7.487 ^{**} (3.125)	-2.830 (3.676)	-1.895 (4.950)
Observations	275	275	275	275	275
Log Likelihood	-113.706	-111.981	-111.572	-105.506	-105.468
Akaike Inf. Crit.	233.412	233.962	235.144	227.011	228.937

Note:

* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

Quando analisamos a utilização da estratégia de nomeação de Subsecretários do tipo “Fiscais” percebemos que a dimensão ideológica tem comportamento distinto do observado em relação as outras estratégias presidenciais. Os resultados mostram que quanto maior a distância ideológica maior a chance de nomear um Subsecretário do tipo “Fiscal”. A cada uma unidade de aumento na distância ideológica entre Presidente e o Ministro, a chance de ter um Subsecretário ‘Fiscal’ é 2,99⁵⁸ vezes maior do que nomear um outro perfil de Subsecretário.

⁵⁸ Consideramos os resultados ODDS Ratio para interpretação dos resultados.

O termo interativo se mostra novamente na direção esperada, ou seja, o aumento simultâneo da variável “Distância Ideológica” e “Bancada” resulta em um aumento da chance de utilização de nomeação de um subsecretário “Fiscal”. O termo interativo não apresenta significância estatística.

O Efeito da variável “Bancada” também apresentou significância estatística e direção esperada. A cada uma unidade de aumento na Bancada, a chance de ter um Subsecretário “Fiscal” é 1,14 vezes maior do que de nomear um outro perfil de Subsecretário. O efeito estimado para os ministérios com ‘Prestígio médio’ apresentou novamente direção contrária, sendo que ministérios classificados nessa categoria tem mais chance de terem um Subsecretário do tipo “Fiscal”, porém não apresentou significância estatística nos modelos 4 e 5.

A variável “Dependência” muda de direção novamente ao serem incluídas as variáveis de “Centralização” e “Honeymoon”. A variável “Centralização” apresentou novamente direção contrária a esperada. A cada uma unidade de aumento na Centralização, a chance de ter um Subsecretário “Fiscal” é 1,33 vezes maior do que de nomear um outro perfil de Subsecretário.

4.4.1. Resultados: Chile

O principal ponto teórico apresentado por este trabalho se baseia no argumento de que os presidentes ao formar coalizões podem precisar lidar com parceiros ideologicamente divergentes e que a utilização da politização está relacionada com o controle de ministros hostis a sua agenda de governo. Batista (2013) e Martínez-Gallardo (2010) argumentam que os ministros podem buscar influenciar as decisões no governo em troca de apoio legislativo, ou seja, os presidentes têm incentivos a utilizar a politização como estratégia de monitoramento dos parceiros da coalizão afim de minimizar influência indesejada sobre a agenda de governo.

É importante ressaltar que a utilização dos mecanismos administrativos testados nessa tese para o caso chileno, declaração de concursos realizados por meio do SADP como desertos e solicitação de renúncia não voluntária, são entendidos como uma resposta dos presidentes a perda de discricionariedade no processo de nomeação para cargos dentro da alta

burocracia pública após a implementação da lei de criação do Sistema de Alta Direção Pública. Argumentamos que os presidentes chilenos ao utilizar essas estratégias tentam manter influência sobre as nomeações públicas que passam a ser realizadas por intermédio do SADP.

Algumas questões são importantes para compreendermos esses resultados. O Chile forma suas coalizões de forma pré-eleitoral e de uma maneira geral apresentou coalizões estáveis e coesas ao longo dos anos, principalmente até 2010. Mas é importante considerar que sobretudo após o fim da *Concertación*, que manteve grande presença partidária nos gabinetes formados (GONZÁLEZ-BUSTAMANTE, 2023; AVENDAÑO; DÁVILA, 2012), há uma mudança no padrão de formação de coalizões. Com a entrada do presidente Piñera aumentou o número de ministros independentes e vindos da iniciativa privada, com pouca presença partidária no gabinete, o que gerou tensões. A coalizão formada no segundo governo Bachelet foi mais heterógena, ao agregar o PC, e como apontado pelos entrevistados na seção anterior e pela literatura, apresentou maiores problemas de coordenação.

Visto isso, os resultados indicam que o efeito da distância ideológica entre o presidente e o ministro também está condicionada pelo tamanho da bancada do ministro no legislativo. Ministros mais distantes com bancadas fortes, demandam maior controle. Lembrando que o termo interativo mostrou efeito na direção esperada nos resultados que analisam tanto a utilização da declaração de concursos desertos, quanto a solicitação de renúncias não voluntárias.

O resultado mostra que o presidente tem custos em controlar via politização todos os ministros mais distantes ideologicamente, mas ao lidar com ministros mais hostis e que possuem bancadas legislativas grandes, terá mais incentivos ao controle da agenda de governo via politização, o que mostra um comportamento estratégico do presidente.

Já Centralização também se mostrou na direção contrária, tanto nos modelos que analisam o número de concursos declarados desertos quanto em relação a solicitação de renúncias, visto que o aumento da centralização está associado ao aumento, ainda que pequeno, na utilização dessas prerrogativas. Esses resultados podem indicar uma maior capacidade da presidência de politizar as estruturas burocráticas de áreas do governo que não foram centralizadas. Rudalevige e Lewis (2005) argumentam que centralização e politização são estratégias que tem custos e que o presidente irá optar por utilizá-las de maneira

substitutiva. Porém, o resultado nos mostra que essas podem ser estratégias utilizadas de maneira concomitante.

A análise dos resultados da variável “Prestígio-Medium”, devem ser feitas com cautela, uma vez que a categoria de prestígio médio concentra ministérios com mais serviços com nomeações via SADP. Podemos argumentar que essa categoria de ministério é objeto de atenção especial por parte dos ministros e perder o controle sobre essas nomeações que estão concentradas em serviços que executam políticas públicas importantes, como o ministério da Saúde, Educação, Obras públicas, pode gerar alto custo.

A dependência legislativa do presidente mostra que presidentes mais dependentes utilizam menos a renúncia não voluntária para controle da agenda de governo, resultado que vai ao encontro do argumento de Inácio e Neves (2019, pg.33). Os autores analisam a emissão de decretos administrativos em 7 países⁵⁹ e mostram que os presidentes que enfrentam grandes divisões no gabinete são menos propensos a agir unilateralmente. Um chefe do executivo que depende fortemente da quota de assentos dos aliados tende a utilizar menos a emissão de decisões administrativas unilaterais, por receio dos parceiros deixarem a coalizão. Nesse sentido, podemos argumentar que o presidente pode utilizar menos a prerrogativa de solicitar a renúncia não voluntária e a declaração de concursos desertos em um cenário de maior dependência dos parceiros de gabinete. Os resultados também mostram que ao incluirmos a variável Centralização, a “Dependência” muda de direção, o que poderia indicar que o presidente em um cenário de maior dependência, pode centralizar decisões na presidência e nesse contexto, utilizar menos de outros mecanismos de controle de nomeações.

Por fim, os modelos mostraram que o primeiro ano de governo aumenta a quantidade de solicitações de renúncias não voluntárias. Essa explicação converge com Lewis (2008), que mostra que no primeiro ano o Presidente tem o custo de mapear a estrutura burocrática, e pode não confiar nos quadros recrutados para a burocracia pública nos governos anteriores, o que corrobora com o argumento de Dazarola (2021), Abarzúa (2008) e Fraile (2018), que mostram que, sobretudo, nas mudanças da coalizão governista, há uma maior taxa de solicitações de renúncias não voluntárias, com objetivo de manter o caráter de confiança política assegurada.

⁵⁹ Argentina (1985–2016), Brasil (1985–2016), Chile (1990–2016), Paraguai (1990–2016), Colômbia (2007–2013), Peru (1989–2016) e Estados Unidos (1984–2016).

Em relação a nomeações de Subsecretários “Fiscais”, temos uma análise de um mecanismo de politização diferente das estratégias anteriores, considerando que os presidentes não têm constrangimentos institucionais para nomeação desses cargos e podem nomear e exonerar livremente. González-Bustamante y Olivares (2016) argumentam que os cargos de Subsecretários são importantes dentro da estrutura burocrática, pois são cargos de segundo nível hierárquico e possuem atribuições administrativas relevantes no Chile e por conta disso, são estratégicos para controle da agenda de governo. Mas, os resultados merecem cautela, sobretudo visto que a literatura aponta que até 2010 esses postos eram nomeados de forma a equilibrar a distribuição de cargos entre os partidos da coalizão (GONZÁLEZ-BUSTAMANTE; OLIVARES, 2016; AVENDAÑO; DÁVILA, 2012).

Visto isso, os resultados apontam para a utilização de Subsecretários para controle de parceiros da coalizão, como apontado pelos resultados que analisam as nomeações de Secretário Executivos no Brasil, mostrando que essas nomeações são utilizadas pelos presidentes como mecanismo de controle de ministros hostis a agenda de governo. Os resultados mostram que quanto maior a distância ideológica maior a chance de nomear um Subsecretário do tipo “Fiscal”, além disso, o tamanho da bancada do ministro também se mostrou fator importante, visto que quanto maior a bancada do ministro maior a chance de nomear um Subsecretário do tipo “Fiscal”, resultado que corrobora a hipótese inicial, mostrando que um ministro com bancada grande deve ser mais controlado via politização.

Os resultados mostram que a utilização de estratégias para contornar as restrições institucionais impostas pelo SADP para nomeações presidências dentro da burocracia são usadas de maneira mais residual, mas quanto maior for a distância ideológica entre o presidente e o ministro da pasta e maior o tamanho da bancada do ministro, mais incentivos os presidentes têm de utilização desses mecanismos, influenciando nas nomeações realizadas via Sistema.

Podemos entender que na presença de maiores constrangimentos institucionais, os presidentes tendem a recorrer a diversas estratégias de controle da agenda de governo, utilizando tanto de estratégias de politização quanto da centralização na presidência. Por fim, os resultados apontam para um controle mais ostensivo de parceiros de coalizão mais distantes por meio da nomeação de Subsecretários “Fiscais”, reduzindo a influência indesejada de ministros sobre a agenda de governo em cargos em que a nomeação é mais discricionária e os presidentes conseguem manter maior controle sob seu provimento.

CONCLUSÕES

Os resultados apresentados por essa tese nos permitem compreender, de forma um pouco mais aprofundada, como são utilizados os cargos de confiança da alta administração pública no Brasil e no Chile. O modelo analítico apresentado partiu do pressuposto de que as estratégias de monitoramento intracoalizão em sistemas presidenciais mostram diferenças dependendo do contexto em que ocorrem, das características das coalizões e dos conflitos por controle ou autonomia entre os partidos que participam do governo. Partindo das teorias de delegação, o objetivo crucial da presente pesquisa foi o de analisar como coalizões multipartidárias e ideologicamente heterogêneas geram custos de delegação. Sob essas condições, é provável que o chefe do Executivo tenha motivações para controlar os parceiros das coalizões e nomear pessoas leais em ministérios chefiados por partidos distantes, com o objetivo de monitorar os próprios ministros e mitigar influência indesejada sobre as burocracias.

Ao integrar o governo, os ministros contam com autonomia na tomada de decisões na sua área de jurisdição e, a depender de seus objetivos pessoais ou partidários, podem desviar da agenda preferencial do presidente. Visto isso, é razoável esperar que presidentes recorram a mecanismos de controle, como estratégias para mitigar tais custos de delegação. Argumentamos que, na presença de presidencialismo multipartidário, a disputa pelo controle da burocracia não se dá entre o Congresso e o Executivo, como analisado no caso norte-americano, em que a principal dimensão explicativa da utilização da politização é mitigação da influência do congresso sobre a burocracia pública em situação de governos divididos (LEWIS, 2008; 2009; RUDALEVIGE; LEWIS, 2005), mas os presidentes têm incentivos para politizar estruturas do executivo com o objetivo de monitorar os próprios ministros e mitigar influência indesejada desses sobre as burocracias.

O presidente, ao gerenciar diferentes coalizões, coloca em seu cálculo fatores que podem induzir o oportunismo ministerial e reduzir a sua liderança na implementação da agenda de governo. Esses fatores são tratados como dimensões analiticamente relevantes, moduladas nessa tese como a distância ideológica entre o presidente e os seus ministros, o peso parlamentar do partido do ministro, a importância relativa dos ministérios e a dependência legislativa do presidente em relação aos membros do gabinete. Constituir e fazer funcionar de forma eficaz um governo de coalizão significa lidar em um contexto de interação entre partidos cuja complexidade varia a depender de como se combinam diversos aspectos do sistema político” (NUNES; RANULFO, 2009, p. 306).

Esses aspectos políticos moldam o contexto de interação entre os partidos e a depender de como esses fatores se combinam significa que os presidentes irão lidar com um contexto de maior ou menor complexidade (INÁCIO, 2006). Quando analisamos as coalizões formadas ao longo dos anos no Brasil e Chile percebemos que os presidentes brasileiros formaram coalizões mais heterógenas e menos estáveis. Os presidentes brasileiros lidaram com um quadro de maior fragmentação partidária e menor informação acerca de seus eventuais parceiros (NUNES; RANULFO, 2009, p. 385). No Chile as coalizões pré-eleitorais já definem o desenho do governo, o que gera incentivos a formação de alianças mais coesas e estáveis, cenário que se manteve sobretudo até 2010. Uma ampla gama de estudos (NUNES; RANULFO, 2009; SIAVELIS, 2002; 2004; 2006; CAREY, 2002) que analisam o sistema eleitoral do Chile, apontam o sistema binomial com lista aberta e a dinâmica partidária após a redemocratização como fatores que aumentaram os incentivos para a formação de coalizões estáveis.

Com objetivo de identificar quais foram os movimentos institucionais feitos pelos presidentes que os possibilitavam politizar a estrutura burocrática, no cap. 2 observamos que os presidentes brasileiros mantiveram o poder formal de nomear e exonerar os cargos de confiança de alta escalão, cargos DAS 5 e 6 e cargos de Natureza Especial- NES, assegurando ao longo dos anos a prerrogativa de nomeação exclusiva desses cargos (D'ARAÚJO, 2009; LAMEIRÃO, 2015). Vale ressaltar que a grande maioria dessas alterações legais foi realizada de maneira unilateral, por meio de decretos, apontando que essa tem sido um tipo de decisão não disputado pelo Congresso ou que, ao menos, contou com delegação legislativa para o presidente. Os presidentes brasileiros, ao longo dos anos, delegaram, de forma geral, a prerrogativa de nomeação de cargos de nível hierárquico inferior aos ministros, mantendo a responsabilidade de nomear para os cargos de alto escalão sob seu controle.

Além disso, percebemos que a montagem do alto comando dos ministérios ocupa a atenção dos presidentes também por meio da regulação do poder de nomeação, com a criação e remanejamento de vagas. Visto isso, argumento, que esses cargos são importantes recursos utilizados pelos presidentes para gerenciar as coalizões e, muitas vezes, são pouco analisados pela literatura que avançou em análises sobre a distribuição de ministérios, mas não olharam de forma efetiva para o provimento dos cargos de Secretários Executivos (NES) e DAS 5 e 6, dentro da estrutura dos ministérios. Portanto analisamos para o caso brasileiro três estratégias: (i) Nomeação para cargos DAS 5 e 6, dentro da administração direta federal; (ii) Criação e

remanejamento de cargos DAS 5 e 6, dentro da administração direta federal; (iii) Nomeação de Secretário Executivo do tipo “Fiscal”.

No caso chileno a criação do *Sistema de Alta Dirección Pública*, reduziu o espaço para nomeações discricionárias feitas pelo presidente, diminuindo a margem para politização em cargos de alto escalão. A legislação que regulamentou a criação do Sistema só foi possível por meio de um acordo entre o governo e oposição, sendo que durante a tramitação do projeto no congresso percebeu-se movimento para restringir o acesso dos presidentes à politização. Mas, mesmo com constrangimentos ao livre provimento, a legislação estabeleceu mecanismos que deram poder aos presidentes para interferirem nas nomeações meritocráticas realizadas por meio do Sistema. Três estratégias centrais foram analisadas por esse trabalho: (i) utilização de declaração de concurso deserto. Por meio dessa estratégia o presidente tinha a prerrogativa de não nomear nenhum nome oferecido por meio de uma lista tríplice pelo SADP e com isso, um novo processo seletivo deveria acontecer. (ii) Solicitação de renúncia não voluntária de pessoas nomeadas através do Sistema. Ao solicitar a desvinculação os presidentes poderiam nomear uma pessoa em caráter provisório ou transitório (Typ), sem passar pelo processo seletivo realizado pelo SADP. Por fim, (iii) Nomeação de um Subsecretário do tipo “Fiscal”.

Percebemos que ao longo dos anos, tanto para o caso brasileiro com a promulgação de leis que limitaram o recrutamento de pessoas externas para cargos DAS, em 2005 e 2016, quanto para o caso chileno com a criação do *Sistema de Alta Dirección Pública*, em, 2003, os presidentes responderam aos constrangimentos institucionais e mantiveram sua capacidade de politização das estruturas burocráticas.

O modelo analítico proposto buscou analisar como as características das coalizões podem influenciar na utilização das estratégias presidenciais de politização pelos presidentes, orientando uma atuação coordenada do Executivo para a execução da sua agenda de governo. As variáveis independentes apontadas para esse trabalho foram: (i) Distância ideológica entre o partido do presidente e o partido do ministro; (ii) Tamanho da bancada do ministro na Câmara dos Deputados; (iii) Importância do ministério⁶⁰; (iv) Dependência do presidente em relação aos demais parceiros de coalizão; (v) Centralização e como variável de controle, Honeymoon.

⁶⁰ Essa variável para o caso brasileiro foi mensurada a partir da Saliência da pasta para a agenda presidencial, já para o caso chileno foi utilizada uma variável que considera fatores específicos dos ministérios que mensuram seu prestígio para os atores políticos em termos de estrutura e visibilidade.

Os modelos testados para o caso brasileiro, quando analisamos o total de nomeados para cargos DAS 5 e 6 e o total de cargos criados ou remanejados para esse mesmo grupo de cargos, mostram que é mais provável o presidente utilizar a nomeação para cargos no alto escalão como estratégia de politização para o controle político da agenda de governo no caso dos ministros mais distantes ideologicamente e com bancadas fortes. Ou seja, o efeito da distância ideológica entre o presidente e o ministro está condicionada pelo tamanho da bancada do ministro no legislativo. Resta destacar que nas coalizões brasileiras, não tem sido raro que partidos presidenciais se aliem eleitoralmente a partidos maiores e, em alguns casos, ideologicamente distantes, cedendo inclusive a vice-presidência. Dada a fragmentação partidária no país, coalizões heterogêneas ideologicamente são prováveis, mas os resultados indicam que o uso das nomeações para fins de controle dos ministros é mais provável entre aqueles que tem como retaguarda no congresso um contingente maior de aliados.

Partidos que eram mais distantes e centrais para a governabilidade como o PMDB, durante os governos Lula e Dilma e o PFL durante o governo Fernando Henrique, comandaram políticas relevantes como da Previdência, Minas e Energia, e da Agricultura. Podemos argumentar que são ministros que possuem bancadas grandes, e mais do que isso, são partidos que podem se tornar desafiantes, fazendo com que os Presidentes tenham incentivos para controlá-los.

Além disso, a variável de saliência ministerial se mostrou relevante para compreendermos a distribuição de nomeados e de cargos dentro da estrutura ministerial visto que os resultados mostram que quanto maior a saliência do ministério para a agenda do presidente, maior o número de nomeados e de cargos nessas pastas. Por sua vez, especificamente em relação a criação e remanejamento de cargos, os resultados mostram que um presidente muito dependente no legislativo dos demais partidos da coalizão utilizam mais a essa prerrogativa como estratégia de controle da agenda.

Para o caso brasileiro, analisamos uma a primeira estratégia voltada para a regulação das quantidades dos cargos disponíveis para nomeação do grupo DAS 5 e 6, e uma segunda que se refere ao ato de nomear em si, para o mesmo grupo de cargos. Percebemos, pelos resultados, que é, portanto, através da definição da distribuição dos cargos entre os diferentes ministérios que o presidente define como acontecerá as nomeações políticas, gerando oportunidades e constrangimentos àqueles capazes de intervirem na dinâmica da politização, agindo como *first move* (INÁCIO *et al*, 2018).

Em relação a nomeação para cargos de Secretário Executivo, os resultados mostram um cálculo presidencial diferente. Na presença de ministros hostis maior a chance de o presidente controlar a agenda de governo nomeando um Secretário Executivo do tipo “fiscal”, além disso os presidentes têm menos incentivos a nomear SEs “Fiscais” em pastas importantes para sua agenda de governo.

Nesse sentido, podemos entender que os SEs por estarem hierarquicamente abaixo dos ministros e terem um poder maior na tomada de decisão são utilizados de forma mais sistemática no controle de ministros hostis. Porém os cargos DAS, por estarem mais distribuídos dentro da estrutura burocrática são utilizados para controle da agenda de governo em ministérios mais salientes e que podem estar alocados com ministros copartidários.

Por sua vez, os resultados do caso chileno se mostram semelhantes ao caso brasileiro em relação ao controle de ministros que potencialmente podem atuar de forma oportunista ou hostil. Os modelos que analisaram a utilização da declaração de concursos desertos e a solicitação de renúncias não voluntárias, mostram que quanto maior a distância ideológica entre o presidente e o ministro da pasta e maior o tamanho da bancada do ministro, maior a utilização dessas prerrogativas.

Em relação a dependência legislativa do presidente, os resultados são contrários dos achados para o caso brasileiro. Eles mostram que presidentes mais dependentes utilizam menos a renúncia não voluntária para controle da agenda de governo, resultado que vai ao encontro do argumento de Inácio e Neves (2019, p. 33), que presidentes utilizam menos estratégias unilaterais para evitar que os partidos tenham incentivos a deixar a coalizão de governo. Quando analisamos os dados de dependência legislativa do presidente comparativamente ao caso brasileiro e chileno, os segundos apresentam as maiores taxas, o que pode explicar esse resultado.

Já os efeitos da centralização da presidência, para o caso chileno, mostram que o aumento da centralização, aumenta a utilização das estratégias de politização. Nesse ponto, é importante considerar que estamos analisando estratégias que são respostas a constrangimentos institucionais que reduziram a capacidade de politização dos presidentes, e que nesse contexto, há evidências de que essas duas estratégias de controle da agenda de governo podem ser utilizadas de maneira concomitante, já que há uma perda discricionária inicial que reduz a autonomia presidencial ao controle da agenda por meio da politização.

A nomeação de Subsecretários no Chile, do tipo “Fiscais”, se mostrou semelhante ao caso brasileiro, como uma estratégia de controle de ministros hostis. Podemos argumentar que esses cargos têm importantes atribuições decisórias e são nomeados sem constrangimentos institucionais que reduzem o poder de politização dos presidentes, como acontece nos demais cargos analisados.

Essa tese buscou avançar na análise dos poderes administrativos utilizados pelos presidentes que vão além dos poderes já amplamente analisados pela literatura, como de nomeação de ministros. A análise das estratégias de politização contribui para o entendimento de como os presidentes utilizam mecanismos de controle para formular e implementar sua agenda de governo e nos ajudam a compreender de forma mais ampliada o processo de barganha na coordenação da coalizão.

Vale a pena ponderar que os dados desse trabalho analisam o poder executivo dentro da administração direta e entende que a politização acontece nos cargos mais altos dentro da estrutura burocracia, como argumentado por Lewis (2008). Visto isso, reforço a importância de análises futuras sobre a lógica de nomeação para cargos comissionados na estrutura indireta, pois existem evidências de que essas podem ser motivadas por outros fatores, que não os apontados nesta tese (INÁCIO *et al*, 2018), já que a execução de fato das políticas públicas acontece, sobretudo, de forma descentralizada. Além disso, análises que considerem o perfil dos nomeados para os cargos DAS 5 e 6 e que avancem em termos metodológicos, para além da análise de filiação partidária, responderiam questões importantes sobre a influência dos diversos atores sobre essas nomeações, orientação ideológica da burocracia e motivações dos partidos políticos sobre as demandas por cargos, entendendo quando de fato são pressões por políticas públicas ou apenas por cargos, como um fim em si.

Recentemente muitas alterações na estrutura institucional dos cargos de alto escalão no Brasil foi colocada em prática. Para pesquisas futuras é importante compreender também qual foi o impacto dessas alterações na dinâmica de politização do executivo.

Em relação ao caso chileno, o presidente possui controle discricionário na nomeação de cargos importantes dentro da estrutura política, sendo que os cargos de terceiro escalão que fazem parte do SADP são vistos com menos importância, como apontado nas entrevistas. Para futuras pesquisas, é importante olhar para os demais cargos que existem na estrutura chilena, e que se mantém sob o controle direto do presidente, para entendermos como se distribuem dentro da estrutura burocrática e quais são os fatores que influenciam essas nomeações.

Mudanças recentes na administração e formação das coalizões chamam a atenção e podem ser interessantes agendas de pesquisa para o futuro. Alguns entrevistados chamam atenção para o fato da agenda de governo e negociação entre os partidos não serem construídos de forma pré-eleitoral durante o atual governo Boric, o que pode levar a um contexto que demande mais mecanismos de controle da agenda de governo e coordenação da coalizão.

Por fim, a presente pesquisa avança no entendimento da utilização da estratégia de politização em presidencialismos multipartidários, mas é necessário avançar também, em pesquisas comparadas entre diferentes países na América Latina que nos ajudem a compreender a utilização de mecanismos de controle burocrático a depender do tipo de gabinete, se partido único ou multipartidário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABARZÚA, Eduardo. Una política sin políticos. La concursabilidad en el Sistema de Alta Dirección Pública. **Observatorio económico**, n. 26, p. 1-8, 2008.
- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v.31, n.1, p. 5-34, 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. 2018.
- AGRESTI, Alan. Categorical Data Analysis. Florida, 2002.
- ALCÁNTARA, Manuel (dir.) Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1994-2021). (BASE DE DADOS)
- ALEMÁN, Eduardo; SAIEGH, Sebastián. Legislative Preferences. Political Parties and Coalition Unity in Chile, 2005.
- ALEMAN, Eduardo; TSEBELIS, George. Partidos políticos y coaliciones de gobierno en las Américas. **Política**, v. 50, n. 2, p. 5-32, 2012.
- ALTMAN, D., Desenraizados, mas estáveis: os partidos chilenos e o conceito de institucionalização do sistema partidário, *Revista Política e Sociedade Latino-Americana* 53(2):1 – 28, 2011.
- AMORIM NETO, Octavio. Presidencialismo e Governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*. Rio de Janeiro, v.43, n.3, pp. 479-519, 2000.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados**, v. 44, p. 291-321, 2001.
- AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 45, n.1, p. 5-38, 2002.
- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. Governabilidade e representação política na América do Sul. Editora Unesp, 2004.

ANDEWEG, R. B., & TIMMERMANS, A. Conflict Management in Coalition Government. In: Conference on Coalition Governance. U.K: Canterbury: 2000.

ANDEWEG, R.B. Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers. *European Journal of Political Research*, v.37, p.377–395, 2000. Disponível em: Acesso em: 7 fev. 2018.

ARNOLD, Christian; DOYLE, Davi; WIESEHOMER, Nina. Presidentes, compromisso político e sucesso legislativo. *Revista de Política*, v. 79, n. 2, p. 380-395, 2016.

AVENDAÑO, Octavio; DÁVILA, Mireya. Rotación ministerial y estabilidad coalicional en Chile, 1990-2010. *Política. Revista de Ciencia Política*, v. 50, n. 2, p. 87-108, 2012.

BANKS, Jeffrey S.; WEINGAST, Barry R. The political control of bureaucracies under asymmetric information. *American Journal of Political Science*, p. 509-524, 1992;

BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. *Revista de sociologia e política*, v. 24, p. 127-155, 2016.

BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opin. Publica [online]*, v.19, n.2, p. 449-473, 2013

BAWN, K. Political control versus expertise: congressional choices about administrative procedures. *The American Political Science Review*, v. 89, p. 62-73, 1997.

BERSCH, Katherine; LOPEZ, Felix; TAYLOR, Matthew M. Patronage and presidential coalition formation. *Political Research Quarterly*, v. 76, n. 2, p. 508-523, 2023.

BID (<http://publications.iadb.org/handle/11319/6636>

BORGES, André; COELHO, Denilson, B. 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: LOPEZ, Felix Garcia (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015. p. 71-106.

BREUSCH, T.S. & PAGAN, A.R. A Simple Test for Heteroscedasticity and Random Coefficient Variation. *Econometrica*, 1979.

CAMERLO, Marcelo; MARTINEZ-GALLARDO, Cecilia (Ed.). Government formation and minister turnover in presidential cabinets: comparative analysis in the Americas. Routledge, 2017.

CAMERON, A.C. and TRIVEDI, P.K. Regression-based Tests for Overdispersion in the Poisson Model. *Journal of Econometrics*, 1990.

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

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy J. Coalitional presidentialism in comparative perspective: Minority presidents in multiparty systems. Oxford University Press, 2018.

CHASQUETTI, Daniel. Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evaluando la "difícil combinación". Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2008.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian M. Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*, v. 34, n. 4, p. 565-587, 2004.

COSTA, Rossana; WAISSBLUTH, Mario. Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: balance y perspectivas. Documento de Trabajo, Serie Gestión, v. 94, 2007.

D'ARAUJO, M. C. A Elite Dirigente do Governo Lula. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

D'ARAUJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. A elite dirigente do governo Lula. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

DAZAROLA, Gabriela. *Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)*, Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2021.

DOS SANTOS, Luiz Alberto. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. *Revista do serviço público*, v. 60, n. 1, p. 05-28, 2009.

EPSTEIN, D.; S. O'HALLORAN. Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, v.38, p.97-722, 1994

EPSTEIN, D.; S. O'HALLORAN. Delegating powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers. Cambridge: University of Cambridge Press, 1999.

EVANS, Peter; RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of " Weberian" state structures on economic growth. *American sociological review*, p. 748-765, 1999.

FAURE, Antoine; MAILLET, Antoine. Le bilan en demi-teinte du second mandat de Michelle Bachelet. *Les études du CERI*, n. 233-234, p. 32-36, 2018.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. "Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e apoio Legislativo na Democracia Brasileira", in C. Melo e M. Sáez (orgs.), *A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

Fraile, A. (2018). 13 años de funcionamiento del sistema de alta dirección pública en Chile. https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20180416/20180416104621/libro_un_estado_para_la_ciudadania_fraile.pdf

GALLO, NICK&LEWIS. The consequences of presidential patronage for federal agency performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22.2, p.219-243, 2011.

GALLO, NICK&LEWIS. The consequences of presidential patronage for federal agency performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22.2, p.219-243, 2011.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L. Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System. *Presidential Studies Quarterly*, v. 45, p. 247-269, 2015.

GEDDES, B. *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press, 1994.

González-Bustamante, B., & Olivares, A. *Data Set on Chilean Undersecretaries (1990-2022) (Version 2.1.4 – Wandering Grass) [Data set]*, 2023.

González-Bustamante, B., Olivares, A. A rotatividade de subsecretários dos ministérios no Chile (1990-2014). *Boletim informativo. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil*. NUSP/UFPR, 3(5), 1-19, 2016

GRINDLE, Merilee S. Jobs for the boys: Patronage and the state in comparative perspective. Harvard University Press, 2012.

GUERRA, Rosiene. Mudanças intraministeriais e gestão da coalizão: Brasil, de 1990 a 2014. *Opinião Pública*, v. 25, p. 630-659, 2020.

HECLO, H. Modern Social Politics in Britain and Sweden. New Haven: Yale University Press, 1974.

HECLO, Hugh. Political executives and the Washington bureaucracy. *Political Science Quarterly*, v. 92, n. 3, p. 395-424, 1977.

HUBER, J. D., SHIPAN, C. R. The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy. New York, NY: Cambridge University Press, 2002. p. 17-43.

HUBER, J.; SHIPAN, C. Politics, Delegation and Bureaucracy. Workingpaper, 2006.

HUBER, John D.; MARTINEZ-GALLARDO, Cecilia. Replacing cabinet ministers: Patterns of ministerial stability in parliamentary democracies. *American Political Science Review*, v. 102, n. 2, p. 169-180, 2008.

HUNEEUS, Carlos. Variedades de governos de coalizão no presidencialismo: Chile, 1990-2010. *Dados*, v. 55, p. 877-910, 2012.

IACOVIELLO, Mercedes; LLANO, Mercedes; STRAZZA, Luciano. 2011. Profesionalización de altos cargos de dirección pública en América Latina. *Desigualdade & Diversidade-Dossiê Especial*, 43–64. Retrieved from <http://desigualdadediversidade.soc.puc>.

INÁCIO, Magna; LAMOUNIER, Bárbara. “Presidente e burocracias: divergências e conflitos dentro do Executivo”. *Presidentes, Gabinete e Burocracias*, Hucitec Editora Ltda, 2023.

INÁCIO, M. Centro Presidencial en Brasil. In: ROCKMAN, B; LANZARO, Jorge. *Centros de Gobierno. América Latina, Estados Unidos: Europa*. Editorial Tecnos de Madrid. (forthcoming), 2018.

INÁCIO, M. Coalition governments and the institutional development of the Presidency in Brazil. Documento apresentado em Special Seminars, University of Oxford, Latin American Centre, 2012.

INÁCIO, M. Entre presidir e coordenar: Presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. Ponencia presentada al 3.er Congreso Latinoamericano de Ciência Política. Campinas, 4-6 de setembro, 2006.

INÁCIO, M.; M. LLANOS. *The Institutional Presidency in Latin America: A Comparative Analysis*. Presidential Studies Quarterly, v. 46, n. 3, setembro, p. 531-549, 2016.

INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. Introduction New Directions in Legislative Politics. *Journal of Politics in Latin America*, v. 5, n. 1, p. 3-13, 2013.

INÁCIO, Magna; NEVES, Jorge. “*The Presidency and the politics of unilateral decisions in comparative perspective*”. Paper presented in Tinker Symposium “Populism, political crises and impeachments in Latin America”. Center for Latin American Studies, Stanford University. May, 13, 2019.

KROOK, Mona Lena; O'BRIEN, Diana Z.; Todos os homens do presidente? A nomeação de ministras em todo o mundo. *Revista de Política*, v. 74, n. 3, p. 840-855, 2012.

LAMEIRÃO, C. A ordenação dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional do presidente da República. In: CARDOSO JUNIOR, J.; PIRES, R. *Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas*. Brasília: Ipea, 2012. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 6).

LAVIER, M. & SHEPSON, K. *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. Lewis (2008)

LEWIS, D. E. Revisiting the administrative presidency: policy, patronage, and agency competence. *Presidential Studies Quarterly*, v. 39, p. 60-73, 2009.

LEWIS, D. E. *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

LEWIS, D. *Presidents and the politics of agency design: political institutions in the United States government bureaucracy, 1946-1997*. Palo Alto: Stanford University Press, 2003.

LIJPHART, Arend. Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *American Political Science Review*, v.91, p.1-14, 1997

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova: revista de cultura e política*, p. 81-106, 1998;

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, p. 77-104, 2009.

LINZ, J. The perils of the Presidentialism. *Journal of Democracy*, v,1, p.51-69, 1990.

LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (Ed.). *The failure of presidential democracy*. jhu Press, 1994.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Rotatividade dos cargos de confiança na administração federal brasileira (1999-2013). *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 439-461, out./dez. 2014a.

LOPEZ, Felix; PRAÇA, Sérgio. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: LOPEZ, Felix Garcia (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015. p. 107-138.

LOPEZ, Felix; SILVA, Thiago. O carrossel burocrático nos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo Federal Brasileiro (1999-2017). *Texto para Discussão*, 2020.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

LUPIA, Arthur; STROM, Kaare. Bargaining, transaction costs, and coalition governance. Available at SSRN 1154643, 2008.

MACEY, Jonathan R. Judicial preferences, public choice, and the rules of procedure. *The Journal of Legal Studies*, v. 23, n. S1, p. 627-646, 1994.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation. *Comparative Political Studies*, nº 26, p.198-228.

MARENCO, André. *Políticos versus burocratas: reformas administrativas em perspectiva comparada*. Editora FGV, 2023.

MARTIN, Lanny W.; VANBERG, Georg. Coalition policymaking and legislative review. *American Political Science Review*, v. 99, n. 1, p. 93-106, 2005.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Inside the cabinet: the influence of ministers in the policymaking process. In: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. (Eds.). *How democracy works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking*. Washington: IDB, 2010. p. 119-145.

MCCUBBINS, M. D., ROGER, G. N.; BARRY R. W. Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics, and Organization*. v. 3, p.243-277, 1987.

MCCUBBINS, M. et al. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law Economics and Organization*, v. 3, p. 242-277, 1987.

MCCUBBINS, M.; NOLL; R.; WEINGAST, B. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 3, p. 234-277, 1987

MCCUBBINS, M.; NOLL; R.; WEINGAST, B. Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies. *Virginia Law Review*, v. 75, p. 431-482, 1989.

MCCUBBINS, Mathew and Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, 28, nº 1, 1984, págs. 165-179.

MCCUBBINS, Mathew D. The legislative design of regulatory structure. *American Journal of Political Science*, p. 721-748, 1985.

MCCUBBINS, Mathew D.; NOLL, Roger G.; WEINGAST, Barry R. Administrative procedures as instruments of political control. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 3, n. 2, p. 243-277, 1987.

MCCUBBINS, MATHEW; SCHWARTZ. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, p.165-179, 1984.

MELO, Carlos Ranulfo; NUNES, Felipe. Ideologia e distância de preferências: uma comparação dos governos Lagos e Lula. In: *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Universidade Federal de Minas Gerais, 2009. p. 381-407.

MILLER, Gary J.; MOE, Terry M. Bureaucrats, legislators, and the size of government. *American Political Science Review*, v. 77, n. 2, p. 297-322, 1983.

MOE, T. M. The new economics of organization. *American journal of political science*. p.739-777, 1984.

MOE, T. M.; CALDWELL, M. The institutional foundations of democratic government: a comparison of presidential and parliamentary systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 150, p. 171-195, 1994.

MOE, T. Presidents, institutions, and theory. In: EDWARDS III, G. C.; KESSEL, J.; ROCKMAN, B. A. (Orgs.). *Researching the presidency: vital questions, new approaches*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993

MOE, T.; WILSON, S. Presidents and the Politics of Structure. *Law and Contemporary Problems*, v.57, n.2, 1994.

MOE, Terry M. The Politics of Bureaucratic Structure. In: JOHN E. C.; PAUL, E. P.(eds.) *Can the Government Govern?*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1989.

MOE, Terry. The politicized presidency. In: CHUBB, John; PETERSON, Paul (Eds.). *The new direction in American politics*. Washington: Brookings, 1985.

MOE, Terry. The Revolution in Presidential Studies”, in *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39, no.4, pp. 701–724, 2009.

MONTGOMERY, D. C.; PECK, E. A.; VINING, G. G. *Introduction to linear regression analysis*. 4th. ed. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, 2006.

MÜLLER, W. C., & STROM, K. (Eds.). *Coalition governments in western Europe*. Oxford University Press onDemand, 2003.

MÜLLER, W.C. & STRØM, K. Schluß: Koalitionsregierungen und die Praxis des Regierens in Westeuropa. In: W.C. Müller & K. Strøm (eds.) *Koalitionsregierungen in Westeuropa*. Vienna: Signum, 1997, p.705–750

NEUSTADT, R. E. *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York: Free Press, 1990.

PANIZZA, Francisco; PETERS, B. Guy; RAMOS LARRABURU, Conrado R. Roles, trust and skills: A typology of patronage appointments. *Public administration*, v. 97, n. 1, p. 147-161, 2019.

PASQUARELLI, Bruno. Redemocratização e partidos políticos no Brasil e no Chile: incentivos institucionais, sistema partidário e processo decisório. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 25, n. 3, 2016.

PEREIRA, C.; TIMOTHY J. P.; ERIC D. R. Presidentialism, coalitions, and accountability. In: TIMOTHY, J. P.; TAYLOR, M. (Eds.). *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press. 2011.

PEREIRA, Carlos et al. A nomeação de secretários-executivos e o monitoramento da coalizão no presidencialismo brasileiro. *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*, p. 139-164, 2015.

PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus André. The surprising success of multiparty presidentialism. *J. Democracy*, v. 23, p. 156, 2012.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro (2010-2011). *NovosEstudos*, v. 94, p. 91-107, 2012.

RAILE, E. D; PEREIRA, C. E POWER, T. *The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime*. Political Research Quarterly. University of Utah, 2010

RAMIL, María de los Ángeles Fernández; URRUTIA, Eugenio Rivera. Instituciones informales, coaliciones y gabinetes en el presidencialismo chileno. *Política. Revista de Ciencia Política*, v. 51, n. 1, p. 155-184, 2013.

RAMOS, Conrado; SCROLLINI, Fabrizio. *Los nuevos acuerdos entre políticos y servidores públicos en la alta dirección pública en Chile y Uruguay*. *Rev. Urug. Cienc. Polít.*, Montevideo, v. 22, n. 1, p. 11-36, dic. 2013. Disponible en <http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688499X2013000100001&lng=es&nrm=iso>. accedido en 02 dic. 2023.

RENNO, L. R.. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: Leonardo Avritzer e Fatima Anastasia. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 259-271.

RENNÓ, L.. A estrutura organizacional da Presidência da República no Brasil: agenda de pesquisa, marco institucional e reformas recentes (1995-2011). In: João Paulo Peixoto. (Org.).

Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento. Brasília: Editora do Senado Federal, 2015.

ROUBAN, Luc. As elites reformistas. *Revue française d'administration publique*, n. 4, p. 865-879, 2010.

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

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

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. SCHUGART & CAREY, 1992;

SHAPIRO, S. Agency Theory. *Annual. Rev. Sociol.* v.31, p.263–284, 2005.

SHAPIRO, S.S. & WILK, M.B. An Analysis of Variance Test for Normality (Complete Samples). *Biometrika*, 1965.

SHUGART, M.; JOHN, C. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992

SIAVELIS, Peter M. Coligações, eleitores e transformação do sistema partidário no Chile pós-autoritário. *Governo e Oposição*, v. 37, n. 1, p. 76-105, 2002.

SIAVELIS, Peter M. Electoral Reform Doesn't Matter-or Does It?: A Moderate Proportional Representation System for Chile. *Revista de ciencia política (Santiago)*, v. 26, n. 1, p. 216-225, 2006.

SIAVELIS, Peter. Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿ El fin de la Concertación?. *Revista de ciencia política (Santiago)*, v. 24, n. 1, p. 58-80, 2004.

SILVA, Peter. *En el nombre de la razón: Tecnócratas y política en Chile*, Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2010

STROM, K. *Minority Governments and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990

STROM, K.; MUELLER, W.; BERGMAN, T. *Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

STROM, Kaare. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *American Journal of Political Science*, nº 34, p.565-598, 1990.

THIES, M. Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments. *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 3, p. 580-598, 2001.

VIEIRA, M. Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão. Tese (Doutorado) – UERJ, Rio de Janeiro, 2013.

VIEIRA, Marcelo. Composição do gabinete e a criação de burocracias públicas centralizadas na presidência da República no Brasil. *Dados*, v. 60, p. 111-144, 2017.

WAISSBLUTH, Mario; INOSTROZA, José. La reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso. línea] http://www.mariowaisbluth.com/descargas/reforma_estado_chile_1990_2005.pdf, [Consulta: 29-1-2010], 2006.

WATERMAN; OUYANG. Landmark Executive Orders: Presidential Leadership Through Unilateral Action. *Presidential Studies Quarterly*. Wiley Online Library, 2017. Disponível em: Acesso em: 7 fev. 2018

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UnB. 2 v, 1999.

WEINGAST, Barry R.; MORAN, Mark J. Bureaucratic discretion or congressional control? Regulatory policymaking by the Federal Trade Commission. *Journal of political economy*, v. 91, n. 5, p. 765-800, 1983.

WOOD, B. D. Principals, Bureaucrats, and Responsiveness in Clean Air Enforcements. *American Political Science Review*, v.82, p. 213-234, 1988.

WOOD, D. B.; WATERMAN, R. B. The dynamics of political control of the bureaucracy. *The American Political Science Review*, v. 85, p. 801-828, 1991.

WOOLDRIDGE, J. *Introductory econometrics: A modern approach*. Cengage Learning, 2012.

WORSHAM, Jeff; GATRELL, Jay. Multiple principals, multiple signals: A signaling approach to principal-agent relations. *Policy Studies Journal*, v. 33, n. 3, p. 363-376, 2005.

YANEZ, Bernardo Navarrete; AMIGO, Giovana Gómez. La reforma administrativa como reacción a una crisis política. *El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)*. *Téchne, Barcelos*, n. 11, p. 91-125, jun. 2009. Disponível em

<http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112009000100006&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 02 dez. 2023.

ZUCCO JR, Cesar; BATISTA, Mariana; POWER, Timothy J. Measuring portfolio salience using the Bradley–Terry model: An illustration with data from Brazil. *Research & Politics*, v. 6, n. 1, p. 2053168019832089, 2019.

ZUCCO JUNIOR, C. The Ideology of Brazilian Parties: technical notes on the third edition of estimates. Mimeo, 2014.

APÊNDICE

1. Dicionário Variável “Saliência”.

Foram utilizadas 10 palavras como categorias de busca no texto da mensagem presidencial para cada ministério, como segue abaixo:

Agricultura	Cidades	Ciência	Comunicação	Cultura	Defesa
agro*	PAC	automação	EBC	ancine	Aeronáutica
agrícola*	cidade*	biossegurança	Anatel	arte*	Armadas
Algodão	esgoto	cibern*	Celular	audiovisual	Bélico
Bovin	habitação	científico	comunicação	cinema	Defesa
Café	mobilidade	CNPq	correio*	cultura*	Exército
colheitadeira*	moradia	espacial	Internet	filme*	Fronteira
Irrigação	munic*	incubadora	radiodi*	funarte	Marinha
Pecuária	saneamento	inovação	telecomunicação	pronac	Militar
Soja	trânsito	pesquisa	televisão	rouanet	Paz
Agricultura	urbano	tecnológico*	telégrafos	iphan	Segurança

Desenvolvimento Agrário	Desenvolvimento Social	Educação	Esporte	Fazenda	Indústria
agricultor*	ONU	alunos	atleta*	arrecadação	OMC
agrári*	alimentar	creches	atletismo	Banco	Automotiva
campo*	social	educa*	copa	Câmbio	Comércio
fundiári*	bolsa	Enem	esporte	econômica*	empresa*
orgânico*	desnutrição	escola*	estádio	Fiscal	Estaleiro
Pronaf	fome	fundeb	jogos	Impostos	exporta*
quilombo	miséria	Inep	lazer	Inflação	subsídio*
regularização	nutric	professores	olimp*	tarifa*	indústria*
Rural	pobreza	prouni	paralimp	tributo*	Exterior
zoneamento	assistência	universidade	treinamento	tributári*	Inpi

Previdência	Saúde	Trabalho	Transportes	Turismo	Relações exteriores
aposentado*	ans	corporativismo	aero*	cadastur	Externa
INSS	anvisa	desemprego	duplicação	hotel	Internacional
pensionista*	doença*	emprego*	carga	hotéis	Tratado
Pensão	farmacologic*	escrav*	ferrovia	embratur	Diplomata
previdência*	hiv	Laborais	hidrovia	evento	Diplomacia
segurados	hospita*	Laboral	porto*	prai*	MERCOSUL
AEPS	medic*	Salarial	portuária	resort	BRICS
Carteira	sus	Salário	rodovia*	turismo	Itamaraty
Seguro	saúde	sindica*	rodoviária	turístico	consulado*
CADPREV	vacina*	trabalh*	transporte*	viagem	Embaixada

Integração	Justiça	Meio Ambiente	Minas e energia	Planejamento
Municipais	STF	ICMBIO	aneel	cargo*
regional*	crime	ambi*	barri*	convênio*
irrigação	carcerári*	animais	usina*	Gasto
integração	drogas	bio*	combustive*	servid*
Seca	oab	clima	eletri*	IPEA
transposição	penitenciári*	naturais	gasoduto	Ldo
Hídrica	polícia	resíduos	hidrelétric*	Loa
FCO	procuradoria	ibama	minera*	orçament*
FNO	tráfico	flora	petrobras	Plurianual
FNE	justiça	eco*	termelétric*	Ppa

2. Roteiro de Entrevistas: Brasil e Chile

Roteiro de entrevistas - BRASIL

1º grupo de perguntas - Membros da Presidência, Casa Civil (Responsáveis pelas nomeações)

- 1) Qual é o procedimento padrão, desde o recebimento da solicitação para preenchimento de um cargo DAS, até o ato de nomeação para ocupação desse cargo dentro da estrutura do executivo?
- 2) Quais são os atores, dentro da presidência, responsáveis por coordenar o processo de nomeações?
- 3) Como se dá a negociação e definição dos ocupantes dos cargos DAS com os ministérios?

- 4) Em relação as nomeações para cargos DAS, qual o poder que parlamentares e líderes partidários têm na ocupação desses cargos?
- 5) Há diferença nos procedimentos de seleção em relação aos diferentes níveis dos cargos o DAS?
- 6) Qual a liberdade do ministro na escolha dos DAS? O presidente (ou ministro da Casa Civil) impõe alguma restrição?
- 7) O partido do ministro importa em uma menor ou maior restrição na escolha do DAS?
- 8) O senhor(a) acredita que o presidente usa os cargos DAS com objetivo de controlar ministros quando esses não são do seu próprio partido? Como isso funciona?
- 9) Há áreas de políticas públicas/setores governamentais mais propensos a um controle das nomeações? Se sim, quais são esses setores? Por quê?

2º grupo de perguntas - Ocupantes Cargos DAS 4-6

- 1) Como era o relacionamento do senhor(a) (OCUPANTE DE CARGOS DAS) com o ministro?
- 2) Você diria que têm o poder de bloquear decisões dentro do ministério?
- 3) Existiam tensões entre o senhor(a) e o ministro em relação à condução das políticas dentro do ministério? Se sim, quais?
- 4) A sua nomeação foi uma indicação do partido político, do ministro ou foi feita através de outros vínculos?
- 5) O senhor(a) já ocupou outros cargos dentro da burocracia pública? Quais?
- 6) O senhor(a) acredita que o governo usa critérios mais técnicos ou mais políticos para nomear pessoas para cargos DAS 4-6? E em relação aos cargos DAS 1-3 Por quê?

Roteiro de entrevistas – Chile

1. Qual sua trajetória profissional? Quais suas experiências na área pública?
2. O presidente no Chile tem a prerrogativa de nomear diversos cargos, Ministros, Intendentes, Governadores, Subsecretários e os cargos que atualmente se encontram dentro do Sistema de Alta Direção Pública, que são os cargos de nível I, como os Jefes ou Diretores de serviços. Quando o presidente assume o poder executivo quais são os cargos que ele se preocupa em preencher primeiro?
3. Como aconteciam as negociações para o recrutamento desses cargos entre os partidos da coalizão governista?

4. Quais atores influenciavam nas indicações de pessoas para esses cargos?
5. O que motivou a criação do SADP? Qual era o contexto político naquela época?
6. Quais as principais mudanças foram percebidas a partir da implementação do SADP, em termos de ruptura com práticas anteriores?
7. Que elementos ou regras permitem que um cargo seja incorporado ao Sistema?
8. Quais os desafios o SADP apresenta?
9. A *Ley del Nuevo Trato Laboral* estabeleceu previsões legais como a possibilidade de o presidente nomear pessoas com vínculo de temporários e provisórios para esses cargos, declara um concurso deserto e não nomear a pessoa selecionada ou ainda demitir um funcionário selecionado pelo Sistema, criando uma vacância no cargo. Em quais contextos essas atribuições eram utilizadas?
10. Como você enxerga a utilização de cargos transitórios pelo presidente, qual a motivação para usar desses recursos?

3. Modelo Efeito Fixo – Brasil

Modelo 1 – Total de nomeados em cargos DAS 5 e 6

	Resumo dos Modelos de Regressão Total de Nomeados			
	Dependent variable:			
	total_DAS5e6			
	(1)	(2)	(3)	(4)
ideopres_min2	-1.228 (1.076)	-1.228 (1.076)	-1.228 (1.076)	-6.438*** (2.237)
salienciap	0.693*** (0.233)	0.693*** (0.233)	0.693*** (0.233)	0.687*** (0.232)
dependencia		1.644*** (0.201)	1.650 (1.025)	1.587 (1.020)
centralizacao			-0.010 (1.673)	0.201 (1.664)
honeymoon			-11.289*** (3.093)	-11.063*** (3.085)
Bancada				-0.056 (0.054)
as.factor(match_MIN)Minist. Da Justica E Seguranca Publica	17.869*** (4.103)	17.869*** (4.103)	17.869*** (4.103)	18.034*** (4.075)
as.factor(match_MIN)Minist.Da Agricultura,Pecuarria E Abast.	15.704*** (4.073)	15.704*** (4.073)	15.704*** (4.073)	15.300*** (4.049)
as.factor(match_MIN)Ministerio Ciencia Tec.Inov.Comunicacoes	6.119 (4.043)	6.119 (4.043)	6.119 (4.043)	6.135 (4.020)
as.factor(match_MIN)Ministerio Da Cidadania	10.110** (4.090)	10.110** (4.090)	10.110** (4.090)	10.602*** (4.091)
as.factor(match_MIN)Ministerio Da Cultura	-1.688 (4.077)	-1.688 (4.077)	-1.688 (4.077)	-0.828 (4.067)
as.factor(match_MIN)Ministerio Da Economia	22.028*** (4.019)	22.028*** (4.019)	22.028*** (4.019)	22.356*** (3.998)

as.factor(match_MIN)Ministerio Da Educacao	13.562 ^{***} (4.053)	13.562 ^{***} (4.053)	13.562 ^{***} (4.053)	14.161 ^{***} (4.048)
as.factor(match_MIN)Ministerio Da Infraestrutura	1.029 (4.063)	1.029 (4.063)	1.029 (4.063)	2.453 (4.071)
as.factor(match_MIN)Ministerio Da Previdencia Social	-3.776 (4.107)	-3.776 (4.107)	-3.776 (4.107)	-4.151 (4.086)
as.factor(match_MIN)Ministerio Da Saude	24.636 ^{***} (4.078)	24.636 ^{***} (4.078)	24.636 ^{***} (4.078)	24.693 ^{***} (4.065)
as.factor(match_MIN)Ministerio Das Cidades	-1.376 (4.118)	-1.376 (4.118)	-1.376 (4.118)	-0.162 (4.119)
as.factor(match_MIN)Ministerio Das Comunicacoes	-5.090 (4.155)	-5.090 (4.155)	-5.090 (4.155)	-5.379 (4.136)
as.factor(match_MIN)Ministerio Das Relacoes Exteriores	20.072 ^{***} (4.035)	20.072 ^{***} (4.035)	20.072 ^{***} (4.035)	19.896 ^{***} (4.017)
as.factor(match_MIN)Ministerio De Minas E Energia	17.443 ^{***} (4.090)	17.443 ^{***} (4.090)	17.443 ^{***} (4.090)	17.005 ^{***} (4.072)
as.factor(match_MIN)Ministerio Do Desenvolvimento Agrario	-1.988 (4.093)	-1.988 (4.093)	-1.988 (4.093)	-1.665 (4.084)
as.factor(match_MIN)Ministerio Do Desenvolvimento Regional	3.195 (4.036)	3.195 (4.036)	3.195 (4.036)	3.222 (4.012)
as.factor(match_MIN)Ministerio Do Esporte	-0.835 (4.109)	-0.835 (4.109)	-0.835 (4.109)	-0.563 (4.084)
as.factor(match_MIN)Ministerio Do Meio Ambiente	12.879 ^{***} (4.061)	12.879 ^{***} (4.061)	12.879 ^{***} (4.061)	13.120 ^{***} (4.036)
as.factor(match_MIN)Ministerio Do Planej. Desenv. E Gestao	36.405 ^{***} (4.064)	36.405 ^{***} (4.064)	36.405 ^{***} (4.064)	36.759 ^{***} (4.042)
as.factor(match_MIN)Ministerio Do Trabalho E Emprego	-2.419 (4.037)	-2.419 (4.037)	-2.419 (4.037)	-1.976 (4.012)
as.factor(match_MIN)Ministerio Do Turismo	-4.866 (4.156)	-4.866 (4.156)	-4.866 (4.156)	-4.786 (4.130)
as.factor(match_MIN)Ministerio Ind. Com. Exterior E Servicos	8.011 ^{**} (4.024)	8.011 ^{**} (4.024)	8.011 ^{**} (4.024)	8.089 ^{**} (4.001)
as.factor(ano)2001	1.758 (1.717)	-4.540 ^{***} (1.513)	-4.560 (4.134)	-4.065 (4.123)
as.factor(ano)2002	0.515 (1.732)	24.604 ^{***} (4.063)	24.683 (15.279)	24.237 (15.220)
as.factor(ano)2003	2.808 [*] (1.678)	31.386 ^{***} (4.606)	42.867 (37.124)	40.493 (36.926)
as.factor(ano)2004	5.369 ^{***} (1.674)	-23.702 ^{***} (3.016)	-23.689 ^{***} (2.597)	-24.090 ^{***} (2.629)
as.factor(ano)2005	7.423 ^{***} (1.674)	-17.538 ^{***} (2.582)	-17.521 ^{***} (2.592)	-17.906 ^{***} (2.601)
as.factor(ano)2006	8.609 ^{***} (1.673)	-10.580 ^{***} (2.035)	-10.544 ^{**} (5.251)	-11.244 ^{**} (5.222)
as.factor(ano)2007	8.255 ^{***} (1.672)	6.709 ^{***} (1.581)	18.091 (18.401)	16.446 (18.298)
as.factor(ano)2008	9.488 ^{***} (1.673)	-10.343 ^{***} (2.097)	-10.310 ^{**} (4.898)	-11.158 ^{**} (4.881)
as.factor(ano)2009	10.634 ^{***} (1.671)	-7.256 ^{***} (1.929)	-7.217 (5.988)	-8.158 (5.959)
as.factor(ano)2010	10.968 ^{***} (1.676)	-6.610 ^{***} (1.892)	-6.569 (6.165)	-7.496 (6.132)

as.factor(ano)2011	11.851 ^{***} (1.675)	4.353 ^{***} (1.419)	15.725 (16.376)	14.096 (16.285)
as.factor(ano)2012	12.048 ^{***} (1.676)	8.249 ^{***} (1.482)	8.355 (17.814)	6.571 (17.711)
as.factor(ano)2013	11.919 ^{***} (1.676)	13.876 ^{***} (1.814)	14.000 (21.361)	12.130 (21.235)
as.factor(ano)2014	12.366 ^{***} (1.676)	14.322 ^{***} (1.815)	14.447 (21.363)	12.535 (21.240)
as.factor(ano)2015	11.104 ^{***} (1.677)	11.795 ^{***} (1.723)	23.145 [*] (13.203)	22.503 [*] (13.141)
as.factor(ano)2016	11.738 ^{***} (1.830)	-11.282 ^{***} (2.332)		
as.factor(ano)2017	15.003 ^{***} (1.823)	-0.010 (1.673)		
as.factor(ano)2018	15.013 ^{***} (1.831)			
ideopres_min2:Bancada				0.474 ^{***} (0.179)
Constant	10.889 ^{**} (4.301)	-58.074 ^{***} (10.889)	-58.192 ^{**} (25.999)	-58.148 ^{**} (25.957)
Observations	402	402	402	402
R ²	0.854	0.854	0.854	0.857
Adjusted R ²	0.837	0.837	0.837	0.839
Residual Std. Error	5.289 (df = 359)	5.289 (df = 359)	5.289 (df = 359)	5.252 (df = 357)
F Statistic	49.875 ^{***} (df = 42; 359)	49.875 ^{***} (df = 42; 359)	49.875 ^{***} (df = 42; 359)	48.436 ^{***} (df = 44; 357)

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Modelo 2 – Número de cargos criados e/ou remanejados DAS 5 e 6

	Resumo dos Modelos de Regressão Total de cargos				
	Dependent variable: ntotalvaga_DAS5E6				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
ideopres_min2	-0.118 (0.999)	-0.280 (0.990)	-0.280 (0.990)	-0.280 (0.990)	-4.664 ^{**} (2.058)
Bancada	0.047 (0.046)	0.058 (0.045)	0.058 (0.045)	0.058 (0.045)	0.006 (0.050)
salienciap		0.626 ^{***} (0.215)	0.626 ^{***} (0.215)	0.626 ^{***} (0.215)	0.619 ^{***} (0.213)
dependencia			1.621 ^{***} (0.188)	1.626 [*] (0.944)	1.568 [*] (0.938)
centralizacao				-0.009 (1.540)	0.172 (1.532)
honeymoon				-9.548 ^{***} (2.857)	-9.333 ^{***} (2.839)
as.factor(match_MIN)Minist. Da Justica E Seguranca Publica	19.702 ^{***} (3.736)	21.917 ^{***} (3.775)	21.917 ^{***} (3.775)	21.917 ^{***} (3.775)	22.057 ^{***} (3.750)
as.factor(match_MIN)Minist.Da Agricultura,Pecuarua E Abast.	9.513 ^{**} (3.745)	11.138 ^{***} (3.749)	11.138 ^{***} (3.749)	11.138 ^{***} (3.749)	10.809 ^{***} (3.726)
as.factor(match_MIN)Ministerio Ciencia Tec.Inov.Comunicacoes	5.199 (3.737)	6.465 [*] (3.724)	6.465 [*] (3.724)	6.465 [*] (3.724)	6.460 [*] (3.699)
as.factor(match_MIN)Ministerio Da Cidadania	11.529 ^{***} (3.784)	9.915 ^{***} (3.786)	9.915 ^{***} (3.786)	9.915 ^{***} (3.786)	10.371 ^{***} (3.765)
as.factor(match_MIN)Ministerio Da Cultura	-4.824 (3.736)	-2.885 (3.757)	-2.885 (3.757)	-2.885 (3.757)	-2.183 (3.743)

as.factor(match_MIN)Ministerio Da Economia	22.765*** (3.739)	22.479*** (3.702)	22.479*** (3.702)	22.479*** (3.702)	22.771*** (3.679)
as.factor(match_MIN)Ministerio Da Educacao	13.219*** (3.745)	11.684*** (3.744)	11.684*** (3.744)	11.684*** (3.744)	12.221*** (3.725)
as.factor(match_MIN)Ministerio Da Infraestrutura	-2.416 (3.768)	-1.648 (3.738)	-1.648 (3.738)	-1.648 (3.738)	-0.446 (3.746)
as.factor(match_MIN)Ministerio Da Previdencia Social	-6.515* (3.792)	-5.117 (3.784)	-5.117 (3.784)	-5.117 (3.784)	-5.413 (3.760)
as.factor(match_MIN)Ministerio Da Saude	22.777*** (3.751)	24.609*** (3.766)	24.609*** (3.766)	24.609*** (3.766)	24.689*** (3.740)
as.factor(match_MIN)Ministerio Das Cidades	-0.381 (3.802)	-1.748 (3.792)	-1.748 (3.792)	-1.748 (3.792)	-0.712 (3.791)
as.factor(match_MIN)Ministerio Das Comunicacoes	-7.466* (3.798)	-5.314 (3.831)	-5.314 (3.831)	-5.314 (3.831)	-5.533 (3.806)
as.factor(match_MIN)Ministerio Das Relacoes Exteriores	18.219*** (3.742)	19.253*** (3.721)	19.253*** (3.721)	19.253*** (3.721)	19.079*** (3.696)
as.factor(match_MIN)Ministerio De Minas E Energia	8.737** (3.752)	10.632*** (3.770)	10.632*** (3.770)	10.632*** (3.770)	10.288*** (3.747)
as.factor(match_MIN)Ministerio Do Desenvolvimento Agrario	-4.750 (3.804)	-3.718 (3.781)	-3.718 (3.781)	-3.718 (3.781)	-3.412 (3.758)
as.factor(match_MIN)Ministerio Do Desenvolvimento Regional	1.090 (3.737)	2.143 (3.717)	2.143 (3.717)	2.143 (3.717)	2.181 (3.692)
as.factor(match_MIN)Ministerio Do Esporte	-4.977 (3.733)	-2.613 (3.782)	-2.613 (3.782)	-2.613 (3.782)	-2.397 (3.758)
as.factor(match_MIN)Ministerio Do Meio Ambiente	15.307*** (3.733)	13.647*** (3.738)	13.647*** (3.738)	13.647*** (3.738)	13.860*** (3.714)
as.factor(match_MIN)Ministerio Do Planej. Desenv. E Gestao	35.233*** (3.742)	36.805*** (3.743)	36.805*** (3.743)	36.805*** (3.743)	37.121*** (3.720)
as.factor(match_MIN)Ministerio Do Trabalho E Emprego	-2.088 (3.732)	-3.217 (3.714)	-3.217 (3.714)	-3.217 (3.714)	-2.842 (3.692)
as.factor(match_MIN)Ministerio Do Turismo	-9.000** (3.773)	-6.573* (3.826)	-6.573* (3.826)	-6.573* (3.826)	-6.494* (3.800)
as.factor(match_MIN)Ministerio Ind. Com. Exterior E Servicos	8.235** (3.738)	7.593** (3.706)	7.593** (3.706)	7.593** (3.706)	7.642** (3.682)
as.factor(ano)2001	0.326 (1.598)	0.319 (1.582)	-5.890*** (1.409)	-5.909 (3.815)	-5.462 (3.794)
as.factor(ano)2002	0.361 (1.633)	0.388 (1.617)	24.136*** (3.817)	24.212* (14.099)	23.727* (14.006)
as.factor(ano)2003	1.085 (1.550)	1.686 (1.548)	29.860*** (4.297)	39.592 (34.199)	37.419 (33.980)
as.factor(ano)2004	4.979*** (1.545)	5.562*** (1.543)	-23.097*** (2.822)	-23.085*** (2.433)	-23.375*** (2.420)
as.factor(ano)2005	5.192*** (1.551)	5.732*** (1.546)	-18.875*** (2.407)	-18.859*** (2.407)	-19.150*** (2.393)
as.factor(ano)2006	6.247*** (1.552)	6.851*** (1.550)	-12.067*** (1.886)	-12.033** (4.832)	-12.613*** (4.805)
as.factor(ano)2007	7.066*** (1.544)	7.609*** (1.539)	6.085*** (1.455)	15.723 (16.942)	14.273 (16.838)
as.factor(ano)2008	7.285*** (1.543)	7.843*** (1.539)	-11.706*** (1.967)	-11.674** (4.513)	-12.363*** (4.491)

as.factor(ano)2009	8.418*** (1.544)	8.935*** (1.538)	-8.702*** (1.807)	-8.664 (5.512)	-9.437* (5.484)
as.factor(ano)2010	10.101*** (1.552)	10.732*** (1.551)	-6.597*** (1.752)	-6.558 (5.672)	-7.335 (5.643)
as.factor(ano)2011	9.934*** (1.547)	10.531*** (1.544)	3.139** (1.307)	12.767 (15.076)	11.342 (14.986)
as.factor(ano)2012	11.096*** (1.548)	11.717*** (1.547)	7.973*** (1.364)	8.074 (16.396)	6.525 (16.298)
as.factor(ano)2013	10.947*** (1.544)	11.568*** (1.543)	13.497*** (1.672)	13.616 (19.662)	11.981 (19.541)
as.factor(ano)2014	11.293*** (1.550)	11.919*** (1.549)	13.848*** (1.679)	13.967 (19.666)	12.290 (19.546)
as.factor(ano)2015	10.885*** (1.563)	11.566*** (1.564)	12.247*** (1.608)	21.854* (12.172)	21.235* (12.092)
as.factor(ano)2016	11.485*** (1.619)	13.152*** (1.702)	-9.542*** (2.158)		
as.factor(ano)2017	13.132*** (1.618)	14.790*** (1.699)	-0.009 (1.540)		
as.factor(ano)2018	13.116*** (1.630)	14.800*** (1.714)			
ideopres_min2:Bancada					0.399** (0.164)
Constant	17.671*** (3.779)	13.558*** (3.997)	-54.428*** (10.217)	-54.540** (24.048)	-54.254** (23.886)
Observations	402	402	402	402	402
R ²	0.879	0.882	0.882	0.882	0.884
Adjusted R ²	0.865	0.868	0.868	0.868	0.870
Residual Std. Error	4.916 (df = 359)	4.866 (df = 358)	4.866 (df = 358)	4.866 (df = 358)	4.833 (df = 357)
F Statistic	62.176*** (df = 42; 359)	62.196*** (df = 43; 358)	62.196*** (df = 43; 358)	62.196*** (df = 43; 358)	61.744*** (df = 44; 357)

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01