

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – FAFICH
Departamento de Ciência Política – DCP
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

POLITIZAÇÃO NO EXECUTIVO BRASILEIRO: 1999 - 2016

Bárbara Oliveira Lamounier

Belo Horizonte
2018

Bárbara Oliveira Lamounier

POLITIZAÇÃO NO EXECUTIVO BRASILEIRO: 1999 - 2016

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Linha de pesquisa: Instituições Políticas e Política Internacional

Orientador: Magna Inácio

Belo Horizonte
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
2018



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política – DCP

Dissertação intitulada Politização no Executivo Brasileiro: 1999 – 2016, de autoria da mestranda Bárbara Lamounier, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Magna Inácio – UFMG (Orientador)

Lúcio Rennó

Felipe Nunes

Belo Horizonte, 26 de fevereiro de 2018.

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação é o resultado final de uma trajetória. Não necessariamente representa tudo que essa trajetória trouxe para mim, pois foram dois anos de um aprendizado enorme, em vários sentidos. Durante esses dois anos tive a oportunidade de ter convivido com professores dedicados e generosos dentro do Departamento de Ciência Política da UFMG e gostaria de agradecê-los por todas as trocas de conhecimento, seja dentro de sala de aula ou nos cafés da FAFICH. Gostaria de agradecer especialmente aos professores Ana Paula Karruz e ao Felipe Nunes que me auxiliaram em vários momentos da dissertação e pelas disciplinas que ministraram que foram essenciais para minha formação.

Gostaria de agradecer ao INCT – Instituto da Democracia e Democratização da comunicação, que por meio da CAPES me concedeu uma bolsa de mestrado. Ao PRODEP e especialmente ao Professor Leonardo Avritzer que abriu as portas do seu centro de pesquisa e do seu gabinete para mim, que me ensinou muito com todas as conversas que tivemos e que contribuiu de maneira significativa para meu crescimento como pesquisadora. O PRODEP foi também o lugar onde encontrei amigos que foram extremamente importantes nessa minha caminhada. Amigos saibam que conviver com vocês diariamente foi um privilégio, agradeço a todos de coração!

Ao CEL - Centro de estudos legislativos por ser minha primeira casa. Iniciei a minha caminhada acadêmica no CEL e todos os pesquisadores que convivi durante esses anos contribuíram muito para minha formação. Agradeço por todas as reuniões, conversas, debates e cervejas. Obrigada por sempre estarem disponíveis para me ajudar! À Prof. Magna Inácio que é minha orientadora a 5 anos, quando iniciei na iniciação científica, e é a grande responsável pela minha formação acadêmica. Magna, obrigada por sua generosidade em ensinar, obrigada pelos conselhos, obrigada pelos incentivos, obrigada pela troca de conhecimento. Você foi essencial nessa trajetória.

Ao meu marido por toda paciência e compreensão nessa reta final. Te amo e obrigada por estar ao meu lado durante todo esse percurso. Aos meus pais e minhas irmãs que também tiveram paciência e compreensão nos momentos de ausência e por sempre me incentivarem mesmo quando o caminho não seguia uma linha tão reta. Aos meus tios, primas e primos que

são minha alegria diária. Vocês são importantes em todos os percursos da minha vida.

Para finalizar, é impossível falar de agradecimento sem me lembrar da pessoa que me ensinou o significado dessa palavra. A minha avó Zuleima, que nos deixou durante esse percurso, mas que me ensinou as coisas mais precisas em vida. Vó, espero que minha vida profissional seja leve, generosa e paciente, como você sempre foi.

RESUMO

A presente dissertação insere-se dentro de uma agenda de pesquisa voltada para análise da dinâmica interna do Poder Executivo e objetiva-se compreender os mecanismos de controle político disponíveis aos presidentes, com o foco na dinâmica de nomeação para o alto escalão do Poder Executivo como vem sendo tratada pela literatura, como um recurso de Politização. O objetivo de pesquisa deste trabalho é analisar as nomeações para os altos cargos burocráticos no executivo brasileiro por meio do entendimento dos custos de transação aos quais os presidentes estão expostos ao administrarem governos de coalizão. A delegação de poderes dentro de sistemas com essas características implica em maiores custos de agência. Dessa forma, os presidentes utilizam a sua prerrogativa de nomear pessoas no alto escalão da burocracia federal para manter sob seu monitoramento os próprios parceiros da coalizão. Mesmo atuando em estrutura institucional similar, presidentes podem fazer escolhas quanto às formas de construir e gerenciar as coalizões que são diferentes. O resultado empírico trazido por esta dissertação sugere que as análises dos custos presidenciais são dimensões importantes para compreender melhor a coordenação das coalizões em presidencialismos multipartidários, e demonstra que o Presidente não irá controlar os cargos de alto escalão no executivo federal em todas as áreas de governo, pois concentra a alocação de ministérios nas mãos de seus copartidários, mas ao compartilhar agenda de governo exerce controle com outros mecanismos, como de revisão legislativa e ampliação institucional da Presidência. O controle via cargos na segunda camada dos ministérios pode acontecer em situações específicas como mostrados nos dados apresentados, onde a saliência e o tamanho da bancada podem ser relevantes na decisão de realizar maior controle pelo Presidente.

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

ABSTRACT

This dissertation is part of a research agenda focused on the analysis of the internal dynamics of the Executive Branch and aims to understand the mechanisms of political control available to the presidents, focusing on the dynamics of appointment to the top executive branch as has been treated in the literature as a resource of Politization. The objective of this research is to analyze the appointments to the senior bureaucratic positions in the Brazilian executive through the understanding of the transaction costs to which the presidents are exposed when administering coalition governments. Delegation of powers within systems with these characteristics implies higher agency costs. In this way, presidents use their prerogative to appoint people at the top of the federal bureaucracy to keep their coalition partners under their control. Even though acting in a similar institutional framework, presidents can make choices about how to build and manage coalitions that are different. The empirical result of this dissertation suggests that analyzes of presidential costs are important dimensions for a better understanding of coalition coordination in multiparty presidentialisms, and demonstrates that the President will not control senior positions in the federal executive in all areas of government, because it concentrates the allocation of ministries in the hands of its co-partisans, but when sharing government agenda exercises control with other mechanisms, as of legislative revision and institutional extension of the Presidency. Control of positions in the second tier of ministries can occur in specific situations as shown in the data presented, where the salience and size of the bench may be relevant in the decision to carry out greater control by the President.

Keywords: Executive Power, Coalition, Control, Bureaucracy.

LISTA DE FIGURAS

GRÁFICO 1 – Evolução da quantidade de servidores federais ativos no Poder Executivo brasileiro.....	47
GRÁFICO2 – Total de DAS no executivo brasileiro – 1997 a 2016.....	48
GRÁFICO 3 – Evolução dos quantitativos de ocupantes de cargos DAS do Executivo Federal por nível. Brasil, 1997 a 2016.	53
GRÁFICO4 – Quantitativo de ocupantes de cargos DAS níveis 1 a 6, no executivo brasileiro – Jan/17 a Dez/17	54
GRÁFICO 5 – Quantidade de cargos DAS do alto escalão por ministério – Brasil, 1999 a 2016	58
GRÁFICO 6– Quantidade de cargos DAS do alto escalão por ministério – 1999 a 2016.....	58
GRÁFICO 7 – Número de mudanças efetuadas pelos presidentes brasileiros referentes à legislação sobre cargos do grupo DAS	59
GRÁFICO 8 – Qualitativo de servidores de carreira ocupando cargos DAS no executivo brasileiro.....	66
GRÁFICO 9 – Percentual de pessoas sem vínculo ocupando cargos DAS 1 a 6, no governo federal brasileiro.....	69
GRÁFICO 10– Proporção de servidores da carreira dos órgãos federais superiores ocupando DAS 4, 5 e 6, em função do número total de servidores de carreira do respectivo órgão (2014).....	70
GRÁFICO 11– Distribuição da quantidade de cargos DAS de alto escalão por presidente – 1999 a 2016.....	76
GRÁFICO 12 – Distribuição da variável Distância Presidente-Ministro	78
GRÁFICO 13 –Distância ideológica entre o Presidente –Ministro por ministério – 1999 a 2016	78
GRÁFICO 14 – Frequência da variável “Bancada”	79
GRÁFICO 15 – Tamanho da bancada do ministro por ministério – 1999 a 2016.....	80
GRÁFICO 16 – Saliência por ministério – 1999 a 2016.....	81
GRÁFICO 17 – Quantidade de cargos DAS de alto escalão por ministérios – 1999 a 2016.	83
GRÁFICO 18 – Quantidade de cargos DAS de alto escalão nos ministérios a partir da Saliência e da Distância ideológica entre o Presidente e ministro – Lula	85
GRÁFICO 19 – Quantidade de cargos DAS de alto escalão nos ministérios a partir da Saliência e dos partidos no comando dos ministros – Lula	86
GRÁFICO 20 – Quantidade de cargos DAS de alto escalão nos ministérios a partir da Saliência e da Distância ideológica entre o Presidente e ministro – FHC.....	86
GRÁFICO 21 - Quantidade de cargos DAS de alto escalão nos ministérios a partir da Saliência e dos partidos no comando dos ministros – FHC.....	87

GRÁFICO 22- Quantidade de cargos DAS de alto escalão nos ministérios a partir da Saliência e da Distância ideológica entre o Presidente e ministro – Dilma.....	87
GRÁFICO 23- Quantidade de cargos DAS de alto escalão nos ministérios a partir da Saliência e dos partidos no comando dos ministros – Dilma.....	88
GRÁFICO 24 - Efeito marginal da “Distância Presidente – ministro” condicionada a FHC.....	91
GRÁFICO 25- Efeito marginal da “Distância Presidente – ministro” condicionada a Lula.....	92
GRÁFICO 26 - Efeito marginal da “Distância Presidente – ministro” condicionada a Dilma.....	92
GRÁFICO 27 - Efeito marginal da “Distância Presidente – ministro” condicionada a Temer.....	93
QUADRO 1 –Classificação de cargos de direção superior (DAS 101) no executivo brasileiro	51
QUADRO 2 – Classificação de cargos de assessoramento superior (DAS 102) no executivo brasileiro.....	52
FIGURA 1 – Fluxo das nomeações de cargos comissionados do grupo DAS na administração direta do executivo federal brasileiro	63

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Tamanho e força parlamentar das coalizões de governo no Brasil – 1988-2014.....	34
TABELA 2– Quantitativo de servidores da União- Brasil, 2016.....	46
TABELA3– Remuneração média por nível dos ocupantes de DAS, segundo o cargo efetivo e função no executivo brasileiro.....	56
TABELA4 – Percentual de servidores de carreira ocupando cargos DAS por nível de função, segundo Decreto nº 5.497	65
TABELA5– Percentual de servidores de carreira ocupando cargos DAS por nível de função, segundo o Decreto nº 9.021	65
TABELA 6 –Quantitativos de pessoas com vínculo em cargos DAS (1 a 3) antes e depois do Decreto nº 5.497	67
TABELA7 – Quantitativos de pessoas com vínculo em cargos DAS (4) antes e depois do Decreto nº 5.497	67
TABELA 8– Quantitativos de pessoas com vínculo em cargos DAS (5 e 6) antes e depois do Decreto nº 5.497.....	68
TABELA 9 –Modelos de regressão MQO com efeitos fixos.....	88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PT - Partido dos Trabalhadores
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PPS - Partido Popular Socialista
PV - Partido Verde
PP - Partido Progressista
PRB - Partido Republicano Brasileiro
PR - Partido da República
PFL - Partido da Frente Liberal
PPB - Partido Progressista Brasileiro
PL - Partido Liberal
PDS – Partido Democrático Social
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
DAS – Direção e Assessoramento Superior
NES- Natureza Especial
MAPA – Ministério da Agricultura e Pecuária
MC – Ministério das Comunicações
MCTI – Ministério da Ciência e Tecnologia
MD – Ministério da Defesa
MDIC - Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior
MET– Ministério do Esporte e Turismo
ME – Ministério Esporte
MEC – Ministério da Educação
MF – Ministério da Fazenda
MIN – Ministério da Integração Nacional
MINC – Ministério da Cultura
MJ – Ministério da Justiça
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MME – Ministério de Minas e Energia
MP – Ministério do Planejamento

MPS – Ministério da Previdência Social

MRE – Ministério das Relações exteriores

MS – Ministério da Saúde

MT – Ministério dos Transportes

MTB – Ministério do Trabalho

MTUR – Ministério do Turismo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	PRESIDÊNCIA INSTITUCIONAL E POLITIZAÇÃO DO EXECUTIVO: IMPLICAÇÕES TEÓRICAS.....	17
2.1	Teoria mandante-agente aplicada ao controle político das burocracias.....	17
2.2	A presidência institucional e o mecanismo de politização como estratégias presidenciais de controle burocrático.....	22
2.3	Politização como recurso para gerenciamento e controle da coalizão	30
3	ESTRUTURA INSTITUCIONAL E MUDANÇAS LEGAIS NOS CARGOS COMISSIONADOS DO EXECUTIVO BRASILEIRO	45
3.1	Estruturação legal dos cargos em comissão do grupo DAS no executivo brasileiro.....	58
3.1.1	Centralização na estrutura da presidência da prerrogativa legal de nomeação	60
3.1.2	Servidores de carreira ocupantes dos cargos DAS. Impacto na profissionalização e discricionariedade dos cargos de confiança	64
4	POLITIZAÇÃO DO EXECUTIVO FEDERAL NO BRASIL: UMA ESTRATÉGIA DE CONTROLE DO GABINETE?	72
5	NOMEAÇÃO POLÍTICA NO EXECUTIVO FEDERAL: O QUE INFLUENCIA O CÁLCULO PRESIDENCIAL?	82
5.1	Definição do modelo	82
5.2	Análise dos resultados	93
6	CONCLUSÕES	104
	REFERÊNCIAS	107
	APÊNDICE	116

1 INTRODUÇÃO

A nomeação para cargos da burocracia é recorrentemente tratada, principalmente pela opinião pública, a partir de uma visão simplista no sentido de reduzi-los à lógica da patronagem, voltada para recompensar aliados políticos, porém na ciência política, parte da literatura tem analisado essas nomeações como uma estratégia designada como politização. O objetivo dessa dissertação é analisar a politização como uma ferramenta estratégica disponível ao presidente para controlar as ações dos membros do gabinete e as agências burocráticas, através da nomeação de pessoas leais e/ou com preferências políticas próximas para posições de direção dentro das agências governamentais.

A presente dissertação insere-se dentro de uma agenda de pesquisa voltada para análise da dinâmica interna do Poder Executivo e acredito ser de suma importância analisar e compreender os mecanismos de controle político disponíveis aos presidentes, com o foco na dinâmica de nomeação para o alto escalão do Poder Executivo como vem sendo tratada pela literatura (LOPEZ & PRAÇA, 2015; PEREIRA, BATISTA, LOPEZ & PRAÇA, 2015, INÁCIO, 2006, 2012; INÁCIO & LLANOS, 2015; VIEIRA, 2013; MOE & WILSON, 1994; LEWIS, 2008, 2009; RUDALEVIGE & LEWIS, 2005). O argumento defendido aqui é que o presidente utiliza seu poder administrativo de nomeação para cargos burocráticos de alto escalão como uma estratégia com o objetivo de ampliar suas vantagens na aprovação e implementação de suas agendas.

Lewis (2008), ao analisar a presidência norte-americana, descreve a politização como um movimento deliberado dos presidentes para alterar a estrutura da burocracia, visando o seu controle. O presidente seria o *principal* 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, de maneira que faça com que as agências respondam as determinações presidenciais. Segundo Lewis (2008) o presidente norte-americano utiliza-se do seu poder institucional de nomeação como uma oportunidade para expandir o seu poder.

A literatura tem trazido análises sobre sistemas de delegação mais complexos que o contexto bipartidário norte-americano, que contam com a presença de gabinetes de coalizão, mostrando como os Presidentes, a fim de reduzir a influência indesejada de parceiros de gabinete sobre as burocracias de seus respectivos ministérios, utilizam-se das nomeações para cargos do alto escalão. Sistemas políticos de coalizão exigem delegação para partidos a responsabilidade da execução e implementação das políticas, e desta forma presidentes

deverão recorrer a estratégias de controle a fim de maximizar influência sobre o comportamento de ministros. De acordo com Thies (2001), por meio de nomeados políticos os presidentes podem reduzir a influência indesejada de ministros em contextos de coalizões politicamente heterogêneas.

O presidencialismo multipartidário brasileiro demanda do Presidente, portanto, negociação entre diferentes partidos, muitas vezes negociações pós-eleitorais, para que esse consiga formar e manter coalizões partidárias majoritárias. A literatura aponta diferentes recursos utilizados pelo Presidente com objetivo de consolidar a coalizão de apoio, como por exemplo, a alocação de pastas ministeriais, distribuição de emendas parlamentares, alocação discricionária de recursos orçamentários dentro dos ministérios, porém, essa dissertação pretende avançar no que concerne às implicações dos custos de delegação em governos presidenciais multipartidários em relação ao recurso administrativo que ainda é uma lacuna a ser preenchida pela literatura, que são os recursos de “segunda camada”, compreendendo como os altos cargos da burocracia federal são utilizados pelos Presidentes na sua negociação com partidos que pertencem à coalizão.

O ponto crucial da presente pesquisa é observar como a administração de coalizões multipartidárias e ideologicamente heterogêneas produz custos de delegação, que ampliam os incentivos para o controle burocrático, visto que o chefe do Executivo terá incentivos para nomear pessoas leais em ministérios chefiados por partidos distantes, com o objetivo de monitorar os próprios ministros. Coalizões mais fragmentadas dificultam a acomodação de interesses e a divisão de poder entre os partidos e produz custos de delegação que são importantes para explicar as ações Presidenciais relacionadas às nomeações de cargos burocráticos nos ministérios.

Visto isso, pretende-se explicar a estratégia de politização utilizada pelos presidentes brasileiros no período entre 1999 a 2016, particularmente no que se refere a: Por que a estratégia de politização varia nos ministérios do executivo federal brasileiro?

A pesquisa apresentada nessa dissertação traz importantes contribuições à literatura sobre Poder Executivo e burocracia. Uma destas contribuições é um modelo analítico, desenvolvido a partir da literatura sobre delegação e controle em gabinetes de coalizão, que permite estabelecer relações causais entre a dinâmica de formação de coalizões no presidencialismo brasileiro e o processo de preenchimento de cargos para o alto escalão da burocracia, assim como uma análise de um corte temporal de 18 anos, que permite a análise de diferentes Presidentes.

Para cumprir o objetivo desse estudo o atual trabalho está dividido em seis seções

incluindo esta introdução e a conclusão. A segunda seção, intitulada “Presidência Institucional e politização do Executivo: Implicações teóricas” é dividida em três subseções. A primeira delas versa sobre como a Teoria mandante-agente foi aplicada ao controle político das burocracias pela literatura internacional, sobretudo norte americana, focando na competição entre o Congresso e a Presidência pelo controle das agências burocráticas. A segunda analisa especificamente o mecanismo de politização como estratégia presidencial de controle burocrático. Já a terceira e última subseção traz os pressupostos teóricos que embasam o debate sobre a Politização como recurso para gerenciamento e controle da coalizão. A seguir, o trabalho traz a terceira seção que analisa a estrutura institucional que se encontram os cargos comissionados dentro do executivo brasileiro e as mudanças legais que ocorreram ao longo dos anos referentes aos cargos comissionados do Executivo brasileiro. A quarta seção dispõe sobre as hipóteses levantadas e as estratégias metodológicas que serão utilizadas na pesquisa. Em seguida, a quinta seção apresenta os principais resultados da análise e discute tais achados com relação à literatura e às hipóteses apresentadas. Por fim, a última seção traz as considerações finais do trabalho.

2 PRESIDÊNCIA INSTITUCIONAL E POLITIZAÇÃO DO EXECUTIVO: IMPLICAÇÕES TEÓRICAS

O objetivo deste capítulo é analisar os desafios relacionados à delegação de poder e ao controle das burocracias no interior do poder executivo, a partir da teoria mandante-agente. 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, como sistemas de coalizão com a presença de multipartidarismo, e qual a implicação desse contexto para a teoria de politização.

2.1 Teoria mandante-agente aplicada ao controle político das burocracias

O objetivo deste capítulo é compreender as relações hierárquicas que pressupõem a delegação de poder entre os atores políticos e a burocracia. Para isso, será utilizado o chamado *principal-agent model*¹. A base da teoria de agência é a análise dos problemas que um ator (principal) enfrenta ao delegar funções a outro ator (agente), para que este trabalhe em seu nome. Resumidamente, a teoria do mandante-agente aplica-se às relações assimétricas entre um mandante, que possui autoridade legítima sobre a tomada de decisões dentro de uma organização, e um agente, que tem a função de executar as tarefas delegadas pelo mandante.

A literatura sobre o tema tem suas raízes na teoria econômica e, inicialmente, seu propósito era o de analisar o comportamento de empresas e atores dentro de organizações hierárquicas em geral. A partir disso, a teoria mandante-agente se expandiu para outras áreas de estudo que também envolvem assimetria de posições nas relações entre os participantes, sendo apropriada por pesquisadores da ciência política.

Estudiosos como Moe (1984, 1985, 1989), Bawn (1997), Wood (1988), Wood & Waterman (1991), McCubbins, Noll & Weingast (1987), Epstein & O'Halloran (1997, 1999), Huber & Shipan (2002, 2006) analisam a relação entre política e burocracia e aplicam a teoria de agência para explicar a formulação/implementação de políticas em um sistema de

¹Neste trabalho, esta expressão será traduzida como modelo mandante-agente.

separação de poderes no qual os atores políticos (presidentes e legisladores) delegam autoridade à burocracia.

Recent studies of bureaucracy focus on the means by which political actors can control agency decision making. Working from a principal-agent framework, this literature examines how agency structure, appointment powers, interest group access, and administrative procedures keep bureaucrats in line when exercising delegated authority.(EPSTEN&O'HALLORAN, 1994,p. 697)

Considerando que, inevitavelmente, os funcionários eleitos democraticamente delegam poder (*policymaking*) para não eleitos, os quais compõem a burocracia estatal, pode-se dizer que o problema central da democracia representativa é a garantia de que as decisões políticas sejam sensíveis aos interesses e preferências dos cidadãos (MCUBBINS, NOLL e BARRY, 1987). Isso porque, como os políticos eleitos têm recursos limitados para monitorar o desempenho das agências burocráticas, surge a possibilidade de os burocratas não atenderem às preferências políticas dos cidadãos. Isso dá origem à questão:os políticos podem efetivamente garantir que os interesses da população sejam atendidos?

A partir dessa reflexão, pode-se pensar que a análise da relação entre política e burocracia é essencial para a discussão sobre o funcionamento e desempenho da democracia. Além disso, é necessário questionar como os controles democráticos operam sobre a burocracia e quais são os potenciais conflitos entre burocratização e democratização. Quando se trata do controle político da burocracia, um dos problemas analisados é o grau de discricionariedade da burocracia e o risco de captura das agências executivas por grupos de interesses, o que pode afetar o regime democrático. Visto isso, a discussão do controle político da burocracia torna-se indispensável nas análises acerca da democracia e da preservação dos interesses do eleitorado.

Conforme destacam Huber & Shipan (2006), “o governo democrático moderno não pode funcionar sem burocracia”. Dada a vasta gama de questões e à complexidade que envolvem os governos, os políticos eleitos não têm escolha senão delegar responsabilidades sobre essas questões às burocracias. Porém, uma vez que os políticos delegam, eles também enfrentam uma perda potencial de controle sobre as questões delegadas. Assim, como em todas as relações de agência, os mandantes buscam métodos para garantir que a delegação seja mais benéfica do que onerosa. Todas as relações entre mandante-agente contêm “problemas de agência” característicos, baseados em assimetrias de informações e conflitos de interesse, e é racional que o mandante queira mitigar esses problemas por meio de controles e monitoramentos hierárquicos (MOE, 1984).

A tensão entre a necessidade da delegação e os potenciais problemas associados à

delegação é denominada na literatura sobre o tema como “custos de agenciamento” ou “dilema de agência”, associados 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, ou recebe incentivo para isso, pelo fato de os interesses de ambos não estarem alinhados (SHAPIRO, 2009).

O agente normalmente tem mais informações sobre suas ações ou intenções do que o mandante. Isso porque o mandante ou não é capaz de selecionar um agente perfeito, ou não pode monitorá-lo perfeitamente. Já o mandante não tem a garantia de que o agente vai agir verdadeiramente em defesa do seu interesse, por conta da assimetria informacional. Buscando mitigar as perdas por agenciamento, são criados incentivos e sanções, para que os agentes não ajam em favor de seus interesses.

As perdas por agenciamento podem ser expressas pela noção de custos de transação, que são as perdas decorrentes das ações dos agentes contrárias aos interesses do mandante e as perdas que resultam dos esforços envidados pelo mandante para controlar as ações do agente (MOE, 1984; SHAPIRO, 2005).

A consequence of delegating authority to bureaucrats is that they may become more expert about their policy responsibilities than the elected representatives who created their bureau. Information about cause-effect relations, the details of existing policies and regulations, the pending decision agenda, and the distribution of benefits and costs of agency actions is costly and timeconsuming to acquire. As in all agency relationships, it may be possible for the agency to take advantage of its private information. (MCCUBBINS, NOLL & WEINGAST, 1987, p. 247)

Muitos teóricos do controle burocrático tratam os burocratas como meros agentes subordinados e controlados pelas autoridades políticas. No entanto, Moe (2005) nos mostra que precisamos repensar as teorias de controle político. A relação de controle pode ser executada em ambos os sentidos, e não apenas porque os burocratas têm conhecimentos especializados e fontes de informação. Num sistema democrático, essa relação de controle pode se inverter e, como as autoridades são eleitas, os burocratas têm a oportunidade de exercer o poder eleitoral determinando quem vai ocupar posições de autoridade e que escolhas esses políticos vão fazer.

A teoria prevalecente de mandante-agente precisa ser ampliada para reconhecer a conexão eleitoral entre mandantes e agentes, a qual é fundamental para o governo. Além disso, é preciso haver uma agenda de investigação sustentada no poder político da burocracia e uma análise da extensão de seu poder: como os agentes buscam exercê-la; como ela varia de

acordo com o contexto e com o nível de governo; e o que os agentes recebem em troca. Para Moe (2005), ainda há uma enorme lacuna no conhecimento sobre esses aspectos, e as análises têm que passar a considerar os burocratas como atores políticos que exercem seu poder de diferentes formas.

As burocracias governamentais também interagem e são afetadas por diversos atores políticos, incluindo legisladores, presidentes, primeiros ministros, ministros, grupos de interesse e tribunais, os quais estão envolvidos em relações de delegação. O início dos estudos sobre o controle político da burocracia se dividiu entre estudos que davam ênfase ao controle exercido pelo Congresso e o controle exercido pelos presidentes.

Pesquisadores (MOE & WILSON, 1994; MCCUBBINS & ANDWEINGAST, 1988; MCCUBBINS & SCHWARTZ, 1984) analisaram a Presidência e o Congresso e a capacidade de ambos exercerem o poder sobre a formulação de políticas, sobre a burocracia e um sobre o outro (MOE & WILSON, 1994). Alguns estudiosos do Congresso afirmam que os legisladores são os atores mais importantes a se considerar nesse tipo de análise, uma vez que os burocratas observam continuamente as recompensas e as sanções do Congresso (CALVERT, MCCUBBINS & ANDWEINGAST, 1988; MCCUBBINS & SCHWARTZ, 1984; MCCUBBINS, NOLL & ANDWEINGAST, 1987).

Para Kiewiet e McCubbins (1991), há quatro técnicas de superação das perdas por agenciamento: estabelecimento de contratos, mecanismos de seleção, mecanismos de monitoramento e controles institucionais. Esses modelos se concentram em dois tipos de instrumentos de delegação: instrumentos *ex ante* e instrumentos *ex post*, os quais permitem que os mandantes monitorem ou controlem os incentivos dos agentes.

Ambos os controles, *ex ante* e *ex post*, servem para limitar o grau em que as agências podem agir contrariamente à intenção do mandante.

Whoever the recipient of delegated authority may be, two general categories of administrative control have been analyzed. The first category, *ex ante* controls, concerns issues of agency design. What are the procedures, including reporting and consultation requirements, which an agency must follow to make policy? Who are the agency's key constituents and how will they influence decision making? What standards or criteria must an agency consider when promulgating regulations? In which executive department will the new agency be located, and how far down the organizational ladder will political appointments reach? These are all questions. The second category consists of ongoing controls, those institutional instruments of congressional oversight, such as direct and indirect monitoring. (EPSTEIN & O'HALLORAN, 1994, p. 694)

McCubbins & Schwartz (1984) e McCubbins, Noll & Weingast (1987) argumentam que os legisladores podem controlar a autoridade delegada por meio de supervisão de *firealarm* (alarmes de incêndio) e procedimentos administrativos. McCubbins & Schwartz (1984) afirmam que o Congresso utiliza desses mecanismos para verificar se seus

eleitores estão obtendo o que querem dos burocratas, visto que o trabalho de supervisão de um ator político pode ser facilitado por alarmes de incêndio acionados por seus círculos eleitorais. Esse mecanismo se torna de fato efetivo quando os políticos têm a prerrogativa de ameaçar e punir uma agência que adote uma política que difira significativamente da preferência da coalizão que promulgou seu programa. Ou seja, o não cumprimento dos “desejos” dos atores políticos pode levar a controles *ex post*, como, por exemplo, o desmanche de ações da burocracia ou mecanismos de punição (MCCUBINS, 1988).

Para McCubbins, Noll & 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. “Congress and the President cannot rely on their ability to correct a noncomplying decision by an agency through legislative action, whether by changing its mandate, its structure, its procedures, or its budget” (MCCUBBINS, NOLL E WEINGAST, 1989, p. 435).

Dentro dos limites, é improvável que os políticos consigam reverter uma decisão burocrática. O Congresso e o Presidente não podem confiar na sua capacidade de corrigir uma decisão não cumprida por parte de uma agência. Já medidas *ex ante* permitem que os políticos respondam aos desvios da agência antes de uma implementação ou de uma mudança na política, fornecendo controle efetivo sobre as decisões da agência. Ou seja, quanto mais distante o Presidente estiver do Congresso, mais ações *ex ante* são necessárias, pois, diante de um cenário de incertezas, desfazer uma ação da burocracia pode ter altos custos.

Epstein e O'Halloran (1999) apresentam, nesse sentido, uma abordagem de custo de transação para *policymaking* por meio de um modelo formal de jogo, no qual o Congresso decide se delega para uma agência executiva ou se faz a política internamente. Na perspectiva que destacam, atores são avessos ao risco, enfatizando-se, assim, o componente informacional. Isso porque a agência utilizaria o seu poder discricionário para mover os resultados finais o mais próximo possível do seu ponto ideal, tendo em conta os limites legislativos impostos à sua discricionariedade. Entre as hipóteses levantadas por Epstein e O'Halloran, duas merecem ser destacadas: quanto maior a incerteza associada a uma área política, (i) mais atraente é a formulação de políticas por meio de agências; e (ii) mais autoridade será delegada ao Executivo em áreas de grande intensidade de informação e em áreas com poucos benefícios políticos.

Huber e Shipan (2002), por sua vez, apresentam uma abordagem que procura compreender como políticos desenham estatutos que afetam a discricionariedade de agências,

chamando a atenção para dois parâmetros: o primeiro, a extensão em que objetivos e preferências dos políticos divergem dos burocratas; e o segundo, a complexidade técnica da política. Esses autores enfatizam, ainda, a existência de um jogo de três estágios, que envolvem o estágio legislativo inicial, o estágio de implementação da política pelo burocrata e o estágio de resposta do sistema político à ação da burocracia. Ademais, pode-se destacar alguns indicadores de discricionariedade encontrados na literatura, como a taxa de delegação, que se refere ao número de dispositivos com delegação de poder discricionário, e a taxa de restrições, que se atenta ao número de tipos de restrições apresentadas.

A literatura sobre o assunto nos mostra que o controle da burocracia se dá a partir de características da delegação, e por meio de alguns mecanismos institucionais, com o objetivo de mitigar os problemas de agência gerados por essas relações assimétricas. Para além do controle exercido pelo Congresso, outros atores influenciam os burocratas, incluindo o Presidente (MOE, 1985). Nesta dissertação, interessa analisar como os presidentes lançam mão de um mecanismo de controle específico: a Politização.

2.2 A presidência institucional e o mecanismo de politização como estratégias presidenciais de controle burocrático

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; STROM, 2000).

Aqueles que se dedicam à literatura sobre o assunto, ao analisarem as estratégias presidenciais, como politização e centralização, mostram que os presidentes norte-americanos têm utilizado ferramentas institucionais para ampliar sua capacidade de implementação de agenda, exercendo controle político sobre a burocracia pública (MOE, 1985; MOE & WILSON, 1994; LEWIS, 2008, 2009; RUDALEVIGE & LEWIS, 2005). A complexidade do governo moderno obriga os políticos eleitos a delegar cada vez mais autoridade aos agentes burocráticos, e os riscos dessa delegação aumentam à medida que a complexidade também aumenta.

Bonvecchi (2014) argumenta que o estudo dos recursos usados pelo Presidente é um tema para o qual a literatura norte-americana fez contribuições significativas. Essas contribuições são focadas em recursos organizacionais específicos: o poder do Presidente de nomear funcionários para a burocracia; a capacidade da presidência de supervisionar a produção de propostas legislativas elaboradas pelos gabinetes e agências burocráticas; e o

poder do Presidente de comandar e controlar o processo orçamentário.

The literature has accounted for these presidential resources as tools that facilitate the politicization of the bureaucracy and the centralization of decision-making processes in the presidency, and has generated important findings about the conditions under which these resources are typically used. (BONVECCHI, 2014, p. 27)

Dada a complexidade dos governos contemporâneos, a delegação é inevitável para a divisão do trabalho e o acesso a conhecimentos especializados. Segundo pesquisadores do tema, os presidentes modernos são responsabilizados por todos os aspectos do desempenho do governo, seja resultados da economia ou questões sociais, dada a visibilidade e a centralidade desse ator no processo decisório (MOE, 1985).

Os presidentes agem, portanto, pressionados por essas expectativas, e buscam ampliar sua capacidade institucional por meio de um sistema burocrático unificado e coordenado. 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)

Antes do desenvolvimento de uma ideia de fortalecimento institucional da presidência, existia uma visão dominante de que os presidentes deveriam operar dentro de um quadro estrutural básico, onde estavam presentes incentivos inerentes ao sistema de *check and balance*. O mecanismo-chave das análises presidenciais focavam no que Neustadt (1990) considerava o poder de liderança do presidente ou, em suas palavras “Presidential Power is the Power to persuade” (MOE & WILSON, p. 13). Parte da literatura sobre presidência atribui esse poder, pelo menos parcialmente, ao perfil do próprio Presidente. No contexto dos Estados Unidos, Neustadt (1990) apresenta três traços que o Presidente deve possuir para ter sucesso na Casa Branca e conseguir aprovação e êxito em suas políticas: poder de persuasão, reputação profissional e prestígio público.

Visto isso, Moe & 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. Os presidentes respondem à autoridade formal limitada e ao aumento das expectativas de ampliação do poder presidencial por meio

de duas estratégias: centralização e politização.

A centralização refere-se ao deslocamento de funções do Poder Executivo mais amplo para dentro do gabinete executivo da Presidência. “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).

[...] centralization any increase in the number of agencies under direct presidential authority. For Moe, a centralizing movement indicates a shift of functions from the wider executive branch to within the core executive; conversely, decentralization occurs when presidents remove agencies from their direct authority and place them under the leadership of a cabinet minister. (INÁCIO & LLANOS,2016, p. 6)

O argumento mobilizado pelas autoras, em pesquisa recente sobre Presidência Institucional em países na América latina², é que mudanças no design institucional da presidência estão associadas a desafios políticos e governamentais que ocorrem no sistema político mais amplo. Analisando especificamente a estratégia de centralização, o argumento sustentado é que “presidents respond to situations of conflict or weakness by strengthening the structures that directly support them” (INÁCIO E LLANOS, 2016, p. 2).

Uma questão central a ser considerada é que os estudos voltados à análise da centralização são, em grande parte, sobre a presidência dos Estados Unidos (MOE, 199; RUDALEVIGE & LEWIS,2005). A grande contribuição realizada por Inácio e Llanos (2016), portanto, é o fato de elas terem ajustado essa abordagem às realidades latino-americanas, introduzindo ainda um fator explicativo sobre gerenciamento de coalizões governamentais.

Por sua vez, podemos entender 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; LEWIS, 2008, 2009). Presidentes usam os seus nomeados para mudar a política pública em agências governamentais e exercer controle sobre a burocracia (LEWIS, 2008). O estudo da politização revela como e em quais situações ocorre um fortalecimento da capacidade do Presidente de

² Inácio e Llanos (2016) estudaram o uso da centralização por presidentes de em seis países (Argentina, Brasil, Colômbia, México, Paraguai e Uruguai) desde o início da redemocratização. As autoras analisaram a evolução da presidência institucional na Argentina e no Brasil desde a década de 1980, o que levou à constatação de uma maior presidência institucional, no segundo caso.

monitorar, selecionar e vetar iniciativas advindas dos ministérios, bem como promover a coerência entre a agenda de governo.

Terry Moe (1985) entende que, nos Estados Unidos, o mecanismo indutor da politização é a fragilidade institucional dos presidentes. Como eles sofrem pressões diretas sobre o desempenho de todo o governo, há incentivos à politização pela via administrativa: presidentes respondem às limitações em relação à sua capacidade institucional e às expectativas de aumento de poder presidencial por meio da estruturação da burocracia, de forma que diferentes agências respondam a ordens presidenciais. Nesse contexto, os poderes constitucionais dos presidentes são normalmente insuficientes para permitir que o Presidente determine os resultados governamentais.

Entre as múltiplas ferramentas da presidência para controlar a burocracia está a politização, ou seja, a nomeação para cargos de confiança é um importante meio pelo qual o Presidente controla a burocracia e influencia políticas (MOE 1985; WOOD & WATERMAN 1991; LEWIS 2008, 2009; RUDALEVIGE & LEWIS 2005). Nomeados políticos podem modificar a política de um órgão ministerial e colocá-la em maior conformidade com as preferências presidenciais, além de monitorar a atividade burocrática e comunicar a visão do chefe do Executivo.

O mecanismo-chave do controle executivo seria o poder do Presidente na nomeação e remoção de pessoal (MOE, 1985; NATHAN, 1983; WATERMAN, 1989). Os Presidentes modernos selecionam lideranças políticas não só pela experiência e o objetivo de recompensar os adeptos, mas também por sua capacidade de administrar a agenda presidencial. O Presidente também pode reorganizar a burocracia rebelde, centralizando o controle para os leais. Todos esses poderes se somam à habilidade do executivo de moldar a política.

Os fatores determinantes do uso político das nomeações presidenciais têm sido estudados a partir de diferentes perspectivas analíticas: relação entre centralização e politização (RUDALEVIGE & LEWIS, 2005); efeitos da politização por patronagem (GALO & LEIWS, 2011); fatores que influenciam a escolha presidencial dos nomeados (LEWIS, 2008, 2009; HOLLIBAUGH, HORTON & LEWIS, 2013, LEWIS 2005); eficiência das agências (LEWIS, 2008, 2009; GALO & LEWIS, 2011; RUDALEVIGE, 2002; DICKINSON & RUDALEVIGE, 2004).

As análises de Rudalevige e Lewis (2005) sobre a mobilização dos recursos de centralização e politização pelos presidentes diferem do pensamento de Moe (1985). Para este autor, a politização e a centralização são ferramentas utilizadas por presidentes que buscam

exercer controle sobre o processo burocrático, sendo que os presidentes lançariam mão dessas estratégias simultaneamente. Já Rudalevige e Lewis (2005) têm como argumento central o fato de que essas duas estratégias não são complementares e, ainda, apresentam relação inversa. Para esses autores, presidentes somente recorrem à centralização como alternativa à politização, isto é, como estratégias substitutas. Do ponto de vista presidencial, uma maior centralização implicaria em assumir os custos de formular individualmente as políticas, em detrimento de delegar. O Presidente tem um problema *make-or-buy* com a escolha de formular a política dentro da própria presidência ou de delegá-la à burocracia. Há custos de transação associados a ambas as estratégias, e o Presidente precisa escolher entre duas diferentes estruturas.

With centralization, for example, presidents must defray the costs of monitoring the behavior of those in their (or rather, the public's) House. Centralization may have political costs too, not least the fact that centralized formulation strategies tend to harm policy proposals' chances of Congressional enactment (Rudalevige 2002, Ch. 6-7). With politicization, costs include those of finding appropriate appointees, given limited time; of fending off cross-pressures from others unconcerned with presidential control but very concerned with who receives a given appointment; and of dealing with the possibility that politicized appointees are, on balance, less operationally competent, and with the political and public costs associated with politicized appointments, given that "control" is usually used as an epithet, at least by those not doing the controlling. (RUDALEVIGE E LEWIS, 2005, p. 8).

Sob quais circunstâncias o Presidente escolhe centralizar ou delegar à burocracia a formulação de políticas públicas? Para Rudalevige e Lewis (2005), o aumento da centralização seria uma estratégia presidencial que ocorre parcialmente em função da diminuição da politização. A centralização poderia diminuir as chances de aprovação de uma proposta encaminhada ao Congresso, ao passo que a politização tem o custo da seleção de nomeados leais. Portanto, presidentes utilizam apenas uma das estratégias.

Esses autores afirmam que os presidentes centralizam menos quando a burocracia é politizada, e que a influência de politização é mais forte nos governos unificados. Além disso, presidentes seriam significativamente menos propensos a centralizar quando confiam que a burocracia é sensível aos seus interesses, ou seja, quando a burocracia tem preferências políticas similares às do Presidente. Isso aumenta a probabilidade de suas ações serem congruentes com a agenda ou com as prioridades presidenciais.

O argumento de Rudalevige e Lewis (2005) é de que, em governos divididos³, a centralização é maior. O ponto é que, em governos divididos, a probabilidade de presidentes

³ Os autores entendem que o governo é dividido quando o partido do Presidente não possui maioria legislativa.

buscarem o auxílio de burocratas para a formulação de políticas é baixa, posto que o partido majoritário no legislativo, quando de oposição, pode exercer uma influência indesejada sobre a burocracia. Conseqüentemente, a centralização é mais provável nesses casos, pois os presidentes já esperam que os burocratas tenham poucos incentivos para cooperar.

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). 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; (iv) divergência entre a visão do Presidente e do Congresso, revelando tratar-se de um governo dividido ou unificado; (v) quantidade de empregados na agência.

Lewis (2008) conclui que os presidentes tomam a decisão de politizar sobretudo quando acreditam que uma agência não comunga de suas opiniões políticas ou não responde à Casa Branca. Em contrapartida, o Presidente despolitiza a agência se confiar no líder da pasta. O autor afirma que presidentes politizam mais e mantêm mais nomeados em agências que têm visões de política divergentes das suas. O autor conclui ainda que pastas em que o cargo não demanda alta qualificação ou grande conhecimento técnico podem ser politizadas por motivo de patronagem.

Outro ponto teórico presente na literatura internacional sobre politização é a influência desta no desempenho das agências governamentais. 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 desses nomeados decorrente dos critérios de escolha, se patronagem ou *policy-concerns*. Os resultados são 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 e Lewis 2011) foi feita

a partir de *survey* aplicado à burocracia, o que fornecia informações importantes para concluir quem havia contribuído de forma mais direta nas campanhas e quem tinha uma maior ligação com o partido, extraindo daí a informação de quem eram os 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. Ou seja, a variável que determina o tipo de política da pasta, sua área de atuação, é uma dimensão analítica importante quando analisamos a politização. Por fim, as escolhas dos presidentes sobre onde politizar são determinadas não apenas pelo ponto de vista da política da agência, mas também pela forma como a politização vai influenciar a competência da agência.

Lewis (2009), em outra pesquisa realizada sobre a burocracia norte-americana durante o governo George W. Bush mostra que entrevistados em agências liberais eram mais propensos a relatar: que as decisões políticas eram feitas com base na ideologia, já que eles sabiam o partidatismo de seus colegas; que as atribuições de trabalho na função pública eram influenciadas pelos pontos de vista de política dos empregados federais; e que a Casa Branca exercia grande influência sobre as decisões de política em sua agência. Lewis (2009) ainda ressalta que as agências liberais foram mais politizadas durante a administração de George W. Bush.

Waterman e Ouyang (2017) apontam que uma das críticas básicas do modelo de mandante agente é o fato de ele ignorar os impactos de *bottom-up*, ou seja, de baixo para cima. 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 nível⁴. 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).

⁴ Os cargos de baixo nível na hierarquia do governo norte-americano são: *Schedule C, Senior Executive Service (SES) and other appointments that does not require Senate confirmations* (PA). Lewis (2008)

A partir disso, os autores analisam o *trade-off* entre lealdade e competência, levantando duas hipóteses: como exigem confirmação do Senado, espera-se que as nomeações do PAS tenham níveis mais baixos de lealdade que as nomeações de PA, *Schedule C* ou SES, que são cargos de baixo nível; também pelo fato de exigirem confirmação do Senado, espera-se que as nomeações do PAS tenham níveis mais elevados de competência do que as nomeações em cargos PA, do *Schedule C* ou da SES, que são cargos de baixo nível.

Waterman e Ouyang (2017) ainda ressaltam que a lealdade é mais proeminente nos cargos de baixo escalão e que a competência é mais valorizada entre os cargos de alto escalão. Isso revela que os presidentes têm incentivos para se concentrar também na politização dos cargos inferiores, negociando entre lealdade e competência.

Além das dimensões ideológicas já apontadas, no contexto brasileiro, é preciso pensar também sobre como esse *trade-off* entre lealdade e competência é considerado pelo Presidente, uma vez que a nomeação para os cargos comissionados de elite⁵ (os de alto escalão, que serão analisados nesta dissertação), não necessitam de aprovação do Congresso e se mantêm a maior parte do tempo sob competência exclusiva do Presidente. A questão que se coloca é: esses dois parâmetros, lealdade e competência, variam apenas por conta do nível do cargo ou também em função da área de atuação da agência?

Com base no que foi discutido até agora, considera-se que as dimensões analíticas tratadas pela literatura internacional sobre o tema são de suma importância para a análise do caso brasileiro. Como visto, essas pesquisas revelam que as agências alteram suas decisões políticas para corresponder às prioridades do Presidente, e os atos são claramente destinados a ações que coloquem as agências em conformidade com a visão do Presidente. Além da ideologia, a área de atuação da agência e os diferentes níveis de cargos comissionados também exigem estratégias distintas dos presidentes, considerando o cálculo entre lealdade e competência. O contexto de presidencialismo de coalizão aponta para um ambiente mais complexo, em que a delegação do Presidente deve considerar outros atores para além do Presidente e dos burocratas.

⁵ Neste trabalho, são considerados cargos de elite aqueles de alto escalão no governo federal, ou seja, cargos comissionados DAS 5 e 6.

2.3 Politização como recurso para gerenciamento e controle da coalizão

O argumento desenvolvido até aqui é de que o Presidente utiliza seu poder de nomeação para cargos do alto escalão burocrático como uma importante estratégia de controle da burocracia e com o objetivo de ampliar suas vantagens na aprovação e implementação de agendas. Ao analisar a literatura norte-americana sobre politização, percebe-se que a cadeia de delegação analisada tem dois atores relevantes nessa transação: o Presidente e os burocratas. A formação de governos de coalizão pode criar problemas de delegação e exigir controle mais complexo do que aqueles observados por essa literatura. Visto isso, é preciso compreender o funcionamento de governos de coalizão, em sistemas parlamentaristas e presidencialistas, buscando analisar como se dão, nesse caso, os controles políticos sobre a burocracia e sobre outros atores governamentais.

Alguns autores que analisaram as democracias parlamentaristas, especificamente os custos de transação envolvidos na governança da coalizão, analisam o papel das nomeações como estratégia presidencial de gerenciamento (MÜLLER & STROM, 1997; ANDEWEG, 2000; THIES, 2001). Vieira (2013) argumenta que, diferentemente do presidencialismo norte-americano, onde o gabinete ministerial é unipartidário, no parlamentarismo de coalizão, cada partido, responsável pela política de dada área, possui a expectativa de exercer influência sobre o conteúdo e sobre os resultados das políticas implementadas sob sua responsabilidade. “Considerando esse contexto, não apenas o chefe do Executivo (primeiro-ministro) e os partidos de oposição possuem incentivos para exercer controle sobre a execução da agenda, mas também os parceiros da coalizão” (VIEIRA, 2013, p. 32).

Thies (2001) argumenta que os sistemas de governo que possuem gabinetes de coalizão, a fim de reduzir a influência indesejada de parceiros de gabinete sobre as burocracias e sobre seus respectivos ministérios, têm recorrido à nomeação de ministros juniores, sendo a nomeação política uma estratégia de monitoramento dos parceiros da coalizão. De acordo com o autor, por meio de nomeados políticos intermediários entre ministros e burocracias, os presidentes podem reduzir a influência indesejada de ministros sobre a burocracia em contextos de coalizões politicamente heterogêneas.

Santos e Vieira (2013) mostram que, nos sistemas parlamentares europeus, cada partido é responsável pela política de determinada jurisdição e possui a expectativa de exercer influência sobre a burocracia que implementa as políticas de seu ministério. Entretanto, segundo os autores, quanto mais heterogênea é a coalizão, maiores são os riscos de que os

próprios parceiros de gabinete exerçam uma influência indesejada sobre o comportamento dos servidores públicos. “O comportamento potencialmente oportunista de um ministro elevaria a demanda por um controle político mútuo, a fim de coordenar a implementação da agenda do gabinete.” (SANTOS & VIEIRA, 2013, p. 15).

Os controles sobre os ministros podem ser muito incompletos para impedir que ocorra um governo ministerial (ANDEWEG, 2000). A delegação do gabinete aos ministros é complicada e mais complexa ainda quando se trata de governos de coalizão, o que cria problemas de agência que demandam controles institucionais. Andeweg (2000) argumenta que existem mecanismos *ex ante* e *ex post* para controlar ministros.

In other respects, the formal powers of heads of government vis-à-vis their ministers vary considerably, both *ex ante* and *ex post*, with regard to personnel (appointments, dismissals, ‘reshuffles’), structure (setting or changing the boundaries of portfolios), and policy (controlling the agenda, giving instructions, veto). (ANDEWEG, 2000, p. 381)

Andeweg (2000) argumenta que existem duas possibilidades mais prováveis para ministros buscarem sua própria agenda. A continuação no portfólio ou a promoção para cargos mais altos, além dos valores políticos pessoais. Ministros que buscam somente uma posição no governo são menos problemáticos, pois o objetivo destes é maximizar suas chances de prolongamento no governo. Os ministros que buscam por agendas pessoais podem usar sua autonomia para promover suas opiniões políticas de forma independente, e essas podem não ser congruentes com as dos seus mandantes. 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. O chefe do governo pode utilizar de mecanismos, como, por exemplo, a 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 senior minister from another governing party (MÜLLER & STROM, 1997, p. 736).

Portanto, a formação de governos multipartidários pode gerar um problema de agência quando os ministros decidem usar sua autoridade e vantagens informacionais para perseguir com suas próprias preferências, agindo em desacordo com as preferências do mandante. Outro aspecto relevante é que as coalizões costumam ser formadas após as eleições e não envolvem necessariamente acordo prévio sobre a agenda de políticas públicas. Sobre a estratégia de montagem dos gabinetes, Carrol e Cox (2004) apontam que os pactos pré-

eleitorais podem ser formas de fornecer incentivos para a alocação mais proporcional de ministérios.

Já no presidencialismo, o Presidente é o ator central que define o gabinete. Por esse motivo, aumenta a capacidade presidencial de modelar as estruturas institucionais com o objetivo de implementar a agenda de governo. Porém, a atuação do Presidente na montagem do gabinete pode ser estrangida em sistemas multipartidários, fazendo com que um Presidente eleito tenha que governar com o apoio de uma coalizão – em alguns casos, mais heterogênea ideologicamente – e, conseqüentemente, mais difícil de controlar, pois a tomada de decisões passa a envolver vários partidos, com objetivos e preferências diferentes.

O presidencialismo de coalizão brasileiro, portanto, gera um problema de delegação diferente do observado, por exemplo, no presidencialismo norte-americano ou no parlamentarismo.

O modelo institucional brasileiro pode ser definido como um conjunto complexo de delegações cruzadas, assim como o é, em geral, qualquer regime presidencial (STROM, 2000). Tal modelo se caracteriza pelos altos custos de transação que o controle das delegações exige. Em virtude das múltiplas linhas de delegação, a probabilidade de paralisia decisória e de instabilidade é alta. Por outro lado, existem várias alternativas de controle do Executivo e das Casas do Congresso. No entanto, [...], o Executivo nacional é controlado menos por métodos formais de policiamento ostensivo à disposição do Legislativo que por mecanismos informais de *alarme de incêndio* e por meio de negociações realizadas no seio das coalizões interpartidárias formadas para sustentar o governo. (AMORIM NETO & TAFNER, 2002, p.16)

A literatura sobre a influência dos desenhos institucionais sobre os processos democráticos (AMES, 1995; 2001; LAMOUNIER, 1994; MAINWARING, 1993; 1997; 1999; MAINWARING E SHUGART, 1997; SARTORI, 1997; SHUGART E CAREY, 1992), sobretudo depois da tese de Linz (1990) sobre as vantagens do parlamentarismo sobre o presidencialismo, deu início a esse debate.

Amorim Neto e Tafner (2002) argumentam que 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. O componente do design institucional dos sistemas presidenciais está relacionado a uma menor capacidade de estabilidade dos governos para realizar uma agenda política de forma consensual, devido à possibilidade de um bloqueio institucional, especialmente quando existe uma situação de governo dividido.

Shugart e Carey (1992) chamam a atenção para as diferenças no presidencialismo, dando origem a uma nova agenda de pesquisa. Para esses autores, o problema do presidencialismo não está em suas características institucionais básicas, mas na extensão dos

poderes do Presidente.

Parte da literatura argumenta que o presidencialismo de coalizão possui ferramentas de coordenação entre o Executivo e Parlamento, viabilizando a governabilidade (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998; SANTOS, 2002; RENNÓ, 2006; PEREIRA & MELO, 2012; AMORIM NETO, 2002, 2006). Esses estudos mais recentes mostram como os presidentes brasileiros manejam estrategicamente a política de formação dos gabinetes a partir dos recursos disponíveis para coordenar a coalizão e implementar sua agenda de governo.

Los gobiernos de coaliciónson vistos como solución a los problemas defragmentación política asociados a lacombinación entre presidencialismo ymultipartidismo existente enlaregión, conbeneficios para lacoordinación y laestabilidad política de losgobiernos. (INÁCIO, 2018, p. 21)

O Brasil possui uma combinação institucional que tem como característica a presença do presidencialismo de coalizão multipartidário, a representação proporcional de lista aberta, o bicameralismo e o federalismo. O tamanho do gabinete presidencial brasileiro variou ao longo dos anos. Após a redemocratização, e ainda hoje, há de 12 a 24 ministérios⁶ e, nesse mesmo período, foram formadas 24 coalizões. Esses dados demonstram que os presidentes eleitos desenvolvem diferentes padrões de formação de governo. O quadro 1, a seguir, descreve o perfil dos governos brasileiros em relação ao seu tamanho e força legislativa a partir da redemocratização até o governo Dilma.

⁶ Esses números se referem somente aos ministérios da administração direta do executivo federal, não incluindo, portanto, outros órgãos da presidência com status ministerial.

TABELA 1 – Tamanho e força parlamentar das coalizões de governo no Brasil – 1988-2014

COALIZÃO	DURAÇÃO	PARTIDO	CARACTERÍSTICAS LEGISLATIVAS		GABINETE
			COALIZÃO (%)	PARTIDO DO PRESIDENTE (%)	NEPC
					-1
Sarney 1	337	PMDB – PFL	-	-	1,85
Sarney 2	1.489	PMDB – PFL	-	-	1,84
Collor 1	378	PRN – PFL	24,2	5,3	1,50
Collor 2	382	PRN – PFL – PDS	32,8	8,0	2,27
Collor 3	169	PRN – PFL – PTB – PL	35,2	8,0	3,78
Franco 1	764	PMDB – PFL – PDT – PSDB – PSB – PTB	64,4	-	3,58
Franco 2	292	PMDB – PFL – PSDB – PP	46,3	-	3,60
FHC I 1	462	PSBD – PMDB – PFL – PTB	56,3	12,1	3,46
FHC I 2	818	PSBD – PMDB – PFL – PTB – PPB	77,2	16,4	4,51
FHC I 3	181	PSBD – PMDB – PFL – PTB – PPB – PPS	77,6	16,4	4,51
FHC II 1	199	PSBD – PMDB – PFL – PTB – PPB	73,7	19,3	3,85
FHC II 2	959	PSBD – PMDB – PFL – PPB	67,6	19,3	3,85
FHC II 3	303	PSDB – PMDB	35,3	19,3	2,81
Lula I 1	391	PT – PL – PCdoB – PSB – PTB – PDT – PPS – PV	42,7	17,7	4,36
Lula I 2	371	PT – PL – PCdoB – PSB – PTB – PPS – PV – PMDB	62,2	17,5	5,17
Lula I 3	107	PT – PL – PCdoB – PSB – PTB – PV – PMDB	57,7	17,5	4,60
Lula I 4	63	PT – PL – PCdoB – PSB – PTB – PMDB	58,3	17,7	4,34
Lula I 5	526	PT – PL – PCdoB – PSB – PTB – PMDB – PP	69,6	17,5	5,39
Lula II 1	90	PT – PR – PCdoB – PSB – PTB – PMDB – PP – PRB	60,6	16,2	5,03
Lula II 2	909	PT – PR – PCdoB – PSB – PTB – PMDB – PP – PDT – PRB	67,8	16,0	5,86
Lula II 3	459	PT – PR – PCdoB – PSB – PMDB – PP – PDT – PRB	63,0	15,4	5,17
Dilma I 1	425	PT – PR – PCdoB – PSB – PMDB – PDT – PP	63,5	17,2	5,44
Dilma I 2	579	PT – PR – PCdoB – PSB – PMDB – PDT – PP – PRB	61,4	17,0	5,54
Dilma I 3	455	PT – PR – PCdoB – PMDB – PDT – PP – PRB	55,6	17,2	4,71

Fonte: Extraído de INÁCIO, 2018, p.¹ O número real de partidos da coalizão foi calculado com a fórmula: $N = 1 / \sum p_i^2$, sendo N é o número efetivo de partidos da coalizão; y P_i a proporção de assentos para cada partido do total de assentos controlados pela coalizão. Para capturar a força relativa dos partidos na coalizão, se calculou com base no total de cadeiras da coalizão.

Os presidentes multipartidários, como visto, operam em ambientes mais complexos, mas, ao mesmo tempo, contam com recursos e ferramentas institucionais para superar a fragmentação e facilitar a governança. O dilema institucional brasileiro, portanto, seria encontrar soluções institucionais que promovem a governabilidade. Raile, Pereira & Power (2011) argumentam que presidentes possuem uma “Caixa de ferramentas” e utilizam essas “ferramentas” para a construção de maiorias legislativas e para o gerenciamento de coalizões governamentais. Os autores argumentam que tais escolhas geram diferentes *trade-offs* e custos para o executivo.

The authors find that the two presidential “tools”—pork and coalition goods—function as imperfect substitutes. Coalition goods establish an exchange baseline, while pork covers the ongoing costs of operation. Pork expenditures also depend upon a president’s bargaining leverage and the distribution of legislative seats. (RAILE, PEREIRA & POWER, 2011, p. 323)

Power e Rennó (2008) analisam como os presidentes utilizam ações unilaterais, focando na utilização de decretos. Os presidentes contam com o poder de “decretar” medidas provisórias com força de lei. Como apontam os autores, essa é uma ferramenta de formulação de políticas muito utilizada pelos presidentes e que influencia diretamente o poder de execução da agenda de governo.

Os autores argumentam que ao analisar a reforma constitucional de 2001⁷, que proibia a reedição de decretos presidenciais, percebe-se que o poder da agenda do Presidente não diminuiu. A reforma fortaleceu o poder de agenda, o que leva a concluir que essa é uma ferramenta importante no que se refere à relação executivo-legislativo e à forma como o Presidente consegue executar seu programa de governo em sistemas de coalizão. Amorim Neto e Tafner (2002) argumentam que a grande utilização das MPs pelo executivo não necessariamente demonstra um conflito na relação entre executivo e legislativo, mas, por não contar com mecanismos de controle eficientes, o Congresso utiliza de mecanismos *ex-post* de controle do executivo, como, por exemplo, o “alarme de incêndio”. Segundo eles, este é um mecanismo institucional de ajuste *ex post*, mas adequado e conveniente a um Legislativo como o brasileiro.

Ao agir unilateralmente, o Presidente arca com os custos, sendo necessário analisar como ele compartilha a responsabilidade na formulação de políticas dentro da

⁷Em 2001, o Congresso alterou a lei sobre decretos, a partir da emenda constitucional nº 32, de modo a restringir o Presidente a uma única reedição de cada decreto já prescrito. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm> Acesso em: 2 fev. 2018.

coalizão. Governos de coalizão decorrem da delegação da responsabilidade da implementação das políticas aos partidos políticos. Dessa forma, os presidentes devem recorrer a estratégias de controle, a fim de maximizar a influência sobre o comportamento de ministros.

Os presidentes brasileiros utilizam suas prerrogativas para nomear ministros e, com isso, consolidar sua base de apoio no Congresso. Portanto, a formação de coalizões pressupõe a participação de outros partidos dentro do governo, controlando cargos ministeriais, sendo a distribuição dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro um fator importante a ser considerado. A distribuição de cargos ministeriais aparece para garantir o apoio congressual ao Presidente, por meio de negociações sobre cargos de ministros.

Segundo Amorim Neto (2002), presidentes no Brasil têm utilizado de sua prerrogativa de nomear livremente seus ministros como um mecanismo de consolidação de sua base de apoio no Congresso. O autor denominou de taxa de coalescência⁸ a distribuição proporcional de pastas ministeriais aos partidos de acordo com seu peso na base de apoio no legislativo. Essa estratégia, segundo o autor, demonstrou ser uma importante moeda do chefe do Executivo para disciplinar os partidos de sua base.

Pereira (2017) aponta que uma boa gerência por parte do Presidente é capaz de maximizar apoio legislativo e minimizar os custos de manutenção desse apoio político. Os presidentes montam coalizões com uma grande variação no número de partidos. Mas quais fatores influenciam na montagem do gabinete? Pereira, Bertholini & Raile (2016), analisando os efeitos das decisões do Presidente em relação ao gerenciamento da coalizão em sistemas multipartidários, 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 diversas,

⁸ “Para chegar à taxa de coalescência de um dado Gabinete, adiciono o valor absoluto da diferença entre o percentual de ministérios de cada partido e o percentual de cadeiras que cada partido controla do total de cadeiras controladas por todos os partidos que compõem o Gabinete, quer eles detenham cadeiras no Congresso ou não, e, no caso dos ministros, quer pertençam a um partido ou não, e depois divido o resultado por dois. Subtraindo o resultado de 1, obtenho a taxa de coalescência. O índice varia de zero (nenhuma correspondência entre a taxa de recompensas ministeriais e a porcentagem de cadeiras) a 1, número que define o limite superior de correspondência perfeita entre cotas ministeriais e pesos legislativos dos partidos. Qualquer desvio desse limite superior é detectado. Para funcionar adequadamente, o índice exige que pelo menos um ministro seja ligado a um partido. Se todos os ministros fossem apartidários, o índice teria o valor de 0,5, resultado que não é compatível com a definição de um Gabinete parcialmente de coalizão. Assim, no caso de um Ministério composto somente por políticos apartidários, o valor zero deve ser considerado a sua taxa de coalescência”. AMORIM NETO, 2000, p. 4.

e com gabinetes desproporcionais⁹ 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)¹⁰, mais custoso se torna governar, maiores as fissuras potenciais, maior a insatisfação entre parceiros de governo” (PEREIRA & BERTHOLINI, 2017, p. 547).

Rennó e Gaylor (2015) contribuem para uma maior compreensão de gabinetes de coalizão em sistemas presidenciais, explorando o papel de ministros na formulação e execução da agenda de governo. Os autores investigaram como o partidarismo dos ministros influencia a agenda legislativa do governo e concluem que, em condições de proximidade ideológica entre os partidos da coalizão, o presidente tem maior probabilidade de compartilhar responsabilidades com os membros do gabinete.

Joining the government to obtain the spoils of office is a motivation commonly attributed to politicians in Brazil (Ames 2001). It implies that cabinet ministers from parties other than that of the president do not have, or aspire to have, influence over the content of policy, or that if they do, it is secondary to office seeking. Other theories conceive government coalitions as compacts aimed at sharing policy-making responsibilities (Swaan 1973). From this perspective, policy is an important element of governing and of government formation when single party majorities are not present”. (RENNÓ E GAYLORD, 2015, p. 248)

O argumento mostrado até aqui é de que o grande número de partidos no Congresso obriga o Presidente a montar gabinetes heterogêneos e faz com que a fragmentação partidária aumente a competição por cargos. Na mesma linha, Batista (2013) argumenta que a distribuição dos cargos ministeriais aos partidos significa muito mais do que apenas um emprego. Em troca do apoio do seu partido no Legislativo, o ministro busca também influenciar as decisões no governo. “Assim, o Presidente e os ministros estão envolvidos em uma troca: apoio legislativo por influência no governo. Com isto em mente, o ministro não

⁹Refere-se à proporcionalidade com que o número de parlamentares no legislativo de um partido da coalizão se traduz em assentos no gabinete.

¹⁰ O pressuposto de Gamson assume que há proporcionalidade entre os ministérios que um partido recebe e as cadeiras que possui na Câmara.

pode ser visto como um funcionário regular do Presidente” (BATISTA, 2013, p. 450). Ainda segundo a autora, o ministro passa ser um ator político importante a ser considerado na formulação e implementação da agenda do governo. Como representante do partido, o ministro tem ideologia, preferências políticas, projetos eleitorais, e seu partido tem uma agenda política própria, o que pode afetar diretamente as decisões tomadas pelo governo.

A análise de Batista (2013) conclui que os ministérios são relevantes na formulação de proposições legislativas centrais ao governo: ministros e partidos por trás dos ministérios influenciam as decisões do Executivo. Assim, é de extrema relevância a análise do papel que os ministros assumem ao controlar a direção de um ministério, pois o ministro é um ator importante, que utiliza do poder e da influência do ministério para executar seus objetivos, os quais podem não estar em conformidade com os do Presidente.

Laver e Shepsle (1990) argumentam que os partidos do gabinete contam com a discricionariedade ministerial, um bônus por fazer parte do governo, e, uma vez tendo investido no controle de uma pasta ministerial, o partido usa essa posição para implementar políticas mais próximas de suas preferências. Visto isso, pode-se argumentar que essas características institucionais ampliam a possibilidade de haver divergências entre as preferências do Presidente e seu partido, de um lado, e as preferências de políticas dos partidos aliados, do outro. (BORGES E COELHO, 2015).

Ao montar governos multipartidários, os Presidentes, portanto, compartilham e negociam cargos do gabinete e gerenciam relacionamentos 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, aumentam a presidência sob sua autoridade direta. Ao fazer mudanças na presidência institucional, os presidentes complementam ou substituem outras ferramentas de monitoramento e controle da coalizão. Visto isso, é de suma importância analisar como a coordenação da coalizão influencia, também, na decisão sobre a politização da estrutura presidencial, considerando que os presidentes lançam mão de diferentes “ferramentas” para gerenciar melhor suas relações com o ambiente político.

Os cargos de confiança que compõem a burocracia brasileira (DAS) podem ser considerados um dos principais recursos de poder do Presidente, pois este conta com a prerrogativa de nomear cargos do alto escalão da burocracia. Isso concede ao Presidente maior liberdade na escolha de nomes que ocuparão cargos de influência na aprovação e execução da agenda de governo. 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 confere ao presidencialismo de coalizão brasileiro traços de um presidencialismo “parlamentarizado”. “Assim, a política de nomeações não reflete tanto um conflito latente entre os poderes, mas sim um jogo de delegação e monitoramento que envolve o presidente, seu partido e os demais partidos da base aliada” (BORGES e COELHO, 2015 p. 72).

Uma série de atores realizou esforços recentes para entender a ocupação dos cargos pertencentes à burocracia brasileira, especialmente os cargos de elite da burocracia, ou seja, os DAS dos níveis 5 e 6 (D’ARAUJO 2009; PRAÇA, FREITAS, & HOEPERS, 2011; PEREIRA, PRAÇA & LOPEZ, 2017; VIEIRA, 2014; BORGES E COELHO, 2015; LOPEZ, BUGARIN & BUGARIN, 2015; PEREIRA, PRAÇA, BATISTA & LOPEZ, 2015). O intuito era analisar quais eram os condicionantes que determinavam a dinâmica interna desses cargos e sua importância como ferramenta disponível para o Presidente dentro da lógica de coordenação da coalizão.

Praça, Freitas e Hoepers (2011) argumentam que os pesquisadores do presidencialismo brasileiro fizeram contribuições importantes que nos permitem entender como são usadas as ferramentas de gestão da coalizão, mas, segundo os autores, resta uma lacuna a ser preenchida em relação aos bens da coalizão de segunda camada. Eles questionam como os cargos da burocracia federal são utilizados na negociação com partidos que pertencem à coalizão. Esses autores 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 pelos autores mostra que os cargos comissionados do executivo brasileiro (DAS) são mais fáceis de alocar do que os ministérios. Os autores mostram evidências de 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.

Uma segunda evidência apontada por Praça, Freitas, e Hoepers (2011) e que corrobora as pesquisas sobre a utilização dos cargos na burocracia pública nos Estados Unidos é de que, ao contrário do que parte da literatura sobre burocracia e política no Brasil demonstra, as nomeações políticas não são usadas exclusivamente para fins patronais. A evidência apresentada pelos autores mostra que uma grande porcentagem de nomeações políticas é preenchida pelos funcionários públicos de carreira e que esses, embora possam ser membros de partidos, são também especialistas em políticas.

Apesar de esses cargos serem ocupados em parte por funcionários de carreira, a parte discricionária pode sofrer diversas motivações de nomeação. A literatura aponta motivações ligadas a demandas político-partidárias, *pork* e controle de parceiros da coalizão. 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 analisam a rotatividade ministerial¹¹ dos cargos DAS e apresentam resultados para os cargos DAS 4, 5 e 6. As hipóteses levantadas por eles se encaixam em três parâmetros: mudança ministerial e variação ideológica; alternância no mandato presidencial e ciclo político.

As hipóteses são relativas à mudança no controle partidário de um ministério, à mudança de facção (ou seja, à mudança de um ministro por outro, pertencente ao mesmo partido em um ministério) e à mudança de um ministro em um ministério quando o ministro que estiver entrando ou saindo não possuir filiação partidária. Lopez, Bugarin e Bugarin (2015) também analisam a variável ideológica, argumentando que, quanto maior é a distância ideológica entre os partidos que se sucedem em um mesmo ministério, maior é a rotatividade dos quadros da burocracia daquele ministério no respectivo ano da mudança. Os autores também analisaram a rotatividade nos cargos de alto escalão da burocracia brasileira a partir da variável “ciclo eleitoral”. Eles afirmam que a rotatividade é maior no primeiro ano de um mandato presidencial, reduzindo-se progressivamente nos anos seguintes, atingindo seu mínimo no quarto ano do mandato.

A partir disso os autores argumentam que a mudança partidária no comando político dos ministérios, ou seja, no partido do ministro, amplia consideravelmente a taxa média de rotatividade anual nos respectivos órgãos, aproximadamente 20 p.p.. Assim como quando não há mudanças partidárias, a substituição do ministro produz mudanças, as quais, embora em menor intensidade, também são relevantes. “O papel das facções políticas, redes políticas de pessoais e outras tantas no processo de seleção de definição dos nomes que ocupam as principais posições de poder nos ministérios, que estão sob o guarda-chuva da legenda partidária” Lopez, Bugarin e Bugarin (2015 p. 65). Ou seja, para os autores, as variações nas nomeações para os cargos de alto escalão da burocracia brasileira são

¹¹ Os autores mensuraram a rotatividade da seguinte forma: para cada ano, foram calculados os quantitativos de funcionários ocupando cargos em DAS (variável EMP, para empregados), de funcionários que ocupavam cargo de DAS no ano anterior e mantiveram a mesma situação funcional (INA, para inalterados), de funcionários que tiveram promoção ou rebaixamento de DAS (ALT, para alterada), de funcionários demitidos (DEM, para demitidos) e, finalmente, de funcionários contratados no ano corrente (CON, para contratados).

explicadas pela mudança partidária do ministro, sendo que, se o ministro tem maior distância ideológica em relação ao ministro anterior, essa rotatividade também se amplia.

Em relação à rotatividade dos servidores de confiança do governo federal brasileiro, Praça, Freitas, e Hoepers (2011) analisam dois condicionantes possíveis para explicar esse fator: escândalos de corrupção e mudança do chefe do Executivo. Os resultados mostram que mudanças partidárias na direção dos ministérios não necessariamente se traduzem em mudanças na composição dos cargos de confiança, mas funcionários de confiança com funções de *policymaking*, ou seja, de alto escalão no governo federal – DAS 5 e 6 – são mais afetados pela mudança do chefe do executivo do que os demais. Além disso, órgãos afetados por escândalos de corrupção apresentam taxa de permanência dos funcionários de confiança maior do que a dos demais órgãos.

Outro argumento importante a favor da rotatividade é o de esta ser um corretivo à incerteza inerente às relações de delegação entre políticos e burocratas. Quando o chefe do Executivo nomeia um ministro ou um servidor DAS para seu posto, não se sabe como o nomeado irá se comportar. É possível que um ministro do PMDB proponha políticas mais à direita do que o governo do PT deseja; é possível que um funcionário DAS-5 do Ministério do Meio Ambiente persiga políticas indesejadas pela presidenta do PT. São exemplos fictícios, mas plausíveis, dos riscos inerentes à delegação político-burocrata em democracias. A demissão de ministros ou burocratas "hostis" pode corrigir os rumos do governo, reajustando os objetivos dos órgãos governamentais às políticas desejadas pelo chefe do Executivo. (PRAÇA, FREITAS, E HOEPERS, 2011, p. 95)

Lopez e Praça (2015), com base principalmente em dados reunidos por meio de entrevistas com lideranças políticas e ocupantes de cargos do alto escalão da administração federal, apontam quais são os principais critérios e características utilizadas pelos atores políticos para nomeação dos cargos comissionados do grupo DAS. Para eles, 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.

Além da motivação político-partidária, alguns autores apontam também a utilização dos cargos comissionados como controle de parceiros da coalizão. 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 FHC e os dois governos Lula. Os autores utilizam 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 partidarização¹² da burocracia como mecanismo de controle dos partidos aliados. Isso porque, quanto maior a distância ideológica entre o Presidente e os partidos da coalizão, maiores são os incentivos para delegar o controle de políticas aos ministros e compartilhar de forma efetiva a agenda governamental. Ou seja, quanto maior a distância ideológica da coalizão, maiores são os incentivos que o Presidente terá para colocar nomeados vinculados ao seu partido nos ministérios mais distantes.

Uma importante consideração apontada pelos autores é de que a utilização desses cargos com a obtenção de benefícios de *pork* e patronagem¹³ 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, sendo que estes custos tendem a ser maiores de acordo com a heterogeneidade ideológica e a fragmentação da coalizão.

Em termos um tanto esquemáticos, é de se supor que a estratégia ótima para o presidente deve envolver a distribuição de cargos com maior impacto sobre o processo de formulação de políticas prioritárias para seus copartidários, os quadros técnicos de confiança e os partidos mais próximos ideologicamente – não necessariamente nesta ordem; e cargos periféricos para a agenda governamental, porém com potencial de *pork* e patronagem para os partidos mais distantes ideologicamente. (BORGES e COELHO, 2015, p. 80)

Os autores concluem 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,

¹² Os autores entendem partidarização como a nomeação de pessoas filiadas ao mesmo partido do Presidente, do ministro ou a outro partido da base aliada.

¹³ “Ainda que os termos *pork* e patronagem costumem ser utilizados de forma intercambiável ou pouco precisa na literatura, cabe uma rápida diferenciação. 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). O termo *porkbarrel* é menos abrangente que a patronagem e diz respeito a políticas públicas que envolvem transferências geograficamente concentradas de recursos, com o objetivo de privilegiar as bases eleitorais de um político ou de um partido” (BORGES e COELHO, 2015, p. 79).

por meio das nomeações para cargos comissionados. Coalizões mais fragmentadas dificultam a acomodação de interesses e a divisão de poder entre os partidos, pois possuem maiores custos de delegação e, portanto, maiores incentivos do Presidente quanto à partidarização da burocracia como mecanismo de controle dos partidos aliados.

Borges e Coelho (2015) apontam ainda as condições e as implicações da formação de burocracias mais insuladas e institucionalizadas comparadas com setores mais suscetíveis à ingerência político-partidária. Os autores afirmam que em ministérios com carreiras mais consolidadas, em que a atuação nos cargos diretivos requer alto grau de conhecimento técnico e há expressiva presença de servidores de carreira nos cargos de livre provimento, os custos de estratégia de partidarização devem ser mais elevados.

Pereira, Praça, Batista e Lopez (2015) analisam quando o presidente nomeia um secretário-executivo com o objetivo de monitorar os parceiros da coalizão. Os resultados mostram que, quanto maior o tamanho da bancada dos ministros, menor a probabilidade desses terem um secretário-executivo fiscal nomeado para seu ministério. “O resultado sugere que, mesmo não sendo a proporcionalidade um critério decisivo para o funcionamento do governo, o tamanho da bancada é uma *proxy* para o poder de barganha dos partidos no processo decisório” (PEREIRA, PRAÇA, BATISTA E LOPEZ 2015, p. 155).

A partir disso, podemos concluir que a atuação do Presidente na montagem do gabinete pode ser constrangida em sistemas multipartidários, fazendo com que um Presidente eleito tenha que governar com o apoio de uma coalizão, em alguns casos mais heterogênea ideologicamente e, conseqüentemente, mais difícil de controlar. Autores da literatura norte-americana sobre controle burocrático argumentam que a nomeação para cargos de confiança é um importante meio pelo qual o Presidente controla a burocracia e influencia políticas, mas devemos apontar diferenças a serem consideradas por esse trabalho a partir das análises sobre politização trazida por Lewis (2008). O argumento desenvolvido aqui é de que o Presidente, no presidencialismo de coalizão, nomeia pessoas para cargos do alto escalão com objetivo de exercer controle sobre a burocracia evitando que ministros com preferências distintas das do Presidente implementem políticas públicas divergentes da agenda presidencial. A partir dessa ferramenta o presidente controla os cargos de segunda camada no ministério controlando os próprios parceiros de coalizão. O argumento é de que os traços institucionais do presidencialismo de coalizão brasileiro apontam, certamente, para um ambiente mais complexo, e que os recursos apontados pela literatura de gestão da coalizão apontam para outros mecanismos, como de distribuição de ministérios entre os partidos da coalizão, controle orçamentário, mas o mecanismo de nomeação de cargos para a burocracia aponta

uma outra ferramenta de coordenação da coalizão pelo Presidente.

Considerando que a politização afeta o processo de formulação e implementação das políticas públicas, o poder do Presidente de nomear funcionários para cargos no alto escalão da burocracia diz muito sobre a sua capacidade de supervisionar a produção de propostas legislativas elaboradas pelos gabinetes e agências burocráticas. Com isso, o Presidente busca ampliar as suas vantagens na aprovação e implementação de agendas, o que pode ser analisado como uma resposta administrativa usada na tentativa de alcançar uma melhor coordenação interna do governo.

Visto isso, o principal objetivo de pesquisa deste trabalho é de analisar as nomeações para os altos cargos burocráticos no executivo brasileiro por meio do entendimento dos custos de transação aos quais os presidentes estão expostos ao administrarem governos de coalizão. A delegação de poderes dentro de sistemas com essas características implica em maiores custos de agência. Dessa forma, mais do que distribuir benefícios político-partidários, os presidentes utilizam a sua prerrogativa de nomear pessoas no alto escalão da burocracia federal para manter sob seu monitoramento os próprios parceiros da coalizão.

3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E MUDANÇAS LEGAIS NOS CARGOS COMISSIONADOS DO EXECUTIVO BRASILEIRO

Este capítulo tem como objetivo analisar as mudanças nas regras de provimento e de composição dos cargos comissionados do grupo DAS, efetuadas pelos diferentes presidentes no Brasil. Pode-se perceber que ocorreram alterações frequentes nas normas que regulam a estrutura institucional que possibilita a politização do executivo (ou seja, a nomeação de pessoas leais e de “confiança” política. A partir disso, pretende-se analisar como essas modificações podem ser interpretadas como ações estratégicas em relação ao cálculo presidencial dos conflitos que o gerenciamento da coalizão pode gerar e os recursos administrativos a ele disponíveis.

O esquema argumentativo da teoria institucional da Presidência deve ser entendido considerando-se que em uma competição eleitoral há, em regra, uma disputa pela autoridade pública que resulta em coalizões “vencedoras” e “vencidas”, de forma que quem vence tem o direito de tomar decisões impositivas (*authoritative decisions*), fazendo leis e estabelecendo regras para todos. De acordo com as palavras de Moe, os “vencedores” podem legitimamente promover seus interesses por meio de políticas públicas ou de estruturas desenhadas por eles mesmos, enquanto os “vencidos” são forçados por lei a aceitar estes resultados mesmo que os deixem em uma situação pior. O exercício da autoridade pública seria, neste sentido, essencialmente coercitivo e redistributivo (MOE, 1993, p. 358-359 *apud* Lameirão, 2011, p. 179).

Lameirão (2011) chama atenção para como uma agência poderosa e bem desenhada pode tornar os objetivos das políticas realidade, enquanto outra, fraca e pobremente desenhada, não tem o mesmo sucesso. Considerando as análises de Moe (1993) sobre a Presidência Institucional, Lameirão (2011) ressalta que é de suma importância analisar como essas instituições se mostram internamente organizadas, assim como os tipos de recursos de que dispõe as autoridades responsáveis por controlá-las.

Além disso, é primordial analisar as vantagens de que dispõe o Presidente, as quais “o respaldariam a realizar importantes escolhas estruturais em seu benefício, sem ter que submetê-las ao processo legislativo” (LAMEIRÃO, 2011, p. 181). A burocracia federal brasileira era composta, em dezembro de 2016, de 2 milhões 207 mil e 112 servidores, entre eles 632 mil e 436 servidores civis ativos no Poder Executivo, como mostrado na tabela 2¹⁴.

¹⁴ 1 - Quantidade de servidores. Estão inclusos os servidores cedidos ao SUS (L 8.270/91) e contratos temporários. 2- A partir de 2009 não se consideram na Administração Direta, situação Ativo, os Anistiados Públicos e Privados (Lei 10.559/02), passando a ser contados como aposentados. 3 - Dependente de recursos do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (MF). 4- Incluem servidores Civis, Militares e contratos temporário. 5- Reformas e Reservas refere-se aos Militares das Forças Armadas e Militares do GDF(PMDF e CBMDF).

TABELA 2– Quantitativo de servidores da União- Brasil, 2016

Poderes da União	Quantitativo de Serv. da União, segundo o grupo sit. de vínculo			Total
	Ativos	Aposentados / Reservas e Reformas ⁵	Inst. Pensão	
Executivo	1.089.300	550.343	390.596	2.030.239
Civil ¹	632.485	388.425	244.965	1.265.875
- Administração Direta ²	242.088	207.952	177.770	627.810
- Autarquias	297.600	135.295	47.856	480.751
- Fundações	92.797	45.178	19.339	157.314
Banco Central do Brasil	4.010	5.256	534	9.800
Empresas Públicas ³	53.316	-	-	53.316
Sociedades de Economia Mista ³	17.708	-	-	17.708
Militares	364.022	154.600	144.410	663.032
Ministério Público da União	17.759	2.062	687	20.508
Legislativo	24.373	8.317	2.843	35.533
Judiciário	114.160	20.953	6.227	141.340
Total	1.227.833	579.613	399.666	2.207.112
Fundo Constitucional do Distrito Federal ⁴	93.946	39.741	9.395	143.082

Fonte: Extraído do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos-SIAPE. Referente a Dez 2016.

O volume de servidores públicos federais civis ativos no poder executivo¹⁵ sofreu poucas variações o longo dos anos, mas se comparado aos dados de 1997, pode-se verificar que houve um aumento de aproximadamente 16% no total de servidores ativos no Poder Executivo, referente ao mês de novembro de 2017.

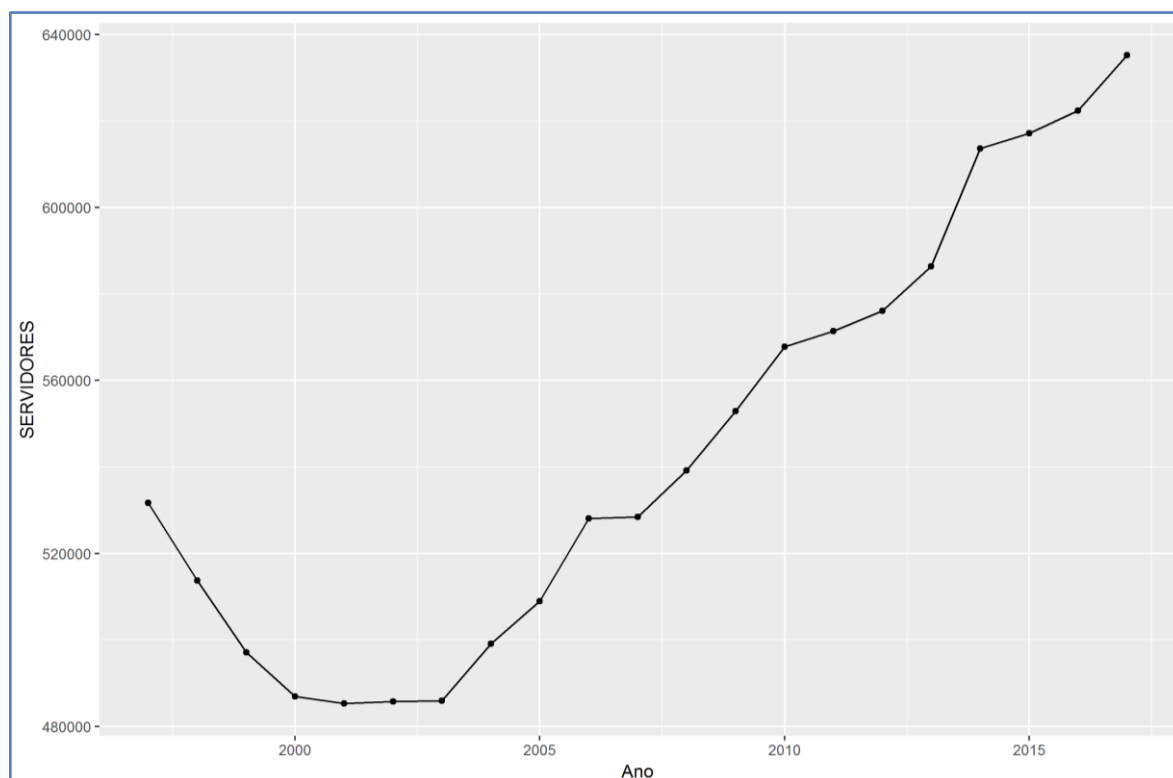


GRÁFICO 1 – Evolução da quantidade de servidores federais ativos no Poder Executivo brasileiro
Fonte: Elaboração própria. Boletim estatístico de Pessoal – Ministério do Planejamento.

Dentro da burocracia federal brasileira, a nomeação política materializa-se por meio dos cargos de confiança que são postos na administração direta, nas autarquias e nas fundações dos governos federal, estadual e municipal, de livre provimento e exoneração. A criação do cargo comissionado encontra-se prevista no art. 37, caput, e incisos II e V, da Constituição Federal, que determina dois tipos de acesso a cargo público. O primeiro tipo é por meio da (i) “*Aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvada as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração*”. Essas ressalvas correspondem ao segundo tipo de acesso aos cargos, que

¹⁵Inclui os servidores civis da administração direta, das autarquias e das fundações do Poder Executivo (inclusive contratos temporários).

viabiliza a politização da burocracia: (ii) Através de “*Funções de Confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo*”; e (iii) por meio de “*Cargos em Comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinando-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento*” (Constituição Federal – art. 37 a 40. capítulo vii. Da administração pública)

Em dezembro de 2016, 17mil e 28¹⁶ servidores ocupavam o chamado grupo DAS (Direção e Assessoramento Superior), sendo que a proporção dos DAS é de 2,7% do total de servidores civis ativos do Poder Executivo federal. Os cargos do grupo DAS sofreram, também, oscilações no quantitativo de ocupantes ao longo do tempo. Observando o total de cargos DAS ao longo dos anos, de 1999 a 2016, percebemos que houve crescimento. Até 2014, o crescimento foi de aproximadamente 30% no quantitativo total, porém, apresentando um início de queda acentuada a partir de 2015. O gráfico 2 mostra essa evolução.

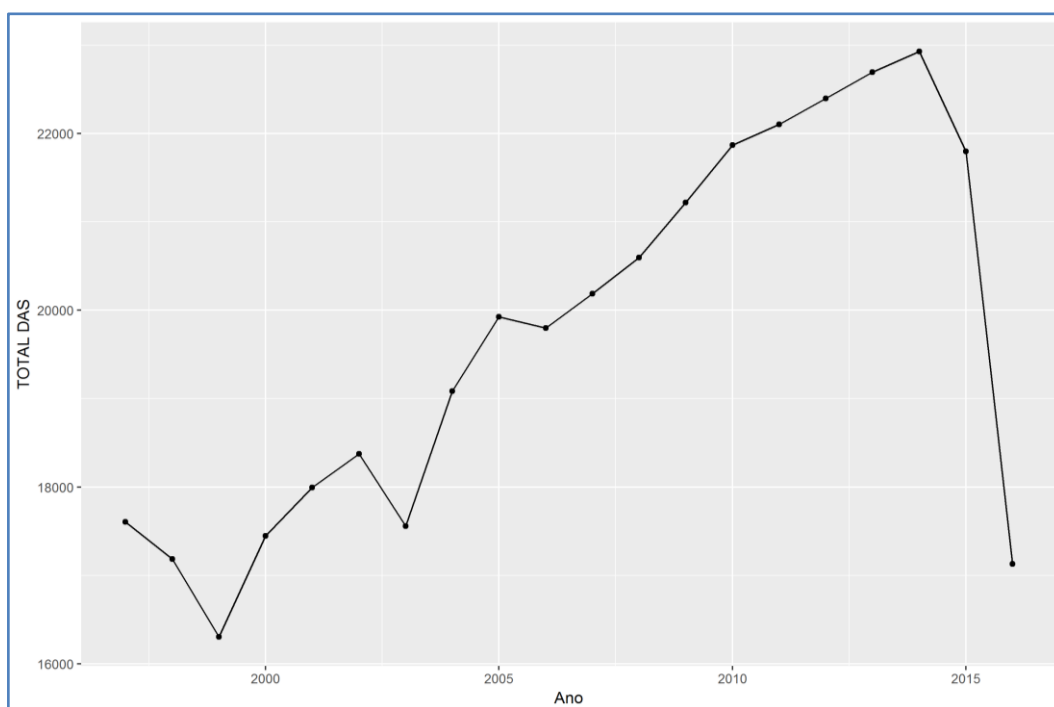


GRÁFICO2 – Total de DAS no executivo brasileiro – 1997 a 2016

Fonte: Elaboração própria. Boletim estatístico de Pessoal – Ministério do Planejamento.

Para a elaboração do gráfico acima foi considerado somente o quantitativo dos servidores ocupantes de cargos do grupo DAS, pois, além desse grupo, a burocracia brasileira

¹⁶Incluem os servidores civis da administração direta, autarquias e fundações do Poder Executivo, Requisitado dos Estados, Municípios, DF, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Tribunais, Câmara dos Deputados, Senado Federal e Ministério Público da União.

conta com as funções de confiança. É importante compreender as diferenças entre as funções de confiança e os cargos comissionados e as implicações disso em termos do grau de discricionariedade, que é facultado a quem efetua as nomeações. Tanto os cargos em comissão quanto as funções comissionadas possuem um vínculo transitório com a administração pública, suas atribuições são exclusivas de direção, chefia ou assessoramento, e ambos possuem um caráter de “confiança”. A diferença essencial é que as funções comissionadas são exercidas exclusivamente por ocupantes de cargos efetivos e empregos públicos, já os cargos em comissão devem ser ocupados, atualmente¹⁷, em um percentual mínimo previsto em lei, por servidores e empregados públicos de carreira.

Além do percentual mínimo que deve ser ocupado por funcionários de carreira, a outra parte dos cargos comissionados é recrutada de fora do serviço público, e é justamente essa característica que faz com que a existência dos cargos de confiança seja própria aos regimes democráticos. Isso porque a possibilidade de escolher os ocupantes desses cargos, podendo ser externos ao serviço público, confere certo grau de liberdade para compor as estruturas dos órgãos e o comando político da administração. Visto isso, é importante para esta pesquisa, analisar os cargos que possuem discricionariedade para nomeação, sendo que isso acontece por meio da presidência ou de outros dirigentes com competência para tanto. Sendo assim, nesta dissertação, a análise se restringirá ao grupo DAS.

Além das funções de confiança e dos cargos do grupo DAS, dentro da estrutura do Poder Executivo brasileiro, existe o cargo de natureza especial (NES), de livre provimento e exoneração pelo Presidente da República. Os cargos NES são ocupados por secretário executivo, o segundo no nível hierárquico do ministério, abaixo do cargo de ministro. Em dezembro de 2017 o grupo NES contava com 81 ocupantes dentro do Poder Executivo federal¹⁸, e a regra de provimento para esse cargo restringe ao Presidente da República (ou chefe da Casa Civil) a competência nas escolhas dos ocupantes. Atualmente, esses cargos representam, aproximadamente, 0,012% dos servidores ativos do executivo federal, ou seja, um número muito reduzido de servidores dentro da burocracia, e também por isso não foram incorporados na análise.

De acordo com o Art. 37 da Constituição, o segundo cargo comissionado na

¹⁷ A legislação que regula os percentuais mínimos as serem preenchidos por funcionário de carreira variaram ao longo dos anos, por diferentes presidentes. Atualmente a legislação vigente é o Decreto Nº 9.021, de 31 de março de 2017.

¹⁸ Fonte: Boletim Estatístico de pessoal. Ministério do planejamento.

burocracia brasileira é o de Direção e Assessoramento Superior (DAS). A estrutura dos cargos DAS é distribuída em seis níveis de função e subdivida em duas categorias: DAS-101, referente aos cargos de Direção Superior; e DAS-102, categoria que engloba os cargos de Assessoramento Superior. Os cargos DAS ocupam toda estrutura burocrática do governo. Como está subdividido em 6 níveis hierárquicos, possui cargos com baixa responsabilidade dentro da estrutura, até o mais alto escalão burocrático.

Inicialmente¹⁹, o grupo DAS (Direção e Assessoramento Superiores) foi designado somente pelo código DAS-100, a partir da implantação da reforma administrativa, de acordo como o Decreto-Lei nº 200, implementado durante a ditadura militar. Os cargos DAS eram divididos em quatro níveis. Com implementação do Decreto Nº 71.235, de 10 de outubro de 1972, o grupo DAS passou a ser constituído pela categoria Direção Superior, designada pelo código DAS-101, e pela categoria Assessoramento Superior, designada pelo código DAS-102. De acordo com D’Araújo (2009), esses foram cargos criados para funções inerentes a atividades de planejamento, orientação, coordenação e controle, no mais alto nível da hierarquia administrativa dos órgãos da administração Federal direta e das autarquias federais.

Os cargos da categoria DAS-101 – Direção Superior eram providos, desde a sua criação, mediante livre escolha do Presidente da República. A legislação referente à criação desse cargo estava inserida dentro da lógica da reforma administrativa e, durante todo texto legal, pode-se perceber a busca pela profissionalização da administração pública, como demonstrado pelo Art. 3º do referido decreto, que, entre outras coisas, enfatizava a necessidade da alta qualificação e da experiência administrativa como requisitos para ocupar essa função.

A categoria DAS-102 (Assessoramento Superior) foi concebida para ser constituída de cargos caracterizados por nível técnico, responsabilidade e conhecimentos especializados e que se destinam ao assessoramento das autoridades (D’ARAÚJO, 2009). A distribuição da categoria DAS-102 ocorria da seguinte forma: (i) Consultor Jurídico: Ministro de Estado e Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Pessoal Civil; (ii) Assessores para cada atividade específica do órgão: Ministros de Estado, Consultor-Geral da República,

¹⁹ Os cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) foram criados pelo Decreto-Lei ° 200, de 25 de fevereiro de 1967, e regulamentados pelo Decreto nº 71.235, de 10 de outubro de 1972.

Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Pessoal Civil, Procurador-Geral da República e dirigentes dos órgãos compreendidos no nível 3; (iii) Assessores: Dirigentes dos órgãos compreendidos no nível 2. Os cargos de assessoramento superior seriam cargos de consultor jurídico e de assessor (D'ARAÚJO e LAMEIRÃO, 2009).

Com a emissão do Decreto nº 77.336, de 25 de março de 1976, as duas categorias do grupo DAS passam a ser distribuídas não mais em quatro níveis, mas em seis níveis hierárquicos, cujo provimento se daria da seguinte forma: (i) Níveis 3 a 6 – dirigentes de autarquia: por ato do presidente da República; (ii) Níveis 1 e 2 – por ato do ministro de Estado ou dirigente de órgão integrante da Presidência da República ou de autarquia federal (D'ARAÚJO, 2009).

Com isso, pode-se perceber que 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). Mesmo sendo cargos que estão subordinados aos de direção superior, isso não se expressa em diferenciação da remuneração entre as duas categorias, como mostrado pelo quadro 3.

Classificação DAS 101	
DAS-101.1	Chefe de seção, assistência intermediária
DAS101.2	Chefe de divisão
DAS101.3	Coordenador
DAS101.4	Coordenador-geral Gerente de Projeto
DAS101.5	Chefe de gabinete de Ministro de Estado Diretor de Departamento Consultor jurídico Secretário de planejamento, orçamento e administração Diretor de Programa Secretário de controle interno
DAS101.6	Secretário de órgãos finalísticos Dirigentes de autarquias e fundações Subsecretários de órgãos da Presidência da República

QUADRO 1 –Classificação de cargos de direção superior (DAS 101) no executivo brasileiro

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

DAS-102.1	Assistente técnico
DAS102.2	Assistente
DAS102.3	Assessor técnico

DAS102.4	Assessor técnico
DAS102.5	Assessor especial de Ministro de Estado
DAS102.6	Assessor especial

QUADRO 2 – Classificação de cargos de assessoramento superior (DAS 102) no executivo brasileiro

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

Cargo/Função	Valor
DAS 101 6	R\$ 16.215,22
DAS 101 5	R\$ 13.036,74
DAS 101 4	R\$ 9.926,60
DAS 101 3	R\$ 5.440,72
DAS 101 2	R\$ 3.292,58
DAS 101 1	R\$ 2.585,13
DAS 102 6	R\$ 16.215,22
DAS 102 5	R\$ 13.036,74
DAS 102 4	R\$ 9.926,60
DAS 102 3	R\$ 5.440,72
DAS 102 2	R\$ 3.292,58
DAS 102 1	R\$ 2.585,13

QUADRO 3 – Remuneração dos cargos de comissão no executivo brasileiro.

Fonte: Elaboração própria. Boletim estatístico de Pessoal - Ministério do planejamento

Quando olhamos separadamente para o quantitativo de servidores ocupantes dos cargos DAS²⁰ por nível de função, ou seja, do menor ao maior escalão hierárquico, é observado um padrão de evolução consistente com essa estratificação. Os DAS 5 e 6 apresentam um crescimento de aproximadamente 74% e 45% respectivamente. Já os DAS 1 e 2 sofreram diminuição de 25% e 30%, respectivamente. Os DAS 3 e 4 também apresentam

²⁰Os dados analisados para esta dissertação não incluem os quantitativos referentes às categorias 101 e 102 separadamente, pela indisponibilidade dos dados desagregados por categoria. Serão considerados os quantitativos do grupo DAS somente desagregados entre os níveis 1 e 6.

crescimento de aproximadamente 30% e 38%, respectivamente²¹. Isso revela que o crescimento foi mais expressivo nos níveis superiores, 5 e 6, comparando aos outros níveis. O quantitativo dos DAS 1 e 2 demonstra, por sua vez, maiores oscilações nesse período, como podemos perceber no gráfico 3²². Os níveis mais baixos apresentam um padrão de crescimento muito parecido, assim como os cargos mais altos. Isso pode indicar que a estratégia de nomeação não é necessariamente a mesma para todos os níveis hierárquicos, e que existe variação entre eles.

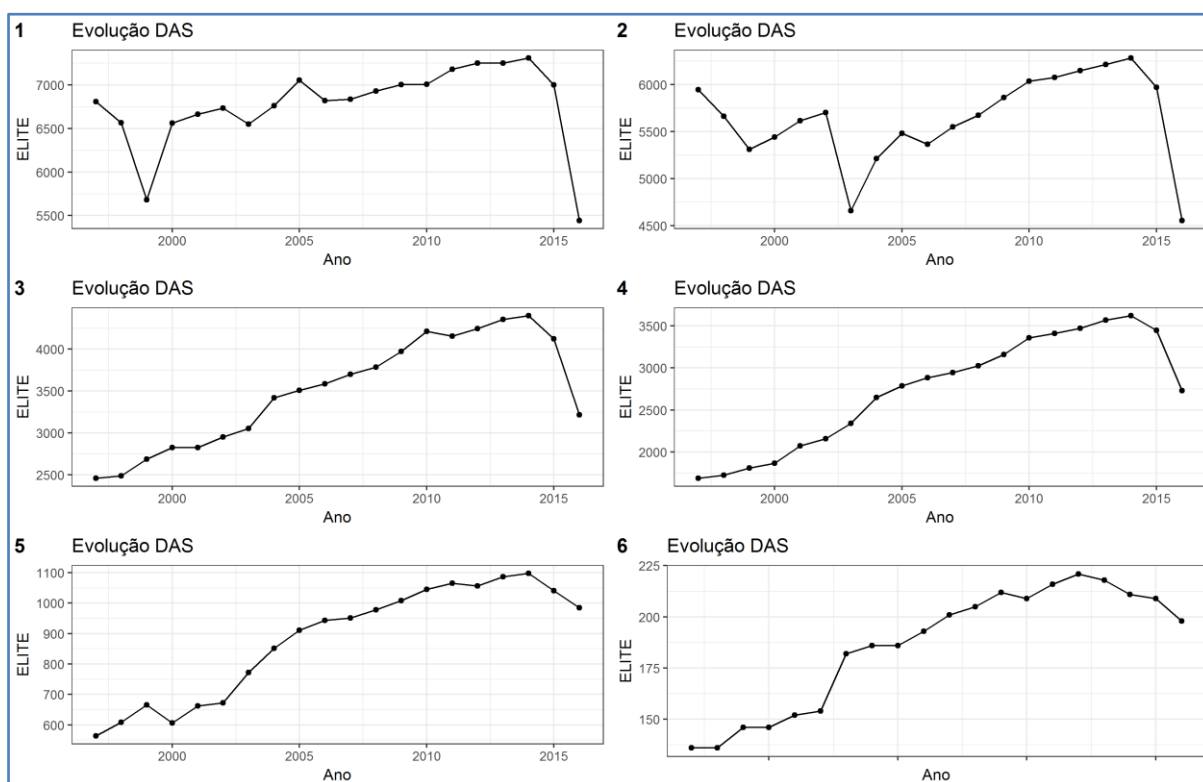


GRÁFICO 3 – Evolução dos quantitativos de ocupantes de cargos DAS do Executivo Federal por nível. Brasil, 1997 a 2016.

Fonte: Elaboração própria. Boletim estatístico de Pessoal – Ministério do planejamento.

Se uma lupa for colocada no período entre janeiro de 2017 e dezembro de 2017, será observada uma queda aproximada de 30% no total de cargos DAS, como mostrado no

²¹ Esses valores se referem aos quantitativos relativos a 1997 comparados aos quantitativos de 2016.

²² Incluem os servidores civis da Administração direta, Autarquias e Fundações do Poder Executivo, Requisitado dos Estados, Municípios, DF, Empresas Públicas, Sociedades de Economia. No gráfico 3 foram usadas escalas diferentes das utilizadas nos gráficos 1, 2, 4, 5 e 6, com o objetivo de melhorar a visualização e enfatizar as alterações ao longo do tempo.

gráfico4²³.

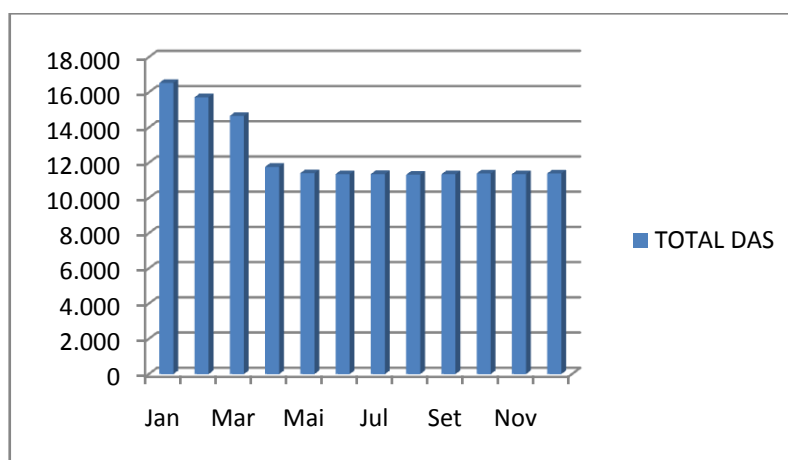


GRÁFICO4 – Quantitativo de ocupantes de cargos DAS níveis 1 a 6, no executivo brasileiro – Jan/17 a Dez/17

Fonte: Elaboração própria. Boletim estatístico de Pessoal – Ministério do planejamento.

Os cargos DAS de níveis 1 a 3 ocupam posições com pouca responsabilidade política e gerencial. Em alguns casos, eles servem para melhorar a posição de funcionários públicos, pois, analisando as remunerações referentes aos grupos DAS, é possível argumentar que, sendo as remunerações destes cargos 1, 2 e 3, inferiores, o cargo comissionado opera como um complemento à remuneração total do servidor. A diferença na remuneração explica, por exemplo, por que os cargos de nível mais baixo contam com maior número de servidores com vínculo com administração pública. Cargos classificados como DAS-4 são posições de nível médio, como coordenadores gerais e chefes de equipe. Os cargos responsáveis pela tomada de decisões e consultorias de alto nível são os cargos DAS-5 e DAS-6, que possuem cargos diretivos dentro da estrutura, sendo colocados em posição de tomada de decisão (D'ARAÚJO, 2009).

Visto isso, pode-se afirmar que o escalonamento dos cargos DAS é feito em níveis ascendentes de complexidade de atribuições, responsabilidade e, por via de consequência, de remuneração. A tabela 3 mostra a diferença de remuneração entre os diferentes níveis

²³Total de DAS da Administração Direta + Autarquias Federais + Fundações Federais do Poder Executivo. O dado referente a 2017 foi coletado no Boletim Estatístico de Pessoal, do Ministério do Planejamento. Disponível em: <<http://pep.planejamento.gov.br/>> Acesso em: 6 fev. 2018.

hierárquicos, considerando a média global do salário dos diferentes níveis²⁴ para o ano de 2016.

²⁴Consideradas as remunerações do servidor da carreira e do cargo em comissão, separadamente. A remuneração do cargo efetivo refere-se, tão somente, àquela constante do SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (servidores efetivos e aposentados dos órgãos e entidades que processam a folha de pagamento no SIAPE).

TABELA3– Remuneração média por nível dos ocupantes de DAS²⁵, segundo o cargo efetivo e função no executivo brasileiro

Nível da Função	Parcela da Remuneração Média (R\$ correntes)		Média Global ¹
	Servidor de Carreira ²	Sem Vínculo	
DAS-1	12.422,53	2.227,85	10.110,33
DAS-2	14.618,79	2.837,53	11.665,99
DAS-3	16.244,03	4.688,79	13.115,15
DAS-4	19.181,79	8.554,70	15.946,28
DAS-5	21.954,85	11.235,00	18.942,92
DAS-6	22.950,95	13.974,20	19.663,56
Média Global DAS	15.345,11	5.144,85	12.636,63

Fonte: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos. Dados extraídos do SIAPE, realizado a extração de dados em 04/01/2017.

²⁵Quantitativo de ocupantes por situação de vínculo: servidores ativos ou inativos, oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas empresas públicas e sociedades de economia mista, ocupante de cargo ou emprego permanente, inclusive militar das Forças Armadas, agregado ou inativo, e ao militar do Distrito Federal. De acordo com o Decreto 5.497/2005.

GRÁFICO 5 – Quantidade de cargos DAS do alto escalão por ministério – Brasil, 1999 a 2016²⁶

Fonte: Boletim estatístico de Pessoal - Ministério do planejamento. Elaboração própria

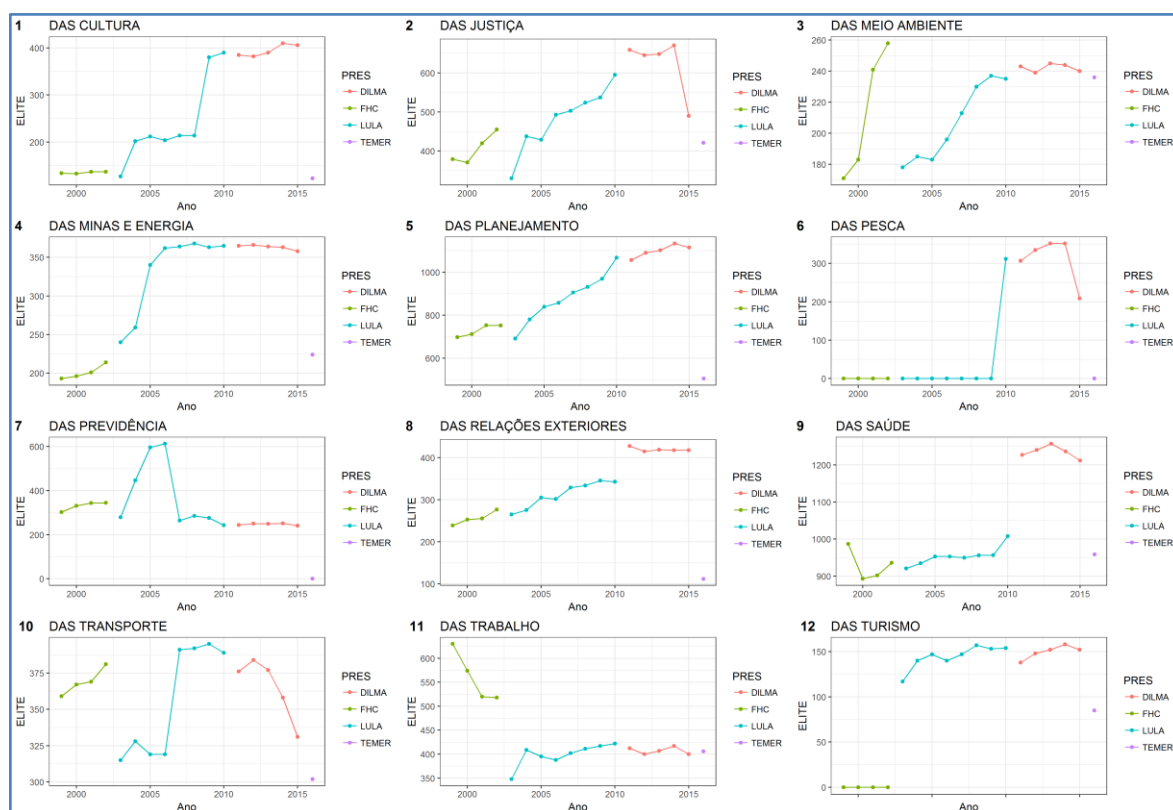


GRÁFICO 6– Quantidade de cargos DAS do alto escalão por ministério – 1999 a 2016

Fonte: Boletim estatístico de Pessoal - Ministério do planejamento. Elaboração própria.

3.1 Estruturação legal dos cargos em comissão do grupo DAS no executivo brasileiro

Vários movimentos foram feitos na definição dos cargos em comissão no governo federal brasileiro pelos presidentes, sendo que a maior parte dos presidentes fez reformas na legislação que regulamenta os cargos de comissão no Brasil via decretos ou portarias. Três tipos de movimentos dos presidentes podem ser identificados: ampliar o poder presidencial de nomeação, muitas vezes por meio da centralização de poder de nomeação em órgãos da presidência, como a Casa Civil; delegar poderes de nomeação aos ministros de estado; e alterar os quantitativos mínimos de funcionários de carreira ocupando cargos em comissão,

²⁶ No gráfico 5 e 6 foram usadas escalas diferentes com o objetivo de melhorar a visualização e enfatizar as alterações ao longo do tempo

com o objetivo de diminuir a presença de pessoas externas ao serviço público.

Como demonstrado pelo gráfico 7 de todas as legislações efetuadas²⁷ em relação ao grupo DAS, aquelas em que os presidentes mais investiram foram as referentes ao aumento da centralização de poder de nomeação na presidência, ou seja, foi mantida com o Presidente, ou dentro de órgãos da presidência, a prerrogativa legal de nomear pessoas de confiança.

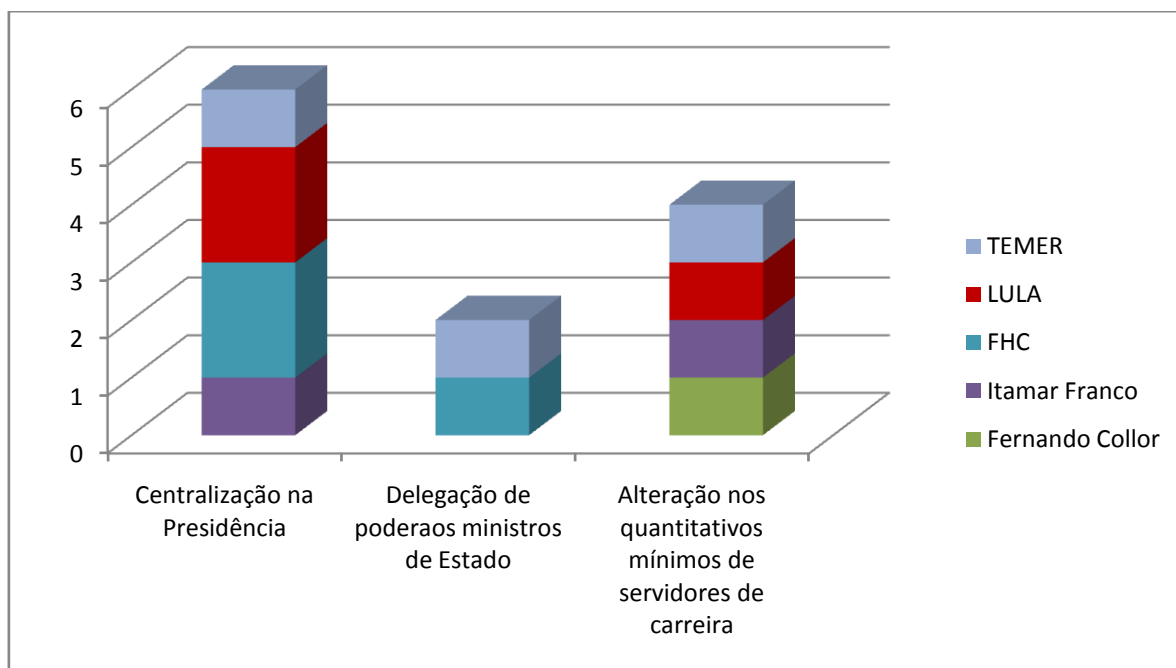


GRÁFICO 7 – Número de mudanças efetuadas pelos presidentes brasileiros referentes à legislação sobre cargos do grupo DAS

Fonte: Elaboração própria

Os cargos DAS foram criados no âmbito do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, emitido durante a Ditadura militar, e tinham como objetivo a reforma administrativa do estado brasileiro. Esses cargos foram criados com a finalidade de profissionalização e especialização da administração pública.

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)

O Decreto-Lei nº 200 estabelecia que os cargos em comissão deveriam ser

²⁷ Foi considerado a contagem de todos os Decretos, Portarias ou Projetos de lei aprovados referentes aos cargos comissionados no executivo brasileiro, para elaboração do gráfico 6.

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. Como exemplo pode-se citar o trecho que estabelece que as nomeações deveriam recair naquelas pessoas de comprovada idoneidade e com experiência para o desempenho da função. Além disso, o texto determinava que, enquanto o nomeado estivesse ocupando o cargo, deveria afastar-se de qualquer cargo ou função que desempenhasse no serviço público ou no setor privado.

Já 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 confiança²⁸. As sessões abaixo detalham essas mudanças.

3.1.1 Centralização na estrutura da presidência da prerrogativa legal de nomeação

Várias foram às alterações na legislação que demonstram uma maior centralização do poder de nomeação, sobretudo nos cargos do alto escalão, nas mãos dos presidentes. Essas mudanças focaram no aumento da capacidade institucional do presidente de nomear/autorizar pessoas para esses cargos.

Desde a criação dos cargos do grupo DAS pelo governo militar, delegou-se para o Presidente da república o provimento de todos os cargos de Direção Superior (DAS-101) e de Assessoramento (DAS-102). No momento em que ocorre o desmembramento dos DAS em 6 níveis, a partir do Decreto nº 77.336, emitido pelo presidente Geisel, os níveis 3 a 6 e dirigentes de autarquia seriam providos por ato do presidente da República. Esse Decreto redistribuiu o poder de delegação nas mãos dos ministros, estabelecendo que os níveis 1 e 2 deveriam ser providos por ato do ministro de Estado ou por dirigente de órgão integrante da presidência da república ou de autarquia federal.

Os níveis hierárquicos de 3 a 6 eram providos por ato do presidente e, a partir desse Decreto, o Presidente passou a ter poder de nomeação dos níveis 5 e 6, e os níveis 1 a 4 passam a ser preenchidos pelos ministros de Estado ou por dirigentes de órgão integrante da

²⁸ Art. 3º:I – Direção e Assessoramento Superiores: os cargos de direção e assessoramento superiores da administração, cujo provimento deva ser regido pelo critério da confiança, segundo for estabelecido em regulamento.

presidência da república ou de autarquia federal.

Essa mudança, pelo menos do ponto de vista formal, dava mais autonomia aos ministros e dirigentes para montar sua equipe de trabalho de forma mais ágil e em consonância com os interesses e objetivos do órgão. O caráter descentralizador dessa transformação ocorria no governo do último presidente militar, portanto, num período onde o movimento de abertura política já se esboçava. (D'ARAÚJO, 2009)

Após o governo militar e com a abertura democrática, o governo do presidente Itamar Franco foi o primeiro a alterar a legislação que regulava a responsabilidade pelo provimento dos cargos DAS. O decreto por ele emitido manteve as atribuições anteriores, mas com uma ressalva importante: determinou-se 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. Com isso, o Presidente obtinha mais controle sobre as pessoas que assumiriam os cargos de confiança, pois ele teria a prerrogativa de autorizar as nomeações advindas também dos ministérios.

Na mesma direção, FHC, no início do seu mandato, emitiu a Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. O governo FHC ampliou os poderes presidenciais em relação às nomeações políticas, pois, de acordo com o Decreto nº 1362, de 1º de janeiro de 1995, a indicação dos cargos de chefe de Assessoria Parlamentar, código DAS-101.4 passariam pela apreciação do presidente da República, por intermédio do chefe da Casa Civil.

O cargo de assessor parlamentar, especificamente, é responsável pela coordenação da elaboração dos projetos de lei de cada ministério e pela coordenação do ministério com o Congresso. Portanto, essa centralização reflete uma estratégia de controlar essas proposições. Esse é um claro movimento com o objetivo de coordenação e controle da coalizão, no sentido de mitigar os riscos de oportunismo ministerial.

Previa-se ainda, como forma de centralizar o comando das assessorias parlamentares dos ministérios na Presidência, que o chefe desse posto – ocupante do cargo de direção e assessoramento superior (DAS) 101.4 – fosse nomeado pelo presidente da República, por proposta do respectivo ministro, encaminhada pelo chefe da Casa Civil. Isto significaria que os titulares das assessorias parlamentares ministeriais só seriam nomeados após aprovação da cúpula presidencial. A organização do Sial no âmbito da Subchefia de Assuntos Parlamentares, nos primeiros meses do mandato de FHC, possivelmente procurava responder ao problema de coordenação política do governo. (LAMEIRÃO, 2015,p.180)

O Decreto nº 2.947, já no segundo mandato do Fernando Henrique Cardoso, ampliou a autonomia dos ministros de estado e fez com que o Presidente compartilhasse poder com os ministros que passaram a ser responsáveis pelo provimento dos cargos de DAS-101 e 102, níveis 1 a 4. Além disso, determinou também que, assim como o cargo de assessor

parlamentar, a indicação dos DAS-101, nível 3, que são cargos de coordenação, também deveria ser submetida à apreciação prévia da Presidência da República, por meio da Secretaria de Estado de Relações Institucionais.

A situação nos dois governos Lula foi na direção de reduzir ainda mais a delegação aos ministros do recurso de nomeação. Esse movimento de centralização dos cargos de comando político nas mãos do Presidente, em gabinetes de coalizão, pode demonstrar que, quanto mais conflito na coalizão, mais esse recurso se torna uma importante estratégia de controle pelo Presidente, com o objetivo de implementar sua agenda de governo. Os governos Lula tiveram coalizões com grande número de partidos e com maior distância ideológica, demonstrando que esse pode ter sido um movimento no sentido de mitigar os problemas de delegação em um contexto de maior conflito.

O Decreto nº 4.579 delegou ao ministro-chefe da Casa Civil o provimento dos cargos de níveis 6 e 5. Os cargos níveis 1 a 4 seriam providos pelos ministros de estado, após consulta ao presidente da república por meio da Casa Civil. Esse Decreto foi revogado e entrou em vigor o Decreto nº 4.734, de 11 de junho 2003, que delegou competência ao ministro de estado chefe da Casa Civil a praticar todos os atos de provimento de cargos DAS no âmbito da Administração Pública Federal. Com isso, os ministros de estado deveriam encaminhar à Casa Civil da presidência da república, mediante aviso, as propostas para o provimento dos cargos, acompanhadas das respectivas minutas de portaria. Ficou também prevista pelo Artigo 4º desse Decreto a subdelegação da competência de provimento.

Esta medida chama atenção [...]: i) concentra sob o chefe da Casa Civil o controle total das nomeações dos cargos de DAS, o que o torna um ator institucionalmente poderoso no âmbito do Executivo[...] , certamente de forma calculada, sugerindo que desejava privilegiar em sua gestão determinados agentes, como o chefe da Casa Civil. (LAMEIRÃO 2011, p. 189)

Após o Decreto no 4.567, de 2003, Lula emitiu a Portaria nº 1.056 da Casa Civil, que devolveu aos ministros o poder de nomeação dos cargos de níveis inferiores, pois foi subdelegado aos Ministros de Estado o provimento dos cargos de níveis 1 a 4 após consulta ao Presidente da república, por meio da Casa Civil.

Atualmente, encontra-se em vigor o Decreto nº 8.821, de 26 de julho de 2016, que revoga o Decreto nº 4.567, de 2003, emitido por Lula. Em vez de subdelegar, o Decreto nº 8.821 devolve a delegação de competência aos ministros de estado para prover os níveis 1 a 4, não necessitando mais da aprovação do Presidente da república. Ao Chefe da Casa Civil, são delegados os atos de nomeação de cargos em comissão dos níveis 5 e 6 do grupo DAS. Fica

ainda determinado que os ministros de estado devem encaminhar as propostas para o provimento de cargos 5 e 6 à Casa Civil da presidência da república, ficando esta responsável por sua autorização.

Na figura 1, pode-se observar o fluxo das prerrogativas referente às demandas de nomeações, de acordo com a legislação vigente.

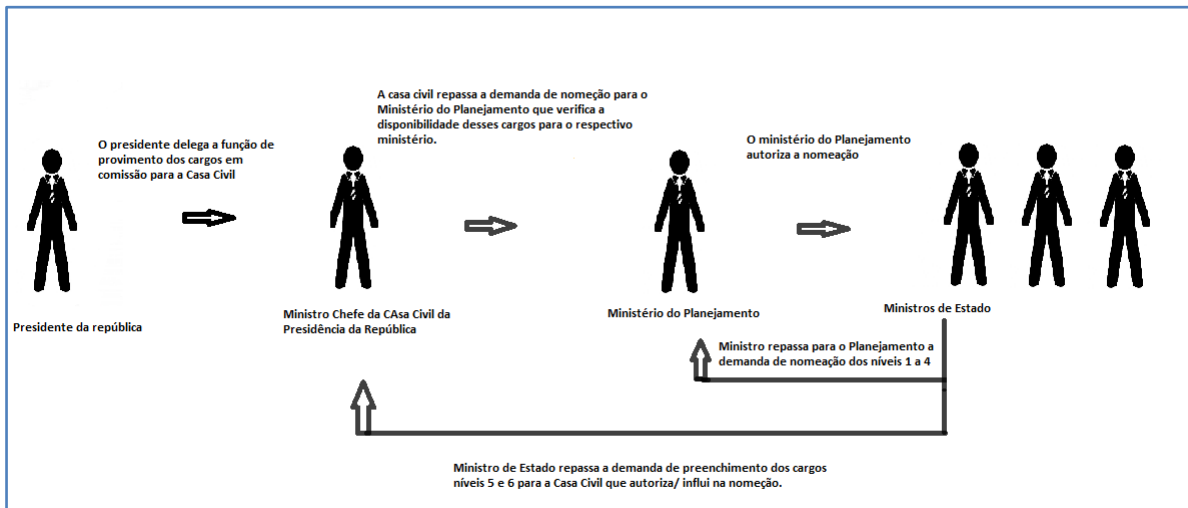


FIGURA 1 – Fluxo das nomeações de cargos comissionados do grupo DAS na administração direta do executivo federal brasileiro

Fonte: Elaboração própria. Decreto nº 8.821, de 26 de julho de 2016.

A partir do levantamento das alterações nas legislações que determinam o provimento dos cargos comissionados, pode-se concluir que existe uma disputa pela responsabilidade de delegação. Além disso, a centralização do provimento dos cargos comissionados para a presidência da república, ou para órgãos de dentro da presidência, demonstra o interesse dos presidentes em executar reformas institucionais, a fim de tornar favoráveis as estruturas instrucionais do governo.

A responsabilidade de prover, autorizar e influir nas nomeações em cargos de confiança sempre foi um esforço dos presidentes. Em situações de presença de coalizões com menor conflito ideológico, o Presidente enfrenta um menor risco de oportunismo e incerteza, causados por problemas de delegação. Por conta disso, pode delegar mais acesso aos recursos de provimento dos cargos comissionados aos ministros de estado, como o caso do governo Fernando Henrique. Em contraposição, quanto maior os conflitos advindos da coordenação da coalizão, menos incentivos o presidente terá de delegar esses recursos aos ministros, centralizando mais o poder de provimento e autorização dos cargos comissionados.

3.1.2 Servidores de carreira ocupantes dos cargos DAS. Impacto na profissionalização e discricionariedade dos cargos de confiança

Como colocado no início desse capítulo, os cargos do grupo DAS ocupam, hoje, aproximadamente, 3% do total de cargos da burocracia civil ativa do Poder Executivo federal brasileiro. No entanto, não são todos esses cargos destinados ao grupo DAS que estão disponíveis para nomeação, pelo Presidente ou por ministros, de pessoas externas ao serviço público. Entre as prerrogativas legais que regem os cargos em comissão está a definição de qual seria o quantitativo mínimo de pessoas das carreiras da administração pública, aquelas admitidas por concurso público, que deveriam ocupar esses cargos.

Em junho de 1979, foi estabelecido pelo Regime Militar, por meio do Decreto-Lei 1.660, que 50% dos níveis 1 e 2 de DAS deveriam ser preenchidos por funcionários de carreira. Após a redemocratização, em 1992, a Lei 8.460, sancionada pelo então presidente Fernando Collor, estabeleceu que, para os níveis, 1, 2 e 3, deveriam ser destinados, no mínimo, 50% dos cargos de Direção e Assessoramento Superior com ocupantes de cargo efetivo lotado e em exercício nos respectivos órgãos. Dessa forma, foi alterado o quantitativo para o nível 3, que antes não havia determinação legal que fosse ocupado por funcionários de carreira.

Ainda no governo Itamar, outra alteração mais radical foi efetivada por meio da Lei nº 8.911, aprovada pelo Congresso, que determinava que 100% dos ocupantes dos cargos de DAS níveis 1 a 4 teriam que ser funcionários de carreira. Porém, por pressão política, essa lei foi revogada (D'ARAÚJO, 2009). A última alteração realizada pelo governo Lula em relação aos cargos em comissão aconteceu em 21 de julho de 2005, com o Decreto nº 5.497. Este estabeleceu que quantitativos mínimos deveriam ser ocupados, exclusivamente, por servidores de carreira, com o objetivo de restringir nomeações de pessoas externas ao serviço público, como mostrado na tabela 4.

TABELA4 – Percentual de servidores de carreira ocupando cargos DAS por nível de função, segundo Decreto nº 5.497

NÍVEL DAS	PERCENTUAL ESTABELECIDO DE SERVIDORES DE CARREIRA
1	75%
2	75%
3	75%
4	50%
5	Não estabeleceu quantitativo mínimo
6	Não estabeleceu quantitativo mínimo

Fonte: Elaboração própria. Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005.

A última alteração realizada no âmbito dos Cargos comissionados foi feita pelo Decreto nº 9.021, de 31 de março de 2017, no governo Michel Temer, e tratou-se da alteração do Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005 e dos percentuais mostrados na tabela 5.

TABELA5– Percentual de servidores de carreira ocupando cargos DAS por nível de função, segundo o Decreto nº 9.021

NÍVEL DAS	PERCENTUAL ESTABELECIDO DE SERVIDORES DE CARREIRA
1	50%
2	50%
3	50%
4	50%
5	60%
6	60%

Fonte: Elaboração própria. Decreto nº 9.021, de 31 de março de 2017.

Lameirão (2014) mostra que o processo caminhou no sentido de haver maior controle sobre as nomeações e redução dos graus de partidarização das escolhas. Entretanto, importa salientar que esse movimento não foi definido para todos os níveis dos cargos para nomeação política. A última alteração que visava alterar os graus de partidarização e limitar a contratação de pessoas externas ao serviço público, que se deu no governo Michel Temer, foi a primeira que delimitou um quantitativo mínimo para os cargos de maior nível hierárquico,

níveis 5 e 6, que sempre foram considerados os “homens de confiança” do Presidente, e atualmente passaram a contar com uma limitação na discricionariedade da sua escolha.

Quando analisamos os quantitativos de pessoas com vínculo ocupando os cargos DAS percebemos, em todos os níveis, que os servidores de carreira foram predominantes e ocupavam um espaço superior ao que era estabelecido pelo decreto vigente, como mostrado no gráfico 8.

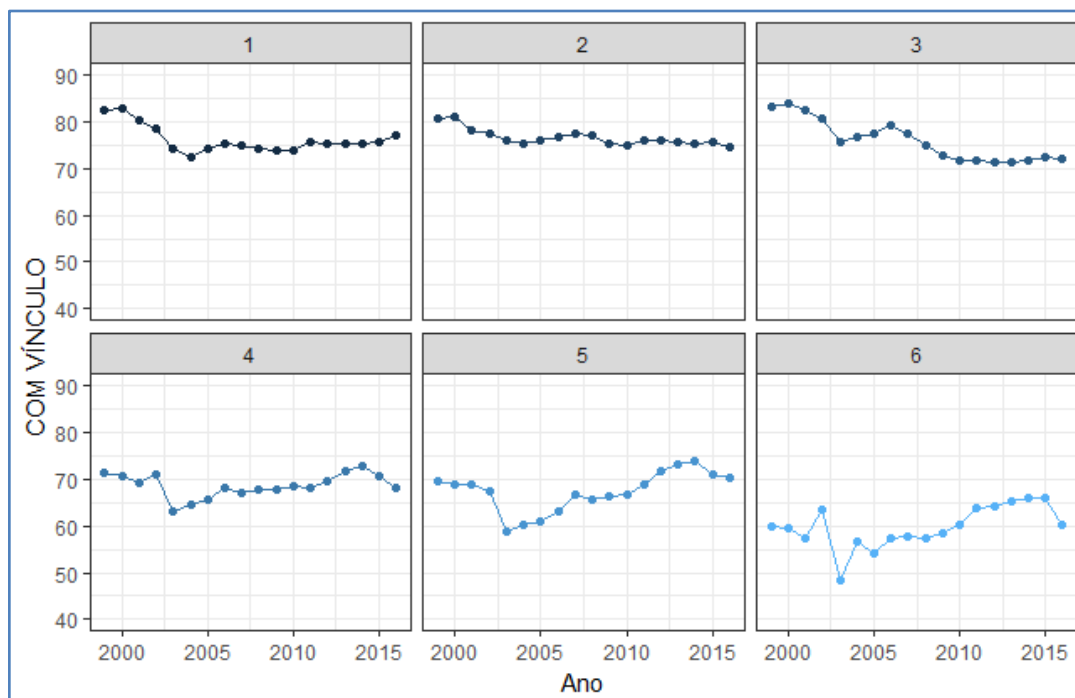


GRÁFICO 8 – Qualitativo de servidores de carreira ocupando cargos DAS no executivo brasileiro

Fonte: Elaboração própria. Boletim estatístico de pessoal - Ministério do planejamento.

Antes de o Decreto nº 5.497, de 2005, entrar em vigor, o quantitativo de pessoas com vínculo 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 6, os dados do Ministério do Planejamento mostram que o decreto gerou efeito.

TABELA 6 –Quantitativos de pessoas com vínculo em cargos DAS (1 a 3) antes e depois do Decreto nº 5.497

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. Boletim estatístico de pessoal, Ministério do planejamento.

Em relação ao nível 4, pode-se perceber a tendência de queda até o ano de 2005 e, depois da execução do Decreto, um aumento. No entanto, é importante salientar que os percentuais de pessoas de carreira sempre estiveram acima do patamar estabelecido pelo Decreto, que era de 50%.

TABELA7 – Quantitativos de pessoas com vínculo em cargos DAS (4) antes e depois do Decreto nº 5.497

ANTES DO DECRETO Nº 5.497		
ANO	NÍVEL	% Com vínculo
1999	4	71,3
2000	4	70,5
2001	4	69,2
2002	4	71,2
2003	4	63
2004	4	64,4
DEPOIS DO DECRETO Nº 5.497		
ANO	NÍVEL	% Com vínculo
2005	4	65,6
2006	4	68,1
2007	4	67

Fonte: Elaboração própria. Boletim estatístico de pessoal, Ministério do planejamento.

Ao analisar os cargos de elite, observa-se que a proporção de nomeados externos ao serviço público amplia-se no sentido da hierarquia (LOPEZ, 2015). Vale ressaltar que os cargos superiores não tiveram patamares mínimos estabelecidos por esse Decreto, mas apresentam um 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, reforçando o argumento de que de fato esses são os “homens de confiança” do Presidente. Sendo assim, pode-se observar que a nomeação para o alto escalão é um recurso importante para o Presidente. O poder discricionário e a influência presidencial se restringem mais aos cargos de elite, não sobre a imensa maioria dos cargos (LOPEZ, 2015).

TABELA8– Quantitativos de pessoas com vínculo em cargos DAS (5 e 6) antes e depois do Decreto nº 5.497

ANTES DO DECRETO Nº 5.497				
ANO	NÍVEL	% Com vínculo	NÍVEL	% Com vínculo
1999	5	69,5	6	60
2000	5	68,80	6	59,70
2001	5	68,70	6	57,20
2002	5	67,30	6	63,60
2003	5	58,90	6	48,40
2004	5	60,40	6	56,50
DEPOIS DO DECRETO Nº 5.497				
ANO	NÍVEL	% Com vínculo	NÍVEL	% Com vínculo
2005	5	60,80	6	54,30
2006	5	63,10	6	57,50
2007	5	66,80	6	57,70

Fonte: Elaboração própria. Boletim estatístico de pessoal, Ministério do planejamento.

Já o Decreto nº 9.021, de 31 de março de 2017, no governo Michel Temer, vem na direção oposta. O Decreto reduziu os percentuais mínimos destinados aos servidores de carreira nos níveis inferiores e estabeleceu, pela primeira vez, parâmetros para os cargos de elite. O que podemos perceber é que esse Decreto também apresentou efeito ao aumentar o espaço para pessoas externas ao serviço público ocupando cargos DAS de menor nível, como pode ser observado no gráfico 9.

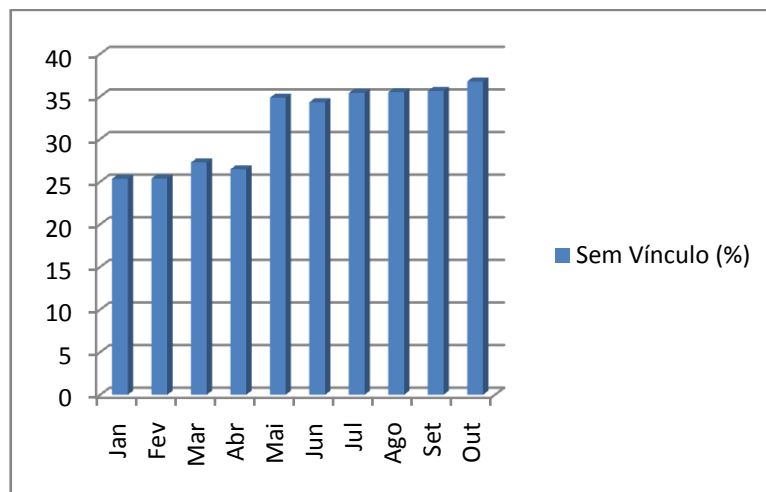


GRÁFICO 9 – Percentual de pessoas sem vínculo ocupando cargos DAS 1 a 6, no governo federal brasileiro

Fonte: Elaboração própria. Painel Estatístico de Pessoal, Ministério do planejamento.

Para a análise realizada aqui, torna-se necessário contextualizar os dados do gráfico 9. Como mostrado no início deste capítulo, o número de pessoas ocupantes de cargos DAS diminuiu de forma relevante no ano de 2017, e o governo anunciou a transformação da maioria dos cargos DAS em funções comissionadas, ou seja, aquelas que só podem ser ocupadas por servidores de carreira²⁹. Isso revela que não necessariamente o espaço dos servidores de carreira está diminuindo de forma global dentro do governo (considerando que parte dos cargos comissionados está se transferindo para as funções comissionadas), e sim que os cargos DAS estão se tornando, cada vez mais, um espaço para ocupação de pessoas externas à administração pública, sobretudo os cargos de nível inferior, após o Decreto nº 9.021, de 31 de março de 2017.

Esses dados nos fazem pensar sobre um argumento frequentemente utilizado, sobretudo pela mídia, de que a utilização dos cargos DAS está exclusivamente relacionada a ações clientelistas e à utilização político-partidária dos cargos da burocracia. A grande maioria dos cargos é utilizada para alocar servidores de carreira, revelando, até 2017, uma tendência importante de aumento da proporção de nomeados com vínculo com serviço público, considerando o total de DAS. Além disso, demonstrou-se pelas legislações que os Presidentes centralizaram a prerrogativa de nomeação dos cargos com maior poder

²⁹ Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/governo-reduz-numero-de-cargos-comissionados-em-2017-mas-aumenta-o-de-ocupantes-sem-concurso>>. Acesso em: 7 fev. 2018.

discricionário, que são os de alto escalão.

Segundo Lopez (2014), se o volume de nomeados externos ao serviço público for adotado como parâmetro para mensurar a diminuição da profissionalização do serviço público, o sentido da mudança indica que o serviço público federal está mais profissionalizado. A questão da influência dos nomeados externos na eficiência dos ministérios foi analisado por Galo e Lewis (2011), em relação à presidência americana, e eles concluíram que programas federais geridos por funcionários de carreira são mais eficientes do que por nomeados políticos.

O perfil dos ocupantes dos cargos em cada pasta – ou órgão infraministerial – varia em função da combinação de fatores como a estrutura administrativa, a natureza das políticas implementadas, a trajetória das mudanças institucionais e o grau de institucionalização do ministério. Identificar tais variações é um passo necessário para qualificar meios e espaços de aprimoramento da burocracia de nomeação discricionária. (LOPEZ, 2015, p. 49)

Lopez (2015) analisa a crescente profissionalização dos quadros que ocupam cargos de confiança, tomando como parâmetro o aumento do número de servidores nomeados que têm vínculos com carreiras federais. A partir disso, sugere que a profissionalização nos cargos DAS amplia-se quando os órgãos detêm carreiras consolidadas, como demonstrado no gráfico 10.

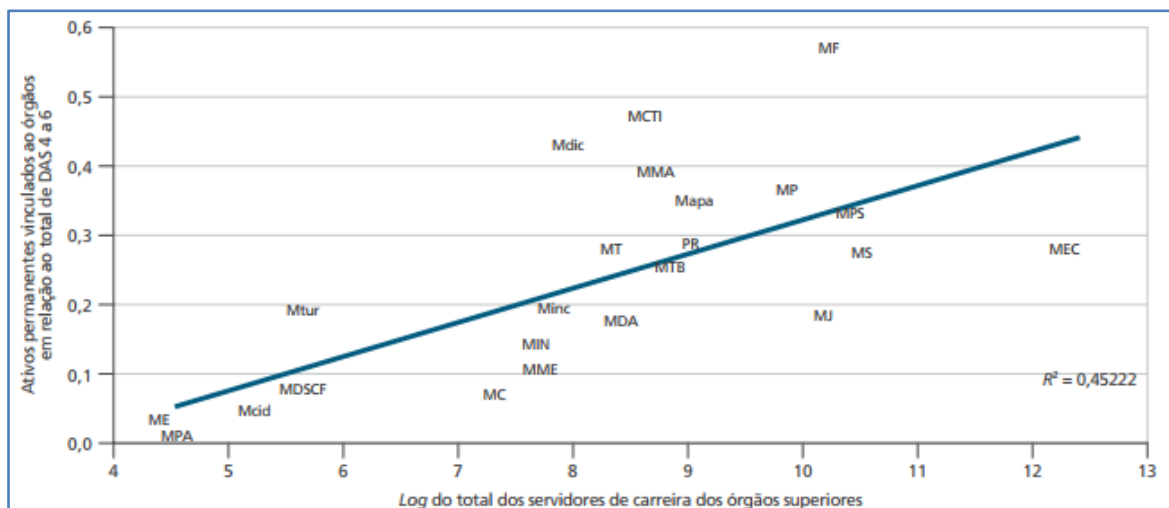


GRÁFICO 10– Proporção de servidores da carreira dos órgãos federais superiores ocupando DAS 4, 5 e 6, em função do número total de servidores de carreira do respectivo órgão (2014)

Fonte: Extraído de: Evolução e perfil dos nomeados para cargos de confiança na administração pública federal (1999-2014) – Resultados Preliminares (LOPEZ, 2015, p. 49).

A partir da análise das mudanças na legislação referente ao quantitativo mínimo de funcionários de carreira ocupando cargos DAS, percebemos que os presidentes efetuaram

modificações relevantes e que o objetivo por trás dessas legislações era aumentar a profissionalização da burocracia (LOPEZ, 2015) com o aumento das pessoas com vínculo, e consequentemente, diminuir o espaço para nomeação discricionária. Os cargos DAS foram ao longo do tempo majoritariamente ocupados por servidores de carreira, mas os níveis superiores ainda se mantêm, como os cargos que possuem mais espaço para nomeação de externos. Com a recente emissão do Decreto nº 9.021, é muito cedo para afirmar se essas proporções irão diminuir e como isso também afetará as nomeações para os cargos de nível inferior.

O objetivo deste capítulo foi desenvolver uma análise dos recursos presidenciais que possibilitam a promoção de reformas no conjunto de normas que regulam os cargos comissionados do grupo DAS. A partir de tal levantamento, percebe-se que praticamente todos os presidentes criaram e alteraram normas anteriores aos seus governos. As variações apontadas nesta dissertação indicam as estratégias deliberadas dos presidentes para alterar o controle deste tipo de recurso.

Para Moe, este é o contexto institucional (background) em que a ação presidencial se realiza. É a partir do entendimento da posição do presidente no sistema político e, consequentemente, dos recursos de poder que esta posição oferece que se encontra a base da teoria institucional da Presidência. Neste contexto, o presidente, enquanto um ator racional, procurará construir instituições que lhe forneçam capacidade estrutural para liderança. (LAMEIRÃO, 2011, p.182)

Assim como apresentado por Lameirão (2011), os dados analisados neste capítulo corroboram o argumento da predominância dos presidentes sobre a legislação que regulamenta os cargos do grupo DAS, como pode ser notado pela constante utilização de decretos presidenciais e portarias para executar tais alterações. Os presidentes mantiveram, portanto, total controle sobre os recursos que dão suporte à politização no Poder Executivo brasileiro, tendo o Congresso um papel coadjuvante quando analisada essa estrutura, visto que não foram encontrados projetos de lei aprovados pelo Congresso que regulamentavam os cargos comissionados DAS.

4 POLITIZAÇÃO DO EXECUTIVO FEDERAL NO BRASIL: UMA ESTRATÉGIA DE CONTROLE DO GABINETE?

O argumento-chave desenvolvido nesta dissertação 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. Como a delegação se torna mais complexa em sistemas de coalizão multipartidária, o mecanismo de nomear pessoas leais para cargos do alto escalão se torna uma importante ferramenta presidencial para manutenção do controle da burocracia, evitando que esta seja influenciada por parceiros da coalizão que estejam mais distantes da preferência presidencial.

Quanto maior o conflito de interesse entre os partidos que compõem o gabinete, maior é a probabilidade de ocorrer politização no Executivo, pois maior será a probabilidade de o Presidente ter que lidar com ministros ideologicamente distantes. A estratégia presidencial é a de nomear pessoas leais em altos postos dos ministérios para minimizar a influência indesejada desses ministros sobre a burocracia e, dessa forma, controlar a execução de sua agenda política.

Visto isso, o presente trabalho pretende explicar a estratégia de politização utilizada pelos presidentes brasileiros no período entre 1999 a 2016. A principal questão que se coloca é: por que o uso da estratégia de politização pelos presidentes varia nos ministérios do Executivo federal brasileiro?

A primeira hipótese levantada aqui se sustenta no argumento de que, quanto maior é a distância entre as preferências dos partidos que formam a coalizão, maior é a probabilidade de o Presidente ter que lidar com governo ministerial. Por conta disso, maior também é o incentivo do Presidente para alocar mais pessoas nomeadas com o objetivo de controlar a burocracia e evitar a influência indesejada nas políticas públicas de seu interesse.

É possível afirmar que, em governos de coalizão, o chefe do Executivo enfrenta diversos desafios relacionados à coordenação e ao alinhamento dos interesses do gabinete à sua própria agenda de governo, pois o Presidente precisa destinar pastas para outros partidos. Entretanto, ao delegar autoridade política a esses partidos, o Presidente corre o risco de ter as políticas públicas formuladas no interior desses ministérios modificadas ao ponto de distanciá-las de sua preferência.

Outro aspecto a ser considerado é que as coalizões presidenciais costumam ser formadas após as eleições, e não envolvem necessariamente acordo prévio sobre a agenda de políticas públicas. “Estas características institucionais ampliam a possibilidade de haver divergências entre as preferências do presidente e seu partido, de um lado, e as preferências de políticas dos partidos aliados, do outro” (BORGES e COELHO, 2015, p. 80).

O objetivo, portanto, é mensurar se o presidente aumentará a quantidade de nomeados para o alto escalão quanto maior for a distância de preferência em relação ao partido do ministro, mitigando, por meio da Politização, o problema causado pela delegação.

- Hipótese 1: Quanto maior é a distância ideológica entre o partido do ministro, maior é a quantidade de nomeados para cargos do alto escalão da burocracia.

A quantidade de cargos de alto escalão pode também ser influenciada por outras variáveis que fazem parte do jogo de barganha dentro dos partidos da coalizão, por exemplo, o peso no legislativo dos partidos e a capacidade do ministro de influenciar a relação executivo-legislativo. Os presidentes brasileiros utilizam suas prerrogativas para nomear ministros, e lançam mão dessa ferramenta com o objetivo de consolidar sua base de apoio no Congresso. Se a bancada do partido do ministro na Câmara é relevante, isso pode fazer com que o ministro seja mais controlado.

Entre outros fatores apontados pela literatura em relação ao processo de definição dos quadros de nomeados, o fator eficiência é apontado como relevante para diminuição da quantidade de cargos comissionados, pois pessoas externas ao serviço público podem influenciar de maneira negativa a eficiência ministerial e aumentar a rotatividade da burocracia, diminuindo a capacidade de planejamento do órgão (GALO e LEWIS, 2011; LOPEZ, 2014; BORGES e COELHO, 2015). Visto isso, será utilizada a variável de expertise do ministro como Proxy do ministério.

- Hipótese 2: Se o ministro possui perfil técnico, menor a quantidade de nomeados para cargos do alto escalão da burocracia.
- Hipótese 3: Quanto maior é o tamanho da bancada do partido do ministro na Câmara dos Deputados, maior a quantidade de nomeados para cargos do alto escalão da burocracia.

Se as distâncias ideológicas afetem a quantidade de cargo comissionado nos

ministérios, é razoável supor que, em alguma medida, tais mudanças decorram da diferença de preferência de políticas entre o Presidente e os ministros. Lewis (2008) e Vieira (2013) utilizam a variável de mudança do partido na presidência, buscando compreender as alterações intrapartidárias e interpartidárias nos níveis de politização.

Lewis (2008) argumenta, com base na presidência americana, que os presidentes têm incentivos para politizar mais quando ocorre uma alternância partidária e um novo partido assume a presidência, pois, nesse caso, a desconfiança em relação à burocracia é elevada. Em relação à presidência brasileira, Vieira (2013) argumenta que aumentam as porcentagens de nomeados quando ocorre mudança de partido na presidência, mas mudanças de presidentes dentro de um mesmo partido não têm qualquer efeito sobre as nomeações.

Considerando as preferências presidenciais em relação às políticas governamentais, será analisada neste trabalho a 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 salientes. Esse pode ser um ponto crucial e demandar do mesmo um maior controle sobre a pasta.

A saliência pode influenciar no efeito da variável de distância ideológica, pois se o Presidente tem um ministro mais distante ocupando um ministério mais saliente, isso pode gerar um aumento mais significativo na quantidade de cargos comissionados ocupados no ministério.

- Hipótese 4: Troca de partido na presidência aumenta a quantidade de nomeados para cargos do alto escalão da burocracia.
- Hipótese 5: Se o ministério é mais saliente para o presidente, maior é a quantidade de nomeados para cargos do alto escalão da burocracia.

Variáveis de controle

- Partido do Presidente

A variável *dummy* assume valor 1 quando o ministro é do partido do presidente e 0 quando o ministro é de outros partidos. O objetivo dessa variável é controlar o efeito do ministério que está nas mãos do Presidente em relação aos outros, que, mesmo estando nas mãos de ministros pouco distantes, podem, de alguma forma, sofrer controle se comparados aos ministérios com distância zero.

- Honeymoon - Primeiro ano de governo

Lewis (2008) argumenta que, nos Estados Unidos, o primeiro ano de governo 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.

Na literatura sobre politização no Brasil é analisada a rotatividade das nomeações no governo federal. Lopez, Bugarin e Bugarin (2015), analisando a variável “ciclo eleitoral”, argumentam que a rotatividade é maior no primeiro ano de um mandato presidencial, pois o presidente alteraria a burocracia logo que entra no governo.

- Número de servidores no ministério

O número de servidores alocados no ministério pode mensurar características da burocracia ministerial. É de suma importância para as análises do Poder Executivo os indícios de que o ministério tem uma burocracia mais fortalecida, o que faz com que sofra maior ou menor controle externo.

- Presidentes

Esta é a variável categórica que diferencia os vários mandatos presidenciais e tem como objetivo controlar as diferenças que podem existir entres esses mandatos.

A variável dependente corresponde ao número anual de ocupantes de cargos DAS níveis 5 e 6 por ministério no Executivo federal brasileiro. Os dados relativos usados na construção da variável dependente foram solicitados ao Ministério do Planejamento, via lei de acesso à informação, e se referem aos cargos comissionados 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 11 mostra a distribuição da variável dependente, de 1999 a 2016, por Presidente.

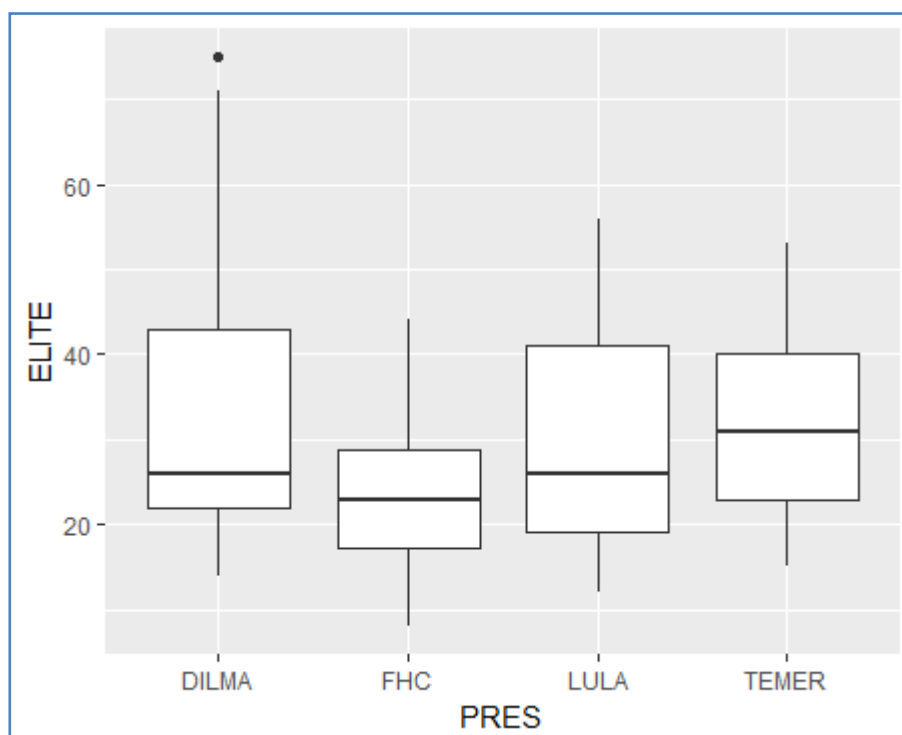


GRÁFICO 11– Distribuição da quantidade de cargos DAS de alto escalão por presidente – 1999 a 2016.

Fonte: Boletim estatístico de pessoal – Ministério do Planejamento. Elaboração própria.

Operacionalização das variáveis explicativas:

- Distância ideológica entre o Presidente e o 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 atual³⁰.

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, sob raiz quadrada, por conta dos valores negativos.

Na presença de ministros sem filiação, a variável assume o valor da ideologia do partido do Presidente. 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.

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 e 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 e COELHO, 2015, p. 76)

O gráfico12 mostra o histograma da distribuição da variável. Percebe-se que a distância zero, quando o ministro é do mesmo partido do presidente ou não possui filiação, é a mais recorrente. O gráfico13, por sua vez, mostra a distribuição da distância ideológica do partido do Presidente em relação ao partido do ministro por ministério de 1999 a 2016.

³⁰ Agradeço ao César Zucco por disponibilizar, prontamente, os dados de ideologia dos partidos referentes à pesquisa que coordena juntamente com Timoty Power. Sem essa importante contribuição, não teria sido possível avançar nas análises desta dissertação com o corte temporal de 1999 a 2016.

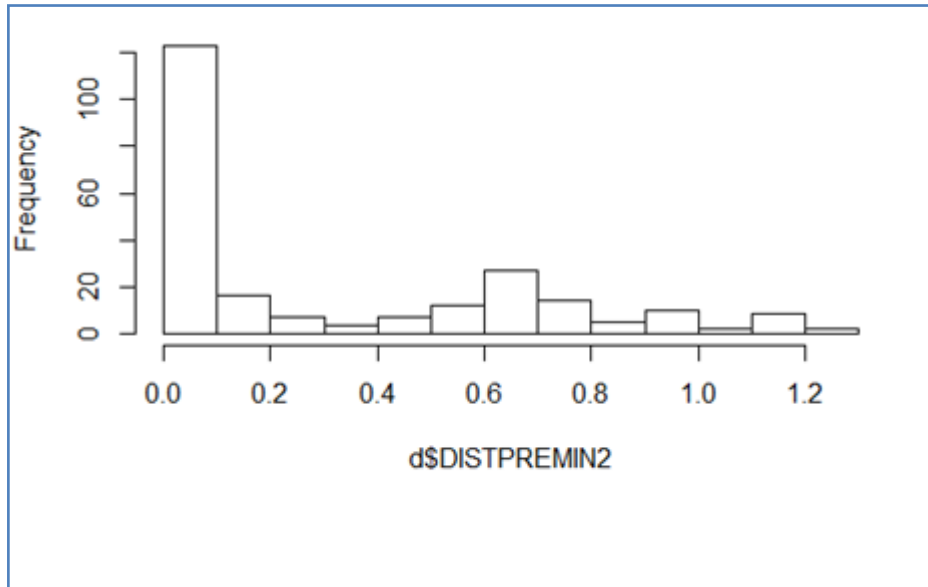


GRÁFICO 12 – Distribuição da variável Distância Presidente-Ministro

Fonte: Elaboração própria

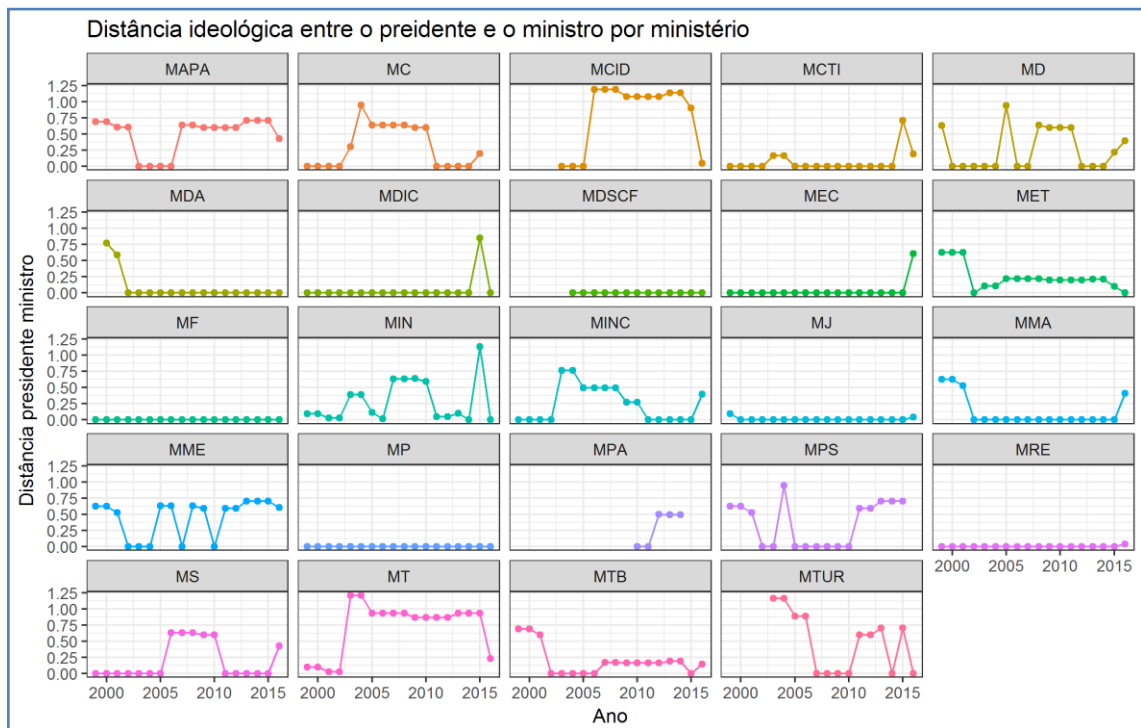


GRÁFICO 13 –Distância ideológica entre o Presidente –Ministro por ministério – 1999 a 2016

Fonte: Elaboração própria

- Expertise do ministro

A *dummy expertise* do ministro assume o valor 1 quando um ministro é considerado técnico e 0 quando o ministro é considerado político. A classificação do ministro como um político profissional foi construída a partir de informações referentes à obtenção de cargos eletivos antes de sua nomeação. Por sua vez, o ministro foi classificado como de perfil técnico quando nunca havia disputado eleições anteriormente ou se havia disputado apenas uma vez³¹.

- Tamanho da bancada do ministro no legislativo

A variável “bancada” é medida por meio do tamanho da bancada do ministro na Câmara dos Deputados e foi construída a partir do número total de deputados do partido do ministro referente a cada ano. É importante salientar que ministros sem filiação foram considerados com bancada de valor 0. O dado foi compilado com base em dados fornecidos pelo sítio da própria Câmara³². A variável está construída por ano e por ministério. O gráfico 14 apresenta a distribuição da variável.

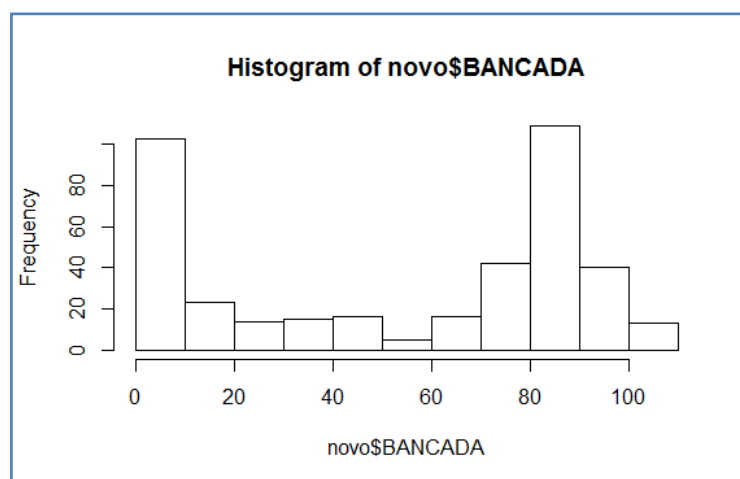


GRÁFICO 14 – Frequência da variável “Bancada”

Fonte: Elaboração própria

³¹ Os dados para construção da variável foram cedidos pelo projeto “Presidentes e seus agentes: o Executivo por dentro”, coordenado pela professora Magna Inácio.

³² Disponível em: <www.camara.gov.br> Acesso em 2 fev. 2018.

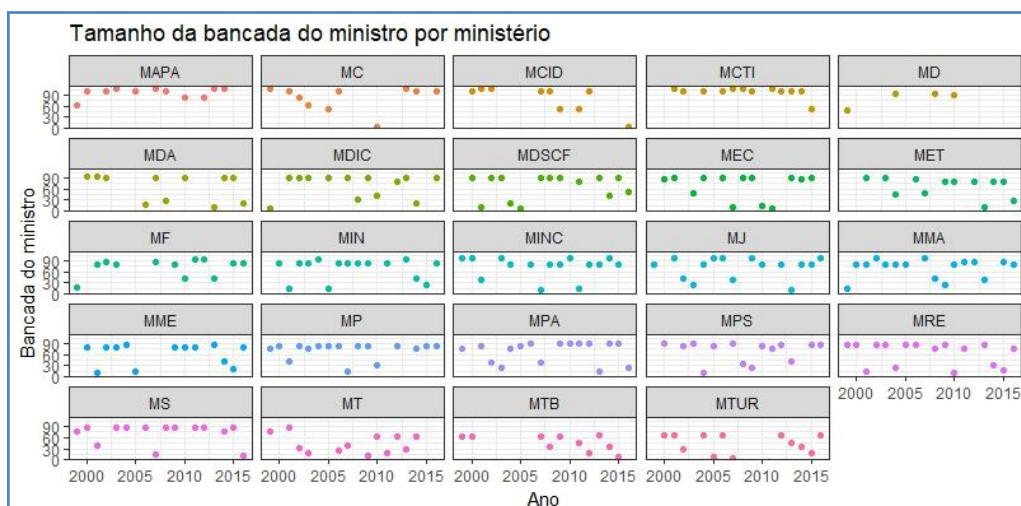


GRÁFICO 15 – Tamanho da bancada do ministro por ministério – 1999 a 2016

Fonte: Elaboração própria

- Mudança de partido na presidência

Variável *dummy* com valor 1 quando há mudança de partido na presidência e 0 se é um Presidente reeleito ou do mesmo partido antecessor.

- Saliência ministerial

A variável de saliência ministerial pode ser definida como importância relativa que o Presidente atribui aos ministérios. Essa variável foi operacionalizada com base no que foi desenvolvido por Doyle, Arnold & Wiesehomeier (2016) que utiliza mensagens presidenciais por meio do método quantitativo de análise de texto, para capturar as preferências desses Presidentes em 73 diferentes mandatos em 13 países na América Latina.

Para operacionalizar essa variável, foi utilizada a seguinte metodologia³³:

- (i) A primeira etapa foi a de seleção das mensagens presidenciais enviadas ao Congresso no início de cada ano.
- (ii) A partir disso, foi criado um dicionário de palavras referentes à jurisdição de cada ministério. O dicionário encontra-se disponível no apêndice.

³³ COELHO, Haina; LAMOUNIER, Bárbara. GUERRA, Rosiene. Nota de pesquisa: Mensurando saliência ministerial do presidente brasileiro (1999-2016). Documento em fase de elaboração (2018).

- (iii) Foi utilizado o software Yoshikoder, de análise de conteúdo, para realizar a contagem de palavras referentes a cada ministério, de acordo com as categorias criadas.
- (iv) Em última etapa foram reportados os resultados e considerou-se o total de palavras referentes ao ministério proporcionalmente ao total de palavras encontradas em todas as categorias, como o valor da saliência ministerial para aquele ano.

Em relação ao ministério menos saliente e ao ministério mais saliente, a variável assume valores entre 0,74 e 14,5, respectivamente. Vale ressaltar que não foi possível construir dados para os anos 2009, 2010 e 2016. Os anos de 2009 e 2010 não foram operacionalizados, devido a problemas no arquivo da mensagem presidencial disponibilizada no site da Biblioteca da presidência. Quanto ao ano de 2016, como a saliência é construída a partir da importância relativa dos ministérios para o Presidente, a mensagem presidencial foi feita pela Presidente Dilma. No entanto, houve o processo de Impeachment, e a partir de maio de 2016 o vice-presidente Michel Temer assumiu o cargo. No gráfico 16 é apresentada a distribuição da variável por ministério e por ano.



GRÁFICO 16 – Saliência por ministério – 1999 a 2016

Fonte: Elaboração própria

5 NOMEAÇÃO POLÍTICA NO EXECUTIVO FEDERAL: O QUE INFLUENCIA O CÁLCULO PRESIDENCIAL?

O objetivo deste capítulo é apresentar o modelo analítico desenvolvido, considerando o mecanismo causal que se busca compreender, que é o de analisar as características dos gabinetes de coalizão que afetam a estratégia presidencial de nomeação de pessoas para altos cargos do governo. Os modelos analíticos são reportados e analisados na seção 5.1 e, por fim, na seção 5.2, são apresentados os resultados com base nos argumentos teóricos desenvolvidos até aqui.

5.1 Definição do modelo

A análise empírica apresentada nesta dissertação tem como variável a ser explicada a variação no uso de recursos de politização dos cargos de alto comando do executivo federal no Brasil, sendo essa variável operacionalizada por meio da quantidade de cargos DAS 5 e 6 nos ministérios. Isso significa que os dados utilizados para mensurar a Politização assumem valores inteiros e positivos. A unidade de análise é ministério por ano, o que faz com que esse seja um banco com dados em Painel. Porém, vale ressaltar que é um painel desbalanceado, pois o número de observações não é o mesmo para todas as unidades de análise. 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 e 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 de tempo 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).

The literature suggests many approaches for dealing with this. One approach is to assume that each unit has a fixed but unknown intercepts that can be estimated by adding a dummy variable for each unit — the ‘fixed effects’ (FE) model (Angrist and Pischke, 2009). However, the fixed effects remove any of the average unit-to-unit variation from the analysis, and simply ask whether intra-unit changes in y are associated with intra-unit changes in x (Beck and Katz, 2011). Moreover, using fixed effects also makes it difficult to discern the impact of variables that change only slowly (Greene, 2003). Another approach is to assume that each unit has random effects that are part of a distribution family, and that these random variables could be further modeled properly. This second approach — also known as the ‘mixed model’ or ‘random effects model’ -- adds a hierarchical structure to the random effects and models them accordingly. (SANTOS, 2015, p. 82-83)

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 o modelo *full* e apresentou $p\text{-value} = 1.962e-08$, demonstrando o modelo de Efeito fixo como o mais apropriado. Tendo analisado os dados utilizados neste trabalho, reportados abaixo, e o teste de Hausman para testar a consistência do modelo, decidiu-se por utilizar o modelo OLS com Efeito Fixo na análise.

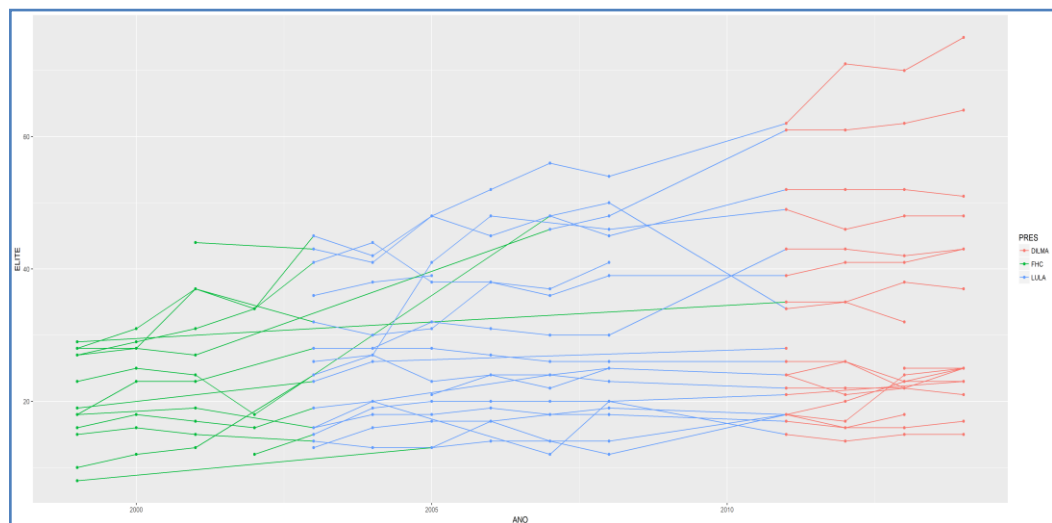


GRÁFICO 17 – Quantidade de cargos DAS de alto escalão por ministérios – 1999 a 2016.

Fonte: Elaboração própria

Esse modelo de regressão será utilizado para verificar a influência das variáveis explicativas sobre a variável dependente Elite, mensurada pela quantidade anual de cargos

DAS 5 e 6 em cada ministério. As variáveis explicativas se referem a duas dimensões, que são:

- a) Características dos ministros:
 - Distância ideológica entre o Presidente e o ministro;
 - Expertise ministerial;
 - Tamanho da bancada do ministro.

- b) Incentivos presidenciais para o controle dos ministros:
 - Mudança de partido na presidência;
 - Saliência ministerial.

As variáveis de controle, por sua vez, são:

- Partido do Presidente;
- *Honeymoon* (primeiro ano de governo);
- Número de servidores no ministério;
- Presidentes.

O ponto central deste estudo é o entendimento de como as características dos gabinetes de coalizão afetam a estratégia presidencial utilizada na nomeação de pessoas para altos cargos do governo, como argumentado neste trabalho, para reduzir a influência indesejada de parceiros de gabinete. Análises exploratórias dos dados foram realizadas, incluindo a análise de correlação entre as variáveis independentes, para identificar provável multicolinearidade entre elas, visando identificar a sua adequabilidade ao modelo.

Considerando que o efeito condicional de algumas variáveis em relação a valores de outras, neste trabalho é testado termo interativo, que multiplica as variáveis (“Distância Presidente Ministro*Presidentes”). Ou seja, busca-se analisar se o efeito da distância ideológica presidente-ministro é condicional a diferentes Presidentes.

Os gráficos abaixo trazem uma análise descritiva dos dados que mostram a distribuição da variável “Distância Presidente-ministro” de acordo com a saliência da pasta para o Presidente e os partidos dos ministros que ocupavam essas pastas. Os gráficos abaixo mostram que Lula concentrou a maior parte dos ministérios salientes com ministros do seu próprio partido compartilhando poucos ministérios centrais para seu governo com outros

partidos da coalizão. Já FHC e Dilma utilizam-se de estratégias de alocação de ministérios similar, porém em menor intensidade.

Quando analisamos especificamente os dados do governo Lula, percebe-se também que os ministros com maior distância ideológica do Presidente estão em ministérios pouco salientes e também são pouco controlados, com exceção do PMDB. O gráfico 22 mostra que ministros do PMDB estão em ministérios relevantes como, Agricultura, Minas e Energia e Saúde, e que são mais controlados que outros ministérios.

No governo Fernando Henrique percebe-se um compartilhamento maior de ministérios com outros partidos da coalizão, como por exemplo, o ministério do Meio Ambiente, da Previdência, do Trabalho e da Agricultura, com ministros mais distantes, porém na presença de ministros distantes, como PFL e PPB, esses ministérios são mais controlados. Vale ressaltar que as coalizões formadas pelo Presidente Fernando Henrique eram mais homogêneas e que os ministros mais distantes do presidente tinham uma distância aproximada de 0,6, o que é semelhante à distância do PT, durante o governo Lula para o PMDB, sendo que os partidos mais distantes do Presidente Lula eram o PP e PL.

No governo Dilma observa-se uma maior descentralização de ministérios salientes para outros partidos da coalizão, mas percebe-se que ministérios mais salientes com ministros mais distantes, como é o caso do PP no ministério das Cidades, é pouco controlado. Por outro lado, o PMDB no ministério da Agricultura e de Minas e Energia são controlados, porém em menor intensidade do que no governo Lula.

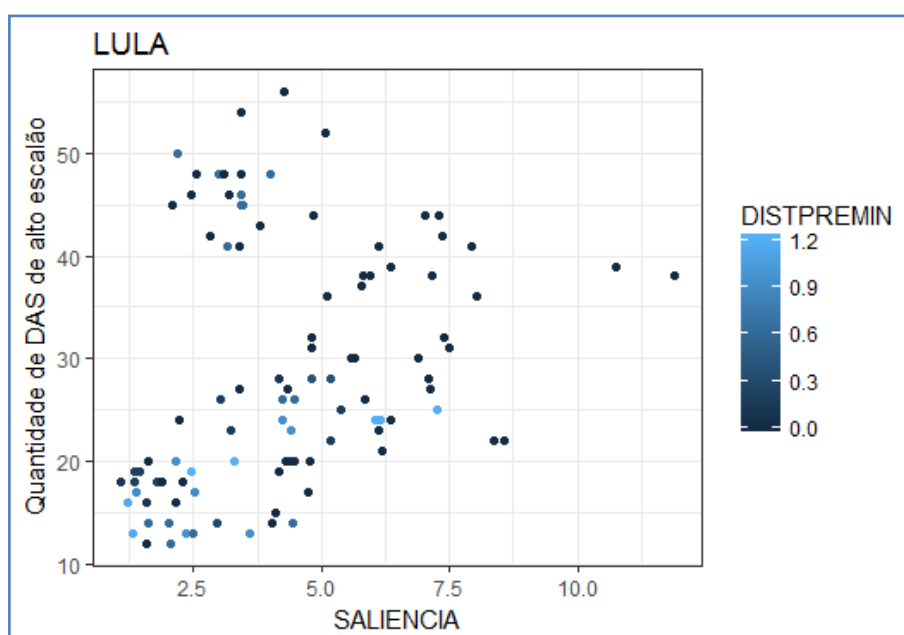


GRÁFICO 18 – Quantidade de cargos DAS de alto escalão nos ministérios a partir

da Saliência e da Distância ideológica entre o Presidente e ministro – Lula

Fonte: Elaboração própria

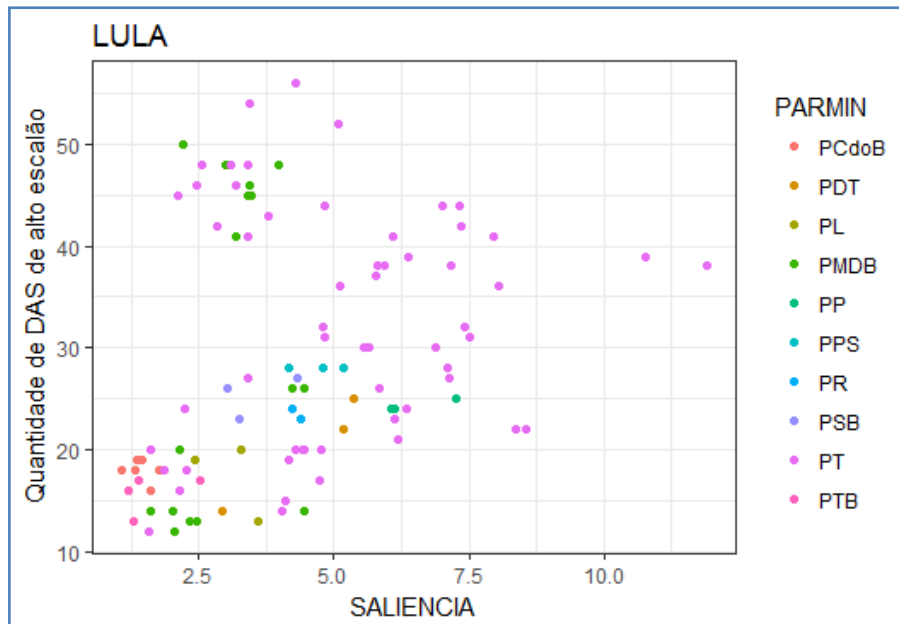


GRÁFICO 19 – Quantidade de cargos DAS de alto escalão nos ministérios a partir da Saliência e dos partidos no comando dos ministros – Lula

Fonte: Elaboração própria

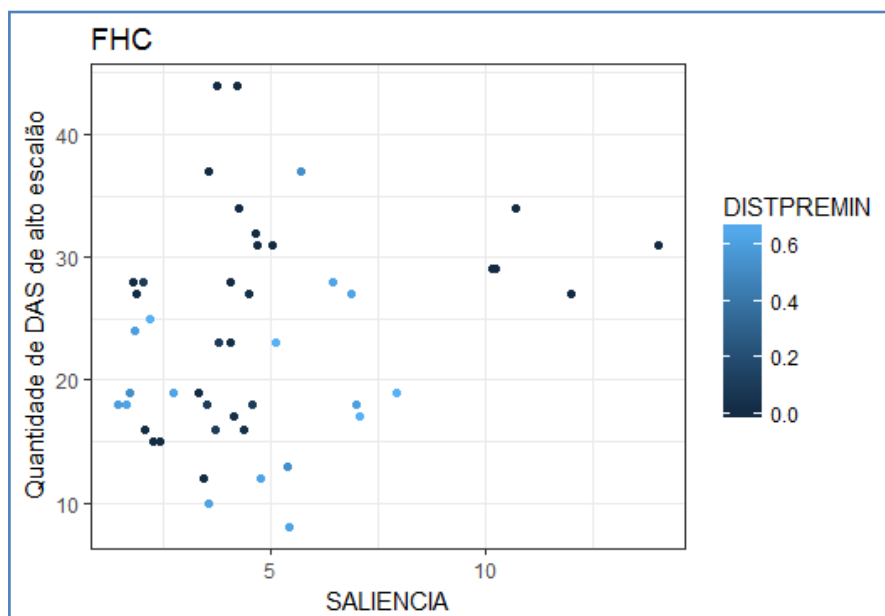


GRÁFICO 20 – Quantidade de cargos DAS de alto escalão nos ministérios a partir da Saliência e da Distância ideológica entre o Presidente e ministro – FHC

Fonte: Elaboração própria

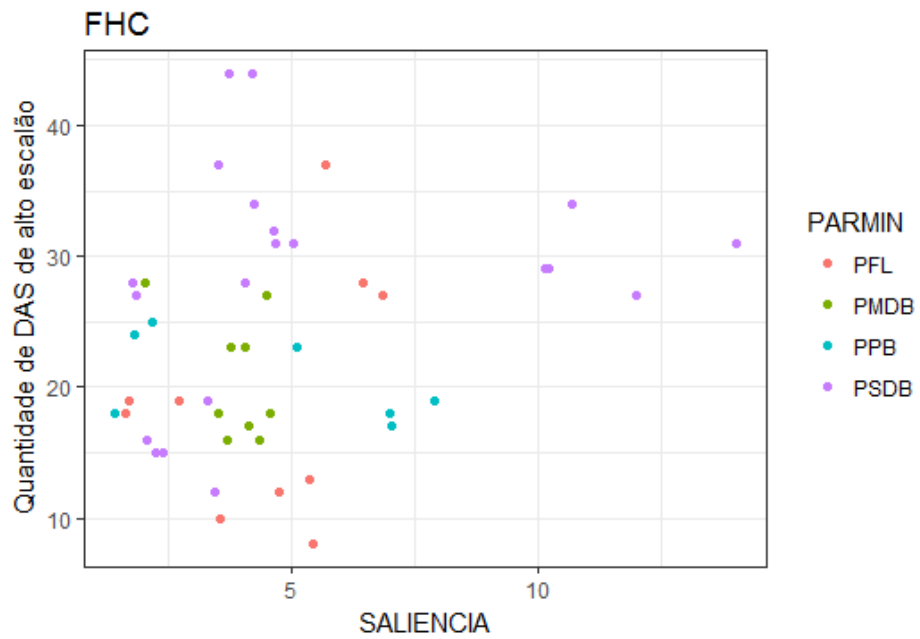


GRÁFICO 21 – Quantidade de cargos DAS de alto escalão nos ministérios a partir da Saliência e dos partidos no comando dos ministros – FHC

Fonte: Elaboração própria

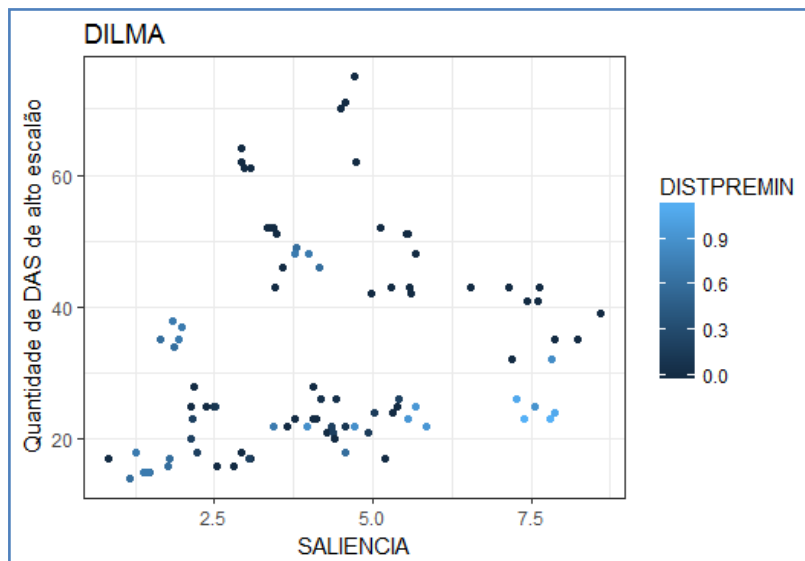


GRÁFICO 22 – Quantidade de cargos DAS de alto escalão nos ministérios a partir da Saliência e da Distância ideológica entre o Presidente e ministro – Dilma

Fonte: Elaboração própria

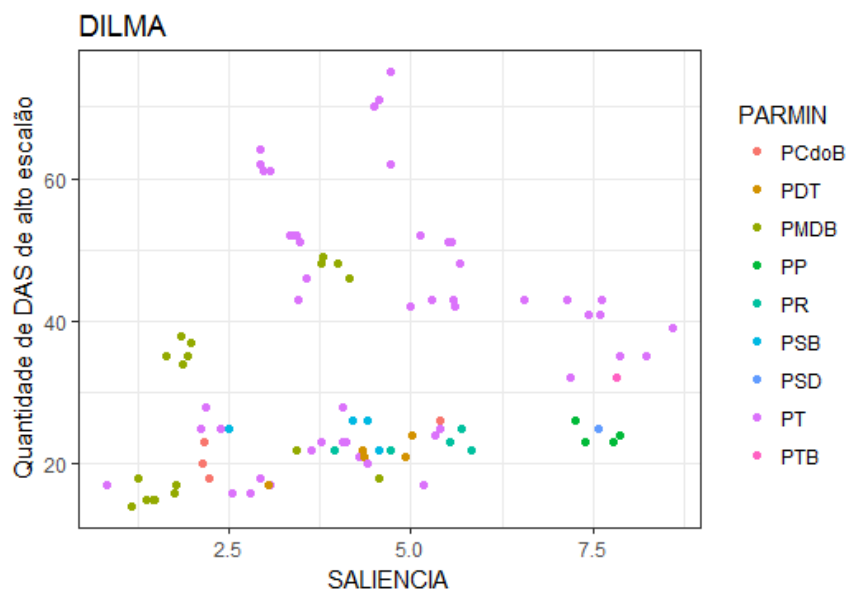


GRÁFICO 23 - Quantidade de cargos DAS de alto escalão nos ministérios a partir da Saliência e dos partidos no comando dos ministros – Dilma
Fonte: Elaboração própria

Foram executados vários modelos de regressão para cada estimação dos efeitos das variáveis independentes em relação à variável dependente “Elite”. Ao todo, são quatro modelos, elaborados com o objetivo de obter robustez para a análise, isto é, para verificar se os sinais e a significância dos coeficientes dos parâmetros inseridos permanecem ou se alteram com a inclusão de variáveis entre os modelos executados, como reportado abaixo:

TABELA9 – Modelos de regressão MQO com efeitos fixos
Variável dependente: Elite

	(1)	(2)	(3)	(4)
DISTPREMIN	-0.903 (1.414)	-1.928 (1.938)	-2.049 (1.951)	-7.630*** (2.393)
EXPMIN	-0.135 (1.489)	0.003 (1.496)	-0.016 (1.498)	-0.714 (1.469)
BANCADA	0.028 (0.021)	0.033 (0.022)	0.031 (0.023)	0.034 (0.023)
MUDAPART		16.564*** (2.121)	3.298* (1.894)	2.407 (1.853)
SALIENCIA		0.408 (0.402)	0.384 (0.405)	0.695* (0.401)
PP		-1.191 (1.581)	-1.269 (1.588)	-1.521 (1.553)
HM			-2.625 (1.846)	-2.760 (1.793)
NUMERSER			0.00002	0.00002

			(0.0004)	(0.0004)
PRESFHC			10.495**	12.111**
			(2.829)	(2.983)
PRESLULA			-1.039	-4.604**
			(1.879)	(2.035)
PRESTEMER			2.619	-1.432
			(2.728)	(3.269)
DISTANCIA:PRESFHC				2.492
				(3.607)
DISTANCIA:PRESLULA				8.556***
				(2.219)
DISTANCIA:PRESTEMER				12.416
				(7.337)
Constant	23.100***	22.106***	35.360**	38.623***
	(3.414)	(3.632)	(3.102)	(3.157)
N	260	260	260	260
R ²	0.850	0.851	0.851	0.862
Adjusted R ²	0.822	0.822	0.821	0.831
Residual Std. Error	5.502 (df = 218)	5.509 (df = 216)	5.517 (df = 215)	5.356 (df = 212)
F Statistic	30.165*** (df = 41; 218)	28.727*** (df = 43; 216)	28.003*** (df = 44; 215)	28.157*** (df = 47; 212)

* p < .1; ** p < .05; *** p < .01

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados reportados na tabela 9, consideram, no modelo 1, variáveis que analisam o perfil do ministro, visto que essas são características que fazem parte do cálculo presidencial acerca do uso de recursos administrativos para manter a influência nas pastas ministeriais. Ao modelo 2 acrescentou-se as variáveis referentes aos incentivos presidenciais que buscam captar os incentivos do Presidente para alocar mais ou menos cargos DAS nos ministérios, sendo a principal delas a saliência da *policy* para o Presidente. O modelo 3 foi acrescido das variáveis controle. No modelo 4 foi testado o efeito da interação entre a “Distância ideológica Presidente-ministro*Presidentes” e as variáveis explicativas descritas acima.

A variável “Distância ideológica Presidente-ministro” apresentou uma associação na direção contrária ao formulado na hipótese 1. O resultado no modelo 3 nos diz que o aumento de uma unidade da distância ideológica está associado com a diminuição em 2 cargos de alto escalão, *ceteris paribus*. Com exceção desta, os coeficientes de todas as demais variáveis incluídas no modelo analítico proposto apresentaram efeitos na direção esperada. Como formulado na hipótese 2, o ministro com expertise técnica na área da política está associado à diminuição em 0,02 cargos de alto escalão, mantida as demais variáveis sob controle. Como esperado, os ministros oriundos de partidos legislativos fortes são alvos do presidente no uso das nomeações para controle de suas ações. O coeficiente estimado da

variável bancada indica que o aumento de uma unidade no número de cadeiras do partido do ministro resulta no aumento, em média, de 0,03 cargos de alto escalão, *ceteris paribus*. A alternância de partidos na presidência também revelou-se um incentivo importante na decisão de aumentar o número de cargos de elite nos ministérios. Essa variável apresentou direção esperada conforme a hipótese 4 e nos diz que a mudança de partido na presidência está associada a um aumento de 3,2 cargos de alto escalão, *ceteris paribus*. No modelo 3, a magnitude do efeito dessa variável diminuiu e perdeu um pouco da significância estatística. A variável “Saliência presidencial” apresentou significância estatística a 10% no modelo 4, indicando que os presidentes se mobilizam para ampliar o seu controle sobre o comando do ministério nas áreas de governo consideradas prioritárias. O aumento de uma unidade na saliência do ministério para Presidente está associado a um aumento em 0,3 cargos do alto escalão, *ceteris paribus*.

As variáveis de controle apresentaram os seguintes resultados. A variável “Partido do Presidente” nos diz que ser um ministro do partido do Presidente está associado a uma diminuição de 1,2 cargos de alto escalão, *ceteris paribus*. Essa evidencia oferece suporte ao argumento geral deste trabalho de que o presidente aloca e remaneja cargos de elite no comando dos ministérios para monitorar os “outros” da coalizão. 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 2,5 de alto escalão, *ceteris paribus*. A variável “Número de servidores” retornou um valor muito baixo em relação ao seu coeficiente e mostra que o aumento de uma unidade na quantidade de servidores está associado a um aumento em $2.123e-05$ na quantidade de cargos do alto escalão, *ceteris paribus*.

Vale ressaltar que mesmo não tendo obtido significância estatística em algumas variáveis, essas podem ter seus resultados considerados na análise com certa limitação, pois se trata da população, mas, ao mesmo tempo, não é possível rejeitar a hipótese nula de que os coeficientes desses parâmetros sejam iguais a zero.

Os modelos com os efeitos interativos nos trazem um resultado bastante interessante. É importante ressaltar que a argumentação teórica apresentada aqui pressupõe que as mudanças relativas ao recurso institucional de nomeação de cargos comissionados para o alto escalão da burocracia variam de acordo com as características da coalizão.

A variável “Presidentes” foi utilizada como interativa no modelo 4 com a variável de distância ideológica. O efeito estimado da distância ideológica entre o Presidente e o ministro apresenta uma associação negativa entre essas variáveis, como reportado pelo

modelo 3. Quando analisamos o efeito dessa variável por Presidentes, no caso específico do Presidente Lula, é encontrado um efeito diferente de zero e um resultado que me mostra que, quanto maior a distância em relação ao ministro, maior a quantidade de cargos do alto escalão em relação ao governo Dilma, categoria de referência. Em outras palavras, na presença de ministros distantes e coordenando a mesma coalizão, Lula usou mais intensamente o controle de seus aliados do que a sua sucessora Dilma. No caso de FHC e Temer, a interação não mostra um efeito diferente de zero entre estes governos e o governo Dilma.

Esse resultado fica claro nos gráficos de efeito marginal da variável “Distância Presidente – ministro” e Presidentes. Esses gráficos mostram que o impacto da distância ideológica do presidente não afetou os cálculos presidenciais da mesma forma, variando por presidente. Comparado aos demais presidentes, Lula nomeou mais cargos DAS quanto maior a sua distância em relação aos ministros dos outros partidos. A presidente Dilma difere dos demais por ter recorrido menos à nomeação dos cargos de elite, mesmo comandando uma coalizão com vários parceiros distantes e potencialmente hostis. De forma interessante, os resultados para FHC e TEMER não apresentam significância, o que sugere que a distancia ideológica perde relevância no cálculo presidencial justamente nas coalizões cuja marca foi à maior proximidade entre seus parceiros.

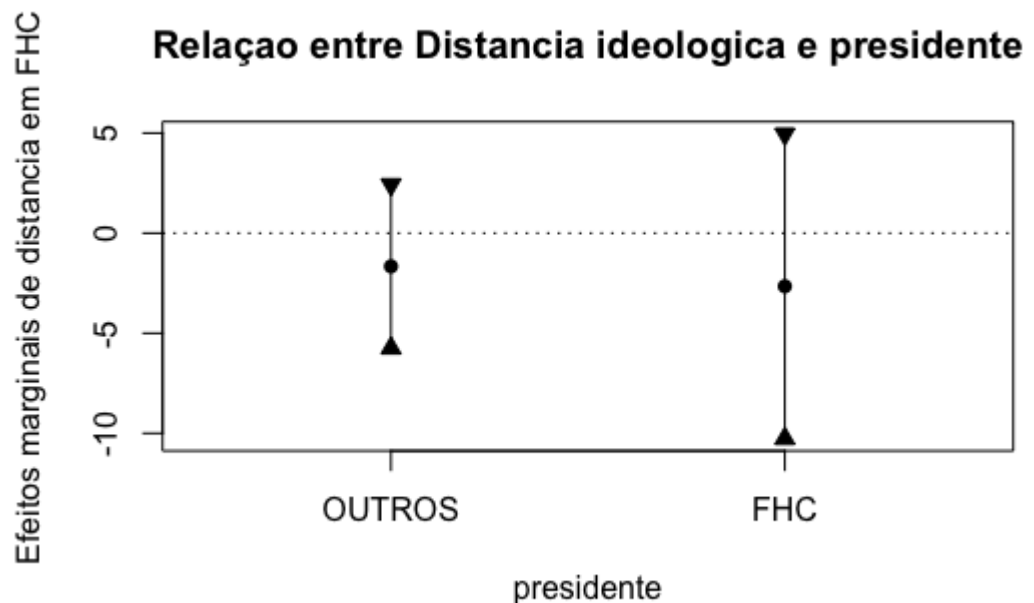


GRÁFICO 24 – Efeito marginal da “Distância Presidente – ministro” condicionada a FHC

Fonte: Elaboração própria

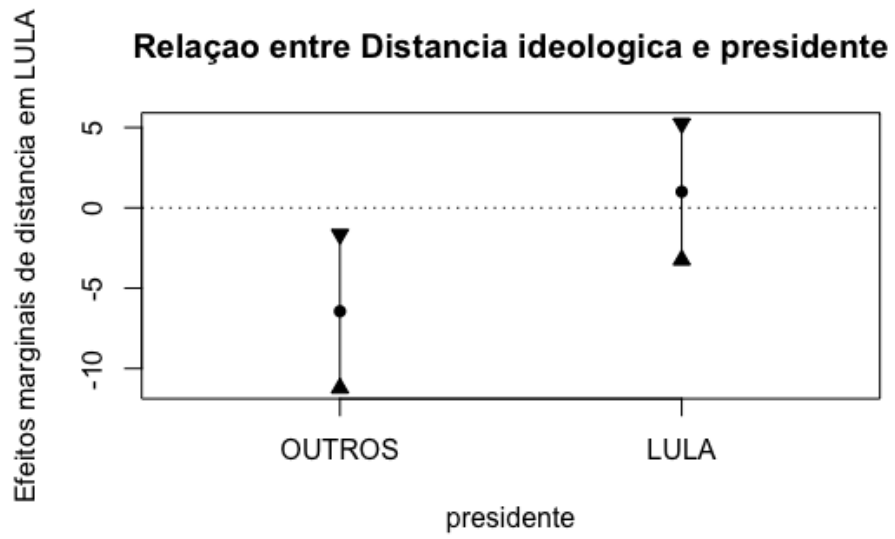


GRÁFICO 25 – Efeito marginal da “Distância Presidente – ministro” condicionada a Lula
 Fonte: Elaboração própria

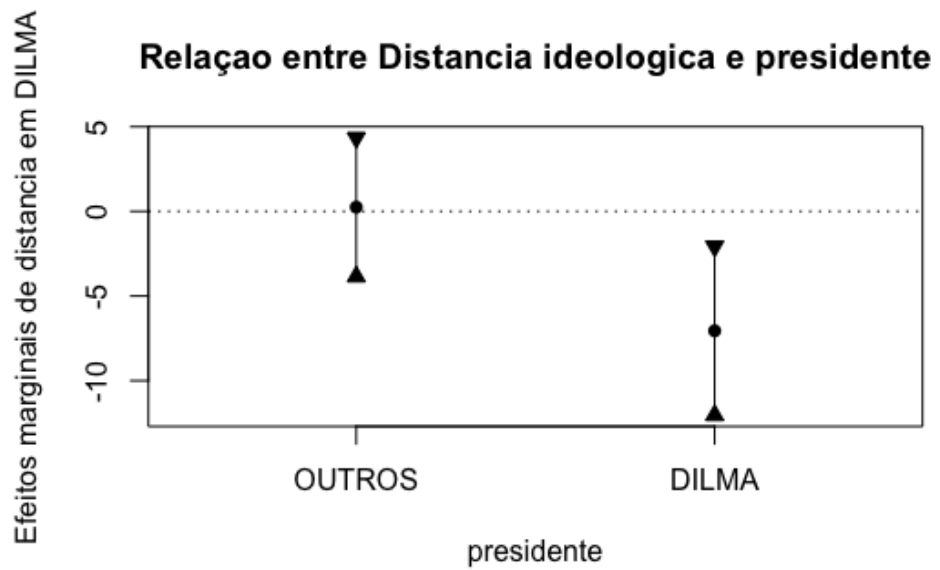


GRÁFICO 26 – Efeito marginal da “Distância Presidente – ministro” condicionada a Dilma
 Fonte: Elaboração própria

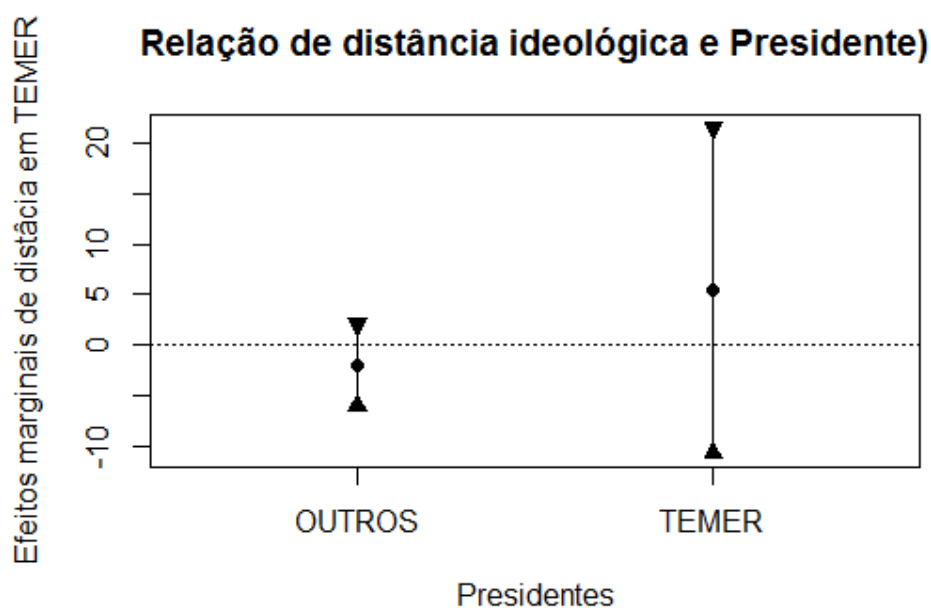


GRÁFICO 27 – Efeito marginal da “Distância Presidente – ministro” condicionada a Temer

Fonte: Elaboração própria

5.2 Análise dos resultados

Os modelos expostos na seção anterior testaram os fatores explicativos da variação no número de cargos de alto escalão, tendo como objetivo trazer robustez para a presente análise. Para além da apreciação individual de cada modelo, é importante observá-los de maneira comparativa, para entender como as variáveis se comportaram.

Com isso em mente, esta subseção traz uma análise geral dos determinantes testados nesta pesquisa, comparando os resultados das análises, com foco na direção e na significância dos coeficientes, bem como na revisão das hipóteses propostas no atual trabalho. A pergunta de pesquisa é: Por que o uso da estratégia presidencial de Politização varia nos ministérios do executivo federal brasileiro? Agora, interessa entender como as variáveis independentes propostas nesta pesquisa interagem com a Politização e como os diferentes Presidentes utilizam do recurso de nomeação no alto escalão da burocracia.

O modelo analítico da pesquisa buscou capturar quando o Presidente utiliza a sua prerrogativa legal de diminuir ou aumentar o número de pessoas nomeadas para o alto escalão da burocracia. O argumento central é que esse cálculo presidencial busca manter sobre controle os parceiros da coalizão. A literatura sobre controle político dentro do Executivo argumenta que variações nessas nomeações podem estar vinculadas a diferentes motivações, como patronagem, *pork* e controle, dando maior ou menor ênfase a um deles. Vale ressaltar

que é complexo diferenciar e mensurar o impacto dessas motivações. Da mesma forma é complexo mensurar se as nomeações dos DAS de alto escalão são influenciadas por indicações dos partidos ou se são de fato indicações presidenciais. Trabalhos que realizaram tal diferenciação utilizaram-se da variável de partidização para analisar o controle da burocracia feito pelo Presidente, sendo feitos estudos comparados em poucos ministérios e em recortes temporais menores.

Como mostrado no Cap. 3, Lula centralizou muito poder para a Casa Civil, que se tornou o principal órgão de assessoramento às decisões do Presidente da república. Segundo Lameirão (2015) e D'Araújo (2009), ele variou sua estrutura redefinindo os graus de centralização e controle presidencial em relação às nomeações para a alta burocracia. A Casa Civil tornou-se um órgão de monitoramento tanto das propostas legislativas vinda dos ministérios, quanto dos nomes para ocupar cargos no executivo, mostrando a relevância da politização para o Presidente.

Em relação a esse ponto, acredita-se nesse trabalho que os Presidentes utilizam-se dos cargos de alto escalão para nomear indicados em que eles confiam visto que essa prerrogativa legal de nomeação esteve sempre com os Presidentes que centralizaram esse poder em vez de delegá-lo aos ministros ou outros atores políticos. Os cargos de menor nível, DAS 1 a 4, existem em maior número e foram mantidos de forma geral sob a responsabilidade de nomeação pelo ministro, o que caracteriza uma diferença entre as motivações de nomeação para os diferentes níveis hierárquicos.

Sendo o foco desta dissertação o interesse do Presidente em controlar seus ministros, 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 precisam 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. A questão relevante para o Presidente é: como coordenar as decisões relativas à coalizão?

A partir dos dados apresentados na subseção acima podemos perceber que a necessidade de controle da coalizão por parte do presidente não é igual para todos os parceiros. O presidente coloca no seu cálculo diferentes dimensões que buscou-se modular nessa dissertação, como a distância ideológica, o peso parlamentar do partido, a saliência da política para ao presidente, ou seja, procurou-se compreender o que motivaria um partido no

gabinete a atuar de forma a ameaçar o presidente e o peso para presidente na delegação de uma política. O argumento trazido aqui é que como o custo de delegar é variável por partido e por ministério, a necessidade de controlar também será variável.

A literatura sobre o assunto aponta para vários recursos relacionados à capacidade do Presidente de gerir a coalizão, como supervisão da produção de propostas legislativas elaboradas pelos gabinetes e agências burocráticas; distribuição de emendas parlamentares, o poder do Presidente para comandar e controlar o processo orçamentário; o fortalecimento da capacidade de coordenação da Presidência, centralizando decisões dentro dessa estrutura; e o poder do Presidente de nomear funcionários para a burocracia (PEREIRA, 2017; AMORIM NETO, 2002, 2006; RENNÓ, 2016; RENNÓ E GAYLOR, 2012; POWER E RENNÓ, 2008; BATISTA, 2014; INÁCIO, 2012; INACIO E LLANOS, 2016).

Uma das vertentes desta literatura assume que a nomeação para cargos do alto escalão da burocracia é um importante meio de controle presidencial para ajustar as preferências das agências à sua preferência (MOE, 1984; LEWIS, 2008; LEWIS E RUDALEVIDGE, 2015). A questão colocada por esta dissertação alinha-se a essa vertente, uma vez que, ao dividir poder com outros partidos dentro da coalizão, o Presidente possui incentivos para alocar nomeados no alto escalão, a fim de evitar que ministros ideologicamente distantes influenciem a formulação e execução de políticas.

Em outros termos, as nomeações políticas são consideradas nesta dissertação 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. Mas o contexto bipartidário em que foram feitas as análises de Lewis é distinto do contexto brasileiro, mais complexo devido à combinação de multipartidarismo das coalizões de governo e aos custos de delegação, portanto, tornam-se mais severos quando há maior divergência ideológica entre as preferências dos partidos que fazem parte da coalizão.

Os modelos mostraram que os presidentes no período analisado tenderam a nomear menos cargos comissionados nos casos dos ministros mais distante ideologicamente, sugerindo menos disposição de controlar esses parceiros. Porém, com o termo interativo é possível perceber que os presidentes manejam de forma diferente a distancia ideológica intragabinete. Os resultados mostram que em relação aos partidos ideologicamente mais distantes e tendo o governo Dilma como referencia, FHC nomeou menos cargos de elite, enquanto Lula e Temer aumentaram as nomeações políticas para o alto comando desses ministérios. Vale ressaltar que mesmo coordenando uma coalizão muito similar a coalizão

formada pelo Presidente Lula, Dilma manejou com menos controle os ministros potencialmente hostis, ou seja, aqueles com distância maior, enquanto Lula, pelo menos no que se refere ao uso dos cargos de alto escalão, foi mais vigilante.

Pereira, Bertholini & Raile (2011) examinaram as maneiras pelas quais certas estratégias de gestão da coalizão presidencial podem reduzir ou aumentar os custos relacionados a governar e também apresentam argumentos semelhantes. Segundo os autores, existem disparidades no que diz respeito às escolhas dos presidentes sobre como gerenciar suas coalizões. Semelhante ao que aconteceu nas gestões Lula e Dilma que construíram uma grande coligação, heterogênea e desproporcional.

Os autores 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 cargos com o próprio partido.

The evidence regarding the ideological heterogeneity of the coalition is more nuanced and mixed. A more ideologically diverse coalition does tend to increase the number of ministries, but this result is sensitive to model specification due to collinearity. On the other hand, controlling for other factors, greater ideological heterogeneity appears to decrease pork expenditures. This result suggests that Brazilian presidents during this timeframe have tended to reward ideologically distant coalition partners through mechanisms other than pork. This is likely a suboptimal strategy, especially when considering the potential for drift. The other possibility is that mere inclusion in the coalition provides some satisfaction for partners that allows for a decrease in pork expenditures (or a president merely assumes that such inclusion increases satisfaction and adjusts pork accordingly) (PEREIRA, BERTHOLINI & RAILE, 2011, p. 15).

Esses resultados vão ao encontro com os achados de (PEREIRA, PRAÇA, BATISTA & LOPEZ, 2015) quando analisaram os fatores que influenciavam a nomeação para o cargo de secretário executivo, cargo que também faz parte do alto escalão da burocracia. Pereira, Praça, Batista & Lopez (2015) 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). Os autores argumentam que “os parceiros da coalizão recorrem a secretários-executivos “fiscais” quando o que está em jogo: i) são políticas públicas muito importantes; ii) as diferenças entre os partidos são substanciais;

e iii) quando não há mecanismos alternativos de supervisão das políticas adotadas pelos parceiros”. Porém, os autores mostram 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-burocrata³⁴. 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.

O principal argumento dos autores é que “em um contexto no qual a concentração de poder no interior da coalizão é alta devido à recompensa desproporcional em favor do partido do Presidente, este encontraria menor incentivo para controlar as demais pastas, visto que já são poucas e menos relevantes”. As evidências encontradas por eles são no sentido de que um controle maior nesse contexto levaria a um esgarçamento maior da interação intracoalizão e a uma maior instabilidade do governo. “Por isso, é razoável pensar que o presidente dê um passo atrás, neste contexto, visando evitar maior insatisfação de seus parceiros sub-recompensados” (PEREIRA, PRAÇA, BATISTA & LOPEZ, 2015, p. 156).

Pereira, Praça, Batista & Lopez (2015) argumentam que o fato de o Presidente nomear pessoas de sua confiança para monitorar as ações de seu parceiro de coalizão em contexto de pouco compartilhamento de formulação de políticas pode levar a insatisfações ainda maiores dos que já participam de uma distribuição desigual de poder. Isso porque o custo de governar uma coalizão mais heterogênea pode ser mais alto que uma coalizão mais coesa. Segundo esses autores, não ao ponto de o Presidente utilizar uma estratégia de controle sobre os ministros para os quais delega a autoridade, como meio de minorar problemas de coordenação.

O controle ostensivo tem potencial para prejudicar a relação entre os parceiros da

³⁴ 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

coalizão ou pode introduzir um grau de rigidez, via redução da autonomia decisória dos ministros, cujos efeitos podem levar a políticas públicas ineficientes. Daí a possibilidade de o presidente preferir exercer um controle mais frouxo sobre seus subordinados, dando-lhes maior discricionariedade para nomear seus próprios subordinados e decidir que políticas executar (PEREIRA, PRAÇA, BATISTA e LOPEZ, 2015, p. 158).

Outra variável analisada por Pereira *et al.*(2015) é a de 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. “O resultado sugere que, mesmo não sendo a proporcionalidade um critério decisivo para o funcionamento do governo, o tamanho da bancada é uma *proxy* para o poder de barganha dos partidos no processo decisório” (PEREIRA, PRAÇA, BATISTA e LOPEZ, 2015, p. 155).

No entanto, as análises empíricas desta dissertação mostram que bancadas maiores são mais controladas, mostrando um resultado diverso do encontrado para Secretários-Executivos, pois os cargos DAS estão em maior número e se encontram mais dispersos dentro da estrutura burocrática. Então, um monitoramento muito ostensivo feito por meio do Secretário-Executivo pode de fato ser constrangido pelo poder de barganha do partido do ministro, mas pode ser mais efetivo em outros cargos também do alto escalão, mas com maior infiltração dentro da burocracia. Através da análise descritiva dos dados percebe-se que ministros do PP, mesmo em ministérios mais salientes para o presidente, são menos controlados do que o PMDB durante o governo Lula e Dilma, e da mesma forma acontece com o PFL em relação ao PPB no governo FHC. Esses dados mostram que na presença de bancadas grandes, e mais do que isso, de partidos que podem se tornar desafiantes, os Presidentes têm incentivos para controlá-los. Vale ressaltar que esses partidos ocupavam a vice-presidência e que formaram coalizão eleitoral com o partido do presidente. Isso indica que, para além do peso parlamentar, é importante investigar a posição relativa desses partidos na coalizão quando se trata de avaliar os cálculos presidenciais relativos ao seu controle político.

A análise empírica apresentada pelos modelos econométricos da subseção anterior mostra que, controlados por todos os fatores, quanto maior a saliência, maior a quantidade de cargos. Podemos argumentar que uma parte desse resultado é influenciado, não pela necessidade de controle, mas pela recompensa de copartidários e apoiadores, de modo a garantir base política própria, pois, analisando os dados descritivos, percebemos que os ministérios mais salientes estão nas mãos do partido do Presidente. Uma hipótese rival ao uso

de cargos do alto escalão como uma forma de controle dos parceiros da coalizão é de esses cargos são utilizados para patronagem, e, portanto, são distribuídos como uma recompensa adicional à adesão ao governo.

Quanto maior a heterogeneidade ideológica da coalizão, tanto maiores serão os incentivos do presidente e seus copartidários no sentido de evitar delegar aos partidos aliados o controle sobre políticas prioritárias para o governo. Em termos um tanto esquemáticos, é de se supor que a estratégia ótima para o presidente deve envolver a distribuição de cargos com maior impacto sobre o processo de formulação de políticas prioritárias para seus copartidários, os quadros técnicos de confiança e os partidos mais próximos ideologicamente – não necessariamente nesta ordem; e cargos periféricos para a agenda governamental, porém com potencial de pork e patronagem para os partidos mais distantes ideologicamente (BORGES e COELHO, 2015, p. 100).

Comandar uma pasta ministerial, mesmo que não ofereça tanta influência na formulação de política, pode ser um meio de o Presidente recompensar os parceiros da coalizão por meio da distribuição de cargos dentro dos ministérios, o que corrobora a hipótese de que os ministérios que não são tão centrais para o Presidente, estando nas mãos de partidos mais distantes, não sofrerão tanto controle. A análise descritiva dos dados mostra que o Presidente agrada mais aos seus correligionários, mas como mantém um gabinete desproporcional, prefere exercer um controle mais frouxo sobre os ministros, dando-lhes maior discricionariedade para nomear seus próprios subordinados sem sofrer tanta interferência por parte do Presidente.

Rennó e Gaylor (2015) argumentam que a influência na elaboração da agenda legislativa é monopolizada por alguns ministérios geridos pelo partido do Presidente e mostram que o Presidente está mais disposto a compartilhar a formulação de políticas sob condições de proximidade ideológica. Isso sugere que a função de elaboração de políticas do gabinete é moldada por condições partidárias.

The analysis shows that participation in policy making within the cabinet is highly concentrated in technical ministries and ministries occupied by the president's party. The analysis also shows that ideological heterogeneity is a significant predictor of ministerial endorsement, indicating that under conditions of ideological proximity, presidential cabinets are able to share policy-making responsibilities. (GAYLOR & RENNÓ, 2015, p. 247).

Rennó e Wojcik (2015), por sua vez, argumentam que mesmo que a autoria seja predominantemente concentrada em apenas alguns ministérios liderados por nomeados do partido do presidente, há um espaço e uma oportunidade significativos para a construção de uma agenda compartilhada entre os partidos na coalizão. Os autores argumentam que os ministros são importantes atores na definição da agenda do governo e que em ministérios periféricos existe uma ampla participação ministerial na autoria da agenda, e a partir disso os

autores argumentam que esses ministros periféricos devem se envolver em redes para avançar suas iniciativas legislativas angariando apoio de vários colegas do gabinete, envolvendo-os na autoria da proposta. Os autores concluem que a elaboração da agenda legislativa é concentrada nos partidos mais próximos do presidente, limitando a capacidade de influência sobre a agenda governamental por parte daqueles mais distantes. Isso aponta, no mesmo sentido argumentado acima, que desta forma os custos de transação são mitigados no caso dos partidos potencialmente mais hostis ao presidente, logo, o Presidente terá menor necessidade de controle.

Lopez (2015) argumenta que a Casa Civil utiliza-se da revisão legislativa para controlar a agenda de governo e afirma que a Casa civil opera um controle na legislação enviada pelo Executivo ao Legislativo “o que sugere um monitoramento importante exercido pelo núcleo da Presidência sobre as políticas propostas” (LOPEZ 2015, p. 21). Segundo o autor essa atitude presidencial foi apontada por membros da alta burocracia entrevistados, constatando que a Casa Civil, tem gradualmente ampliado a sua capacidade de analisar e influir nas matérias originadas dos ministérios.

O argumento de Rudalevige e Lewis (2005) é que, em governos divididos, a centralização é maior, mesmo que a politização também aumente. O ponto é que, em governos divididos, a probabilidade de presidentes buscarem o auxílio de burocratas para a formulação de políticas é baixa, posto que o partido majoritário no legislativo, de oposição, pode exercer uma influência indesejada sobre a burocracia. Em governos divididos, a centralização é mais provável, pois presidentes esperam que burocratas tenham poucos incentivos para cooperar. Podemos pensar que os custos de politizar os ministérios na presença de uma coalizão muito heterogênea também pode ser alto. Em troca de sofrer constrangimentos na negociação político-partidária, o Presidente pode preferir expandir a estrutura da presidência e centralizar a formulação de políticas importantes para sua agenda.

Rudalevige e Lewis (2005) chamam de escolha entre *make-or-buy*, segundo a qual o Presidente escolhe entre formular a política dentro da Presidência se os custos de delegá-la à burocracia são elevados. Os resultados trazidos aqui mostram indícios de que, em coalizões com um maior número de partidos e uma maior distância ideológica, a estratégia de politizar a estrutura dos ministérios pode ter altos custos, visto isso, o Presidente está menos pressionado para controlar esses partidos uma vez que já mitigou a sua influência por meio da alocação dos ministérios, evitando controlar ministros distantes, mas controla a agenda política na mão de seus co-partidários e, também, através de mecanismos como de endossamento e revisão

legislativa.

Mas, como mostrado, existem diferenças entre as estratégias dependendo do ministro e dos ministérios em que o Presidente está lidando. Borges e Coelho (2015) argumentam que não é comum o processo de verticalização ou porteira fechada nos ministérios e mostram, por sua vez, que, a partir do governo Lula, se ampliaram os incentivos para estratégias de nomeação presidenciais, com o objetivo de compensar perdas de delegação, dadas as maiores fragmentação e heterogeneidade ideológica da coalizão governista. A pesquisa mencionada foi realizada por meio de estudo de caso sobre dois ministérios, e foram analisados dados de filiação partidária dos nomeados ao longo dos anos.

Esta interpretação ganha força quando se considera o perfil dos ministros que estiveram por mais tempo à frente da pasta da Integração Nacional ao longo dos dois mandatos do então presidente Lula: Ciro Gomes (PPS) e Geddel Vieira Lima (PMDB). Ainda que filiado a um partido de esquerda, ideologicamente próximo do PT, Ciro Gomes tinha ligações históricas com o grupo político do ex-governador e então senador pelo Ceará, Tasso Jereissati, do PSDB. Além de ter sido filiado a este partido, Ciro Gomes participara da implantação do Plano Real como ministro da Fazenda do governo Itamar Franco; plano de estabilização econômica concebido por economistas do PSDB e que se tornou o carro-chefe dos dois mandatos do então presidente FHC. (BORGES e COELHO, 2015, p. 97)

Os autores analisaram entrevistas feitas com ocupantes de cargos de primeiro e segundo escalão na gestão Geddel Vieira Lima, e esses relataram a ocorrência de conflitos entre a Casa Civil da Presidência da República – responsável por monitorar diversos programas estratégicos do ministério – e os auxiliares do ministro. “As pressões do PT para obter cargos na administração indireta também geraram tensão, pois o ministro não aceitava perder o controle sobre áreas vistas como estratégicas” (BORGES E COELHO, 2015, P. 97). Os autores afirmam ainda que, quando os ministros são mais próximos ideologicamente, a cooperação é facilitada, sendo o oposto também verdadeiro.

Esses relatos demonstram que existe um monitoramento oriundo da Casa Civil (GAYLOR & RENNÓ, 2015, INÁCIO & LLANOS, 2016, LOPEZ & PRAÇA, 2015) e que, ao mesmo tempo, há também pressão por politizar cargos da administração indireta devido à capilaridade de alguns ministérios, como Previdência Social, Integração Nacional, Transportes. Neste sentido, o controle sobre a execução das políticas públicas está sendo olhado aqui como capacidade de controlar a formulação da agenda política, mas segundo Borges e Coelho (2015) a também a necessidade de controlar as respectivas unidades federativas de implementação no âmbito da administração indireta.

Pode-se afirmar que informações relativas a cargos ocupados pela administração indireta, assim como dados sobre filiação partidária dos nomeados, podem ser de suma

importância para futuros estudos sobre Politização no Executivo, visto que vários autores apontam que ministérios mais disputados por partidos políticos são ministérios com características regionalistas (LOPEZ, 2015; LOPEZ e PRAÇA, 2015; BORGES e COELHO, 2015). “As áreas de infraestrutura e transportes – sobretudo escritórios regionais do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) – são disputadas” (LOPEZ e PRAÇA, 2015, p. 171). Esses são fatores que devem ser considerados em análises futuras.

Vale a pena ponderar 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 dissertação, já que a execução de fato das políticas públicas acontece, sobretudo, de forma descentralizada.

Os resultados da análise empírica também mostram que o perfil técnico dos ministros está associado a menos controle. Borges e Coelho (2015) também argumentam que ministros de perfil mais técnico devem ter maiores incentivos para adotar estratégias de recrutamento meritocrático e buscam certa autonomia frente aos partidos e legisladores, e que a natureza do ministério influencia nas nomeações. Os resultados encontrados aqui vão ao encontro dos argumentos dos autores. Ministros de perfil mais técnico devem ter maiores incentivos para adotar estratégias de recrutamento meritocrático e buscar certa autonomia, principalmente quando consideramos o *tradeoff* entre lealdade e eficiência.

Em relação a variável *Honeymoon* os resultados mostram que o primeiro ano de governo diminui a quantidade de cargos do alto escalão. 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. É importante considerar que as mudanças nas coalizões, com entrada e/saída de partidos, afetarão as nomeações em diferentes pontos do mandato presidencial. Essa pesquisa também encontrou evidências que apoiam o argumento da literatura de que a alternância partidária está associada a mais nomeações políticas do que nos casos em que o mesmo partido continua no governo (Lewis, 2008; Vieira, 2013).

Os resultados analisados acima contribuem para um melhor entendimento da utilização das nomeações para o alto escalão do poder Executivo brasileiro, e avança em relação ao entendimento das implicações dos custos de delegação em governos presidenciais multipartidários. Mesmo atuando em estrutura institucional similar, presidentes podem fazer escolhas quanto às formas de construir e gerenciar as coalizões que são diferentes. O resultado empírico trazido por esta dissertação sugere que as análises dos custos presidenciais são

dimensões importantes para compreender melhor a coordenação das coalizões em presidencialismos multipartidários, e demonstra que o Presidente não irá controlar os cargos de alto escalão no executivo federal em todas as áreas de governo ou o fará por meio de outros recursos. Como discutido acima, o presidente recompensa os partidos alocando ministérios aos seus copartidários, mas ao compartilhar agenda de governo exerce controle com outros mecanismos, como de revisão legislativa, endosso das propostas legislativas e ampliação institucional da Presidência. O controle via cargos na segunda camada dos ministérios pode acontecer sob condições específicas, como mostrados nos dados, onde a saliência e o tamanho da bancada podem ser relevantes na decisão de realizar maior controle pelo Presidente.

6 CONCLUSÕES

Os resultados apresentados aqui nos permitem compreender, ainda que de forma inicial, como são utilizados os cargos comissionados do alto escalão pelos Presidentes brasileiros. A pesquisa apresentada neste trabalho traz importantes contribuições à literatura de gerenciamento de coalizões no Poder Executivo mostrando como os recursos de nomeação para cargos do alto escalão servem como um importante recurso do Presidente para controlar e negociar com outros partidos da coalizão.

O ponto crucial da presente pesquisa é observar como a administração de coalizões multipartidárias e ideologicamente heterogêneas produz custos de delegação, que ampliam os incentivos para o controle burocrático, visto que o chefe do Executivo terá incentivos para nomear pessoas leais em ministérios chefiados por partidos distantes, com o objetivo de monitorar os próprios ministros. Coalizões mais fragmentadas dificultam a acomodação de interesses e a divisão de poder entre os partidos e produz custos de delegação que são importantes para explicar as ações Presidenciais relacionadas às nomeações de cargos burocráticos nos ministérios.

A pesquisa demonstrou que a montagem do alto comando dos ministérios ocupa a atenção dos presidentes não apenas em termos da distribuição efetiva desses cargos, mas também por meio da regulação desse poder administrativo. Foi demonstrado que no Brasil, a disputa pelo controle da burocracia não se dá entre o Congresso e o Executivo, pois a prerrogativa de nomeação é exclusiva do presidente (D'Araújo, 2009; Lameirão, 2015). Os presidentes, ao longo dos anos, delegaram, de forma geral, a prerrogativa de nomeação de cargos de nível hierárquico inferior aos ministros, mantendo a prerrogativa de nomear para os cargos de alto escalão sob seu controle. 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 a distribuição dos cargos dentro da estrutura dos ministérios.

Argumento que a nomeação política ocorre a partir de diferentes motivações, indo desde o interesse em recompensar correligionários até o controle de parceiros distantes dentro da coalizão. Entretanto, o foco da pesquisa recaiu sobre o problema do controle da coalizão pelo presidente. Os Presidentes, informados pelos custos de delegação decorrentes da formação de coalizão, agem com objetivo de obter um arranjo satisfatório que equilibre a

autonomia aos ministros e promova a responsividade da burocracia à agenda presidencial através de diferentes recursos. O presidente coloca no seu cálculo diferentes dimensões que buscou-se modular nessa dissertação, como a distância ideológica, o peso parlamentar do partido, a saliência da política para ao presidente.

A análise permitiu avançar o conhecimento sobre o efeito da distância ideológica intracoalizador sobre a decisão do presidente acerca de quem controlar por meio de nomeações no alto comando do ministério. Os resultados mostraram que a distância ideológica importa, mas que para apreender como ela molda as escolhas presidenciais relativa ao controle político é necessário levar em consideração outros atributos da coalizão formada. Assim, o controle dos partidos mais distantes por meio dessas nomeações parece ser seletivo, reforçando os argumentos de que as estratégias de monitoramento intracoalizador em sistemas presidenciais mostram diferenças dependendo do contexto em que ocorrem as barganhas por controle ou autonomia dos partidos que integram o governo. Em situações de maior saliência e partidos relevantes na dinâmica política, pode ocorrer o controle mais ostensivo daqueles mais distantes ideologicamente do presidente. Já em situações em que ministros distantes são alocados em ministérios periféricos não há tanta necessidade de controle via nomeados pelos Presidentes, sendo a agenda presidencial é preservada através de outros mecanismos.

Os resultados analisados acima contribuem para um melhor entendimento da utilização das nomeações para o alto escalão do poder executivo brasileiro, mas encontram limitações. É importante considerar a partidização da burocracia como uma forma de mensuração do controle presidencial, mesmo sendo uma forma complexa de análise, pois considera pessoas leais somente aquelas filiadas ao partido do presidente, porém é uma forma de avançar, principalmente em relação aos casos em que se encontraram diferenças nas estratégias presidenciais de nomeação, como o caso do PMDB no governo Lula e PFL no governo FHC. Ademais é importante considerar, em análises futuras, as nomeações para cargos em unidades da administração indireta, que podem mostrar diferentes motivações, como características regionais e federativas. Para esse trabalho foi considerado os partidos como um agente unitário, sendo também importante analisar como se comportam as nomeações em relação às diferentes facções partidárias.

Assim como a capacidade de distinguir as diferentes facções dentro dos partidos e não considerá-los como uma unidade coesa, a questão regional aparece, de fato, como uma questão relevante. É importante analisar a capacidade de influência das bancadas regionais dos partidos e dos governadores nas nomeações. “Uma das consequências é que o jogo de nomeações tende a refletir de forma acentuada as disputas inerentes ao presidencialismo de

coalizão, incluindo-se aquelas de caráter federativo” (BORGES e COELHO, 2015,p. 101).

Esse trabalho contribuiu para avançar a agenda de pesquisa que analisa os diferentes recursos administrativos disponíveis para melhor gerenciamento da coalizão e o resultado mostrado aqui é mais um indício da importância de analisar as nomeações políticas intraministeriais à luz dos problemas de controle político enfrentados nos governos de coalizão. Finalmente, a agenda de pesquisa central proposta neste estudo mostra a importância de análises futuras sobre mecanismos de controle burocrático utilizados pelo Presidente em governos de coalizão multipartidários e a expansão das explicações teóricas e das estratégias adotadas em relação aos incentivos e os constrangimentos dos Presidentes em relação aos cargos intraministeriais, compreendendo como esse recurso influencia a delegação de poderes e as negociações entre os partidos da coalizão.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v.31, n.1, p. 5-34, 1988.

AMES, Barry. *Institutions and Politics in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

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; 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.

AMORIM NETO, O. O Executivo Federal, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. (Eds.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

AMORIM NETO, O. The presidential calculus: Executive policymaking and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, v.39, n.4, p. 415-440, 2006.

AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

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: <<https://link.springer.com/article/10.1023/A:1007081222891>> Acesso em: 7 fev. 2018.

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.

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.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm> Acesso em: 7 fev. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Boletim Estatístico de Pessoal*. Disponível em: <<http://pep.planejamento.gov.br/>> Acesso em: 6 fev. 2018.

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

D'ARAUJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 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.

EPSTEIN, D.; S. O'HALLORAN. *Delegating Powers*. New York: Cambridge University Press, 1999.

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.

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.

GAMSON, WA. A theory of coalition formation. *Am. Sociol. Rev.*, v.26, p.373–382, 1961.

HUBER, J.; SHIPAN, C. *Deliberate discretion?* Institutional foundations of bureaucratic autonomy. Cambridge: Cambridge University Press.

HUBER, J.; SHIPAN, C. *Politics, Delegation and Bureaucracy*. Workingpaper, 2006.

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. *Coalition governments and the institutional development of the Presidency in Brazil*. Documentopresentado en Special Seminars, University of Oxford, Latin American Centre, 2012.

INÁCIO, M.; M. LLANOS. The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *Brazilian Political Science Review*, n. 9, p. 39-64, 2015.

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, M. Centro Presidencial en Brasil. In: ROCKMAN, B; LANZARO, Jorge. *Centros de Gobierno*. América Latina, Estados Unidos: Europa. Editorial Tecnos de Madrid. (forthcoming), 2018.

LAMEIRÃO, C. R.. Os Níveis de controle da Presidência sobre a coordenação política governamental e a coalizão partidária (1995-2010). In: Felix Garcia Lopez. (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Editora IPEA, 2015, p. 165-208.

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).

LASSANCE A. Governança presidencial e desenvolvimento: o poder dos presidentes In: João Paulo Peixoto. (Org.). *Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento*. Brasília: Editora do Senado Federal, 2015.

LAVER, M. & SHEPSLE, K. *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

LEWIS, D. E. *Revisiting the administrative presidency: policy, patronage, and agency competence*. *Presidential Studies Quarterly*, v. 39, p. 60-73, 2009.

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.

LEWIS, D. E. *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

LEWIS, D. E. *Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence*. *Presidential Studies Quarterly*, v.39, p.60–73, 2009.

LIJPHART, Arend. Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *American Political Science Review*, v.91, p.1-14, 1997.

LINZ, J. The perils of the Presidentialism. *Journal of Democracy*, v,1, p.51-69, 1990.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. (1998). Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*, nº 44, pp. 81-106.

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

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 Garcia (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA. ISBN: 978-85-7811-252-3, 2015.

LUPIA, A. Delegation of power: agency theory. In: SMELSER, N.; BALTES, P. (Eds.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioural Sciences*, v. 5, Oxford: Elsevier Science Limited, p. 3375-3377, 2001

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need To Know?* Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

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.

MAINWARING, Scott. *Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation*. *Comparative Political Studies*, nº 26, p.198-228.

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.

MAINWARING, S. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto/Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MCCUBBINS, MATHEW &SCHWARTZ. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms.*American Journal of Political Science*, v. 28, p.165-179, 1984.

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, 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, 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.

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. M. The new economics of organization. *American journal of political science*. p.739-777, 1984.

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.

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, T.; WILSON, S. Presidents and the Politics of Structure. *Law and Contemporary Problems*, v.57, n.2, 1994.

MÜLLER, W. C.; & STROM, K. (Eds.). *Coalition governments in western Europe*. Oxford University Press on Demand, 2003.

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.

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.

MÜLLER, W. C., & STROM, K. (Eds.). *Coalition governments in western Europe*. Oxford University Press on Demand, 2003.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 29, p. 147-168, 2007.

PACHECO, R. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. et al. (Org.). *Política e burocracia no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

PRAÇA, S. *et al.* Political appointments and coalition management in Brazil: 2007-2010. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, p. 141-172, 2011.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro (2010-2011). *Novos Estudos*, v. 94, p. 91-107, 2012.

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, C.; POWER, T. ; RENNO, L. R. . Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: quem manda?. *Opinião Pública* (UNICAMP), Campinas, v. 11, n.2, 2005.

PEREIRA, C. ; POWER, T. ; RENNO, L. R. . Under what Conditions do Presidents Resort to Decree Power: Theory and Evidence from the Brazilian Case. *The Journal of Politics*, v. 67, n.1, p. 40-75, 2005.

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.

RAILE, E. D. *et al.* The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, v. 64, p. 323-334. 2011.

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.

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.

SAMUELS, D. Presidentialized parties: the separation of powers and party organization and behavior. *Comparative Political Studies*, v. 35, n. 4, p. 461-83, 2002.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: UFMG Editora, 2003.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, Rio de

Janeiro, v. 40, n. 3, p. 465-92, 1997.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

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*, n° 34, p.565-598, 1990.

NEUSTADT, R. E. *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York: Free Press, 1990.

SHUGART, M.; JOHN, C. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STROM, K. *Minority Governments and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

SHAPIRO, S. Agency Theory. *Annual. Rev. Sociol.* v.31, p.263–284, 2005.

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.

WATERMAN; OUYANG. *Landmark Executive Orders: Presidential Leadership Through Unilateral Action*. *Presidential Studies Quarterly*. Wiley Online Library, 2017. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/psq.12434/full>> Acesso em: 7 fev. 2018.

WEKO, Thomas. *The politicizing presidency: the white house personnel office, 1948-1994*. Lawrence: University Press of Kansas, 1995.

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.

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.

1	2	3	4	5	6
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	tecnológic*	telégrafos	iphan	Segurança

7	8	9	10	11	12
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	econômico*	empresa*
orgânic*	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

13	14	5	16	17	18
Integração	Justiça	Meio Ambiente	Minas e energia	Pesca	Planejamento
Municipais regiona*	STF crime	ICMBIO ambi*	aneel barri*	aquicultura aquátic*	cargo* convênio*
irrigação	carcerári*	animais	usina*	crustáceo*	Gasto
integração	drogas	bio*	combustíve*	litoral	servid*
Seca	oab	clima	eletr*	mar	IPEA
transposição	penitenciári*	naturais	gasoduto	oceano	Ldo
Hídrica	polícia	resíduos	hidrelétric*	peixe	Loa
FCO	procuradoria	ibama	minera*	pesca	orçament*
FNO	tráfico	flora	petrobras	pescado*	Plurianual
FNE	justiça	eco*	termelétric*	pesqueir	Ppa

19	22	23	24	25	26
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	farmacológic*	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

2 - MODELO EFEITO FIXO

	(1)	(2)	(3)	(4)
DISTPREMIN	-0.903 (1.414)	-1.928 (1.938)	-2.049 (1.951)	-7.630*** (2.393)
EXPMIN	-0.135 (1.489)	0.003 (1.496)	-0.016 (1.498)	-0.714 (1.469)
BANCADA	0.028 (0.021)	0.033 (0.022)	0.031 (0.023)	0.034 (0.023)
MUDAPART		16.564*** (2.121)	3.298* (1.894)	2.407 (1.853)
SALIENCIA		0.408 (0.402)	0.384 (0.405)	0.695* (0.401)
PP		-1.191 (1.581)	-1.269 (1.588)	-1.521 (1.553)
HM			-2.625 (1.846)	-2.760 (1.793)
NUMERSER			0.00002 (0.00004)	0.00002 (0.00004)
PRESFHC			-10.495*** (2.829)	-12.111*** (2.983)
PRESLULA			-1.039 (1.879)	-4.604** (2.035)
PRESTEMER			2.619 (2.728)	-1.432 (3.269)
as.factor(ANO)2000	1.098 (2.236)	1.074 (2.248)	-1.531 (2.904)	-1.645 (2.820)
as.factor(ANO)2001	1.638 (2.159)	1.585 (2.172)	-1.030 (2.846)	-1.440 (2.773)
as.factor(ANO)2002	1.181 (2.552)	1.267 (2.564)	-1.396 (3.157)	-1.984 (3.117)
as.factor(ANO)2003	7.069*** (2.138)	-8.862*** (1.965)	-5.033* (2.659)	-3.536 (2.609)
as.factor(ANO)2004	7.904*** (2.069)	-8.168*** (1.925)	-6.953** (2.679)	-5.853** (2.616)
as.factor(ANO)2005	8.848*** (2.101)	-7.294*** (1.948)	-6.093** (2.681)	-4.862* (2.622)
as.factor(ANO)2006	10.609*** (2.116)	-5.536*** (1.944)	-4.366 (2.684)	-3.327 (2.620)
as.factor(ANO)2007	10.855*** (2.014)	11.326*** (2.054)	1.850 (2.584)	2.318 (2.512)
as.factor(ANO)2008	11.733*** (2.014)	12.112*** (2.044)		
as.factor(ANO)2011	13.512*** (2.014)	-2.681 (1.841)		
as.factor(ANO)2012	13.969*** (2.048)	-2.200 (1.868)	-2.151 (1.872)	-2.407 (1.819)
as.factor(ANO)2013	14.235***	-1.891	-1.855	-1.812

	(2.017)	(1.827)	(1.831)	(1.777)
as.factor(ANO)2014	16.143 ^{***}			
	(2.089)			
as.factor(ANO)2015	12.836 ^{***}	13.300 ^{***}		
	(2.110)	(2.147)		
as.factor(ANO)2016	13.316 ^{***}	13.381 ^{***}		
	(2.306)	(2.330)		
as.factor(MIN)Cidades	-11.209 ^{***}	-12.789 ^{***}	-12.431 ^{***}	-13.479 ^{***}
	(2.284)	(3.029)	(3.087)	(3.089)
as.factor(MIN)Ciência	-7.840 ^{***}	-8.399 ^{***}	-8.333 ^{***}	-9.629 ^{***}
	(2.884)	(2.936)	(2.942)	(2.931)
as.factor(MIN)Comunicação	-19.317 ^{***}	-19.312 ^{***}	-19.105 ^{***}	-21.280 ^{***}
	(2.238)	(2.249)	(2.277)	(2.332)
as.factor(MIN)Cultura	-14.267 ^{***}	-13.937 ^{***}	-13.684 ^{***}	-16.282 ^{***}
	(3.322)	(3.362)	(3.390)	(3.357)
as.factor(MIN)Defesa	-17.681 ^{***}	-18.638 ^{***}	-18.898 ^{***}	-20.876 ^{***}
	(2.381)	(2.625)	(2.662)	(2.642)
as.factor(MIN)Desenvolvimento agrário	-16.264 ^{***}	-16.728 ^{***}	-16.548 ^{***}	-18.259 ^{***}
	(2.432)	(2.615)	(2.634)	(2.600)
as.factor(MIN)Desenvolvimento social	-0.713	-1.970	-1.593	-3.800
	(2.500)	(3.027)	(3.090)	(3.068)
as.factor(MIN)Educação	3.400	1.012	1.445	-1.972
	(2.266)	(3.578)	(3.650)	(3.671)
as.factor(MIN)Esporte	-14.752 ^{***}	-14.893 ^{***}	-19.954 ^{**}	-19.266 ^{**}
	(2.661)	(2.674)	(8.537)	(8.327)
as.factor(MIN)Fazenda	7.628 ^{***}	6.365 ^{**}	6.001 [*]	4.138
	(2.562)	(3.046)	(3.105)	(3.059)
as.factor(MIN)Indústria	-3.251	-5.353	-4.979	-8.226 ^{**}
	(3.055)	(3.935)	(3.986)	(3.992)
as.factor(MIN)Integração	-7.685 ^{***}	-8.785 ^{***}	-8.630 ^{***}	-10.248 ^{***}
	(2.268)	(2.465)	(2.481)	(2.541)
as.factor(MIN)Justiça	10.729 ^{***}	10.924 ^{***}	10.557 ^{***}	9.037 ^{***}
	(2.451)	(2.508)	(2.580)	(2.564)
as.factor(MIN)Meio ambiente	1.644	0.325	0.471	-0.845
	(2.456)	(2.880)	(2.893)	(2.829)
as.factor(MIN)Minas e energia	1.808	1.169	1.420	0.698
	(2.192)	(2.278)	(2.316)	(2.265)
as.factor(MIN)Pesca	-21.843 ^{***}	-20.923 ^{***}	-20.659 ^{***}	-22.456 ^{***}
	(5.925)	(5.984)	(6.007)	(5.852)
as.factor(MIN)Planejamento	19.758 ^{***}	19.308 ^{***}	19.271 ^{***}	17.832 ^{***}
	(2.433)	(2.615)	(2.620)	(2.582)
as.factor(MIN)Previdência	-17.670 ^{***}	-17.462 ^{***}	-18.136 ^{***}	-17.529 ^{***}
	(2.297)	(2.308)	(2.551)	(2.490)
as.factor(MIN)Relações Exteriores	7.904 ^{**}	7.156 [*]	7.446 [*]	6.028
	(3.724)	(3.857)	(3.890)	(3.905)
as.factor(MIN)Saúde	9.057 ^{***}	8.800 ^{***}	6.667	5.098
	(2.217)	(2.304)	(4.124)	(4.080)
as.factor(MIN)Trabalho	-12.245 ^{***}	-13.807 ^{***}	-13.739 ^{***}	-15.523 ^{***}
	(2.344)	(2.834)	(2.840)	(2.805)
as.factor(MIN)Transporte	-12.238 ^{***}	-12.988 ^{***}	-12.859 ^{***}	-14.317 ^{***}
	(2.143)	(2.314)	(2.327)	(2.419)
as.factor(MIN)Turismo	-18.518 ^{***}	-18.199 ^{***}	-17.982 ^{***}	-18.698 ^{***}

	(2.416)	(2.438)	(2.466)	(2.454)
DISTPREMIN:PRESFHC				2.492
				(3.607)
DISTPREMIN:PRESLULA				8.556***
				(2.219)
DISTPREMIN:PRESTEMER				12.416
				(7.337)
DISTPREMIN:SALIENCIA				
Constant	23.100***	22.106***	35.360***	38.623***
	(3.414)	(3.632)	(3.102)	(3.157)
N	260	260	260	260
R ²	0.850	0.851	0.851	0.862
Adjusted R ²	0.822	0.822	0.821	0.831
Residual Std. Error	5.502 (df = 218)	5.509 (df = 216)	5.517 (df = 215)	5.356 (df = 212)
F Statistic	30.165*** (df = 41; 218)	28.727*** (df = 43; 216)	28.003*** (df = 44; 215)	28.157*** (df = 47; 212)

* p < .1; ** p < .05; *** p < .01