

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

Aglaé Isadora Tumelero

O EFEITO DAS PREFERÊNCIAS POLÍTICAS E DAS REGRAS INSTITUCIONAIS
NA ESTRATÉGIA PRESIDENCIAL DE ASSESSORAMENTO NA AMÉRICA
LATINA (1988-2016)

Belo Horizonte

2024

Aglaé Isadora Tumelero

**O EFEITO DAS PREFERÊNCIAS POLÍTICAS E DAS REGRAS INSTITUCIONAIS
NA ESTRATÉGIA PRESIDENCIAL DE ASSESSORAMENTO NA AMÉRICA
LATINA (1988-2016)**

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

Orientadora: Dra. Magna Maria Inácio

Belo Horizonte

2024

320	Tumelero, Aglaé Isadora.
T925e	O efeito das preferências políticas e das regras institucionais na
2024	estratégia presidencial de assessoramento na América Latina (1988- 2016) [manuscrito] / Aglaé Isadora Tumelero. - 2024.
	266 f.
	Orientadora: Magna Maria Inácio.
	Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
	Inclui bibliografia.
	1. Ciência política – Teses. 2. Poder executivo - Teses. 3. Política comparada – Teses. 4. América Latina - Teses. I.Inácio, Magna, 1968-. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA

FAFICH - COLEGIADO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - SECRETARIA

ATA 10ª/2024 DA DEFESA DA TESE DA ALUNA AGLAÉ ISADORA TUMELERO

Realizou-se, no dia 29 de julho de 2024, às 14:00 horas, por Videoconferência, a defesa da tese, intitulada "O EFEITO DAS PREFERÊNCIAS POLÍTICAS E DAS REGRAS INSTITUCIONAIS NA ESTRATÉGIA PRESIDENCIAL DE ASSESSORAMENTO NA AMÉRICA LATINA (1988-2016)", elaborada e apresentada por AGLAÉ ISADORA TUMELERO - número de registro 2019666566, graduada no curso de CIÊNCIAS SOCIAIS. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Magna Maria Inácio - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (DCP/UFMG), Profa. Simone Diniz (UFSCAR), Prof. Danilo Buscatto Medeiros (DCP/UFMG), Prof. Marcelo Martins Vieira (IESP-UERJ). A Comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 29 de julho de 2024.



Documento assinado eletronicamente por Danilo Buscatto Medeiros, Professor do Magistério Superior, em 29/07/2024, às 17:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Simone Diniz, Usuário Externo, em 29/07/2024, às 18:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos, Coordenador(a) de curso de pós-graduação, em 29/07/2024, às 20:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Marcelo Martins Vieira, Usuário Externo, em 29/07/2024, às 20:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Magna Maria Inacio, Professora do Magistério Superior, em 06/08/2024, às 08:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente à professora Magna Inácio que acreditou no meu potencial e me estendeu a mão para orientar a minha pesquisa sobre o assessoramento presidencial ainda no mestrado e não a soltou desde então, mesmo depois da mudança que realizei no escopo inicial do projeto de pesquisa doutoral – que inicialmente seria sobre o assessoramento presidencial em contexto de crises e emergências. Sua leitura minuciosa e comentários valiosos foram fundamentais para adensar a discussão teórica e as análises apresentadas neste trabalho. Especialmente porque o processo de desenvolvimento da tese é solitário, a orientação da professora Magna também foi essencial para me ajudar a retomar a superfície depois do mergulho nos estudos presidenciais e nos dados dos países aqui estudados.

Ao Emmanuel Nandayapa, agradeço por todo amor, apoio, incentivo e carinho ao longo desta jornada, marcada, principalmente, pelo desafio de conciliar trabalho e estudo. Em diversas ocasiões, ao encerrar o meu ‘expediente’ na pesquisa, me senti frustrada por, ainda que avançando, não vencer as etapas do cronograma no prazo previsto. A motivação e o fôlego para rever a rota e calcular novos prazos vieram, então, inúmeras vezes das palavras dele. Emmanuel me empurrou para a linha de chegada afirmando sempre, durante os meus momentos de desalento e desespero com os prazos, *“falta poco, cariño, es el último jalón”*.

Aos meus pais, Alaor e Rosimari, e aos meus irmãos, Talia e Giancarlo, agradeço por me ajudarem a cruzar a linha de chegada perguntando gentilmente, mas não raramente “falta muito?” e “quando você vai terminar?”. Em especial, agradeço a minha mãe que, desde muito cedo, me ensina a importância da disciplina e da constância. O sentimento de concluir a escrita da tese é de vitória. Porém, a chegada até aqui foi marcada por preocupação, revezes e percalços. Considero que, além da torcida da minha família, foram a constância e a disciplina, que aprendi com a minha mãe, os elementos fundamentais para este trabalho perseverar.

Agradeço a minha família que está no México – Concepción, Lupita, Carmen, Isabel e Socorro – por todas as palavras carinhosas de incentivo e pela torcida constante para que este projeto se realizasse plenamente. Também por compreenderem a minha ausência e aceitarem sempre com muita ternura as minhas desculpas por demorar a responder as suas mensagens. Também agradeço ao amigo, Eder Osório Plaza, pela gentileza e generosidade com que me ajudou a compreender as especificidades da administração pública federal no México.

Agradeço aos professores que contribuíram com este trabalho com suas leituras, comentários e críticas nas ocasiões da disciplina Seminário de Tese, em 2020, da banca de defesa do projeto, em fevereiro de 2021, e da banca de qualificação, em agosto de 2022: Telma Menicucci (UFMG), Felipe Nunes (UFMG), Aníbal Perez-Liñán (*University of Notre Dame*) Peter Siavelis (*Wake Forest University*), Milagros Campos (*Universidad Católica de Peru*) e Luís Bernardo Mejía-Guinand (*Universidad de los Andes*).

À minha liderança na H&P, Gabriela Moraes, e aos diretores da empresa, Guilherme Rodrigues, Cristina Margoto, Clarice Mendonça, Guilherme Silveira, e Marcelo Apgáua, agradeço por todo apoio, empatia, compreensão e flexibilidade com a minha jornada acadêmica. Também agradeço aos meus colegas de equipe – Bruno Alvarenga Souza e Mariana Queiroz Castro – pelas palavras de força e torcida contínua para a conclusão deste trabalho.

Aos meus colegas do grupo Centro de Estudos Legislativos e do Grupo PEX (*Presidents, Executives and Cabinets*) – Rosiene Guerra, Bárbara Lamounier, Albany Lima, Adwaldo Peixoto e Elieny Silva – pelas conversas, comentários e dicas compartilhadas ao longo da minha caminhada no curso de doutorado do PPGCP-UFMG.

Agradeço a Bárbara Salatiel e a Beatriz Costa - amigas que Belo Horizonte me presenteou – pelos cafés, conversas, desabafos e cumplicidades que me deram forças inúmeras vezes para seguir em frente e concluir este trabalho.

Aos meus colegas de turma (2019), agradeço por tornarem esta jornada menos solitária e mais solidária, especialmente durante a pandemia da Covid-19 que nos exigiu rever escolhas metodológicas e cronogramas de pesquisa.

Agradeço a Luiza Lopez e Paula Emília Gomes pelo apoio na fase inicial da coleta dos dados desta pesquisa.

Agradeço aos servidores técnico-administrativos, Alessandro Magno da Silva, Thaís Amorim e Leandro Castella, pela empatia e suporte ao longo da minha estadia no PPGCP-UFMG.

Por fim, agradeço a CAPES pela concessão da bolsa de estudo, fundamental para a minha permanência no curso de doutorado e para a conclusão deste trabalho.

RESUMO

Como fatores ideológicos associados às regras institucionais e à dinâmica da agenda presidencial afetam a decisão dos presidentes sobre seus canais de informação? Esta tese propõe um modelo teórico de tomada de decisão para explicar *se e como* esses fatores determinam a escolha dos presidentes sobre seus canais de informação. Nela, argumenta-se que os presidentes têm duas estratégias informacionais: contar com os ministros e a burocracia dos ministérios ou centralizar Unidades de Assessoramento Presidencial (UAPs) na presidência. Se a distância de preferências entre presidentes e ministros, os constrangimentos institucionais e a dinâmica da agenda presidencial favorecem a centralização, é mais provável que os presidentes usem UAPs como principal canal de informação. Estas unidades são colegiadas, subordinadas diretamente à presidência e dedicadas à produção e ao compartilhamento de informações com os presidentes. Este estudo adota um desenho de pesquisa longitudinal, observando a variação na estratégia de assessoramento presidencial entre o início da redemocratização e 2016 para seis países latino-americanos: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Uruguai. Para testar as proposições teóricas, aplica-se uma estratégia de identificação de dados em painel, com modelos de regressão logística com dados em painel desbalanceado e efeitos fixos e aleatórios. Os dados provêm de um banco de dados original das decisões normativas presidenciais relativas à criação de UAPs e de bases secundárias de projetos como o *Comparative Agenda*, *Who Gov*, *Presidential Cabinet*, *Database of Political Institutions* e *Worldwide Governance Indicator*. Os resultados suportam parcialmente o argumento: ao contrário do esperado, a associação de fatores ideológicos às regras institucionais e à dinâmica da agenda presidencial não afeta a decisão dos presidentes sobre seus canais de informação. Em contrapartida, a saliência das áreas de políticas públicas do ministério e o mecanismo da referenda ministerial importam significativamente e de maneira individual para essa decisão dos presidentes. Além disso, três outros fatores são significantes estatisticamente: as capacidades burocráticas dos ministérios, a preexistência de unidades de assessoramento centralizadas na presidência e o tipo de governo. Este último, no entanto, apresentou direção contrária à esperada. A principal contribuição desta pesquisa é produzir conhecimentos relevantes sobre os fatores que afetam a decisão dos presidentes sobre os seus canais de informação e qualificar o debate sobre o uso das prerrogativas administrativas presidenciais, contribuindo para o avanço teórico da agenda de pesquisa sobre a centralização decisória.

PALAVRAS-CHAVE: PODER EXECUTIVO; PRESIDÊNCIA INSTITUCIONAL; SISTEMAS DE ASSESSORAMENTO PRESIDENCIAL.

ABSTRACT

How do ideological factors associated with institutional rules and the dynamics of the presidential agenda shape presidents' decisions about their information channels? This dissertation proposes a decision-theoretic model to explain whether and how these factors determine presidents' choices about their information channels. It is argued that presidents have two informational strategies at their disposal: relying on ministers and the bureaucracy of ministries or centralizing Presidential Advisory Units (UAPs) in the presidency. If the distance of preferences between presidents and ministers, institutional constraints and the dynamics of the presidential agenda favor centralization, presidents are more likely to use UAPs as their main information channel. These units are collegial, reporting directly to the presidency and dedicated to producing and sharing information with the presidents. The research adopts a longitudinal research design, observing the variation in the presidential advisory strategy between the post democratization and 2016 for six Latin American countries: Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Mexico and Uruguay. To test the theoretical propositions, a panel data as identification strategy is applied, with logistic regression models with unbalanced panel data and fixed effects. The data used in the research comes from an original database of presidential normative decisions regarding the creation of UAPs and secondary databases of projects such as Comparative Agenda, Who Gov, Presidential Cabinet, Database of Political Institutions, and Worldwide Governance Indicator. The results partially support the argument: contrary to expectations, the association of ideological factors with institutional rules and the dynamics of the presidential agenda does not affect presidents' decisions about their information channels. On the other hand, the salience of the ministry's public policies areas and the ministerial referendum mechanism matter significantly for this decision by the presidents. Furthermore, others alternative factors are statistically significant: the bureaucratic capabilities of the ministries, the pre-existence of advisory units centralized in the presidency and the type of government. The latter, however, showed a direction contrary to expectations. The latter, however, showed a direction contrary to expectations. The main contribution of this research is to produce relevant knowledge about the factors that affect presidents' decisions regarding their information channels and to qualify the debate on the use of presidential administrative

prerogatives, contributing to the theoretical advancement of the research agenda on decision-making centralization.

KEYWORDS: EXECUTIVE BRANCH; INSTITUTIONAL PRESIDENCY; PRESIDENTIAL ADVISORY SYSTEMS.

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 - Evolução das unidades de assessoramento por país e ano – 1988-2016.....	41
Gráfico 2 - Duração das unidades de assessoramento.....	68
Gráfico 3 - Distribuição percentual das UAPs por ano e administração presidencial na Argentina – 1992-2016	88
Gráfico 4 - Linhas funcionais das UAPs por administração presidencial na Argentina – 1992-2016.....	89
Gráfico 5 - Áreas de políticas das UAPs por administração presidencial na Argentina – 1992-2016.....	91
Gráfico 6 - Distribuição da quantidade de membros das UAPs na Argentina - 1992-2016.....	92
Gráfico 7 - Distribuição percentual das UAPs por ano e administração presidencial no Brasil – 1990-2016	96
Gráfico 8 - Linhas funcionais das UAPs por administração presidencial no Brasil – 1990-2016.....	98
Gráfico 9 - Área de políticas públicas das UAPS por administração presidencial no Brasil – 1990-2016.....	100
Gráfico 10 - Distribuição da quantidade de membros das UAPs por administração presidencial no Brasil – 1990-2016	101
Gráfico 11 - Distribuição percentual das UAPs por ano e administração presidencial no Chile – 1994-2016	103
Gráfico 12 - Linhas funcionais das UAPs por administração presidencial no Chile – 1994-2016.....	106
Gráfico 13 - Área de políticas públicas das UAPS por administração presidencial no Chile – 1994-2016.....	108
Gráfico 14 - Distribuição da quantidade de membros das UAPs por administração presidencial no Chile – 1994-2016.....	109
Gráfico 15 - Distribuição percentual das UAPs por ano e administração presidencial na Colômbia – 1990-2016	111
Gráfico 16 - Linhas funcionais das UAPs por administração presidencial na Colômbia – 1990-2016.....	116
Gráfico 17 - Área de políticas públicas das UAPS por administração presidencial na Colômbia – 1990-2016	118
Gráfico 18 - Distribuição da quantidade de membros das UAPs por administração presidencial na Colômbia – 1990-2016.....	119
Gráfico 19 - Distribuição percentual das UAPs por ano e administração presidencial no México – 1988-2016	122
Gráfico 20 - Linhas funcionais das UAPs por administração presidencial no México – 1988-2016.....	124
Gráfico 21 - Área de políticas públicas das UAPS por administração presidencial no México – 1988-2016	127
Gráfico 22 - Distribuição percentual das UAPs por ano e administração presidencial no Uruguai – 1990-2016	129
Gráfico 23 - Linhas funcionais das UAPs por administração presidencial no Uruguai – 1990-2016.....	130
Gráfico 24 - Área de políticas públicas das UAPS por administração presidencial no Uruguai – 1990-2016	131
Gráfico 25 - Distribuição da quantidade de membros das UAPs por administração presidencial no Uruguai – 1990-2016	132
Gráfico 26 - Decisão presidencial de criar unidades de assessoramento por país e ano – 1988-2016.....	141
Gráfico 27 - Distribuição da distância de preferências entre presidente e ministros por país e ano - 1988-2016	147
Gráfico 28 - Grau de constrangimentos institucionais produzidos pelo mecanismo da referenda ministerial por país e ano – 1988- 2016.....	152

Gráfico 29 - Saliência das áreas de políticas públicas dos ministérios para a agenda presidencial na Argentina - 1990-2016.....	159
Gráfico 31 - Saliência das áreas de políticas públicas dos ministérios para a agenda presidencial no Chile - 1990-2016	161
Gráfico 32 - Saliência das áreas de políticas públicas dos ministérios para a agenda presidencial na Colômbia - 1990-2016.....	162
Gráfico 33 - Saliência das áreas de políticas públicas dos ministérios para a agenda presidencial no México - 1988-2016	163
Gráfico 34 - Saliência das áreas de políticas públicas dos ministérios para a agenda presidencial no Uruguai - 1990-2016	164
Gráfico 35 - Percentual de cadeiras ocupadas pelo governo na câmara baixa por país e ano - 1988-2016	166
Gráfico 36 - Índice de eficácia burocrática e qualidade regulatória por país e ano – 1996-2016.....	168
Gráfico 37 - Quantidade de partidos no gabinete por país e ano – 1988-2016	172
Gráfico 38 - Resultados da correlação de Pearson entre as variáveis preditoras.....	182
Gráfico 39 - Efeitos estimados da variável preditora distância de preferências na decisão presidencial de centralizar UAPs -1994-2016.....	186
Gráfico 40 - Efeitos estimados da variável preditora saliência da área de políticas públicas para a agenda presidencial na decisão presidencial de centralizar UAPs -1994-2016	187
Gráfico 41 - Efeitos estimados da variável preditora grau de constrangimentos produzidos pela Referenda Ministerial na decisão presidencial de centralizar UAPs -1994-2016	189
Gráfico 42 - Efeitos estimados da variável preditora <i>margin of majority</i> na decisão presidencial de centralizar UAPs -1994-2016.....	190

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Variáveis preditoras e mecanismos causais.....	70
Tabela 2 - Medidas descritivas das variáveis quantitativas.....	172
Tabela 3 - Efeitos das variáveis de eficácia burocrática e qualidade regulatória sobre a decisão presidencial de centralizar unidades de assessoramento (1988-2016) - modelos de regressão logística com dados em painel e efeitos fixos.....	183
Tabela 4 - Efeitos das variáveis de preditoras e de controle na decisão presidencial de centralizar UAPs na presidência (1988-2016) - modelos de regressão logística com dados em painel e efeitos fixos.....	184

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD M-19	<i>Partido Alianza Democrática M-19</i>
AV	<i>Partido Alianza Verde</i>
CAP	<i>Comparative Agenda Project</i>
CIPER	<i>Centro de Investigación Periodística</i>
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
COL-PAP	<i>Proyecto de Agendas Políticas de Colombia</i>
CONAMER	<i>Comisión Nacional de Mejora Regulatoria</i>
CR	<i>Partido Cambio Radical</i>
DAPRE	<i>Departamento Administrativo de la Presidencia</i>
DNP	<i>Departamento Nacional de Planificación</i>
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
EZLN	<i>Ejército Zapatista de Liberación Nacional</i>
FREPASO	Frente País Solidário
FREJUPO	<i>Frente Justicialista Popular</i>
IC	<i>Izquierda Cristiana de Chile</i>
KOLINA	<i>Corriente de Liberación Nacional</i>
LFPA	<i>Ley Federal de Procedimientos Administrativos</i>
LGMR	<i>Ley General de Mejoría Regulatoria</i>
LOAPF	<i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i>
MAS	<i>Partido Movimiento Amplio Social</i>
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPP	<i>Movimiento de Participación Popular</i>
MPV	Medida Provisória
MSN	<i>Movimiento Salvación Nacional</i>
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio
NSC	<i>National Security Council</i>
NSSM	<i>National Security Study Memorandum</i>
ONSC	<i>Oficina Nacional de Servicio Civil</i>
OPP	<i>Oficina de Planeamiento y Presupuesto</i>

PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAC	<i>Partido Alianza de Centro</i>
PAN	<i>Partido Acción Nacional</i>
Partido de la U	<i>Partido Social de Unidad Nacional</i>
PC	<i>Partido Colorado (Uruguai)</i>
PC	<i>Partido Comunista Colombiano (Colômbia)</i>
PCC	<i>Partido Conservador Colombiano</i>
PDA	<i>Partido Polo Democrático Alternativo</i>
PDBA	<i>Political Database of the Americas</i>
PDC	<i>Partido Demócrata Cristiano</i>
PELA	<i>Parliamentary Elites in Latin America Observatory</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PLC	<i>Partido Liberal Colombiano</i>
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PN	<i>Partido Nacional</i>
PP	<i>Partido Progressista</i>
PPD	<i>Partido por la Democracia</i>
PR	<i>Partido Radical</i>
PRD	<i>Partido de la Revolución Democrática</i>
PREPPS LATAM	<i>Political Representation, Parties and Presidents Survey in Latin America</i>
PRI	<i>Partido Revolucionario Institucional</i>
PRO	<i>Propuesta Republicana</i>
PRSD	<i>Partido Radical Social Demócrata</i>
PS	<i>Partido Socialista de Chile</i>
PSC	<i>Partido Social Cristiano de Chile</i>
PSU	<i>Partido Socialista de Uruguay</i>
PT	Partido dos Trabalhadores
PVEM	<i>Partido Verde Ecologista de México</i>
RN	<i>Renovación Nacional</i>
SEGEJOB	<i>Secretaria General de Gobierno</i>
SEGPRES	<i>Secretaria General de la Presidencia</i>

UAP	Unidade de Assessoramento Presidencial
UC	<i>Partido Unión Cívica</i>
UCEDE	<i>Unión del Centro Democrático</i>
UDI	<i>Unión Demócrata Independiente</i>
WGI	<i>World Bank's Worldwide Governance Indicators'</i>

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	18
1.1 CRISE NA CAPACIDADE DE ASSESSORAMENTO PRESIDENCIAL: O CASO TRANSANTIAGO.....	18
1.2 DUAS FORMAS DE LIDAR COM OS DESAFIOS INFORMACIONAIS.....	20
1.2.1 Centralização.....	20
1.2.2 Politização.....	20
1.3 ANÁLISE DESAGREGADA DA CENTRALIZAÇÃO DECISÓRIA NA PRESIDÊNCIA	21
1.4 POR QUE ESTUDAR A ESTRATÉGIA PRESIDENCIAL DE ASSESSORAMENTO NA AMÉRICA LATINA?	22
1.5 DESENHO DE PESQUISA	25
1.6 PERCURSO ANALÍTICO	26
2. A ESTRATÉGIA PRESIDENCIAL DE ASSESSORAMENTO.....	28
2.1 INTRODUÇÃO.....	28
2.2 CENTRALIZAÇÃO, CONTROLE E INFLUÊNCIA: A PERSPECTIVA DOS ESTUDOS PRESIDENCIAIS	31
2.2.1 Os estudos presidenciais sobre a América Latina	34
2.2.2 Limitações das teorias sobre a centralização	37
2.3 AS UNIDADES DE ASSESSORAMENTO: DEFINIÇÃO CONCEITUAL.....	38
2.3.1 Atributos	39
2.3.2 A evolução das unidades de assessoramento na América Latina.....	40
2.3.3 Modelo teórico de tomada de decisão presidencial.....	41
2.3.4 Informação: a necessidade essencial dos presidentes	42
2.4 FATORES DETERMINANTES PARA A MAGNITUDE DAS VANTAGENS E CUSTOS DE TRANSAÇÃO	44
2.4.1 Preferências políticas e saliência das áreas de políticas públicas.....	44
2.4.2 Constrangimentos institucionais	49
2.5 FATORES ALTERNATIVOS PARA A MAGNITUDE DAS VANTAGENS E CUSTOS DE TRANSAÇÃO	62
2.5.1 Capacidades burocráticas dos ministérios.....	62
2.5.2 Unidades herdadas	68
3. A ESTRATÉGIA PRESIDENCIAL DE ASSESSORAMENTO NA AMÉRICA LATINA EM PERSPECTIVA COMPARADA (1988-2016)	71
3.1 INTRODUÇÃO.....	71
3.2 OS ESTUDOS SOBRE A TOMADA DE DECISÃO PRESIDENCIAL	73

3.2.1 Sistemas de assessoramento.....	73
3.2.2 Argumento	84
3.3 EVIDÊNCIAS E RESULTADOS.....	85
3.3.1 A estratégia de assessoramento presidencial na Argentina.....	87
3.3.2 A estratégia de assessoramento presidencial no Brasil	96
3.3.3 A estratégia de assessoramento presidencial no Chile	103
3.3.4 A estratégia de assessoramento presidencial na Colômbia	111
3.3.5 A estratégia de assessoramento presidencial no México	122
3.3.6 A estratégia de assessoramento presidencial no Uruguai.....	128
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
4. ESTRATÉGIA EMPÍRICA	136
4.1 INTRODUÇÃO.....	136
4.2 SELEÇÃO DE CASOS.....	136
4.3 EVIDÊNCIAS, VARIÁVEIS E MODELOS	137
4.3.1 Operacionalização e descrição da variável dependente	137
4.3.2 Operacionalização e descrição das variáveis preditoras	143
4.3.3 Operacionalização e descrição das variáveis alternativas e de controle.....	166
4.4 ESTRATÉGIA DE IDENTIFICAÇÃO: DADOS EM PAINEL	173
5. OS EFEITOS DAS PREFERÊNCIAS E DAS REGRAS INSTITUCIONAIS NA ESTRATÉGIA PRESIDENCIAL DE ASSESSORAMENTO NA AMÉRICA LATINA.....	176
5.1 INTRODUÇÃO.....	176
5.2 SÍNTESE DO MODELO ANALÍTICO	176
5.2.1 Modelo teórico de tomada de decisão	176
5.2.2 Argumentos e hipóteses	179
5.2.3 Proposições alternativas.....	181
5.2.4 Análise exploratória dos dados	182
5.3 RESULTADOS EMPÍRICOS	183
5.3.1 Implicações teóricas dos resultados	185
5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	191
6. CONCLUSÃO	193
6.1 PESQUISAS FUTURAS	199
REFERÊNCIAS	201
APÊNDICE	212
APÊNDICE A - Livro de códigos da Base de Dados da Composição das UAPs	212

APÊNDICE B - Livro de códigos da Base de Dados dos Atos Administrativos Presidenciais.....	213
APÊNDICE C – Fontes de dados primários.....	215
APÊNDICE D – Tipo de governo por país, ano e presidente.....	216
APÊNDICE E - Evolução da organização político-administrativa da presidência.....	221
APÊNDICE F - Quantidade de ministérios vs. de unidades de assessoramento por país e ano – 1988-2016	225
APÊNDICE G - Efeitos do número de ministérios sobre a quantidade de UAPS centralizadas na presidência	226
APÊNDICE H - Correspondência entre as áreas de políticas públicas dos ministérios e as dimensões do PREPPS Latam Project	227
APÊNDICE I – Posição dos partidos políticos por país e dimensão de políticas públicas	227
APÊNDICE J - Dicionário de palavras das áreas de políticas públicas dos ministérios	231
APÊNDICE K - Efeitos das variáveis de preditoras e de controle na decisão presidencial de centralizar UAPs na presidência (1988-2016) - modelos de regressão logística com dados em painel e efeitos fixos.....	240
APÊNDICE L - Efeitos das variáveis de preditoras e de controle na decisão presidencial de centralizar UAPs na presidência (1988-2016) - modelos de regressão logística com dados em painel e efeitos aleatórios	245
APÊNDICE M - Instrumentos utilizados para a criação de UAPs por país.....	248

1. INTRODUÇÃO

Na América Latina, os presidentes são atores muito fortes no sistema político. Eles têm legitimidade direta e são dotados de amplos poderes legislativos ativos e reativos e administrativos para atuarem como chefes de governo e colegisladores (SHUGART, CAREY, 1998; NEGRETTO, 2018; INÁCIO, RECCH, VALENCIA, 2023). Como tomadores de decisão, no entanto, eles têm limites para processarem informações e solucionarem problemas, limitações características da condição humana de racionalidade limitada (SIMON, 1976). Já que seria impossível considerar todas as alternativas disponíveis e compreender todas as consequências possíveis de suas decisões, a solução disponível para os presidentes é manipular jurisdições e rotinas, bem como selecionar adequadamente um *staff*, garantindo que as informações necessárias cheguem à sua atenção. Por meio, então, de estruturas e conselheiros, eles podem potencializar a tomada de decisão, reduzir a incerteza nas negociações em que se envolvem e conservar seus direitos de decisão e a influência sobre o processo decisório.

Esta tese examina como os presidentes latino-americanos enfrentam esses desafios informacionais. As principais contribuições deste trabalho consistem em mostrar que (1) os presidentes lidam com isso centralizando, na estrutura organizacional da presidência da república, unidades de assessoramento que combinam linhas funcionais - voltadas à elaboração de políticas públicas, produção de relatórios, diagnósticos, recomendações e normas - com áreas de políticas específicas, com destaque para assuntos relacionados às áreas de governo e administração pública e política social; e (2) que fatores como a relevância das áreas de políticas públicas dos ministérios para a agenda presidencial e os constrangimentos produzidos pelo mecanismo da referenda ministerial são cruciais para entender as condições que levam os presidentes a adotarem essas unidades consultivas como estratégia de assessoramento.

1.1 CRISE NA CAPACIDADE DE ASSESSORAMENTO PRESIDENCIAL: O CASO TRANSANTIAGO

No dia 27 de março de 2007, o porta-voz do governo de Michelle Bachelet (2006-2010) anunciou a demissão de quatro ministros - Transportes, Defesa, Justiça e Secretaria-Geral da Presidência (SEGPRES) - após uma reunião de mais de três horas com a presidente e todo o gabinete. Essa foi a última de uma série de reuniões intensas entre Bachelet e seus assessores para encontrar uma solução para a crise política que afetava o governo. A crise foi causada pelo

sistema de transporte *Transantiago*, lançado no dia 10 de fevereiro daquele ano, modificando todos os trajetos dos ônibus urbanos na capital do país, Santiago, e reduzindo a frota de 8 mil para 5 mil veículos. Essa mudança provocou longas esperas e filas desde os primeiros dias, levando os usuários, inicialmente irritados, a realizarem manifestações violentas nas semanas seguintes¹.

Formulado durante a administração anterior, de Ricardo Lagos (2000-2006), o projeto *Transantiago* prometia ser um sistema de transporte de classe mundial. Bachelet, quando tomou posse, herdou a complexa tarefa do ponto de vista da gestão: a fase final de preparação e lançamento do projeto. Essa herança foi combinada com um contexto político marcado pelo compromisso de campanha de Bachelet de formar um gabinete paritário e evitar a repetição de nomes em cargos ministeriais (*'nadie se va repetir el plato'*). Essas restrições a levaram a não ter um grupo consultivo de apoio, nem um filtro mínimo dos candidatos aos principais cargos do governo (ANINAT, RIVERA, 2009).

Consequentemente, a crise do transporte urbano de Santiago, ainda que anunciada, passou despercebida pelas autoridades, incluindo a própria presidente. O gabinete político era frágil e o entorno presidencial estava focado nas prioridades da agenda presidencial. A mítica estrutura de assessoramento do governo Lagos (2000-2006), conhecida como *Segundo Piso*, foi substituída por um grupo de profissionais com limitada experiência profissional e política (SIAVELIS, 2016). A SEGPRES ainda não havia se recuperado do enfraquecimento sofrido na administração anterior². A coordenação interministerial foi efetivamente assumida pelo Ministério das Finanças, que estava concentrado em prioridades como a reforma do sistema de pensões e cuja participação no Comitê Interministerial do *Transantiago* não era consistente com as responsabilidades que implicava (ANINAT, RIVERA, 2009). O resultado foi que o colapso do Transantiago explodiu no colo da presidente, sem qualquer alerta prévio.

¹ Salto el fusible Transantiago. Página 12. Publicado em 27 de março de 2007.

² A SEGPRES nasceu com a tarefa de conduzir a coordenação intragovernamental. A partir do conflito entre o ministro da SEGPRES, Álvaro García, e o Ministro da Fazenda, Nicolás Eyzaguirre, em torno da orientação e condução da reforma do Estado e da responsabilidade pela avaliação de programas e políticas, a SEGPRES acabou perdendo relevância no trabalho de condução governamental na administração de Ricardo Lagos (2000-2006). Como resultado do conflito, a coordenação política ficou sob responsabilidade do Ministério do Interior, a condução econômica com o Ministério da Fazenda e a condução operacional da gestão governamental passou para as mãos do Ministério da Fazenda (ANINAT, RIVERA, 2009).

1.2 DUAS FORMAS DE LIDAR COM OS DESAFIOS INFORMACIONAIS

Exemplos como o colapso do projeto *Transantiago* no início da administração Bachelet I (2006-2010) mostram que as informações que chegam aos presidentes são uma função das estruturas de suporte e do pessoal à sua disposição. Esses episódios apontam para a importância de como os presidentes configuram suas estruturas de apoio e selecionam os seus agentes para aumentar a probabilidade de que informações relevantes cheguem até eles.

Os estudos presidenciais mostram que através dos seus poderes formais – especificamente, os poderes administrativos e de nomeação –, os presidentes podem realizar escolhas estruturais para assegurar acesso a informações relevantes. Isso inclui criar e reorganizar estruturas, impor regras sobre seu funcionamento e nomear pessoas de sua confiança para posições de comando. Esses poderes formais representam incentivos e oportunidades institucionais para que os presidentes moldem seu próprio contexto e aumentem, assim, a sua capacidade de liderança. A politização e a centralização são as principais ferramentas por meio das quais os presidentes realizam escolhas estruturais para alcançar o acesso à informação (MOE, 1985, 1993, 2000; RUDALEVIGE, 2002; LEWIS, 2003; RUDALEVIGE, LEWIS, 2005; INÁCIO, LLANOS, 2016).

1.2.1 Centralização

A centralização consiste na transferência de agências responsáveis por decisões e políticas importantes para a presidência, retirando-as da autoridade dos ministros ou agências e limitando o poder discricionário dos ministérios. A face da centralização é a criação de estruturas dentro da presidência da república, incorporando pessoas de outros departamentos e agências, e trazendo questões políticas altamente relevantes para consideração, debate e resolução do presidente (MOE, 1993).

1.2.2 Politização

A politização refere-se à nomeação de políticos leais, partidários ou ideologicamente alinhados ao presidente para cargos burocráticos de ministérios, agências e departamentos do poder executivo, a fim de controlar informações relacionadas à formulação e implementação

de políticas públicas. “A ideia central é garantir que decisões burocráticas importantes sejam tomadas por agentes presidenciais, ou pelo menos sejam diretamente supervisionadas e monitoradas por eles” (MOE, 1993, p. 370 *tradução minha*).

1.3 ANÁLISE DESAGREGADA DA CENTRALIZAÇÃO DECISÓRIA NA PRESIDÊNCIA

Diversos estudos analisam se a centralização e a politização são estratégias substitutas ou complementares. Moe (1985) argumenta que a centralização e a politização são complementares, utilizadas simultaneamente pelos presidentes para reduzir o cenário de informação incompleta em que estão inseridos. Rudalevige e Lewis (2005), por outro lado, argumentam que, como ambas as estratégias têm custos políticos, os presidentes somente recorrem à centralização como alternativa à politização.

Com a centralização, os presidentes precisam arcar com os custos de monitorar o comportamento daqueles que estão sob sua responsabilidade direta e com o fato de que centralizar a formulação de políticas pode prejudicar as chances de aprovação das propostas pelo Congresso (RUDALEVIGE, 2002). No caso da politização, os custos incluem encontrar pessoas adequadas para posições na estrutura do governo em curto período de tempo; lidar com a possibilidade de que os nomeados sejam, em geral, menos competentes; e enfrentar os custos políticos e públicos associados a essas nomeações (RUDALEVIGE, LEWIS, 2005).

Esses estudos mostram que a divergência de preferências entre presidente e burocracias explica a opção presidencial pela centralização (RUDALEVIGE, 2002; RUDALEVIGE, LEWIS, 2005). Ainda, estudos sobre a centralização nos países latino-americanos mostram que, para gerenciar de maneira efetiva as relações de delegação com os ministros, assegurando o controle político da burocracia pública, os presidentes expandem a estrutura organizacional da presidência, por meio da centralização de unidades (INÁCIO, 2012; INÁCIO, LLANOS, 2015, 2016; VIEIRA, 2017), bem como transferem para a presidência a formulação de políticas para contornar os riscos de oportunismo e perdas de agência quando os ministros têm preferências distantes (BATISTA, 2013, 2014).

Apesar dos esforços de Inácio (2012) e Inácio e Llanos (2015) para categorizar as unidades centralizadas na presidência em *core*, *advisory* e *policy*, sabemos pouco sobre as condições que levam os presidentes a centralizarem cada um desses tipos de estrutura,

especialmente aquelas dedicadas a prover informações sobre políticas públicas para os executivos. De maneira substantiva, o fluxo de informações que os tomadores de decisão recebem é uma preocupação em vários contextos políticos e sociais, na medida em que afeta significativamente tanto a tomada de decisões estratégicas quanto a coordenação de ações e as capacidades de resposta (BOIN et al., 2005; HART, TINDALL, BROWN, 2009).

Apesar das evidências sobre a centralidade da estratégia de assessoramento presidencial para o processo de formulação de políticas e seus resultados, há poucos estudos que explicam a decisão dos presidentes sobre os seus canais de informação (ARAYA, 2012; SIABELIS, 2014, 2016; RAMIL, URRUTIA, 2016). Nem todos os presidentes decidem contar unicamente com os ministros e a burocracia dos ministérios como suas fontes de informação. Alguns deles preferem criar unidades de assessoramento, posicioná-las na presidência e receber delas informações e conselhos. Estas escolhas têm consequências para o resultado das suas decisões, mas as razões por detrás das escolhas não são bem conhecidas.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho é examinar a centralização decisória de forma desagregada para entender como fatores ideológicos associados aos fatores institucionais e à dinâmica da agenda presidencial moldam as decisões dos presidentes sobre a criação de Unidades de Assessoramento Presidencial (UAPs) - estruturas formais, com duração geralmente indefinida, criadas mediante decisão normativa dos presidentes, com configuração colegiada e subordinação direta aos executivos, dedicadas à produção e ao compartilhamento de informações sobre temas específicos relacionados às diferentes áreas de políticas públicas da administração nacional. Com isso, espero contribuir para compreender os fatores que afetam a decisão dos presidentes sobre os seus canais de informação, qualificando o debate sobre o uso das prerrogativas administrativas presidenciais e contribuindo para o avanço teórico da agenda de pesquisa sobre a centralização decisória.

1.4 POR QUE ESTUDAR A ESTRATÉGIA PRESIDENCIAL DE ASSESSORAMENTO NA AMÉRICA LATINA?

As perguntas centrais que motivam esta tese são a forma como (1) o conflito de preferências entre presidentes e ministros, (2) os constrangimentos institucionais ao exercício discricionário das prerrogativas administrativas dos presidentes provocados pela exigência legal de controle dos atos executivos em matéria administrativa e pelo mecanismo da referenda

ministerial, e (3) a dinâmica da agenda presidencial afetam a tomada de decisão dos presidentes sobre seus canais de informação. Até o momento, a literatura oferece respostas limitadas a essas questões. Ainda, esse trabalho também busco compreender (4) como os presidentes estruturam seus canais de informação a partir do exame aprofundado da configuração organizacional das UAPs.

Guiada pela extensa literatura sobre a presidência institucional e os sistemas de assessoramento presidenciais (THOMAS, 1970; MOE, 1984, 1985, 1993, 2009; MOE, CALDWELL, 1994; PONDER, 2000; HESS, PFIFFNER, 2002; BURKE, 2005; DICKINSON, 2005; HANEY, 2005; WALCOTT, HULT, 2005; RUDALEVIGE, 2002, 2005, 2009; RUDALEVIGE, LEWIS, 2005; INÁCIO, 2012; SIAVELIS, 2014, 2015; INÁCIO, LLANOS, 2015, 2016; VIEIRA, 2017; MEJÍA-GUINAND, BOTERO, SOLANO, 2018), busco descompactar a análise da centralização decisória para compreender como fatores ideológicos associados às regras institucionais e à dinâmica da agenda presidencial moldam as decisões dos presidentes sobre a criação de unidades de assessoramento na presidência em diferentes contextos. Ao fazê-lo, pretendo uma análise explicativa sobre “por que” e “como” os presidentes centralizam UAPs aplicável a todos os tipos de ambientes políticos-institucionais.

Na América Latina, os presidentes centralizam UAPs na presidência sob contextos político-partidários e regras institucionais muito distintas. O regime constitucional nos países da região dota os presidentes de faculdades para sancionar ou modificar legislações, interferir nas funções judiciais e suspender a constituição em situações de emergência (CHEIBUB, ELKINS, GINSBURG, 2012). Em países como o Chile e Colômbia, por exemplo, as faculdades formais dos presidentes nas áreas de governo, legislação e emergências têm sido historicamente muito fortes (NEGRETTO, 2018; ARELLANO-GONZÁLEZ, MARTÍNEZ, 2020; GARGARELLA, ROA, 2020).

Apesar dos amplos poderes formais, o poder real dos presidentes varia entre os países e ao longo do tempo, sendo o resultado de uma interação complexa entre as suas atribuições formais, as convenções constitucionais não-escritas, as características do sistema partidário e da organização partidária, bem como da fortaleza de outras instituições como o poder judiciário (NEGRETTO, 2018). Dessa forma, muitas vezes limitados na prática por poderes partidários fracos, os presidentes formam coalizões de governo heterogêneas ideologicamente para compensar sua debilidade nas casas legislativas, constituindo gabinetes multipartidários, que impõem altos custos de monitoramento, coordenação e negociação com os ministros, elevando

os desafios informacionais dos presidentes para o exercício do governo (MARTÍNEZ-GALLARDO, SCHLEITER, 2015; CARMELO, MARTÍNEZ-GALLARDO, 2018). Em outros países, como o México, apesar de suas prerrogativas constitucionais, os presidentes têm exercido mais influência sobre a legislação e a produção de leis em virtude de seus amplos poderes partidários como líderes de seus partidos e de maiorias legislativas (NEGRETTO, 2018), desenhando gabinetes unipartidários, decidindo a composição de seus governos sem se envolver em negociações políticas com aliados (CUEVAS, 2022).

Ainda, diferentes tipos de presidencialismo vigoram na região (BASABE SERRANO, 2017). Na Argentina, o chefe de governo é responsável perante a legislatura (Art. 100 da Constituição de 1994), mas o gabinete não é, não havendo assim responsabilidade coletiva sobre o governo, o que caracteriza o sistema argentino como um caso ambíguo de semipresidencialismo (ELGIE, 2008). No Uruguai, os ministros e o conselho de ministros têm responsabilidade perante a legislatura, que pode declarar censura sobre os atos administrativos e de governo dos ministros (Art. 147 da Constituição de 1967) e emitir voto de confiança para o conselho (Art. 174 da Constituição de 1967). O Uruguai tem ainda um vice-presidente que é líder do poder legislativo, atuando assim entre esses dois polos do governo (Art. 150 da Constituição de 1967) (CHASQUETTI, 2018b). Em outros países, como Brasil, Chile, Colômbia e México, o chefe de governo não tem responsabilidade perante o poder legislativo, tendo poderes garantidos pela constituição para composição de seu gabinete e administração, configurando-se como casos de presidencialismo (LINZ, 1994). Essas características institucionais moldam todo o processo político e o modo de governar, como descreveu minuciosamente Linz (1994). E, somadas às características do sistema partidário (mais ou menos fragmentado), expõem os presidentes a maiores ou menores chances de conflito intraexecutivo (MAINWARING, 1993).

Há também diferenças entre os países latino-americanos em relação aos instrumentos normativos disponíveis para os presidentes exercerem suas prerrogativas administrativas e, assim, centralizarem unidades consultivas na presidência. Com isso, há também diferenças nos constrangimentos institucionais existentes sobre esses instrumentos. Em países como o México, os mecanismos de controle sobre os *acuerdos* presidenciais são, praticamente, inexistentes³. O meu argumento é que essas variações entre os países latino-americanos, bem como as variações

³ ¿Orden o resolución? Éstas son las diferencias entre un acuerdo y un decreto. Milenio Publicado em 14 de dezembro de 2021.

entre eles ao longo do tempo, constituem um terreno fértil para compreender como fatores ideológicos associados às regras institucionais e à dinâmica da agenda presidencial moldam as decisões dos presidentes sobre os seus canais de informação.

1.5 DESENHO DE PESQUISA

Para responder à pergunta de pesquisa - como fatores ideológicos associados às regras institucionais e à dinâmica da agenda presidencial moldam as decisões dos presidentes sobre seus canais de informação - adoto um desenho de pesquisa longitudinal (DE VAUS, 2001), observando as mudanças nas variáveis dependente, preditoras e de controle ao longo do tempo. Para tanto, seleciono seis países latino-americanos e coeto dados para diferentes pontos no tempo - desde o início da redemocratização até 2016. Os países selecionados são: Argentina (1994-2016), Brasil (1988-2016), Chile (1990-2016), Colômbia (1991-2016), México (1988-2016) e Uruguai (1990-2016). Com isso, construo um banco de dados em painel, com observações ao longo do tempo para cada país.

Esse desenho de pesquisa permite rastrear as mudanças nas decisões presidenciais relativas à centralização de UAPs por ano, país e presidente. Além disso, essa estratégia possibilita assumir o pressuposto da exogeneidade estrita utilizando dados em painel como estratégia de identificação para o teste das hipóteses explicativas. Como não é possível realizar um experimento controlado, observando uma mesma unidade simultaneamente sendo exposta a dois cenários distintos, isto é, sob efeito ou não de um determinado tratamento, a estratégia de dados em painel permite estimar os efeitos das variáveis preditoras, controlando variáveis omitidas não observadas, que poderiam enviesar os resultados encontrados (ANGRIST, PISCHKE, 2009).

Assim, para identificar os efeitos de fatores ideológicos e institucionais associados à dinâmica da agenda presidencial sobre a criação de unidades de assessoramento na presidência adoto um desenho de pesquisa longitudinal, o pressuposto da exogeneidade estrita e a estratégia de identificação de dados em painel. Essas escolhas têm como objetivo assegurar que as evidências obtidas respondam à pergunta de pesquisa da forma mais inequívoca possível. Com isso, esta tese procura oferecer duas contribuições empíricas para a área de estudos presidenciais: (1) oferecer evidências causais sobre como fatores ideológicos associados às regras institucionais e à dinâmica da agenda presidencial moldam as decisões dos presidentes

sobre seus canais de informação, (2) bem como disponibilizar dados primários comparáveis sobre a estratégia de assessoramento presidencial por meio de um banco de dados original das decisões normativas dos presidentes de criação de UAPs.

1.6 PERCURSO ANALÍTICO

Este trabalho está organizado em seis capítulos, incluindo esta introdução e a conclusão. O capítulo 2 aborda as teorias sobre centralização na área de estudos presidenciais. É dentro desse marco teórico que a criação de unidades de assessoramento tem sido discutida. Ainda, nele são apresentadas reivindicações teóricas sobre a estrutura analítica necessária para o estudo da centralização de UAPs, bem como um modelo teórico para explicar a decisão presidencial de centralizar tais unidades. Também são apresentadas as hipóteses explicativas derivadas do modelo analítico e os possíveis mecanismos causais que conectam as variáveis preditoras à decisão presidencial.

O capítulo 3 busca compreender como os presidentes latino-americanos estruturam suas unidades de assessoramento. Nele são abordadas as tipologias de sistemas de assessoramento discutidas pela literatura de estudos presidenciais e tomada de decisão, explorando suas características e pressupostos centrais. Ele também oferece uma sistematização das hipóteses centrais dessas teorias para orientar a análise de sistemas de assessoramento presidenciais. Para compreender como os presidentes estruturam seus canais de informação, adoto uma estratégia de análise comparativa da configuração organizacional das UAPs em seis países por administração presidencial: Argentina (1992-2019), Brasil (1988-2016), Chile (1990-2016), Colômbia (1991-2016), México (1988-2016) e Uruguai (1990-2016).

No capítulo 4 discuto a estratégia empírica adotada para realizar o teste das hipóteses explicativas. Nele, apresento de maneira detalhada as fontes de dados utilizadas, as variáveis preditoras e as estratégias de mensuração aplicadas. Em seguida, apresento a estratégia de identificação e o modelo estatístico adotados para realizar o teste das hipóteses. Para contornar o risco de viés de simultaneidade, utilizo o modelo de dados em painel, testando assim os efeitos da interação entre a distância de preferências, os constrangimentos institucionais e a saliência das áreas de políticas públicas sobre a decisão presidencial de centralizar unidades de assessoramento na presidência.

O capítulo 5 apresenta os resultados das análises estatísticas multivariadas, avaliando os efeitos produzidos pela distância de preferências entre presidentes e ministros, pelos constrangimentos institucionais decorrentes do controle legal dos atos executivos e pelo mecanismo da referenda ministerial, bem como pela saliência das áreas políticas para a agenda presidencial na decisão dos presidentes de centralizarem unidades de assessoramento na presidência.

Por fim, no sexto e último capítulo, são abordadas as conclusões gerais do trabalho, as implicações substantivas e teóricas para a área de estudos presidenciais e para a agenda de pesquisa sobre a centralização decisória, bem como as limitações dos resultados encontrados.

2. A ESTRATÉGIA PRESIDENCIAL DE ASSESSORAMENTO

2.1 INTRODUÇÃO

Em abril de 2006, durante seu primeiro mandato à frente do *Palácio La Moneda*, a ex-presidente Michelle Bachelet (2006-2010) criou o *Consejo Asesor para las Políticas de Infancia* (Decreto 72/2006), uma estrutura composta por 14 membros entre especialistas e representantes da sociedade civil, cuja função era assessorar a presidente na identificação e formulação de planos e programas para a construção de um sistema de proteção à infância no Chile. O conselho foi vinculado à presidência da república e seus trabalhos duraram 56 dias, culminando na entrega de um relatório à presidente.

Outro exemplo semelhante é a *Comisión Asesora para la Equidad y la Participación de la Mujer* (Decreto 2055/1994), criada pelo ex-presidente da Colômbia Ernesto Samper (1994-1998), em 1994. O órgão durou seis meses e sua missão foi assessorar o presidente na formulação de políticas para garantia da participação das mulheres em espaços de atividade política, econômica, social e cultural do país. Entre as responsabilidades do órgão, estava a proposição de projetos de lei para o desenvolvimento de políticas para mulheres.

Decisões como a criação dessas unidades de assessoramento têm consequências importantes para o exercício da liderança presidencial: ao centralizarem estruturas e/ou funções na presidência, os presidentes fortalecem suas capacidades institucionais e garantem o controle sobre as estruturas do governo. Essa visão é documentada por diversos trabalhos que mostram que a expansão da estrutura organizacional da presidência faz parte de uma política de escolha estrutural adotada pelos presidentes para moldarem a organização do governo e definirem o modo através do qual as políticas são formuladas, implementadas e/ou reformadas (MOE, 1990a, 1990b, 1993; CALDWELL, MOE, 1994).

A força motriz que impulsiona a política de escolha estrutural é a busca por uma liderança bem-sucedida. Essa busca ocorre na medida em que os executivos, ao contrário dos legisladores, dependem de um eleitorado nacional. Além disso, investidos da qualidade de chefes de estado e de poderes executivos, características do sistema presidencialista, a posição institucional dos presidentes cria maiores expectativas populares e a tendência a serem

responsabilizados pela opinião pública em praticamente todos os aspectos do desempenho nacional (LINZ, 1994; CALDWELL, MOE, 1994).

Diversos fatores – internos e externos - representam ameaças ao sucesso da liderança presidencial. Entre os fatores internos estão as relações de delegação estabelecidas entre o presidente e seus agentes. Sabemos que os presidentes não governam sozinhos e que precisam de agentes de confiança para apoiá-los no exercício das funções de governo. Por isso, contam com ministros e secretários de estado. Por outro lado, a delegação de poderes para esses agentes, embora seja fundamental para alavancar a capacidade institucional dos presidentes, os expõem as perdas de agência e as perdas de informação que ameaçam as relações de delegação (MOE, 1993).

Em outros termos, ao delegarem a formulação e a implementação de políticas públicas para os ministérios, os presidentes autorizam os ministros a desenharem e implementarem políticas. Estes podem explorar a assimetria de informação em relação ao presidente para perseguirem as preferências de seus partidos ou de grupos de interesse. Quando isso ocorre, os presidentes são expostos, as suas preferências são minadas e o sucesso da sua liderança ameaçado (THIES, 2001; MARTIN, VANBERG, 2005).

A mitigação dos problemas de agência exige dos presidentes maior capacidade de liderança, de coordenação e de negociação (MOE, 2009). Para frear e/ou evitar o oportunismo dos ministros e garantir a sua influência na formulação e/ou implementação das políticas, os presidentes criam unidades de assessoramento que respondem a sua necessidade essencial: a informação.

Os estudos na área de economia das organizações mostram que as instituições caracterizadas pela separação entre “propriedade” e “controle” - ou seja, onde os agentes de decisão não são os mesmos que suportam a maior parte dos riscos das decisões - enfrentam problemas de agência (FAMA, JENSEN, 1983). Se não houver procedimentos de controle eficazes, é provável que os agentes de decisão definam ações que se desviem dos interesses do principal - neste caso, daqueles que suportam os efeitos das decisões.

Nesse contexto, a solução para os problemas de agência tem sido, entre outras, a adoção de sistemas de informação para monitorar os interesses dos agentes baseados na criação de conselhos (*boards*). Essa estratégia permite monitorar decisões importantes, contribuindo ainda para que os agentes sejam mais propensos a adotar comportamentos consistentes com os interesses do mandante (FAMA, JENSEN, 1983; EINSEHARDT, 1989).

Para ilustrar, voltemos ao *Consejo Asesor para las Políticas de Infancia*, criado pela ex-presidente Bachelet (2006-2010) sob a justificativa de que “para desenhar um sistema de proteção à infância eficaz, é imprescindível reunir as visões e capacidades de distintos setores” (Decreto 72/2006, *tradução minha*). Depois de receber o relatório final, no dia 29 de junho de 2006, a ex-presidente criou o programa de proteção integral à infância, denominado “*Chile Crece Contigo*”⁴. A decisão foi baseada nas recomendações do conselho⁵, evidenciando que os trabalhos dessa unidade de assessoramento municiaram a presidente com informações e permitiram a ela influenciar a formulação da política de proteção à infância no país (e, posteriormente, reivindicar os resultados da iniciativa⁶).

Apesar dos benefícios mencionados, a criação de unidades de assessoramento também implica custos aos presidentes. Por isso, desenvolvo um modelo teórico de decisão que detalha os ganhos e custos dessa estratégia. O modelo tem como elementos centrais custos de transação, presidentes, partidos e ministros. Argumento, então, que fatores ideológicos e institucionais associados à dinâmica da formulação da agenda presidencial importam para entender a decisão dos presidentes, na medida em que alteram a magnitude dos custos de transação envolvidos na opção de centralizar unidades de assessoramento na presidência.

O capítulo está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. Na próxima seção, discuto como a centralização de unidades de assessoramento tem sido abordada pelos estudos presidenciais e as limitações desses estudos para explicar a decisão dos presidentes sobre a mobilização de seus canais de informação. A terceira seção oferece uma definição conceitual das unidades de assessoramento e apresenta a sua evolução nos países latino-americanos aqui pesquisados. Na última seção, apresento o modelo teórico para explicar a decisão presidencial de centralizar unidades de assessoramento na presidência e apresento

⁴ Em 2009, a ex-presidente Bachelet enviou ao Congresso um projeto de lei de criação de um sistema proteção social e institucionalização do programa “*Chile Crece Contigo*”, que foi convertido na Lei 20.379/2009.

⁵ No parágrafo 4º da seção “*considerandos*” do Decreto 21/2014, a ex-presidente Bachelet relata a importância das recomendações do Conselho para a formulação do programa “*Chile Crece Contigo*”.

⁶ Em 2017, no discurso de celebração do aniversário de 10 anos do programa “*Chile Crece Contigo*”, Bachelet afirmou: “*recuerdo, como si fuera hoy, cuando en 2007 dimos el puntapié inicial de este programa, con toda la alegría y la certeza de que estábamos haciendo lo correcto para derrotar la desigualdad en los primeros años de vida*”. Disponível em: <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/chile-crece-contigo-celebra-10-anos-y-presidenta-bachelet-destaca-que-es-una-politica-correcta-para->

hipóteses explicativas e os possíveis mecanismos causais que conectam os fatores explicativos à decisão dos presidentes.

2.2 CENTRALIZAÇÃO, CONTROLE E INFLUÊNCIA: A PERSPECTIVA DOS ESTUDOS PRESIDENCIAIS

Na área de estudos presidenciais, a criação de UAPs tem sido compreendida no marco da discussão sobre a centralização decisória na presidência. A centralização consiste na criação de unidades na estrutura regimental da presidência, incorporando pessoas do poder executivo e de agências escolhidas pelos próprios presidentes, deslocando assim questões de políticas públicas para consideração, debate e resolução dos presidentes (MOE, 1993).

A outra face da centralização é a transferência de funções e responsabilidades do poder executivo mais amplo para a presidência (MOE, 1984, 1985, 1993, 2009; MOE, CALDWELL, 1994). Ou seja, ao invés de se infiltrarem nas agências para garantirem decisões alinhadas com as suas preferências, os presidentes podem deslocar o *locus* de autoridade de decisão para a presidência. O efeito disso é limitar o poder discricionário das agências e transferir poder de decisão para o presidente (MOE, 1993).

Na área de estudos presidenciais, as primeiras explicações baseadas nos pressupostos da teoria da escolha racional e do novo institucionalismo para a decisão presidencial de centralizar funções e responsabilidades na presidência argumentam que essa decisão é impulsionada pela busca contínua dos presidentes pelo controle sobre as estruturas do governo. A força motriz para essa busca é o interesse dos presidentes em obter uma liderança bem-sucedida, na medida em que, ao contrário dos legisladores, eles são responsabilizados pela opinião pública em praticamente todos os aspectos do desempenho nacional. Em jogo estariam a sua popularidade e legado histórico (MOE, 1993; MOE, CALDWELL, 1994).

A busca por uma liderança bem-sucedida implica aos presidentes serem vistos como líderes de fato, com controle total sobre o governo. Em outros termos, enquanto os presidentes, movidos por incentivos eleitorais que recompensam a gestão executiva coerente, devem mostrar que estão no controle, eles têm dificuldade em obter esse controle (MOE, 1993). No caso norte-americano, por exemplo, esse desafio é colocado pelo sistema de separação de poderes, contexto em que a burocracia é construída para ser isolada dos presidentes, e seus esforços para controlá-la tendem a ser resistidos (MOE, CALDWELL, 1994). Além disso, porque a

autoridade é dividida, os presidentes não podem confiar nos funcionários públicos para cumprir as suas ordens, na medida em que a lealdade desse público é disputada e há diversas regras de isolamento (MOE, CALDWELL, 1994). Trata-se, portanto, de um terreno desfavorável para o controle presidencial.

Assim, dada a busca por uma liderança forte e uma governança efetiva em um sistema que, em grande parte, está fora do controle presidencial, os presidentes procuram construir sua própria capacidade institucional, o que os leva a pressionarem pela construção de instituições unificadas, coordenadas e centralmente dirigidas que possam ser controladas de cima (MOE, 1993; MOE, CALDWELL, 1994). Através de seus poderes administrativos e de nomeação, os presidentes se dotam, então, de capacidade estrutural para o exercício da sua liderança, construindo instituições próprias sob seu controle direto.

Portanto, para essas primeiras explicações baseadas nos pressupostos da teoria da escolha racional e do novo institucionalismo, os presidentes centralizam unidades e funções essenciais em busca do controle sobre as estruturas do governo e de uma liderança eficaz. Entre as funções centralizadas estão, especialmente, aquelas que eles não podem exercer sozinhos como, por exemplo, deter *expertise* suficiente, em termos técnicos e políticos, para formularem políticas públicas coerentes e realizarem escolhas sábias em relação a elas (MOE, 1993).

Por sua vez, os estudos presidenciais mais recentes, baseados na análise dos custos de transação e orientados pela construção de proposições empiricamente testáveis, avançam essas explicações mostrando que os presidentes não centralizam implacavelmente a formulação de políticas no interesse de um maior controle, mas sim sob certas condições associadas à relação presidência-gabinete e às suas necessidades de informação (RUDALEVIGE, 2002)⁷. O ponto de partida desses trabalhos é o entendimento de que há um terreno comum em todo o ambiente institucional que os presidentes enfrentam no que se refere à formulação de políticas públicas: a necessidade contínua de informação (RUDALEVIGE, 2002).

A informação assegura aos presidentes a influência efetiva sobre os *outcomes* do governo e permite a eles “saberem quais soluções potenciais existem para determinados problemas, quais são os efeitos prováveis dessas soluções no mundo real e quais são as chances

⁷ Moe (2009) discute as transformações relacionadas ao alcance, poder e rigor analítico das principais teorias que orientam os estudos presidenciais.

de cada solução conquistar o apoio da opinião pública e do próprio eleitorado” (RUDALEVIGE, 2002, p. 11 *tradução minha*).

Nesse sentido, o lugar - ministério ou presidência - em que ocorre a formulação das políticas importa, pois influencia as informações que os presidentes recebem sobre as questões e opções disponíveis. Enquanto os ministérios proporcionam conhecimentos substantivos de especialistas, a equipe da presidência oferece *expertise* política e lealdade aos interesses do presidente. Dessa maneira, a escolha presidencial de como estruturar o processo de formulação de políticas afeta o escopo e a qualidade das informações que os presidentes recebem (RUDALEVIGE, 2002, 2005, 2009).

O fato de o presidente e o poder executivo que ele chefia muitas vezes divergirem estaria no cerne da estratégia de centralização, segundo os trabalhos mais recentes. Enquanto o *staff* presidencial compartilha as prioridades e pontos de vista do presidente, os membros do poder executivo mais amplo estão sob constrangimentos muito mais flexíveis. Cada órgão do poder executivo está cercado por uma diversidade de grupos de interesse orientados a influenciarem a decisão dos seus líderes, criticarem suas operações e buscarem informações sobre ações e planos futuros. Em outros termos, os ministérios e agências executivas atendem a vários mandantes - especialistas internos e externos ao governo e o próprio eleitorado, cujas pressões são canalizadas de forma direta ou através do Congresso (RUDALEVIGE, 2002).

Nesse contexto, os presidentes escolhem a fonte de informação que fornece a combinação ideal de confiabilidade e custo. Quanta mais barata (no sentido gerencial) a informação, melhor, desde que seja confiável. Como os ministérios podem ter sua própria linha de produção legislativa e, muitas vezes, políticas e programas em andamento, a otimização de custos nem sempre ditará o uso da centralização. Assim, os presidentes devem escolher se devem "*make or buy*" (fazer ou comprar) suas políticas (RUDALEVIGE, 2002). Cada uma dessas escolhas implica custos de transação diferentes. A centralização de uma equipe dedicada à formulação de políticas públicas tem vantagens, quando negociações que exigem altos custos de gerenciamento são feitas com frequência em uma determinada área setorial. Porém, também tem custos relacionados aos esforços de gestão de pessoal e, eventualmente, à qualidade do desenho final das políticas (RUDALEVIGE, 2002).

Portanto, a centralização é um instrumento que tem custos e benefícios, sendo mobilizado pelos presidentes de maneira contingente frente às suas necessidades de informação e negociação. Rudalevige (2002) mostra, a partir de dados originais de 400 proposições

legislativas entre 1949-1996, que certas condições associadas ao processo de formulação de políticas aumentam os benefícios da centralização, a saber: quando se trata de questões novas ou que atravessam diferentes ministérios, ou quando as questões de políticas públicas são menos complexas e técnicas, exigindo pouca experiência e conhecimento da burocracia dos ministérios para serem resolvidas (RUDALEVIGE, 2002).

2.2.1 Os estudos presidenciais sobre a América Latina

Os estudos presidenciais sobre a América Latina analisam as duas faces da centralização - a criação de unidades, bem como a transferência de funções e responsabilidades do poder executivo mais amplo para a presidência –, construindo proposições empiricamente testáveis que avançam em identificar em quais condições os presidentes utilizam uma ou outra estratégia.

Com base nos pressupostos da teoria da escolha racional e do novo institucionalismo, as pesquisas que examinam a criação de unidades na presidência argumentam que a centralização é motivada pela busca dos presidentes pelo controle político interno do poder executivo (COUTINHO, 2008; INÁCIO, 2012; INÁCIO, LLANOS, 2015, 2016; VIEIRA, 2017; MEJÍA-GUINAND, BOTERO, SOLANO, 2018). Esses trabalhos mensuram a centralização a partir do número de unidades criadas ou realocadas para a presidência (COUTINHO, 2008; INÁCIO, 2012; INÁCIO, LLANOS, 2016; VIEIRA, 2017; MEJÍA-GUINAND, BOTERO, SOLANO, 2018), e apresentam esforços para categorizá-las em unidades de *core*, *advisory* e *policy* (INÁCIO, LLANOS, 2015).

Essas pesquisas indicam que os problemas de coordenação e delegação dentro do poder executivo – que estão associados à formação de gabinetes multipartidários – são a principal ameaça para o efetivo controle do governo pelos presidentes latino-americanos (COUTINHO, 2008; INÁCIO 2012; INÁCIO, LLANOS 2015, 2016; VIEIRA, 2017; MEJÍA-GUINAND, BOTERO, SOLANO, 2018). Em outros termos, os governos de coalizão complexificam as condições de coordenação interna do poder executivo, especialmente quando são formados por partidos com plataformas de políticas distintas, orientadas por ideologias diferentes (COUTINHO, 2008, 2013; INÁCIO, 2012; INÁCIO, LLANOS, 2015; 2016).

A literatura sobre governos de coalizão mostra que essa rede complexa de agentes do mandante, formada, além da burocracia, por partidos aliados com preferências divergentes, expõe as lideranças executivas a riscos de perdas de agência (MARTIN, VANBERG, 2005;

2011). Embora aliados, os partidos que participam de uma coalizão estão engajados em um *mixed motive games* (MARTIN, VANBERG, 2005). De um lado, eles têm motivos para cooperarem com seus parceiros na busca por políticas públicas bem-sucedidas. De outro, enfrentam fortes incentivos para direcionarem as políticas de maneira a garantirem ganhos políticos ao seu partido e o apoio do seu eleitorado, independente dos interesses dos demais membros da coalizão.

Em países presidencialistas com governos de coalizão, as perdas de agências estão relacionadas aos conflitos internos no poder executivo, entre os membros da coalizão governista (INÁCIO, 2012; INÁCIO, LLANOS, 2015; 2016; VIEIRA, 2017; MEJÍA-GUINAND, BOTERO, SOLANO, 2018). Estudos sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro, por exemplo, sugerem que os ministros podem assumir um comportamento oportunista, explorando a assimetria de informação que desfrutam em relação ao presidente para perseguirem as preferências de seus partidos, com o objetivo de viabilizar a construção da reputação partidária e a projeção de novas lideranças (INÁCIO, 2012). Os riscos de perdas de agências, então, são maiores em governos multipartidários na medida em que também são maiores os incentivos para que os agentes tomem decisões contrárias (ou desviantes) aos interesses e preferências do presidente (VIEIRA, 2017).

Para gerenciarem de maneira efetiva a delegação, assegurando para si o controle político da burocracia pública, os presidentes centralizam unidades na presidência. A centralização é, então, uma solução para os problemas de controle, na medida em que é menos provável ocorrer oportunismo por parte dos agentes dos órgãos posicionados na presidência e são maiores os incentivos burocráticos à cooperação no âmbito da presidência (INÁCIO, 2012; VIEIRA, 2017).

Esses estudos também revelam outros fatores associados à criação de unidades na presidência: as reformas estruturais – centradas na redução do tamanho do Estado – também levam os presidentes a expandirem a presidência. Como Inácio e LLANOS (2016) mostram, os presidentes latino-americanos ampliaram a presidência para formularem e implementarem as reformas econômicas estruturais nas décadas de 1980 e 1990 com um grupo de assessores próximos, mitigando assim os custos redistributivos e as ameaças de veto que elas envolviam. Além disso, o pertencimento anterior do órgão (centralizado pelo presidente) à administração direta e a alternância partidária na presidência, também estão associados ao aumento do número de unidades centralizadas na presidência (VIEIRA, 2017).

As pesquisas que analisam a centralização como transferência de funções e responsabilidades para a presidência mensuram esse fenômeno a partir da autoria das iniciativas legislativas formuladas no interior do poder executivo (BATISTA, 2013, 2014). Seguindo Rudalevige (2002), esses trabalhos apontam que a centralização é impulsionada pela busca dos presidentes pela máxima influência sobre as decisões de políticas públicas (BATISTA, 2013, 2014).

Essa capacidade de influência é abalada quando presidentes e ministros apresentam preferências distantes, o que eleva os custos de transação associados à delegação da responsabilidade pela formulação de políticas públicas aos ministérios. Em outros termos, as propostas e informações produzidas nos ministérios tornam-se menos confiáveis nesse contexto de divergências de interesses e preferências (BATISTA, 2013).

Para ampliar a sua influência sobre as decisões do governo, os presidentes escolhem então transferir para a presidência a responsabilidade pela produção legislativa. Evidências indicam que a probabilidade de o presidente centralizar a produção de leis aumenta em 15% quando a distância de preferências entre ele e os ministros é alta (acima de 10 pontos) (BATISTA, 2013). Apesar das vantagens, essa estratégia envolve custos de transação relacionados, principalmente, à falta de conhecimento especializado do *staff* presidencial, o que pode aumentar a incerteza sobre os resultados das políticas formuladas na presidência (BATISTA, 2013)⁸. Por isso, a centralização é uma estratégia contingente, adotada pelos presidentes quando a maximização de informações confiáveis tem baixos custos de transação, o que ocorre quando o ministro e o presidente têm preferências divergentes, reduzindo a confiabilidade das informações produzidas no gabinete (BATISTA, 2013).

As pesquisas também apontam outros três fatores associados à transferência da produção legislativa para a presidência. Um deles é a institucionalização do órgão de apoio direto ao presidente, o que indica uma burocracia desenvolvida, leal e responsiva, que produz informações confiáveis independente do gabinete (LAMEIRÃO, 2011). Batista (2013) mostra que quanto maior a institucionalização desse órgão (mensurada a partir da quantidade de pessoal), menores são os custos de transação da centralização e, portanto, maiores são os incentivos para os presidentes substituírem os ministérios na formulação de políticas públicas.

⁸ Importante destacar que na América Latina os ministros e pessoas diretamente subordinadas a eles na hierarquia burocrática fornecem o conhecimento e a expertise necessários à formulação das políticas (STEIN, TOMMASI et al., 2007).

Outro fator é a multiplicidade de ministros envolvidos em uma decisão de políticas públicas, o que aumenta os custos para a tomada de decisão e os esforços para obtenção de acordos, sendo necessária a ação da presidência (BATISTA, 2013). O terceiro fator é a matéria das iniciativas legislativas – políticas que versam sobre matéria administrativa aumentam a probabilidade de centralização em 4%, indicando baixa confiabilidade e relevância das informações dos ministérios quando reorganizações administrativas estão em discussão (BATISTA, 2013).

Ainda, estudos mostram que a necessidade de *expertise* sobre as políticas, combinada com as exigências de lealdade e gestão da coalizão – em outros termos, “a necessidade de equilibrar os ganhos de agências e as perdas de informação” – têm impulsionado os presidentes a conferirem uma nova face à centralização da produção legislativa, marcada pela informalidade e transversalidade (SIAVELIS, 2016, p. 04, *tradução minha*). Essa estratégia consiste na mobilização de redes informais de assessores, ora posicionados na presidência, ora posicionados no gabinete, ora sem cargos formais, para os quais os presidentes delegam a responsabilidade pela formulação de proposições legislativa e negociação com as partes interessadas (SIAVELIS, 2014, 2016).

2.2.2 Limitações das teorias sobre a centralização

Como mostra a discussão anterior, apesar dos esforços de Inácio (2012) e Inácio e LLANOS (2015) de categorização das unidades centralizadas na presidência em *core*, *advisory* e *policy*, sabemos pouco sobre as condições que levam os presidentes a centralizarem cada um desses tipos de estrutura. As evidências mostram que há diferenças entre elas em relação a aspectos como a sua função, composição e duração. As unidades de coordenação (*core*), por exemplo, desempenham a função de controle *ex-ante* do executivo, sendo responsáveis pelo acompanhamento e integração das ações do governo nos níveis jurídico, administrativo e institucional (INÁCIO, 2012; INÁCIO, LLANOS, 2015).

Entre as unidades de coordenação, há aquelas que concentram a atribuição de revisar as proposições legislativas elaboradas no gabinete e realizar o controle das nomeações de alguns cargos do poder executivo (LAMEIRÃO, 2011; PRAÇA, FREITAS, HOEPERS, 2011). O papel dessas estruturas tem sido descrito como de “*gatekeeper*” no processo de formulação da agenda executiva (INÁCIO, LLANOS, 2015), na medida em que realizam o controle legal e

político-programático das proposições originadas no gabinete, reduzindo a ameaça de oportunismo ministerial decorrente das vantagens informacionais dos ministros (LAMEIRÃO, 2011; PRAÇA, FREITAS, HOEPERS, 2011)⁹.

Até o momento, entretanto, os trabalhos na área de estudos presidenciais analisam a centralização de unidades na presidência de forma agregada, desconsiderando as diferenças entre elas. Assim, sabemos poucos sobre as condições que levam os presidentes a centralizarem cada um desses tipos de estruturas, especialmente aquelas dedicadas a proverem aconselhamento aos presidentes, apesar das consequências que elas têm na tomada de decisão sobre políticas públicas e nos seus resultados. Por isso, defendo a importância de descompactar a análise da centralização decisória para compreender os fatores que moldam as decisões dos presidentes sobre a criação de unidades de assessoramento na presidência. Dessa forma, contribuo para o entendimento das razões por trás da decisão dos presidentes sobre os seus canais de informação, qualificando o debate sobre o uso das prerrogativas administrativas presidenciais e contribuindo para o avanço teórico da agenda de pesquisa sobre a centralização decisória.

O primeiro passo para a análise desagregada da centralização decisória consiste em definir os limites e atributos das unidades de assessoramento presidencial, construindo um modelo analítico-conceitual das UAPs. Na próxima seção, esse passo é detalhado.

2.3 AS UNIDADES DE ASSESSORAMENTO: DEFINIÇÃO CONCEITUAL

As unidades de assessoramento são estruturas formais, com duração geralmente indefinida, criadas mediante decisão normativa dos presidentes, apresentando configuração colegiada e subordinação direta aos executivos. São voltadas à produção e ao compartilhamento de informações sobre temas específicos relacionados às diferentes áreas de políticas públicas da administração nacional para prover subsídios a tomada de decisão presidencial.

Nos países aqui pesquisados, essas unidades apresentam diferentes denominações, sendo chamadas, por exemplo, de *Comités*, *Comisiones* e *Consejos* na Colômbia, *Oficinas*,

⁹ Nos países aqui pesquisados, tais unidades são: a Casa Civil no Brasil, a *Secretaria Legal y Técnica* na Argentina, a *Secretaria Jurídica de la Presidencia* na Colômbia, a *Secretaria General de la Presidencia* (SEGPRES) no Chile, a *Consejería Jurídica del Ejecutivo* no México e o *Consejo de Ministros* no Uruguai.

Consejos e Comisiones no México, Grupos de Trabalho, Conselhos e Comitês no Brasil, *Unidades, Consejos e Comisiones* na Argentina, *Consejos e Comisiones* no Chile e *Gabinetes, Grupos de Trabajo, Comisiones e Consejos* no Uruguai.¹⁰

2.3.1 Atributos

Apesar das diferentes nomenclaturas, essas estruturas compartilham quatro atributos relativos à sua função consultiva, configuração e subordinação, sendo eles:

Função Consultiva: a primeira característica dessas unidades é a sua função informacional relativa à produção e ao compartilhamento de informações com os presidentes sobre diversas áreas setoriais, promovendo o assessoramento presidencial em matéria de políticas públicas. Esse atributo é fundamental para diferenciar as unidades aqui estudadas de outras estruturas colegiadas com função deliberativa, por exemplo.

Além da função consultiva, algumas unidades acumulam outras competências como coordenar a implementação das políticas, monitorar os resultados produzidos por elas e zelar pela adequação das políticas aos princípios previstos nos instrumentos norteadores das diversas áreas setoriais a nível nacional.

Vinculação direta à presidência: a segunda característica definidora das unidades de assessoramento é a sua localização na estrutura regimental dos órgãos da presidência e, portanto, a sua integração ao órgão de cúpula, o que as diferencia daquelas unidades criadas no âmbito dos ministérios. Essa característica também sinaliza a concentração de funções e poderes na presidência, retirando-os da competência dos ministérios e do controle político parlamentar.

Criação pelos presidentes: as unidades de assessoramento não são previstas constitucionalmente¹¹. A prerrogativa de criação dessas instâncias é legalmente assegurada aos

¹⁰ Apesar das diferentes denominações, essas estruturas compartilham os quatro atributos que caracterizam as UAPs, ou seja, elas têm função consultiva e configuração colegiada, são diretamente subordinadas aos presidentes criadas por eles.

¹¹ Em países como o Brasil, México e Uruguai, as UAPs podem ser criadas por meio de projetos de lei que são submetidos à aprovação do poder legislativo. Nesses países, o processo de tramitação no Congresso permite, então, aos deputados introduzirem alterações no texto do projeto de lei, modificando a composição e a função das

presidentes em todos os países aqui analisados, que podem criá-las utilizando instrumentos como projetos leis, decretos, resoluções e *acuerdos*. Essa prerrogativa concede aos presidentes agência na criação das unidades.

Esse atributo é fundamental para também diferenciar as unidades aqui estudadas de outras estruturas consultivas previstas constitucionalmente como, no caso do Brasil, o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, ambos previstos pela Constituição de 1988 (Arts. 89 e 91), e o *Consejo de Seguridad Nacional* no Chile, previsto pela Constituição de 1980 (Art. 106).

Configuração colegiada: a quarta característica das unidades de assessoramento é a sua configuração estrutural marcada pela junção de atores de diferentes especialidades em equipes multidisciplinares focadas em temas específicos, lideradas por um coordenador responsável por presidir os trabalhos e apoiadas administrativamente por uma secretaria. A composição, estrutura e atribuição das unidades mudam com frequência e o poder decisório é distribuído entre os membros da equipe.

Vale destacar que essa característica distingue as unidades de assessoramento dos ministérios e demais órgãos da presidência, que apresentam uma configuração burocrática profissional e divisionalizada, com uma hierarquia claramente definida (muitas vezes baseada na autoridade de natureza profissional), processos de trabalho padronizados por meio de regras e regulamentos e delegação de poderes decisórios para divisões baseadas em áreas políticas. As divisões, por sua vez, se tornam responsáveis por suas próprias estruturas e funções operacionais, e são coordenadas pelo topo por meio, principalmente, de mecanismos de padronização de *outputs* e de um sistema de controle de desempenho (MINTZBERG, 1979).

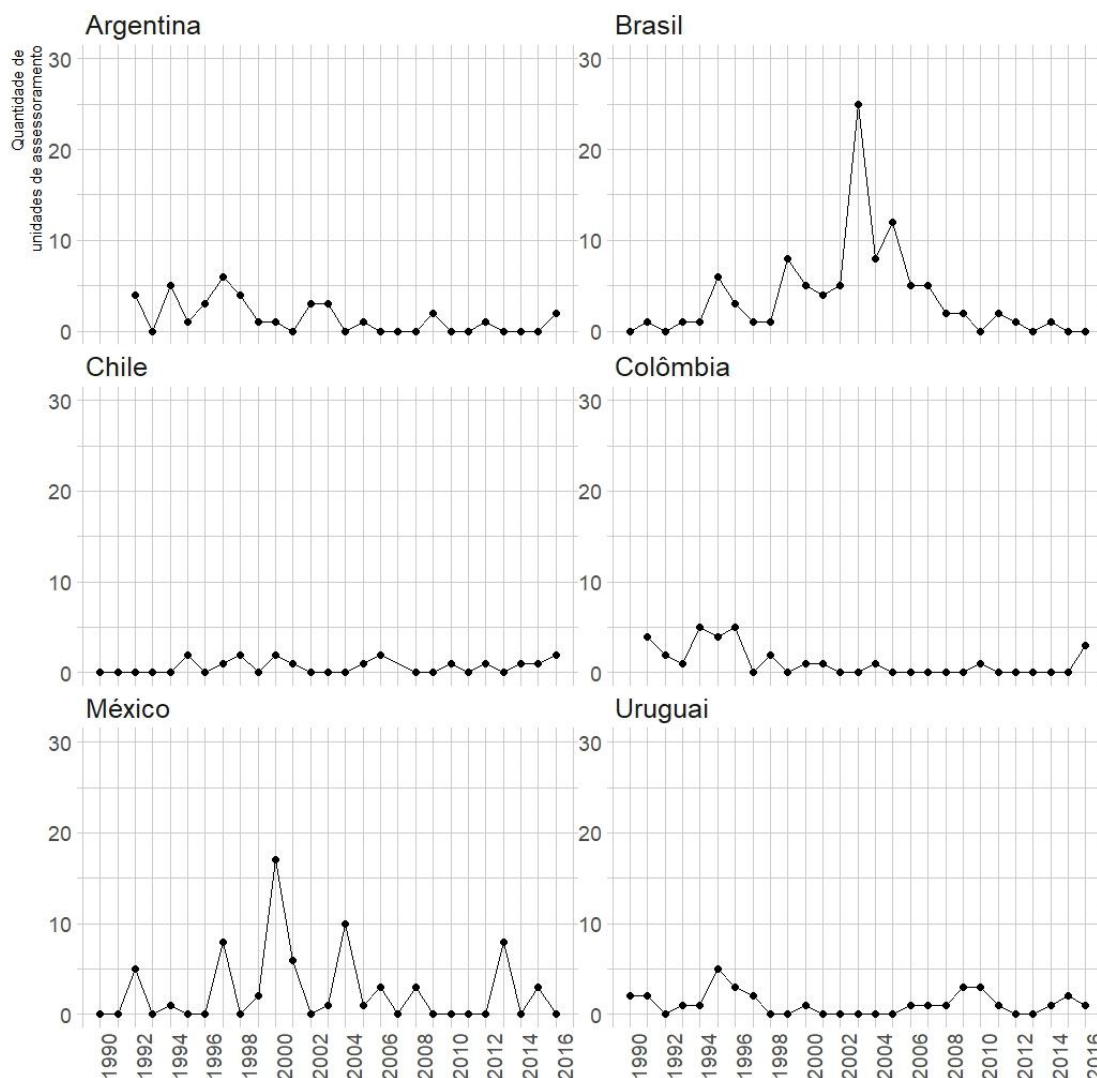
2.3.2 A evolução das unidades de assessoramento na América Latina

No período de 28 anos aqui estudado (1988 a 2016), foram identificadas 260 unidades de assessoramento no total, criadas em 39 administrações nos seis países pesquisados. A criação de UAPs é uma estratégia observada em todos os países, com maior concentração no Brasil (99), seguido pelo México (73) e Argentina (38). O Chile (20), a Colômbia (30) e o Uruguai

estruturas e, inclusive, criando novas. Nesse sentido, é importante esclarecer que as UAPs aqui consideradas são resultantes da iniciativa dos presidentes. Nesses três países, no entanto, algumas características dessas unidades associadas à sua composição podem ter sofrido alterações ao longo da tramitação nas casas legislativas.

(32) são os países que apresentam as menores quantidades de unidades. O Gráfico 1 mostra a distribuição das UAPs por país e ano, demonstrando a trajetória da sua criação em cada país, com maior oscilação no Brasil e México.

Gráfico 1 - Evolução das unidades de assessoramento por país e ano – 1988-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados das Unidades de Assessoramento Presidencial (2024).

2.3.3 Modelo teórico de tomada de decisão presidencial

Nesta seção, desenvolvo um modelo teórico de tomada de decisão presidencial que tem como elementos centrais: custos de transação, presidentes, ministros e partidos. Esse modelo avança ao oferecer respostas para a decisão presidencial de centralizar unidades de

assessoramento, permitindo a derivação de hipóteses explicativas e iluminando aspectos da dinâmica interna do poder executivo em contextos de governos multipartidários e unipartidários.

2.3.4 Informação: a necessidade essencial dos presidentes

A informação reduz a incerteza nas negociações em que os presidentes se envolvem – seja com o gabinete, os grupos de interesse, os governos estaduais ou os organismos internacionais (DICKINSON, 2005). Ela também permite a eles tomarem decisões que não prejudiquem suas fontes de poder e reputação (NORMAN, 1970; DICKINSON, 2005; ARAYA, 2012), o que pode ocorrer porque, em virtude de diferentes papéis e pontos de vista institucionais, os presidentes e seus interlocutores geralmente negociam a partir de objetivos diferentes (e na maioria das vezes concorrentes) e em condições de racionalidade limitada, ou seja, nenhum participante está inteiramente certo de sua estratégia de negociação ideal (SIMON 1976; WILLIAMSON 1985). Ela garante aos presidentes a conservação de seus direitos de decisão, a realização de escolhas sobre políticas públicas e a influência sobre o processo decisório (NEUSTADT, 1961; KOWERT, 2002; RUDALEVIGE 2002, 2005, 2009).

Essa necessidade essencial pode ser atendida por diferentes canais. Os presidentes podem optar por contarem unicamente com os ministros e a burocracia dos ministérios como suas fontes de informação. Também podem optar por receberem informações de unidades de assessoramento centralizadas na presidência. Para fins de simplificação, proponho assumir que essa escolha é restrita a duas opções discretas e que os presidentes somente podem tentar uma ação ou outra, não as duas conjuntamente. Certamente, no mundo real, os presidentes combinam ambas as ações de forma paralela ou sequencial, ou ainda atribuem mais peso a uma em detrimento da outra.

Para ilustrar, retomemos o exemplo da ex-presidente Michelle Bachelet (2006-2010) na formulação da política de proteção à infância no Chile. Ela poderia decidir sobre essa política com base nas informações repassadas pelos ministros e pelos burocratas das pastas cujas áreas de competência estão relacionadas à temática da infância - saúde, educação, mulher, trabalho, planejamento, fazenda, habitação e justiça¹² – ou tomar decisões a partir de informações

¹² De acordo com o Decreto 72/2006, esses foram os ministérios envolvidos no processo de formulação da política de proteção à infância no Chile.

fornecidas por unidades de assessoramento centralizadas na presidência. Sabemos que a ex-presidente Bachelet escolheu a segunda opção.

Com base na abordagem dos custos de transação (RUDALEVIGE, 2002), assumo que cada uma das opções tem vantagens e custos e que os presidentes escolhem aquela que potencializa as vantagens e reduz os custos de transação¹³. Em termos práticos, os custos da centralização de unidades de assessoramento dizem respeito à seleção dos membros das unidades, aos recursos financeiros¹⁴ e ao esforço gerencial necessário para garantir o andamento dos trabalhos. Esses custos são ainda maiores quando o tempo para a tomada de decisão é curto e a matéria é complexa e técnica. Em consequência, os custos também se referem ao risco implícito de os executivos não conseguirem reunir a *expertise* suficiente para preservar seus direitos de decisão sobre questões importantes da administração nacional (RUDALEVIGE, 2002).

Por outro lado, a principal vantagem da centralização é a obtenção de informação confiável e a possibilidade de descontar vieses ou confirmá-los¹⁵. A depender da composição dessas unidades, os presidentes podem promover a concorrência genuína de ideias e descontar os vieses da informação repassada pelo gabinete, ou promover a unanimidade e a concordância de ideias e confirmar seus próprios vieses¹⁶, preservando em ambos os casos seus direitos de decisão (RUDALEVIGE, 2009).

A principal vantagem da opção de receber informações dos ministros e da burocracia reside na *expertise* política e técnica envolvida na informação recebida. A equipe do gabinete, geralmente, é composta por especialistas e burocratas com conhecimento substantivo e preciso das opções de políticas disponíveis e seus *outcomes* (RUDALEVIGE, 2002). Por outro lado, os custos de transação dessa opção se devem ao fato que, a depender do perfil do presidente e da

¹³ Esses custos dizem respeito aos recursos que os presidentes devem gastar para determinar o valor real dos bens que estão sendo intercambiados e o que deve ser gasto para fazer cumprir os detalhes de cada negociação (NORTH 1990; COASE, 1937; EPSTEIN, O'HALLORAN 1999; MILLER, MOE 1986).

¹⁴ Tais gastos não se referem à remuneração da equipe, mas aos gastos administrativo e de logística para o cumprimento da função de assessoramento.

¹⁵ Esse fenômeno é reconhecido na literatura como *groupthink* e ocorre quando os indivíduos dentro de grupos coesos buscam a unanimidade ou concordância de tal forma que deixam de realizar de maneira vigilante as tarefas da tomada de decisão (JANIS, 1972). Janis (1972) aponta que a presença do pensamento grupal durante o processo de tomada de decisão eleva os riscos de falhas nas políticas públicas.

¹⁶ Inácio e Tumelero (2020) discutem um caso de estratégia de assessoramento dedicada a confirmar os vieses presidenciais. Para saber mais, ver: [¿Quién le asesora a Bolsonaro?](#) El Telégrafo. Publicado em 31 de agosto de 2020.

sua estratégia de formação do gabinete, os ministros podem ter preferências divergentes das suas, de maneira que nem todas as soluções existentes sobre determinada matéria e os efeitos prováveis dessas soluções serão compartilhados com os executivos. Há uma assimetria de informação na relação entre presidentes e gabinete, na medida em que os ministros e burocratas têm condições de conhecerem o “*level of slack*”, enquanto os presidentes não (MOE, 1984).

Além disso, os ministérios não são atores unitários. A sua burocracia é dotada, geralmente, de especialistas em políticas altamente qualificados e os presidentes delegam poder para garantir essa *expertise* na formulação e implementação das políticas (HUBER, MCCARTY, 2004; HUBER, SHIPAN, 2002; 2006)¹⁷. Essas competências e conhecimentos de que os burocratas desfrutam criam a possibilidade de eles usurparem os direitos de decisão dos presidentes no processo de formulação e implementação das políticas (HUBER, MCCARTY, 2004). Além disso, a burocracia tem preferências políticas (CLINTON, LEWIS, 2008) e busca mover os resultados das políticas o mais próximo do seu ponto ideal (WEINGAST, MORAN, 1983; EPSTEIN, O’HALLORAN, 1999; HUBER, SHIPAN, 2002). Isso implica que os ministérios podem ter uma burocracia distante das preferências dos próprios ministros e dos presidentes, não disposta a compartilhar informações sobre as políticas e seus resultados, o que contribui para aprofundar o cenário de informação incompleta em que os executivos estão inseridos.

Conforme discuto a seguir, cinco fatores alteram a magnitude das vantagens e custos de transação desses canais de informação.

2.4 FATORES DETERMINANTES PARA A MAGNITUDE DAS VANTAGENS E CUSTOS DE TRANSAÇÃO

2.4.1 Preferências políticas e saliência das áreas de políticas públicas

¹⁷ No entanto, uma vez que delegam, os presidentes enfrentam a perda potencial de controle sobre as questões delegadas. Esse conflito potencial entre o valor da *expertise* burocrática, por um lado, e o desejo de controle político, por outro, é a tensão central subjacente às teorias contemporâneas de delegação dos políticos aos burocratas (HUBER, MCCARTY, 2004).

O primeiro fator é o conflito de preferências entre o presidente e os seus agentes. Conforme as evidências da literatura sinalizam, esse fator afeta qualquer forma assumida pela centralização, seja ela de funções ou unidades (RUDALEVIGE, 2002; BASTISTA, 2013; VIEIRA, 2017; TUMELERO, 2019). Essa divergência tende a ocorrer quando o partidos do presidente e o partido dos ministros são diferentes, ou ainda quando os grupos de interesse vinculados aos ministérios e ao presidente têm interesses divergentes. Nessas situações, os ministros são responsivos a múltiplos mandantes - aos seus partidos e ao presidente – e, como a implementação de políticas públicas discrepantes dos compromissos firmados pelos partidos com suas bases eleitorais e grupos de interesses pode prejudicar a reputação das siglas, os ministros são mais suscetíveis de favorecer as opções/soluções de políticas públicas que são alinhadas às preferências de seus partidos em detrimento das preferências do presidente (MARTIN, VANBERG, 2005, 2011).

Com base na abordagem dos custos de transação, entendo que a distância de preferências entre presidentes e ministros em relação às áreas de políticas públicas dos ministérios aumenta os custos da opção de receber informações do gabinete. Quando há divergência de preferências, há interesses conflitantes no processo de negociação. Logo, a estratégia de assessoramento baseada no recebimento de informações dos ministérios implica aos presidentes maior exposição a informações enviesadas sobre as opções em discussão. Nesse cenário, os presidentes teriam mais incentivos para mobilizar UAPs como meio para descontarem os vieses de seus aliados.

Assim, é esperado que:

H1. Quanto maior a distância de preferências entre presidente e ministros, maior será a probabilidade de o presidente centralizar UAPs na presidência.

No entanto, sabemos que em cenários de conflito de preferências com ministros, os presidentes centralizam a formulação de políticas na presidência (BATISTA, 2013, 2014), monitoram seus aliados e a burocracia por meio da politização, supervisionando indiretamente a produção legislativa no âmbito do gabinete e das agências burocráticas (BORGES, COELHO, 2015; LAMOUNIER, 2018). Além disso, eles usam seus poderes administrativos para modificar a estrutura organizacional da administração pública, criando escritórios como, no

caso da Colômbia, o Departamento Administrativo da Presidência (DAPRE), substituindo as funções de algumas pastas e recuperando o controle presidencial de áreas políticas centrais (MEJÍA-GUINAND, BOTERO, 2017). Em casos específicos, como a Colômbia e o Uruguai, os presidentes têm a possibilidade de monitorar os ministros durante o processo de formulação de políticas por meio de órgãos como o Departamento Nacional de Planejamento (DNP) e o Ministério das Finanças (MEJÍA-GUINAND, BOTERO, 2017; CHASQUETTI, BUQUET, 2018a).

Ainda, os presidentes podem nomear ministros apartidários antecipando os riscos de perdas de agência inerentes à delegação da autoridade de produção de políticas para os ministros do gabinete (MARTINEZ-GALLARDO, SCHLEITER, 2014). E eles têm considerável margem de manobra para demitir os ministros, já que em regimes presidencialistas a duração do governo é independente da duração do gabinete. Em última instância, portanto, os presidentes podem usar sua autoridade de nomeação para substituir os ministros e, assim, mitigarem vieses e contornarem a desconfiança das informações repassadas por esses agentes.

No entanto, sabemos que a demissão é uma opção com elevados custos políticos para os presidentes¹⁸, adotada, principalmente em contexto de escândalos envolvendo ministros (CARMELO, PEREZ-LIÑÁN, 2013) e choques externos, com o objetivo de acomodar o governo às mudanças nas circunstâncias políticas (MARTINEZ-GALLARDO, 2014). Também sabemos que presidentes fracos (com baixa autoridade formal e baixo apoio político e popularidade) são mais propensos a usarem esse recurso estratégico (MARTINEZ-GALLARDO, 2014).

Considerando, então, que os presidentes podem antecipar os efeitos da divergência de preferências com os ministros, lidando com eles por meio de seus poderes administrativos e de nomeação, sustento que em condições específicas a distância de preferências produziria maiores incentivos para os presidentes centralizarem unidades de assessoramento na presidência: quando políticas públicas salientes para a agenda presidencial estão sob o comando de um

¹⁸ Segundo Scartascini (2010), mudanças frequentes no gabinete levam a alta instabilidade das políticas, ao baixo acúmulo de experiência e, portanto, a políticas de baixa qualidade. Quando a rotatividade é alta, os ministros não têm tempo e incentivos para acumular experiência. Esses incentivos “negativos”, geralmente, chegam aos níveis mais baixos da burocracia. Amorim Neto e Borsani (2004), por sua vez, mostram que a estabilidade do gabinete (baixa rotatividade ministerial) conduz à estabilidade da política fiscal, por exemplo, implicando maior capacidade de controlar despesas e alcançar o equilíbrio fiscal.

ministro ideologicamente distante do presidente. Essas condições intensificariam os incentivos para a centralização de unidades de assessoramento.

A saliência diz respeito à importância atribuída pela agenda presidencial a determinada questão ou, em outros termos, a maior atenção dada a uma área de políticas públicas em detrimento de outra (LAYER, 2001). Na competição política, ela é importante porque, geralmente, os atores prestam mais atenção às posições sobre questões que consideram mais salientes (LAYER, 2001). Estudos mostram, por exemplo, que a saliência de uma área de políticas públicas para os executivos determina suas decisões acerca de alocação orçamentária (HUMPHREYS, GARRY, 2000).

Em cenários em que há baixa divergência de preferências sobre determinada questão, as diferenças na importância atribuída à questão fornecem a distinção crucial entre os diferentes atores políticos. Nesses casos, as diferenças de importância e não de posição tendem a condicionar as decisões políticas (LAYER, 2001). Por outro lado, se houver divergências significativas entre os atores em relação às suas posições, e o espaço político for restrito (ou seja, os resultados em uma dimensão política restringem os resultados potenciais em outra), então as decisões de um ator serão uma função complexa da saliência relativa atribuída por ele à questão política e suas preferências políticas (HUMPHREY, GARRY, 2000).

Soma-se a isso as evidências de que as pastas ministeriais, cujas áreas de competência são salientes para a agenda presidencial, acabam, eventualmente, comandadas por ministros distantes dos presidentes. Os estudos sobre alocação de portfólios apontam que os presidentes exercem poder discricionário sobre as nomeações em ministérios politicamente estratégicos como aqueles responsáveis pela gestão e execução das políticas econômico-financeiras (ministério das finanças, da economia, da justiça e da defesa) (INÁCIO, REZENDE, 2015; MEJÍA-GUINAND, BOTERO, 2017; CHASQUETTI, BUQUET, 2018a; PALLOTI, CAVALCANTE, 2018). Entretanto, nem sempre os ministérios importantes para a agenda presidencial são mantidos sob o controle do presidente e seu partido.

No Brasil, por exemplo, durante a administração do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, ministérios técnicos e com histórico de ministros não-partidários (como Fazenda e Relações Exteriores) foram postos na mesa de negociação da coalizão (INÁCIO, REZENDE, 2015). Ainda, presidentes fracos – aqueles sem maioria no congresso ou baixos níveis de popularidade – distribuem pastas importantes para sua agenda a outros partidos a fim de ganhar apoio político no parlamento (MEJÍA-GUINAND, BOTERO, 2018).

Argumento, então, que a saliência das áreas de competência dos ministérios para a agenda presidencial interage com o conflito de preferências entre presidente e ministros, intensificando os incentivos para a centralização de unidades de assessoramento na presidência. Dessa forma, a distância de preferências junto à saliência pode induzir a decisão executiva de centralizar UAPs como forma de assegurar o acompanhamento próximo de questões importantes para a agenda do presidente que estão sob o comando de ministros distantes.

Assim, quanto maior a distância de preferências entre presidente e ministros em relação à determinada área de políticas públicas e maior a saliência dessa área para a agenda presidencial, maior será o incentivo para a criação de unidades de assessoramento na presidência. Por outro lado, quanto menor a distância de preferências entre presidente e ministros em relação à determinada área de políticas públicas e menor a saliência dessa área para a agenda presidencial, menor será o incentivo para a criação de UAPs na presidência.

A necessidade de descontar os vieses da informação originada no gabinete, ou de confirmar os próprios vieses presidenciais, é o mecanismo através do qual a distância de preferências impacta a decisão presidencial de centralizar unidades de assessoramento na presidência. Já a necessidade de priorização dos presidentes (atores cujo tempo e atenção são escassos) é o mecanismo por meio do qual a saliência afeta a decisão presidencial de centralizar unidades de assessoramento, operando como um parâmetro de priorização na tomada de decisão executiva sobre qual área acompanhar com maior proximidade.

Assim, é esperado que:

H2. Quanto mais saliente for a área de políticas públicas do ministério para a agenda presidencial, maior será a probabilidade de o presidente centralizar UAPs na presidência.

H3. Quanto maior a distância de preferências entre o presidente e o ministro e maior a saliência da área de competência do ministério para a agenda presidencial, maior será a probabilidade de o presidente centralizar UAPs na presidência.

2.4.2 Constrangimentos institucionais

Em todos os países aqui pesquisados, os presidentes são investidos com poderes administrativos constitucionais. Esses poderes concedem agência aos presidentes na definição da estrutura organizacional do governo, veículo por meio do qual eles podem perseguir seus interesses e centralizar unidades na presidência (MOE, 1993). A literatura sobre a presidência dos Estados Unidos demonstra a importância dessas prerrogativas administrativas para que os presidentes superem conflitos entre poderes e divergências políticas com as burocracias. Ela fornece evidências de que os presidentes, que nos Estados Unidos não têm poder para iniciar legislação, recorrem a ferramentas administrativas para exercerem influência sobre o processo de formulação de políticas (MOE, 1993; MOE, HOWELL, 1999; RUDALEVIGE, 2002; RUDALEVIGE, LEWIS, 2005; LEWIS, 2008; HOWELL, 2003).

Por seu turno, a literatura sobre o presidencialismo latino-americano concentrou sua atenção nas prerrogativas constitucionais dos presidentes no processo legislativo, mostrando que os executivos da região são investidos com amplos poderes legislativos ativos e reativos que permitem a eles alcançarem o sucesso legislativo e os seus objetivos políticos (SHUGART, CAREY, 1998; SIAVELIS, 2002; NEGRETTO, 2019). Trabalhos recentes, no entanto, destacam que o uso das prerrogativas administrativas pelos presidentes latino-americanos constitui um campo de pesquisa inexplorado, apesar das evidências de que uma parte substancial da agenda política dos presidentes da região é executada por meio de decretos administrativos, que possibilitam a implementação de leis e o estabelecimento da organização e funcionamento do poder executivo e das burocracias (INÁCIO, RECCH, 2020; INÁCIO, RECCH, VALENCIA, 2023).

Essas pesquisas mostram que, diferente dos Estados Unidos, na América Latina as prerrogativas administrativas presidenciais são reguladas constitucionalmente em países como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru (INÁCIO, RECCH, VALENCIA, 2023). Essa regulamentação varia entre os países e ao longo do tempo. Em alguns deles, as disposições constitucionais definem quais áreas de políticas e decisões podem ser executadas pela ação direta do executivo. Em outros, o grau de poder unilateral que a decisão administrativa concede ao executivo varia: enquanto em alguns países os presidentes podem emitir decretos administrativos por conta própria, em outros é necessária a assinatura de membros do gabinete, como o ministro responsável pela sua área de competência ou o chefe de gabinete.

A terceira variação diz respeito ao controle das decisões administrativas presidenciais, especialmente quem controla o exercício desses poderes. Inácio, Recch e Valencia (2021) mostram que várias instituições estão envolvidas no processo em cada país. Na Argentina, é o Auditor Geral da Nação; no Brasil, o Congresso e o Supremo Tribunal Federal; no Chile, o Tribunal Constitucional; na Colômbia, o Conselho de Estado. Esses arranjos apontam que os poderes administrativos dos presidentes não são ilimitados e estão sujeitos ao controle de diferentes instituições políticas, o que certamente impacta o cálculo presidencial sobre o risco de suas decisões serem revertidas (INÁCIO, RECCH, VALENCIA, 2023).

Assim, o exercício discricionário das prerrogativas administrativas presidenciais está sujeito a diferentes graus de constrangimentos institucionais em virtude dos mecanismos de controle dos atos executivos. Esses mecanismos estruturam incentivos e constrangimentos na interação dos presidentes com seus ministros, o que impacta a atitude e comportamento dos presidentes vis-à-vis a presença de outras regras (NORTH, 1990; ACEMOGLU et al., 2005; VOIGT, 2013). Assim, argumento que o segundo fator que altera a magnitude das vantagens e custos de transação envolvidos na escolha presidencial de centralizar unidades de assessoramento diz respeito aos constrangimentos institucionais ao exercício discricionário das prerrogativas administrativas dos presidentes.

O primeiro mecanismo diz respeito à exigência legal de controle dos atos executivos em matéria administrativa. Nos países pesquisados, ele apresenta variação tanto em termos da sua exigência quanto dos atores qualificados para executá-lo. Nos seis países analisados, os presidentes possuem iniciativa exclusiva em questões relacionadas à estrutura administrativa do governo central¹⁹. Contudo, essa prerrogativa difere entre os países em relação ao tipo de instrumento utilizado e aos mecanismos institucionais de controle disponíveis. O Quadro 1 compara a base constitucional das prerrogativas administrativas, os mecanismos de controle desses poderes e a capacidade do Congresso de vetá-las.

Na Argentina, as unidades de assessoramento são criadas através de decretos de delegação legislativa, instrumentos que podem ditar matérias de administração ou de emergência pública (Art. 76 da Constituição de 1994), e devem ser revistos e aprovados pela Comissão Bicameral Permanente de Trâmite Legislativo, instância que tem a competência de

¹⁹ No Chile, por exemplo, a prerrogativa de iniciativa exclusiva se estende ainda às matérias relativas à divisão política ou administrativa do país, conforme previsto no Art. 62 da Constituição de 1980.

se pronunciar sobre os decretos delegados e cuja composição respeita a proporção de representações partidárias de cada Casa Legislativa (Arts. 99 da Constituição de 1994 e Art. 1º da Lei 26.122/2006)²⁰.

Os decretos delegados devem ser submetidos à apreciação da comissão no prazo de 10 dias (Art. 12 da Lei 26.122/2006). A comissão tem, então, mais 10 dias para se pronunciar sobre a validade ou invalidade do decreto e submeter seu parecer ao plenário de cada casa legislativa (Art. 19 da Lei 26.122/2006). Esse parecer deve abordar a origem formal e a adequação da norma ao objeto e às bases da delegação, bem como ao prazo fixado para seu exercício²¹. É importante mencionar que as casas legislativas não podem introduzir alterações, acréscimos ou supressões no texto do decreto, devendo se limitar a aceitá-lo ou rejeitá-lo pelo voto da maioria absoluta dos membros presentes (Art. 23 da Lei 26.122/2006). A rejeição do decreto pelo plenário de ambas as câmaras implica a sua revogação (Art. 24 da Lei 26.122/2006). Dessa maneira, basta que uma das duas câmaras o aprove para que ele possa permanecer vigente (Lei 26.122/2006).

Após a promulgação da Constituição em 1994, o controle legislativo sobre os decretos delegados foi estabelecido apenas em 2002, com a criação da Comissão Bicameral. A definição final desse procedimento, delegada pelo Constituinte a uma lei complementar, foi concluída apenas em 2006, por meio da Lei 26.122/2006. Assim, entre 1994 e 2006, o Congresso argentino não exerceu controle sobre os decretos delegados editados pelos presidentes (SANTIAGO, 2019).

²⁰ Criada em janeiro de 2002, a instância foi composta inicialmente por seis deputados e seis senadores, eleitos por ambas as Casas, respeitando a pluralidade de representação política das Câmaras (Lei 25.561/2002). O Presidente da Comissão era nomeado a partir da proposta do bloco político de oposição com maior número de legisladores no Congresso. Em 2006, o seu nome foi alterado, passando a ser Comissão Bicameral Permanente, e a sua composição foi alterada, passando a contar com oito deputados e oito senadores, nomeados pelos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado a partir da proposta dos blocos parlamentares, respeitada a proporção das representações políticas (Lei 26.122/2006).

²¹ Para emitir o parecer, a Comissão Bicameral poderá consultar as comissões permanentes das Casas Legislativas competentes em função da matéria (Lei 26.122/2006, Art. 13).

Quadro 1. Instrumentos legais de criação das UAPs e mecanismos de controle

País	Instrumentos legais	Legislação	Mecanismos de controle	Legislação	Capacidade de veto do Congresso
Argentina	<i>Decretos de delegación legislativa</i>	Constituição 1994, Art 99 Lei 26.122/2006, Art. 1º	- <i>Auditoría General de la Nación</i> - <i>Congreso - Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo</i>	Constituição 1994, Art 85 Lei 26.122/2006, Art. 2º	Maioria absoluta
Brasil	<i>Decretos autônomos</i>	Constituição 1988, Art. 84	- <i>Congresso Nacional</i>	Constituição 1988, Art. 49	Maioria simples
	<i>Projetos de lei</i>	Constituição 1988, Art. 64	- <i>Congresso Nacional</i>	Constituição 1988, Art. 64	Maioria simples
	<i>Medidas provisórias</i>	Constituição 1988, Art. 62	- <i>Congresso Nacional</i>	Constituição 1988, Art. 62	Maioria simples
Chile	<i>Decreto reglamentario</i>	Constituição 1980, Arts. 32 e 35	- <i>Controladora Geral da República</i> - <i>Tribunal Constitucional</i>	Constituição 1980, Arts.93, 98, 99	-
Colômbia	<i>Decreto reglamentario</i>	Constituição 1991, Art. 189	- <i>Consejo de Estado</i> - <i>Congreso</i>	Constituição 1991, Art. 23, Art. 178 Lei 5 de 1992, Art 117	Maioria simples
México	<i>Decretos</i>	Constituição 1917, Art. 92	- <i>Congreso</i>	Constituição 1917, Art. 72	Maioria absoluta
	<i>Acuerdos</i>	Constituição 1917, Art. 92	- <i>Comisión Federal de Mejora Regulatoria</i>	Lei Federal de Procedimentos Administrativos, Art. 69-E	-
Uruguai	<i>Decretos</i>	Constituição de 1991, Art. 179	- <i>Comisión Nacional del Servicio Civil</i>	Lei 15.757/1985, Art. 7º	-
	<i>Resoluciones</i>	Constituição de 1991, Art. 168	- <i>Comisión Nacional del Servicio Civil</i>	Lei 15.757/1985, Art. 7º	-
	<i>Leyes</i>	Constituição de 1991, Art. 168	- <i>Comisión Nacional del Servicio Civil</i> - <i>Congreso</i>	Constituição de 1991, Art. 133 Regulamento da Câmara de Representantes, Art. 138	3/5 dos presentes de cada uma das Câmaras reunidas em Assembleia Geral

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

No Brasil, as UAPs podem ser criadas por meio de três instrumentos normativos – decretos autônomos (Art. 84 VI da Constituição de 1988)²², projetos de lei (Art. 64 da Constituição de 1988) e medidas provisórias (MPV) (Art. 62 da Constituição de 1988). Os decretos do executivo podem ser revogados pelo Congresso Nacional por meio de projetos de decreto legislativo (PDL) (Art. 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; Artigo 49 V da Constituição de 1988). Para derrubar os atos administrativos do poder executivo, os PDLs precisam ser aprovados por maioria simples pelas duas casas do Congresso Nacional (Art. 109 II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Os projetos de lei de iniciativa do presidente devem ser revistos pelo Congresso Nacional e a sua discussão e votação deve iniciar na Câmara dos Deputados (Art. 64 da Constituição Federal). Caso o presidente solicite urgência para apreciação do projeto de sua autoria, ambas as casas têm até 45 dias para se manifestarem sobre a proposta. Caso isso não ocorra, todas as demais deliberações serão sobrestadas até que a votação do projeto ocorra (Art. 64 da Constituição de 1988, § 1 e § 2)²³.

Em relação às medidas provisórias, os presidentes podem utilizá-las em caso de relevância e urgência, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (Art. 62 da Constituição de 1988). O presidente do Congresso Nacional, em até 48 horas após a publicação da medida, deverá designar uma Comissão Mista, formada por 12 senadores e 12 deputados, para analisar os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o mérito e a adequação financeira e orçamentária da medida (Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002)²⁴.

Após instalada a comissão, são eleitos o seu presidente e vice-presidente, pertencentes a casas diferentes, e designados relator e relator-revisor da matéria, o último para exercer as funções na casa diversa da do relator. Apresentado e discutido, o texto do relator é submetido à votação pelo colegiado, que pode concluir (1) pela aprovação total da medida provisória como

²² Em 2001, o uso de decretos para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal foi regulamentado pela Emenda Constitucional nº 32/2001, permitindo o uso desse instrumento para matérias relacionadas à organização e ao funcionamento da administração pública somente quando não implicar aumento de despesa nem a criação ou a extinção de órgãos públicos. Em termos práticos, isso significa que os presidentes podem criar unidades de assessoramento via decreto somente quando essas estruturas não implicarem aumento de despesa.

²³ Em relação ao rito de tramitação, a Constituição estabelece que o projeto de lei aprovado por uma casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação se a casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. A casa onde a votação foi concluída enviará o projeto de lei ao presidente para sanção (Arts. 65 e 66 da Constituição de 1988).

²⁴ Nos seis dias subsequentes à publicação da MPV, podem ser oferecidas a ela emendas perante a comissão mista. Cabe ao presidente da comissão mista a prerrogativa de indeferir liminarmente as emendas apresentadas que forem estranhas ao texto original da MPV.

foi editada pelo poder executivo; (2) pela apresentação de Projeto de Lei de Conversão (PLV), quando o texto original da medida é alterado; (3) ou pela rejeição da matéria, com o parecer sendo obrigatoriamente encaminhado à apreciação do plenário da Câmara dos Deputados.

Em seguida, a MPV segue para o Plenário da Câmara dos Deputados, cujo quórum para deliberação é de maioria simples. As conclusões da deliberação da matéria incluem: rejeição, aprovação na íntegra (nos termos da MPV editada), ou aprovação de projeto de lei de conversão – PLV (com alteração do texto originalmente publicado). Rejeitada, a matéria tem a sua vigência e tramitação encerradas e é arquivada. Se aprovada (na íntegra ou na forma de PLV), é remetida ao Senado Federal, cujo quórum para deliberação também é de maioria simples.

Antes de 2001, a Constituição de 1988 previa que as MPVs perderiam eficácia se não fossem convertidas em lei no prazo de 30 dias, contados a partir de sua publicação. No entanto, a Emenda Constitucional nº 32/2001 estendeu esse prazo, definindo que as MPVs perderão eficácia se a conversão em lei não ocorrer no prazo de 60 dias, podendo esse prazo ser prorrogado por mais 60 dias.

No Chile, as unidades de assessoramento são criadas pelos presidentes por meio de decretos (Arts. 32 e 35 da Constituição de 1980), cujo controle é realizado pela *Contraloría-General da República*, organismo autônomo com competência para realizar o controle de legalidade dos atos da administração (Arts. 98 e 99 da Constituição de 1980)²⁵. Cabe a ela revisar os decretos, rejeitando-os quando eles excedem ou contrariam a Constituição (Art. 64 da Constituição de 1980). Essa revisão é praticada mediante a “*toma de razón*” e a emissão de “*dictámenes*” (Art. 5º do Decreto 2421/1964). Além disso, os decretos são revisados pelo Tribunal Constitucional, no caso de pedido do Congresso Nacional ou do presidente, caso a Controladoria-Geral os declare contrários à Constituição (Art. 93, numeral 9º da Constituição de 1980).

Na Colômbia, as unidades de assessoramento são criadas por meio de decretos (Art. 189 da Constituição de 1991), cujo controle de constitucionalidade é realizado pelo *Consejo de Estado*, tribunal supremo do contencioso administrativo. Em particular, é a Sala Plena do Conselho a instância responsável por conhecer e conceituar os recursos de anulação por inconstitucionalidade contra os decretos emitidos pelo governo nacional e emitir sentenças

²⁵ Conforme define a sua Lei Orgânica, a Contraloría-General é responsável pelo sistema de controle, fiscalização e auditoria do Estado e por regular seu funcionamento com a finalidade de examinar, verificar e avaliar o cumprimento da visão, missão e objetivos das instituições do Estado (Art, 1º *Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado*).

suspendendo ou não os seus efeitos (Art. 237 da Constituição de 1991; Art. 2º do *Acuerdo* nº 58/1999). Tais demandas de nulidade por inconstitucionalidade dos decretos podem ser apresentados por qualquer cidadão (Art. 86 da Constituição de 1991 e Art. 1º da Lei 393/1997).

No México, as unidades de assessoramento podem ser criadas por meio de decretos e *acuerdos*. Os decretos devem ser discutidos, analisados e aprovados pela Câmara de Deputados e pelo Senado (Art. 72 da Constituição Política de 1917) e a sua tramitação pode ter início em qualquer uma das câmaras, devendo ser discutidos, preferencialmente, na câmara de origem²⁶. Após o decreto ser apresentado à câmara de origem, a Mesa Diretiva direciona o texto para as comissões para análise e posterior emissão de *dictamen* (resolução acordada pela maioria da comissão que contém a análise técnica especializada em relação ao conteúdo da iniciativa). O *dictamen* elaborado pelas comissões deve ser aprovado pela maioria dos membros da própria comissão²⁷.

A partir da reforma do Art. 95 do Regulamento da Câmara dos Deputados (fração II), a comissão responsável pela discussão do decreto tem até 90 dias, contados a partir da recepção do assunto, para apresentar um *dictamen* correspondente. Após a elaboração do *dictamen*, o presidente da Mesa Diretiva da Câmara é notificado para que, no uso das suas faculdades legais, programe a sua inclusão na ordem do dia, para apresentação ao plenário.

Por seu turno, os atos administrativos presidenciais conhecidos como *acuerdos*, geralmente, resultam em uma decisão unilateral de natureza regulamentadora (Art. 92 da Constituição de 1917; ROJAS, 1985). Eles devem ser referendados pelo ministro ou ministros respectivos (denominados *Secretários de Estado*), e não demandam a aprovação do poder legislativo para produzirem efeitos (Art. 13 da LOAPF)²⁸. É importante mencionar que, a partir do ano 2000, os *acuerdos* passaram a ser revistos pela *Comisión Federal de Mejora Regulatoria*

²⁶ No processo legislativo do México, a câmara de origem se refere indistintamente a uma das câmaras do Congresso, para a qual é direcionada uma iniciativa para continuar com o processo legislativo, ou seja, analisar, discutir e aprovar a lei ou decreto apresentado por algum dos atores do processo legislativo (presidente da república, legislaturas dos estados e da Cidade do México, deputados federais e senadores e cidadãos em número equivalente, pelo menos, a 0.13% da lista nominal de eleitores).

²⁷ O *dictamen* deve conter uma parte expositiva das razões em que se fundamenta e concluir com propostas claras e simples que possam ser sujeitas à votação pelos membros da comissão.

²⁸ De acordo com a LOAPF: "Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario respectivo y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más secretarías. deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas" (Art. 13 da LOAPF).

(COFEMER), instituída no âmbito do Ministério da Economia (*Secretaría de Economía*) por meio da reforma da Lei Federal de Procedimentos Administrativos (Art. 69-E).

Assim, a partir de 2000, os anteprojetos de *acuerdos* passaram a ser enviados à COFEMER junto à uma manifestação de impacto regulatório, com 30 dias de antecedência à data pretendida para sua emissão. Comandada por um diretor geral nomeado pelo presidente, a COFEMER concentrava a função de examinar os anteprojetos de leis, decretos, *acuerdos* e expedir manifestações de impacto regulatório dessas normativas²⁹. Uma das etapas do processo de análise regulatório da comissão consistia em tornar público os anteprojetos e manifestações de impacto regulatório e receber manifestações de setores interessados³⁰. A partir disso e de uma avaliação sobre as justificativas da ação proposta, a COFEMER expedia um *dictamen* parcial ou total do anteprojeto, apresentando um parecer com recomendações e apontamentos sobre as correções necessárias no documento. Importante mencionar ainda que, anualmente, a comissão tinha a obrigação de apresentar ao Congresso um relatório de desempenho das suas funções, detalhando informações sobre as dependências administrativas que submetiam anteprojetos à sua avaliação e os tipos de instrumentos normativos apresentados³¹.

No Uruguai, as unidades de assessoramento podem ser criadas por meio de decretos, resoluções e leis. Tais atos são revistos pela *Comisión Nacional de Servicio Civil* que integra a *Oficina Nacional de Servicio Civil* (ONSC) (Art. 7º da Lei 15.757/1985). No entanto, são revistos pela comissão apenas os atos submetidos a ela pelo diretor da ONSC (Art. 6º do Decreto 188/1995). Os projetos de lei do poder executivo devem ser discutidos e aprovados pela Câmara de Deputados e pelo Senado (Art. 133 da Constituição de 1991) e devem ser levados à apreciação do Conselho de Ministro (Art. 160 da Constituição de 1991).

O meu argumento é que a presença de mecanismos de controle dos atos administrativos presidenciais produz constrangimentos à discricionariedade dos executivos na criação de UAPs, reduzindo a amplitude da sua ação e colocando limites à extensão das suas escolhas. Esses constrangimentos são condicionados, entretanto, pela influência do presidente sobre o Congresso, ou seja, pela sua força partidária nas casas legislativas.

²⁹ O diretor deverá ser profissional em matérias afins ao objeto da comissão, ter 30 anos cumpridos e ter se destacado em questões profissionais do setor empresarial, do serviço público ou acadêmica relacionadas com o objeto da comissão (Art. 69-G da LFPA).

³⁰ Salvo em caso de que a publicidade comprometesse os efeitos que se pretendia alcançar com a disposição (Art. 69- K da LFPA).

³¹ Em 2018, a COFEMER foi extinta, dando lugar a *Comisión Nacional de Mejoría Regulatoria* (CONAMER), criada por meio da Lei Geral de Melhoria Regulatória (*Ley General de Mejora Regulatoria* - LGMR).

Presidentes minoritários tendem a ser mais constrangidos por esses mecanismos, na medida em que precisam realizar maior esforço para aprovarem a medida e, em decorrência, para implementarem sua estratégia de assessoramento. Por outro lado, os presidentes que contam com maioria legislativa não enfrentam tais constrangimentos. Como o Quadro 1 mostra, com exceção do Chile, os presidentes de todos os países pesquisados precisam contar com maiorias legislativas para suas medidas administrativas serem aprovadas pelo Congresso. Assim, contextos político-institucionais marcados por constrangimentos à discricionariedade presidencial e por presidentes minoritários não favorecem a centralização de UAPs na presidência.

Em outros termos, quanto maior a força partidária dos presidentes no Congresso, maior será o incentivo para criação de UAPs na presidência, especialmente em contexto de divergência de preferências com ministros que comandam áreas políticas salientes para a agenda presidencial. Por outro lado, quanto menor for a influência dos presidentes sobre o Congresso, menor será o incentivo para a criação dessas instâncias. O investimento necessário, em termos de esforço e tempo, a ser despendido pelos presidentes minoritários para criarem as unidades e reunirem informações sobre as opções de política em discussão é o meio através do qual os mecanismos de controle e revisão dos atos presidenciais afetam a decisão dos presidentes sobre seus canais de informação.

Assim, é esperado que:

H4. Quanto maior o percentual de cadeiras controladas pelo governo no Congresso, maior será a probabilidade de o presidente criar UAPs na presidência.

Além dos mecanismos discutidos acima, uma segunda fonte de constrangimentos à decisão presidencial é a referenda ministerial, que consiste na subscrição do ministro em cuja pasta estejam as matérias versadas no ato a ser referendado (PAULO, ALEXANDRINO, 2021). Esse mecanismo torna variável a competência dos ministros para examinar ou fiscalizarem a conformidade constitucional dos atos presidenciais, e para exercerem função autorizativa sobre os efeitos desses atos.

A referenda ministerial tem, então, um valor jurídico-político (FREITAS DO AMARAL, OTERO, 1996). O seu valor jurídico reside em dois elementos: (1) na competência implícita que confere aos ministros para examinar ou fiscalizarem a conformidade

constitucional dos atos presidenciais sujeitos a referenda, configurando-se então como um mecanismo governamental de controle da validade constitucional dos atos políticos do presidente; (2) na função autorizativa que confere aos ministros sobre os efeitos do ato, certificando e permitindo a respectiva produção de efeitos (FREITAS DO AMARAL, OTERO, 1996).

Em todos os países aqui analisados, a referenda dos ministros é uma exigência constitucional. No entanto, a sua configuração varia em função dos seus efeitos sobre os atos presidenciais e dos atores investidos com a prerrogativa de referendar (chamados aqui de referendários). O Quadro 2 sistematiza a configuração da referenda ministerial em relação aos seus efeitos e referendários em cada país. A coluna E apresenta a legislação de referência.

Quadro 2. Referendários e efeitos legais produzidos pela referenda ministerial

(A) País	(B) Exigência Constitucional	(C)	(D) Referendário	(E) Dispositivo Legal
<i>Argentina</i>	Presente	Validade do ato	Ministros	Constituição 1994, Art. 100
<i>Brasil</i>	Presente	Não específica	Ministros	Constituição 1988, Art. 87
<i>Chile</i>	Presente	Validade do ato	Ministros	Constituição 1980, Art. 35
<i>Colômbia</i>	Presente	Validade do ato	Ministros	Constituição 1991, Art. 115
<i>México</i>	Presente	Validade do ato	Ministros e chefe do departamento administrativo (até 2007). Após 2007, apenas ministro.	Constituição de 1917, Art. 92 LOAPF/1976, Art. 13
<i>Uruguai</i>	Presente	Validade do Ato	Ministros/ Conselho de Ministros	Constituição 1967, Art. 160, Art. 168 item 25, Art. 181 item 7º

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Com exceção do Brasil, a referenda ministerial produz efeitos sobre a validade dos atos executivos em todos os países. Na Argentina, os ministros devem referendar os decretos de delegação legislativa e a ausência dessa subscrição torna o ato sem eficácia (Art. 100 da Constituição de 1994). No Chile, os decretos presidenciais devem ser assinados pelo ministro respectivo e sem essa subscrição o ato não produz efeitos (Art. 35 da Constituição de 1980).

Na Colômbia, “nenhum ato do presidente terá valor ou força até que seja assinado e comunicado pelo ministro respectivo ou pelo diretor do Departamento Administrativo

correspondente, a quem, pelo mesmo fato, compete” (Art. 115 da Constituição de 1991 tradução minha)³². No México, “todos os regulamentos, decretos, *acuerdos* e ordens do presidente deverão ser assinados pelo secretário de estado a que o assunto corresponda, e sem esse requisito não serão obedecidos” (Art. 92 da Constituição de 1917 *tradução minha*). No Uruguai, a Constituição de 1967 – adotando quase o mesmo desenho institucional utilizado entre 1934 e 1952 (CHASQUETTI, BUQUET, 2018a) – estabeleceu a exigência de que um ou mais ministros assinem as decisões do presidente, definindo que a ausência dessa referenda anula os efeitos dos atos executivos (Arts. 168 e 181 da Constituição 1967).

No Brasil, a referenda é uma exigência constitucional, porém seus efeitos não são especificados (Art. 87 da Constituição de 1988), o que significa que esse mecanismo não produz constrangimentos aos presidentes, pois não há sanção prevista caso ele não seja cumprido. Após a promulgação da Constituição, o Decreto 468/1992 (Art. 18) estabeleceu que os atos de natureza legislativa deverão ser apresentados ao presidente com a rubrica, quando for o caso, e a referenda da autoridade proponente, exceto em se tratando de projeto de lei. Em 2001, o Decreto 3723/2001 definiu que as MPVs ao serem reeditadas sem alteração poderão conter apenas a referenda do Chefe da Casa Civil. Em 2002, o Decreto 4176/2002 revogou as disposições anteriores sobre a referenda ministerial, deixando de exigí-la nos atos de natureza legislativa, incluindo MPVs reeditadas. Apenas em 2017, através do Decreto 9191/2017 (Art. 28), o mecanismo da referenda ministerial foi reintroduzido nas normas e diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao presidente pelos ministros, definindo que cabe aos ministros, nas suas áreas de sua competência, referendarem os atos assinados pelo presidente.

Em relação aos referendários, em todos os países, se o ato versar sobre matéria relativa a mais de um ministério, deverá ser ratificado pelos ministros das respectivas pastas a que corresponda. Assim, na Argentina, a Lei de Ministérios (Art. 4º e 8º da Lei 22520/1981) estabelece que os assuntos relativos à um ou mais ministérios deverão ser referendados com a assinatura de todos os ministros competentes³³. No México, os atos presidenciais eram

³² Exceto a nomeação e destituição de ministros e diretores de Departamentos Administrativos e aqueles editados pelo presidente na qualidade de Chefe de Estado e autoridade administrativa suprema.

³³ O Art. 8º da Lei de Ministérios foi modificado em 1992 pelo Art 7º do Decreto 438, que estabeleceu que os atos do poder executivo serão referendados pelo ministério que seja competente em razão da matéria que se trate. Quando a matéria é atribuível a mais de um ministro, o poder executivo determinará a forma e o prazo em cada uma tomará intervenção na parte ou nas partes do ato relativas à sua competência. No caso de dúvida acerca do ministério a que corresponda o assunto, este será tramitado pelo ministério que designe o presidente.

assinados pelo ministro e pelo chefe de gabinete até 2007 (Art. 92 da Constituição de 1917). Com a reforma constitucional de 2007³⁴, os atos presidenciais passaram a ser referendados apenas pelo ministro, não mais pelo chefe de gabinete (ANAYA, 2011).

O meu argumento é que, por meio dos efeitos produzidos sobre os atos presidenciais, a referenda ministerial tem potencial para produzir constrangimentos à discricionariedade dos executivos na criação de UAPs na presidência. Esses constrangimentos estão associados ao desgaste que a possibilidade de recusa de um ministro de referendar uma decisão presidencial pode ocasionar, bem como ao atraso na execução da decisão devido à incerteza sobre sua imprescindibilidade para a validade legal dos atos presidenciais. Estes constrangimentos podem levar os ministros a usarem suas prerrogativas para negociarem com os presidentes a validação do ato de criação das UAPs, em detrimento de políticas públicas de seu interesse, restringindo assim a discricionariedade dos executivos.

No Uruguai, por exemplo, mesmo quando os presidentes têm legitimidade suficiente para promoverem as suas próprias iniciativas políticas, as regras institucionais os restringem, exigindo um acordo com os ministros relevantes, especialmente quando a composição do gabinete reflete uma decisão estratégica do presidente para garantir apoio nas casas legislativas. Se a facção ou partido do ministro se opõe à iniciativa do presidente, o presidente deve negociar para chegar a um acordo ou assumir o risco de romper com a base aliada do governo (CHASQUETTI, BUQUET, 2018a).

Assim, a referenda ministerial eleva os custos de transação associados à criação de instâncias consultivas na presidência, na medida em que exige dos presidentes algum grau de esforço para negociarem a medida com os ministros individualmente ou com o gabinete. Por isso, em um contexto institucional marcado por constrangimentos à discricionariedade presidencial, os executivos têm menos incentivos para mobilizarem UAPs como sua estratégia de assessoramento.

Dessa forma, quanto maior o grau de constrangimentos produzido pelo mecanismo da referenda ministerial sobre a discricionariedade dos presidentes, menor será o incentivo para a criação de unidades de assessoramento na presidência. Por outro lado, quanto mais baixo o grau de constrangimentos à discricionariedade dos presidentes, maior será o incentivo para a centralização dessas estruturas. O investimento necessário, em termos de esforço e tempo, a

³⁴ A reforma constitucional de 2007 alterou o Art. 92 da Constituição de 1917 e o Art. 13 da Lei Orgânica da Administração Pública Federal (LOAPF/1976),

ser despendido pelos presidentes é o mecanismo através do qual a referenda afeta a decisão presidencial acerca da estratégia de assessoramento a ser empregada no processo de negociação de propostas de políticas com o gabinete. Para mensurar esses constrangimentos, construo um indicador que combina três características da regra da referenda em uma escala: exigência legal, efeitos e referendários.

Assim, é esperado que:

H5. Quanto maior o grau de constrangimento causado pela referenda ministerial, menor será a probabilidade de o presidente centralizar UAPs na presidência.

No processo real de tomada de decisão presidencial, o conflito de preferências não está isolado da dinâmica da agenda presidencial e tampouco ocorre em um vácuo institucional. Em outros termos, o conjunto de regras que define a extensão e os limites da ação executiva interage com as preferências e a agenda dos presidentes, intensificando ou não os incentivos para a adoção de uma estratégia de informação baseada na centralização de UAPs. Em particular, Inácio, Recch e Valencia (2021), apontam que embora a referenda ministerial possa ser um ato meramente cerimonial em gabinetes estreitamente alinhados com o presidente, ela também pode restringir a discricionariedade presidencial quando há divergências políticas e/ou conflitos partidários dentro do gabinete.

Para compreender a decisão dos presidentes é fundamental, então, considerar a interação entre as suas preferências e os constrangimentos institucionais aos quais eles estão submetidos. Argumento, assim, que a probabilidade de o presidente decidir pela criação de UAPs na presidência será maior quanto maior for a distância de preferências entre presidente e ministros e quanto menores forem os níveis de constrangimentos constitucionais à discricionariedade presidencial.

Nesse cenário, o recebimento de informações do gabinete envolve custos de transação mais altos em virtude do maior risco de exposição a informações enviesadas ou omitidas, enquanto a criação de instâncias consultivas envolve custos de transação mais baixos por causa do menor investimento necessário, em termos de esforço e tempo, para aprovar a criação desses canais adicionais de informação.

Assim, é esperado que:

H6. Quanto maiores a distância de preferências entre o presidente e o ministro e o grau de constrangimento produzido pela referenda ministerial, menor será a probabilidade de o presidente centralizar UAPs na presidência.

2.5 FATORES ALTERNATIVOS PARA A MAGNITUDE DAS VANTAGENS E CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Dois pressupostos estão implícitos nas hipóteses apresentadas acima. Primeiro, que os ministérios têm elevada especialização burocrática, isto é, que seus membros têm conhecimento especializado ou vantagens informacionais sobre as áreas setoriais das pastas (HUBER, MCCARTY, 2004). Sabemos, no entanto, que na América Latina muitas instituições governamentais não se enquadram nas características weberianas de agências profissionalizadas e de alta capacidade.

Em segundo lugar, devido à pré-existência de unidades de assessoramento na presidência e à sua atuação prévia para reduzir a incerteza dos presidentes na negociação de políticas com o gabinete, os incentivos para a criação de novas unidades podem ser menores do que os incentivos para que os executivos aproveitem as estruturas consultivas já existentes.

A seguir, aprofundo a discussão sobre esses dois aspectos.

2.5.1 Capacidades burocráticas dos ministérios

A burocracia consiste em um conjunto de regras e diretrizes cujo objetivo é garantir a continuidade, a coerência e a relevância das políticas públicas, bem como impedir o exercício discricionário do poder público. Ela é um ator crucial no processo de formulação e implementação de políticas, concentrando a responsabilidade pela sua preparação, execução, controle e avaliação (EVANS, RAUCH, 1999; ZUVANIC, IACOVIELLO, GUSTA, 2010). Há muito que a agenda de pesquisa sobre a relação entre burocracia e crescimento econômico destaca, por exemplo, que as estruturas burocráticas são centrais para o desenvolvimento

econômico de um país³⁵, pois fornecem segurança jurídica aos investidores e garantem a eficiência das ações governamentais.

Em termos gerais, duas características da burocracia lhe conferem centralidade e importância no processo de formulação de políticas públicas: (1) a sua capacidade de executar programas tal como foram concebidos e (2) a sua *expertise*, isto é, o conhecimento especializado dos seus membros e as suas vantagens informacionais sobre uma determinada área setorial (o que a torna capaz de ‘ajudar’ os políticos menos informados a implementarem políticas) (HUBER, MCCARTY, 2004; POLGA-HECIMOVICH, 2011)³⁶.

Esses papéis só podem ser cumpridos se a burocracia apresentar determinadas características organizacionais, entre elas o recrutamento meritocrático, que idealmente se baseia na combinação de educação e exames (GERTH, MILLS 1958; PARSONS 1964), e uma carreira estável, que proporciona recompensas tangíveis e intangíveis a longo prazo aos recrutados para suas fileiras (GERTH, MILLS 1958; PARSONS 1964; STINCHCOMBE 1974). Em geral, essas duas características organizacionais weberianas ajudam a estruturar os incentivos dos burocratas individuais para aumentar a capacidade das organizações, assegurando a continuidade e a coerência das políticas e impedindo a sua captura pelos interesses corporativos (EVANS, 1992; EVANS, RAUCH, 1999).

Na América Latina, muitas agências burocráticas não se enquadram nas características weberianas de agências profissionalizadas. Em diversos países da região, a burocracia e o sistema de serviço civil acabam se configurando como o “elo mais fraco” no processo político, apresentando baixo nível de profissionalização e estabilidade (ZUVANIC, IACOVIELLO, GUSTA, 2010; POLGA-HECIMOVICH, 2011)³⁷. A aplicação dos princípios do mérito nas

³⁵ Essa relação tem sido uma preocupação sociológica desde as contribuições clássicas de Max Weber, há mais de 100 anos. Contudo, a partir dos anos 2000, esta agenda de investigação experimentou um crescimento exponencial, o que pode ser atribuído em grande parte à decisão do Banco Mundial (em 1996) de considerar explicitamente o papel da corrupção no sucesso ou no fracasso dos seus programas de empréstimos e no desenvolvimento concomitante de indicadores transnacionais de corrupção e profissionalismo burocrático (HUBER, MCCARTY, 2004; GINGERICH, 2013).

³⁶ A tensão central que motiva as teorias contemporâneas de delegação dos políticos aos burocratas reside justamente no conflito potencial entre o valor da *expertise* da burocracia, por um lado, e o desejo de controle político, por outro. Esta tensão tem sido debatida pelo menos desde o trabalho clássico de Max Weber sobre a burocracia (HUBER, MCCARTY, 2004).

³⁷ É importante destacar que a burocracia não é um ator homogêneo e que diferentes tipos dela coexistem em um país e apresentam desempenhos variados. Gingerich (2013) encontra, por exemplo, que a capacidade das agências que desempenham funções semelhantes em diferentes países muitas vezes não reflete a reputação da capacidade a nível nacional dos países a que pertencem. Em outros termos, as diferenças de capacidade a nível das agências entre os países não são previsíveis com base nas reputações da capacidade a nível nacional.

decisões de seleção, promoção e demissão de servidores públicos varia entre os países aqui estudados.

No Brasil e Chile, por exemplo, os critérios de mérito estão mais incorporados na gestão de pessoas. No Brasil, após o fim do regime militar, o processo de transição democrática reforçou a necessidade de blindar a administração pública federal. Combinada com a pressão de sindicatos e grupos de servidores públicos, a Constituição de 1988 acrescentou dispositivos como a estabilidade no emprego e a exigência de concursos públicos (Art. 37, II, Art. 41). Com isso, desde 1988, o país possui um sistema universal bastante institucionalizado de cobertura de cargos por meio de concursos públicos tanto para carreiras funcionais quanto para cargos temporários (MARENCO, 2023).

No Chile, os *Estatutos Administrativos* emitidos sob a validade da Constituição de 1925, foram os primeiros dispositivos legais a estabelecer concurso para ingresso nos cargos da administração pública, prevendo cargos permanentes com estabilidade e direito à promoção (Decreto 338/1960, Art. 4º). Após o fim do regime militar, guiado por uma abordagem gerencialista, o processo de modernização do Estado ganhou impulso na administração de Eduardo Frei (1994-2000) (WAISSBLUTH, 2006). Em 2004, após uma série de escândalos de corrupção (casos *Coimas*, MOP-GATE), foi instituído o *Sistema de Alta Dirección Pública* (SADP), durante a administração de Ricardo Lagos (2000-2006), introduzindo critérios de mérito para seleção e análise de competências gerenciais para os cargos de livre nomeação. O SADP deu origem a uma nova estrutura institucional de provimento de cargos de confiança dentro do poder executivo, combinando lealdade política e profissionalização por meio de regras que favorecem a escolha dos ocupantes de cargos de confiança por critérios de mérito e competências gerencias (GONZÁLEZ-BUSTAMANTE, OLIVARES 2016; LAMOUNIER, 2023).

Em relação à carreira pública, o Brasil e o Chile têm sistemas desenvolvidos e coordenados de gestão salarial com relativa equidade interna, processos destinados a melhorar a competitividade salarial somados a processos de avaliação que consideram a gestão de grupo e institucional. Por seu turno, em países como Argentina, Colômbia, México e Uruguai, apesar de reformas nas estruturas salariais, a carreira pública é marcada por fortes desigualdades internas e por salários pouco competitivos dos gestores quando comparados com ocupações semelhantes no setor privado. Além disso, a avaliação de desempenho não é uma ferramenta de gestão confiável, capaz de distinguir entre desempenho bom e médio, por exemplo (ZUVANIC, IACOVIELLO, GUSTA, 2010).

Em relação às práticas baseadas no mérito, em países como Argentina, Uruguai, Colômbia e México elas coexistem com tradições de clientelismo político. Em particular, nos dois últimos países houve fortes movimentos para incluir o mérito na gestão de pessoas a partir de novos marcos legais nas últimas duas décadas (ZUVANIC, IACOVIELLO, GUSTA, 2010). No México, por exemplo, foi instituído o *Servicio Profesional de Carrera* em 2003, combinando o recrutamento baseado em mérito com elementos da *New Public Management*, como a avaliação de desempenho e a transparência das informações governamentais (KLINGER, ARELLANO GAULT, 2006; MÉNDEZ, 2010a,b; PARDO, 2005).

Como a primeira iniciativa dessa natureza na administração pública federal do México, o *Servicio Profesional de Carrera* (*Ley del Servicio Profesional de Carrera* - LSPC, DOF, 10 de abril de 2003) foi interpretado tanto como uma resposta parcial aos problemas de corrupção e ineficiência da administração pública federal, quanto à mudança no equilíbrio de poder entre as principais forças políticas do país — indicada pelo declínio PRI, que havia sido o partido hegemônico até o início do século (MÉNDEZ, 2010a,b). Ele foi percebido como uma mudança decisiva na hegemonia prolongada do PRI, não apenas na arena eleitoral, mas também no controle dos recursos do Estado e, especificamente, da administração pública (KLINGER, ARELLANO GAULT, 2006; PARDO, 2005).

O propósito da LSPC era promover a competição aberta como o principal método para preenchimento de cargos na administração federal centralizada; regular a promoção e os incentivos de funcionários públicos com base no mérito; promover o estabelecimento de treinamento permanente obrigatório nas agências federais; e fortalecer a avaliação de desempenho e a segurança do trabalho como princípios orientadores da gestão de recursos humanos (MÉNDEZ, 2010a,b). Embora em termos legislativos, a LSPC representou avanços significativos na profissionalização do recrutamento, bem como na promoção e treinamento das burocracias mexicanas no nível federal, a implementação *Servicio Profesional de Carrera* não foi isenta de dificuldades, contradições e falhas significativas (PARDO, 2021).

Em primeiro lugar, a LPSC aplicou-se aos funcionários públicos da administração federal centralizada (ou seja, as *Secretarías de Estado*), deixando de fora os funcionários da administração federal descentralizada e as burocracias de baixo escalão, o que foi resultado de uma decisão polêmica tomada para evitar o confronto com os sindicatos e grupos de

funcionários estatais que resistiam à introdução do *Servicio Profesional de Carrera* ³⁸ (KLINGER, ARELLANO GAULT, 2006; PARDO, 2005). Em 2008, a reforma da LSPC considerou somente cerca de 37 mil cargos do governo federal, de um total de quase 1,5 milhão, com cerca de 600 mil trabalhadores pertencentes ao governo central (PARDO, 2021).

Em segundo lugar, um dos problemas mais graves que foram identificados a respeito da implementação da reforma do SPC no México é que ela tem sido extremamente difícil. A sobreposição de um modelo tradicional de serviço público com um modelo com novos elementos de gestão pública dificultou seriamente a implementação desta reforma. A necessidade de organizar requisitos às vezes conflitantes gerou lacunas e ambiguidades na regulamentação e implementação que às vezes favoreceram ações abusivas por parte dos responsáveis pelo *staff* (PARDO, 2005).

A cultura política de alguns funcionários públicos do governo central agiu contra a implementação do serviço público, pois alguns fizeram uso desonesto de ambiguidades na legislação atual (KLINGER, ARELLANO GAULT, 2006; PARDO, 2005). Eles recorreram a vários meios para manter o controle sobre as nomeações de servidores públicos, especialmente em cargos de médio e alto escalão do governo central. Esse problema foi entendido por alguns como o resultado de uma falta de clareza política, legal e operacional em relação à diferença entre funcionários nomeados com responsabilidade política e servidores públicos e à gama bastante diferente de incentivos, expectativas e responsabilidades mantidas por esses dois grupos (KLINGER, ARELLANO GAULT, 2006).

Além disso, a *Secretaría de la Función Pública* (SPF), responsável por orientar a regulamentação da LSPC, bem como sua implementação e avaliação, tornou-se uma unidade extremamente centralizadora e reguladora da reforma, e a sobrecarga de tarefas a impediu de cumprir com seus deveres de implementação e regulamentação (PARDO, 2021). Ainda, alguns consideraram que a liderança rígida do chefe da SFP e sua equipe impediu uma implementação consensual e oportuna dos principais regulamentos da LSPC. Este fator dificultou a implementação dos métodos de recrutamento e avaliação de capacidades dos candidatos aos cargos públicos (MÉNDEZ, 2010a,b).

Assim, os resultados iniciais do SPC despertaram suspeitas sobre a consistência e transparência do recrutamento de pessoal. Um dos principais problemas tem sido a percepção

³⁸ Segundo Cejudo (2007), este nível de burocracia tinha organização adequada e proteção legal dos direitos trabalhistas, produzindo uma resistência mais forte contra a introdução do *Servicio Profesional de Carrera*.

do uso abusivo do Artigo 34 da LSPC, que estipula exceções à contratação por concurso público em casos de extrema necessidade. Na segunda metade da administração de Vicente Fox (2000-2006), 2.290 funcionários públicos foram nomeados usando esse recurso legal que, supostamente, deveria ser excepcional. Além disso, nos primeiros anos do governo de Felipe Calderón (2006-2012), quase 7 mil nomeações foram feitas usando esse dispositivo como justificativa. Assim, as nomeações não baseadas em concurso público durante a administração de Fox quase se igualaram às feitas por concurso público (2.904 de abril de 2004 a setembro de 2006); enquanto na administração Felipe Calderón elas foram mais que o dobro (2.486 de janeiro de 2007 a julho de 2008), representando quase um quinto dos 37.000 cargos de servidores públicos sujeitos à lei. Mais recentemente, no início da administração de Peña Nieto, o Congresso aprovou emendas a LSPC, permitindo que 1.213 cargos de diretor geral e 2.409 cargos de diretor geral adjunto fossem isentos de quaisquer procedimentos competitivos (PARDO, 2021).

A variação nesses processos de seleção e promoção de pessoas e na estabilidade da carreira pública tem impacto na especialização da burocracia e na sua capacidade de transformar leis em política. Sabemos, ainda, que se a organização for subfinanciada e gerenciada de forma inadequada, o elevado nível de especialização de seus burocratas será prejudicado pela fraca capacidade organizacional, traduzindo-se provavelmente numa implementação pouco eficiente ou desigual das políticas (POLGA-HECIMOVICH, 2011). Em particular, estudos mostram que as capacidades burocráticas dos ministérios – isto é, a capacidade de executar políticas -- afetam as estratégias e o comportamento dos presidentes em relação às políticas públicas. Quando essas capacidades diminuem, a incerteza sobre o sucesso das políticas públicas aumenta e, com isso, os executivos se tornam mais relutantes em dependerem do aparato administrativo dos ministérios para implementá-las, optando por assumi-las e delegar a sua implementação para agentes fora da burocracia (novas agências, militares etc.), que podem ser escolhidos tanto com base na capacidade quanto na convergência de preferências (POLGA-HECIMOVICH, 2011).

Na esteira disso, argumento que a baixa capacidade burocrática dos ministérios afeta a capacidade dos burocratas e dos ministros de estarem bem-informados sobre as áreas de sua competência, na medida em que produz prejuízos ao processo de coleta e análise de informações, uma etapa fundamental do processo de formulação de políticas públicas. Com isso, aumentam os custos de transação de uma estratégia de informação baseada no recebimento

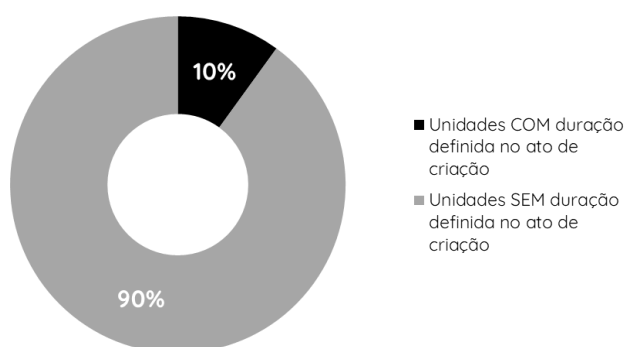
de informações dos ministérios, o que incentiva os presidentes a buscarem canais adicionais de informação.

É importante frisar que, no cenário de baixas capacidades burocráticas dos ministérios, os custos envolvidos em uma estratégia baseada no recebimento de informação do gabinete não estão relacionados à delegação para atores com preferências divergentes do presidente (ministros e burocracias), mas ao fato de que esses atores não estão em condições de estarem bem-informados sobre as políticas e seus resultados. Dessa forma, os presidentes criam unidades de assessoramento para descontarem os vieses produzidos pela condição de pouco conhecimento da burocracia e dos ministros.

2.5.2 Unidades herdadas

Entre as unidades de assessoramento mapeados neste estudo, a maioria delas (263) opera por tempo indeterminado, o que significa que ao centralizá-las os presidentes não especificam a duração dos seus trabalhos, deixando-as como herança para si mesmos em anos posteriores e/ou para seus sucessores. Como mostra o Gráfico 2, apenas 10% das unidades têm duração definida no seu ato de criação.

Gráfico 2 - Duração das unidades de assessoramento



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Considero que essa herança pode ter um papel importante na decisão dos presidentes de centralizarem ou não novas unidades de assessoramento. Em primeiro lugar, a existência delas implica que os presidentes já têm à sua disposição um meio para reduzirem a incerteza no

processo de negociação de propostas de políticas com o gabinete, cabendo a eles decidirem mobilizá-lo ou não. Ou seja, os presidentes podem aproveitá-las em diferentes momentos, na medida em que as UAPs não têm duração determinada.

Isso pode ser especialmente verdadeiro se considerarmos que as unidades de assessoramento existentes, além de cumprirem a sua função, têm um histórico de gerar resultados informacionais positivos para os presidentes. As funções que as instituições desempenham para os atores que se beneficiam das suas operações têm lugar central nas explicações sobre a continuidade e reprodução institucional baseadas tanto na abordagem do institucionalismo sociológico (BERGER, LUCKMANN, 1967; DIMAGGIO, POWELL, 1983) quanto na teoria da escolha racional (SHEPSLE, 1989; CALVERT, 1995; WEINGAST, 2000)³⁹.

Nesse sentido, o desempenho anterior das estruturas herdadas pode gerar incentivos aos presidentes para usá-las no presente, em detrimento da criação de novas estruturas. Por meio delas, eles podem contornar os custos de transação envolvidos na criação de unidades como a necessidade de negociarem a aprovação dessa decisão com o Congresso (a depender do instrumento utilizado e da sua influência sobre o poder legislativo), otimizarem tempo em virtude da memória e aprendizado institucional acumulados e aproveitarem os benefícios informacionais já comprovados anteriormente.

Além disso, se relaxarmos o pressuposto da racionalidade estrita, no qual está baseada a teoria da escolha racional, e considerarmos que os presidentes podem eventualmente atuar como *'satisficiers'*, recorrendo a protocolos estabelecidos ou modelos de comportamento já conhecidos para atingirem seus objetivos (HALL, TAYLOR, 2003), então poderíamos ter novas razões para considerar que as unidades herdadas podem estruturar as decisões ulteriores dos presidentes sobre seus canais de informação (STEINMO, THELEN, 1992).

Dessa forma, considero que as unidades herdadas relacionadas às áreas de políticas públicas dos ministérios podem desincentivar os presidentes a criarem novas estruturas de assessoramento nessas áreas para lidar com os desafios da negociação de propostas políticas

³⁹Thelen (2004) aponta que o argumento central do institucionalismo sociológico e do institucionalismo da escolha racional é que as instituições são projetadas ou selecionadas pelos efeitos (bons e benéficos) que geram. Contudo, os trabalhos baseados na abordagem do institucionalismo histórico, embora reconheçam as funções que elas desempenham, oferecem uma resposta histórica, e não funcional, para a pergunta 'por que as instituições assumem a forma que assumem'. Esses trabalhos partem do entendimento de que os processos responsáveis pela gênese de uma instituição são diferentes dos processos responsáveis pela sua reprodução (MAHONEY 2000; STINCHCOMBE 1968), e enfatizam as instituições como o produto de processos temporais concretos e de lutas políticas (THELEN, 2004; MAHONEY, THELEN, 2010).

com o gabinete. Por outro lado, na ausência dessas estruturas e diante da necessidade de mitigarem o cenário de informação incompleta em que estão inseridos, os presidentes têm maiores incentivos para centralizarem novas unidades.

A Tabela 1 sistematiza as variáveis preditoras e de controle e os mecanismos causais considerados no modelo teórico.

Tabela 1 - Variáveis preditoras e mecanismos causais

Variáveis Preditoras		Mecanismos Causais	Outcome
Distância de Preferências	Alta	Maior exposição a vieses de informação	Criação de UAPs na Presidência
	Baixa	Menor exposição a vieses de informação	Ausência de Novas UAPs na Presidência
Saliência da área para a agenda presidencial	Alta	Maior necessidade de priorização	Criação de UAPs na Presidência
	Baixa	Menor necessidade de priorização	Ausência de Novas UAPs na Presidência
Influência do presidente sobre o Congresso	Alta	Menor esforço de negociação para aprovar a decisão presidencial	Criação de UAPs na Presidência
	Baixa	Maior esforço de negociação para aprovar a decisão presidencial	Ausência de Novas UAPs na Presidência
Grau de constrangimentos produzido pela referenda ministerial	Alto	Maior esforço de negociação para garantir a validade da decisão presidencial	Ausência de Novas UAPs na Presidência
	Baixo	Menor esforço de negociação para garantir a validade da decisão presidencial	Criação de UAPs na Presidência
Capacidades burocráticas	Alta	Maior expertise disponível sobre as políticas públicas e seus resultados	Ausência de Novas UAPs na Presidência
	Baixa	Menor expertise disponível sobre as políticas públicas e seus resultados	Criação de UAPs na Presidência
Estruturas herdadas	Ausente	Maior incentivo para centralizar novas unidades	Criação de UAPs na Presidência
	Presente	Menor incentivo para centralizar novas unidades	Ausência de Novas UAPs na Presidência

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

3. A ESTRATÉGIA PRESIDENCIAL DE ASSESSORAMENTO NA AMÉRICA LATINA EM PERSPECTIVA COMPARADA (1988-2016)

3.1 INTRODUÇÃO

Em 1962, Herbert Simon abre a sua obra *The New Science of Management Decision* apontando que as imagens compartilhadas pelo imaginário coletivo sobre um tomador de decisão têm todas um ponto em comum: nelas, o decisor é um indivíduo no momento da escolha, pronto para tomar uma ou outra das rotas de uma encruzilhada. Todas essas imagens, diz ele, falsificam a decisão ao focar no seu momento final. Todas elas ignoram o longo e complexo processo de alerta, exploração e análise que precede o momento final (SIMON, 1962).

O trabalho de Simon oferece um contraponto ao modelo racional de tomada de decisão, que assume que o problema da decisão consiste na seleção entre um conjunto de alternativas, cada uma das quais envolvendo um conjunto de consequências. De acordo com o modelo racional, nesse processo de seleção, os indivíduos e organizações escolhem a melhor alternativa, tendo em vista as suas consequências, probabilidades e utilidades (ALLISON, 1971).

Simon pontua, no entanto, que esse processo de seleção supõe implicitamente: (1) a consideração de todas as alternativas possíveis, (2) a avaliação das probabilidades de todas as consequências de cada alternativa e (3) a avaliação de cada conjunto de consequências para todos os aspectos relevantes. Esses requisitos são, nas palavras de Simon, “poderes de presciência e capacidade de cálculo semelhantes aos que normalmente atribuímos a Deus”. Os limites físicos e psicológicos da capacidade humana de gerar alternativas, processar informações e solucionar problemas (o que o autor denomina *racionalidade limitada*) restringem os processos de tomada de decisão de indivíduos e organizações (SIMON, 1962, apud ALLISON, 1971, p. 71 *tradução minha*).

Simon argumenta que, em virtude da racionalidade limitada, os indivíduos não consideram todas as alternativas nem escolhem a opção com as melhores consequências. Ao contrário, eles encontram um curso de ação que “é bom o suficiente” e satisfatório. De maneira semelhante, as organizações se satisfazem em “encontrar uma agulha no palheiro, em vez de procurar a agulha mais afiada no palheiro” (ALLISON, 1971, p. 72, *tradução minha*).

Além disso, o modelo racional implica que todas as alternativas sejam consideradas, tornando trivial o problema da pesquisa. Contudo, quando a regra é a satisfação, e o curso de ação “bom o suficiente” satisfaz, a ordem em que as alternativas são apresentadas é fundamental (CYERT, MARCH, 1963). As organizações geram alternativas por meio de processos de busca sequenciais relativamente estáveis e, como resultado, o cardápio de opções é limitado.

Baseados nos trabalhos de Simon, os estudos presidenciais mais recentes desenvolvem análises de como a função de suporte à informação e assessoria presidencial tem sido realizada. Esses trabalhos partem do entendimento de que o recurso escasso não é a informação, mas sim a capacidade de processá-la. Alguns desses estudos avançam, então, para sugerir princípios para a concepção do processo de assessoramento envolvido na tomada de decisão presidencial, incluindo características organizacionais para implementar tais princípios. As soluções envolvem manipular pessoal e hierarquia. Ou seja, definindo mecanismos de seleção de pessoal e papéis individuais nos processos de tomada de decisão, bem como estabelecendo rotinas, procedimentos e unidades de *staff* na estrutura organizacional da presidência.

O objetivo deste capítulo é compreender como os presidentes latino-americanos estruturam suas UAPs por meio do exame da configuração organizacional dessas unidades, com ênfase em dois aspectos: (1) nas linhas funcionais em torno das quais elas são estruturadas e (2) no perfil de seus membros. Dessa forma, busca-se aprofundar a análise das UAPs e entender o processo imediatamente subsequente à decisão presidencial de criá-las, com foco em sua configuração e composição. Além disso, como as UAPs não são únicas, ou seja, os presidentes utilizam múltiplas estruturas formais e informais para obterem informações (BURKE et al., 1989), apresento como elas integram o ecossistema informacional mobilizado pelos presidentes em cada país.

Para isso, adoto uma estratégia de análise comparativa das administrações presidenciais em seis países: Argentina (1994-2019), Brasil (1988-2016), Chile (1990-2016), Colômbia (1991-2016), México (1988-2016) e Uruguai (1990-2016). Como fonte de evidências, utilizo informações da Base de Dados da Composição das UAPs, que construí com informações sobre o perfil dos membros de 260 unidades de assessoramento criadas entre 1988 e 2016 nesses países. Também, reúno dados históricos e evidências da literatura especializada sobre os demais canais de informação mobilizados pelos presidentes em cada país.

O capítulo está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. Na próxima seção, discuto as tipologias de sistemas de assessoramento abordadas pela literatura, explorando suas características e pressupostos centrais, e ofereço uma sistematização das hipóteses centrais

dessas teorias para orientar a análise do sistema de assessoramento presidencial em cada país aqui analisado. Na terceira seção, apresento a estratégia empírica adotada, as fontes de dados utilizadas e os resultados da análise empreendida. A última seção é dedicada às considerações finais do capítulo.

3.2 OS ESTUDOS SOBRE A TOMADA DE DECISÃO PRESIDENCIAL

Os estudos sobre a tomada de decisão presidencial são abrangentes no escopo e apresentam qualidade e textura variadas. Uma breve visão geral da literatura sobre a tomada de decisão é dividida em teoria da decisão e sistemas de assessoramento (PFIFFNER, 2005). Assim, nesta seção, sistematizo e apresento a discussão sobre os sistemas de assessoramento e as abordagens estrutural e de pessoal.

3.2.1 Sistemas de assessoramento

A informação é a questão central para os estudos que se concentram nos sistemas de assessoramento presidencial, ou seja, nas organizações formais e pequenos grupos dedicados a fornecerem informações e apresentarem alternativas para a tomada de decisão presidencial. A suposição central desses estudos é que “compreender todas as ramificações das decisões que os presidentes enfrentam é impossível, e que as estruturas de *staff* são necessárias para potencializar ou dificultar a boa tomada de decisão” (PFIFFNER, 2005, p. 218 *tradução minha*).

Esses estudos se baseiam em análises da tomada de decisão em política externa dos Estados Unidos, como estudos de caso comparados de episódios como a invasão da Baía dos Porcos (1961) e a crise dos mísseis de Cuba (1962). Desenvolvidos a partir dos anos 1970, esses estudos analisaram como os presidentes formam equipes de conselheiros para ajudá-los na tomada de decisão (ALLISON, 1971; JANIS, 1972; JOHNSON, 1974; GEORGE, 1980) e, assim, contribuíram para entender como os executivos formam suas equipes, como elas operam e como a estrutura organizacional afeta o processo de tomada de decisão e as políticas resultantes (HANEY, 2005). Além disso, esses estudos produziram descobertas importantes

sobre fontes causais de disfunções decisórias no processo de tomada de decisão (GEORGE, 1974a, 1980; JANIS, MANN, 1977)⁴⁰.

Assim, a relação entre estruturas, processos e resultados das decisões tem sido um tema central nessa literatura. Em particular, no que diz respeito à estrutura, esses estudos discutem princípios e diretrizes para a concepção do sistema de assessoramento presidencial, incluindo as características organizacionais necessárias. Eles indicam dois caminhos principais para os presidentes adquirirem bons conselhos e evitarem disfunções decisórias: a seleção cuidadosa de pessoal e a manipulação estrutural da hierarquia, o que inclui a definição de rotinas, procedimentos, papéis e unidades de *staff* da presidência (PONDER, 2000; HESS, PFIFFNER, 2002; BURKE, 2005; DICKINSON, 2005; HANEY, 2005; RUDALEVIGE, 2005, 2009; WALCOTT, HULT, 2005; HART, TINDALL, BROWN, 2009; HAN, 2019; LAGATTUTA, LIMBOCKER, 2021).

Por outro lado, em relação aos resultados das decisões, tem sido difícil avaliar sistematicamente os sistemas de assessoramento para determinar o impacto que suas diferentes configurações organizacionais podem ter sobre a natureza e a quantidade de informações que o presidente recebe (fluxo de informações) e a quantidade e os tipos de incerteza que são solucionados. Isso ocorre porque essas estruturas não são únicas (os presidentes utilizam múltiplas estruturas formais e informais para obterem informações) (BURKE et al., 1989), variam entre diferentes áreas dentro de uma administração (PORTER 1980; WALCOTT, HULT, 1995) e mudam com as prioridades que os presidentes atribuem a uma determinada questão ou conjunto de políticas durante o seu mandato (PIKA, 1991)⁴¹.

⁴⁰ George (1974a) aponta que embora os dispositivos de evitação defensiva (como a procrastinação e o reforço) e outros auxílios analíticos (como as regras do consenso e satisfação) possam facilitar a escolha da ação pelo decisor político em um contexto de incerteza, também podem produzir consequências adversas para a qualidade do processamento da informação. Em especial, o perigo é que o tomador de decisão recorra prematuramente a um desses dispositivos ou auxílios para decidir ou, então, dependa demasiadamente deles para escolher. Privar-se da oportunidade de obter uma análise mais ampla e aprofundada da situação pode ser uma das consequências.

⁴¹ Duas exceções são os trabalhos de Haney (1997) e Dickinson (2005). O trabalho de Haney (1997) analisa os atributos de tomada de decisão de diferentes abordagens administrativas presidenciais, usando uma "meta-survey" de dez casos de tomada de decisões em situações de crise. Ele classifica a eficácia de presidentes e assessores em seis tarefas de tomada de decisão, buscando avaliar três modelos ideais de gestão presidencial: formalista, competitivo e coletivo. Haney descobre que muitos presidentes utilizam modelos "híbridos" que combinam elementos das três abordagens. Por exemplo, os ex-presidentes Truman e Nixon adotaram estruturas formalistas, enquanto Eisenhower preferiu um modelo híbrido formalista. O ex-presidente Johnson empregou um modelo colegial-formalista e Bush organizou conselheiros de forma "*do it yourself*" formalista colegiado. O

A seguir, apresento as abordagens de estrutura e de pessoal discutidas na literatura, discutindo os princípios e diretrizes que cada uma delas recomenda para realizar a manipulação da hierarquia e a seleção de pessoal, que podem ser resumidos em duas tipologias organizacionais: o *modelo padrão* e o *modelo baseado em linhas funcionais*. Em relação à seleção de pessoal, as duas principais abordagens são o *advocacy múltiplo* e o *honest broker*.

3.2.1.1 Abordagens estruturais

O ponto de partida das abordagens de hierarquia é que a simples contratação de assessores não garante aos presidentes os conselhos necessários quando eles precisam (DICKINSON, 2005). Isso ocorre, como já pontuava Neustadt (1965), porque mesmo os conselheiros mais próximos de um presidente nem sempre compartilham a sua perspectiva de negociação. No léxico da teoria do mandante-agente, isso ocorre devido às perdas de agência decorrentes de problemas de delegação, como a seleção adversa e o risco moral. No primeiro caso, porque no processo de seleção dos nomeados há aspectos inobserváveis, ou seja, informações incompletas sobre o agente. No segundo caso porque, uma vez no cargo, torna-se difícil para os presidentes detectarem “*shirking*” dos assessores, que podem inclinar propostas de políticas ou omitir informações ao aconselhar o executivo.

Além disso, os assessores podem perseguir com zelo o que acreditam ser a preferência do presidente sem entender completamente as suas reais necessidades. Como resultado, devido às diferenças de incentivos e *expertise*, os presidentes não podem esperar que os conselheiros compartilhem suas preferências (MILLER, 1992; MILLER, MOE 1986; MOE 1984; PRATT, ZECKHAUSER, 1985).

autor conclui que não há uma relação direta entre a estrutura de consultoria e o processo de decisão, sugerindo que a eficácia depende do ajuste ao estilo de trabalho do presidente.

Já o trabalho de Dickinson (2005) verifica, com base no parecer prescritivo de Neustadt e na teoria institucionalista, o argumento de que dois elementos aumentam a eficácia organizacional: a redundância administrativa, em que grupos separados de pessoal analisam a mesma decisão, e as jurisdições de pessoal misto, quando conselheiros com especialidades diferentes são agrupados e múltiplos canais de comunicação são usados. Para testar essas proposições, ele utiliza as descrições empíricas de Haney (1997) para codificar cada organização do pessoal nos dez casos de tomada de decisão para evidenciar a redundância organizacional ou as estruturas de assessoramento mistas. Os resultados, obtidos por análise de probit ordenada, mostram que a inclusão desses elementos melhora a eficácia da equipe presidencial nas tarefas de decisão, sendo consistentes com as teorias institucionalistas mais recentes da hierarquia e da informação e com as observações de Neustadt sobre a eficácia do sistema de pessoal baseado em linhas funcionais.

Assim, na medida em que os interesses de um presidente podem divergir da perspectiva de seus agentes, estes últimos devem ser monitorados para garantir que a sua *expertise* atenda às necessidades informacionais, de negociação, do presidente. Do ponto de vista do presidente, no entanto, o monitoramento é dispendioso, especialmente em termos de tempo e custos para manter uma equipe de supervisão. Por isso, a principal questão, desde a perspectiva do presidente, é a estruturação do *staff* e a definição de procedimentos administrativos para que a informação que ele precisa seja fornecida no *timing* certo e de forma eficiente.

Isso não é, necessariamente, fácil de fazer. Diversos estudos indicam que, na ausência de uma regra ditatorial (ARROW, 1963), a tomada de decisão em hierarquias constituídas por subordinados especializados com diferentes preferências sobre os resultados provavelmente estará sujeita à instabilidade - um processo de decisão que produz resultados opostos aos interesses do presidente (DICKINSON, 2005). No entanto, tratar o *staff* presidencial de uma forma ditatorial contraria o propósito de contratá-los - os assessores *experts* são úteis precisamente porque fornecem aos presidentes informações e conhecimentos. Como, então, diante dessa assimetria de informação, os presidentes podem ter certeza de que as informações e os conselhos que recebem são consistentes com seus interesses?

Vários estudos demonstram que a solução é combinar alternativas de decisão de forma a produzir o resultado desejado (MCKELVEY, 1976; ORDESHOOK, SCHWARTZ, 1987). Em um sistema de assessoria presidencial isso pode ser feito por meio da escolha da estrutura organizacional (HAMMOND, 1986, 1994). Ou seja, ao atribuir autoridade aos membros do *staff* em jurisdições particulares, os presidentes estão efetivamente escolhendo quem será responsável por quais decisões. Diferentes estruturas organizacionais, portanto, produziriam diferentes alternativas de decisão para o presidente.

A questão é, então, de qual estrutura organizacional o presidente mais se beneficiaria? Em outros termos, como o *staff* deve ser organizado para aumentar a probabilidade de que a informação relevante chegue ao presidente? O modelo de equipe presidencial “padrão” organiza os conselheiros por especialidade política – equipe de política de segurança nacional, política econômica e política doméstica, por exemplo. No entanto, Neustadt (1965) argumentou que os presidentes são mais bem informados quando organizam seus assessores com base em linhas funcionais, como o processo de orçamentação, grandes discursos etc. As novas teorias institucionalistas de hierarquia e informação sugerem também que os presidentes se beneficiam mais de estruturas de pessoal redundantes e misturando linhas de comunicação e jurisdições de pessoal ao organizar seus assessores (DICKINSON, 2005; RUDALEVIGE, 2005, 2009). A

informação que chega aos presidentes é uma função, então, das categorias em torno das quais o seu *staff* está organizado (HAMMOND, 1994; RUDALEVIGE, 2009).

A seguir apresento o modelo padrão de organização da equipe presidencial e o modelo baseado em linhas funcionais, detalhando as suas características e discutindo as categorias em torno das quais eles estão estruturados.

Modelo padrão

O modelo padrão de equipe presidencial, prefigurado pelo ex-presidente Dwight D. Eisenhower (1953-1961) e, totalmente, implementado por Richard Nixon (1969-1974)⁴², é caracterizado pela organização dos conselheiros por especialidade de área política e/ou constituintes particulares (Congresso, partidos, grupos de interesse), bem como pela hierarquia, divisão do trabalho e procedimentos operacionais-padrão (DICKINSON, 2005; HULT, WALCOTT, 2005; RUDALEVIGE, 2009). Os relatos na literatura apontam que este modelo se mostrou resiliente em várias presidências, mesmo quando os presidentes inicialmente tentaram rejeitá-lo, como foi o caso de Gerald Ford (1974-1977) e Jimmy Carter (1977-1981)⁴³. No entanto, esse modelo tem suas vantagens e limitações.

Uma das vantagens do modelo padrão é a rotinização da prática do *advocacy* múltiplo (GEORGE, 1980), o que garante que as decisões presidenciais sejam tomadas com base em

⁴² O sistema de organização do *staff* presidencial do ex-presidente Eisenhower é descrito como focado em hierarquia e controle centralizado. No entanto, pode ser mais adequadamente compreendido como um método abrangente para facilitar a tomada de decisões. Esse método visava institucionalizar a prática da advocacia múltipla, garantindo que as decisões fossem baseadas em informações completas sobre as opções disponíveis e as preferências dos atores relevantes. Junto a isso, Eisenhower implementou uma estrutura mais hierárquica, criando cargos como chefe de gabinete e secretário de gabinete, além de formalizar o processo de elaboração de memorandos de decisão e definir claramente as responsabilidades de seus assessores (HULT, TENPAS, 2003).

Na presidência de Nixon, houve uma ênfase maior na diferenciação funcional, com a definição de tarefas de assessoria fixas, uma hierarquia mais rígida e um uso mais frequente de memorandos. Nixon também reduziu a distinção entre a Casa Branca e o Escritório Executivo do Presidente, tornando a Casa Branca mais responsável por rotinas organizacionais do EOP, como orçamento, gestão de pessoal e coordenação de políticas. Isso foi especialmente evidente com a nomeação de políticos alinhados com as preferências do presidente para os altos cargos das agências EOP. Dessa forma, a Casa Branca se tornou o elemento central do modelo presidencial, caracterizado por uma maior dependência da diferenciação funcional, tarefas de assessoramento fixas e procedimentos burocráticos (HULT, WALCOTT, 2005).

⁴³ A organização da Casa Branca de Nixon atraiu críticas dos democratas, que apontaram o excesso de hierarquia e o isolamento do presidente na troca de ideias. Após o escândalo de Watergate (1972-1974), muitos críticos focaram na organização da equipe da Casa Branca (CRONIN, 1973). Os sucessores imediatos de Nixon concordaram que o sistema de pessoal foi, ao menos parcialmente, responsável pela queda do presidente. O ex-presidente Gerald Ford (1974-1977), que foi vice-presidente de Nixon, declarou que sua administração seria aberta, evitando formalmente contar com um chefe de equipe e optando por um modelo colegiado (*spokes-of-the-wheel*) projetado para garantir que o presidente não se isolasse ou tivesse um *gatekeeper* muito poderoso. No entanto, Ford logo percebeu que precisaria confiar na infraestrutura organizacional de segundo escalão herdada da administração Nixon (HULT, WALCOTT, 2005).

informações completas sobre as opções disponíveis e as preferências dos atores relevantes. Além disso, a diferenciação funcional e os procedimentos burocráticos podem ajudar a garantir que as políticas sejam implementadas de forma eficaz (DICKINSON, 2005).

No entanto, o modelo padrão também tem limitações. A estrutura hierárquica e a divisão do trabalho podem levar à compartimentalização (MARCH, SIMON, 1958), onde as unidades individuais se comunicam apenas entre si, resultando na priorização de submetas em detrimento dos objetivos mais amplos da organização⁴⁴. Além disso, a tomada de decisão em hierarquias constituídas por subordinados especializados com diferentes preferências pode levar à instabilidade ou ineficiência (DICKINSON, 2005).

Os presidentes que adotam o modelo padrão devem estar atentos a essas limitações. Eles devem estabelecer meios para monitorar os processos de decisão de nível inferior e estarem cientes dos comportamentos "*shirking*" dos assessores, que podem influenciar propostas de políticas públicas ou omitir informações importantes (RUDALEVIGE, 2009). Em última análise, os presidentes não podem esperar que os conselheiros compartilhem suas preferências devido às diferenças de incentivo e *expertise*.

Modelo baseado em linhas funcionais

O modelo baseado em linhas funcionais busca utilizar diferentes especialidades para abordar problemas complexos. Ao contrário do modelo padrão, que organiza o *staff* com base em áreas políticas e/ou constituintes específicos, esse modelo visa proporcionar informações sobre como diferentes problemas interagem, o que é crucial para a tomada de decisão. Nesse sentido, especialistas são designados para questões como parte de um fluxo de decisão mais amplo, centrado em processos contínuos de ação-forçamento (*action-forcing*), como a elaboração de programas legislativos, orçamentos e comunicações (DICKINSON, 2005).

Uma estratégia relacionada é criar múltiplos canais de informação comparáveis, conceito chamado por Herbert Simon de "processamento paralelo" (SIMON, 1977). Na área de estudos presidenciais, este é o modelo competitivo, uma abordagem que proporciona sobreposição de pessoal, permitindo ao presidente comparar diferentes fluxos de informação e avaliar as preferências e preconceitos de sua equipe (JOHNSON, 1974). Estudos indicam que

⁴⁴ Frente a esta crítica, Dickinson (2005) ressalta que não se deve perder de vista a existência de estruturas informais de governança, que não são encontradas em organogramas, mas envolvem reuniões recorrentes entre indivíduos que representam diferentes instâncias da presidência ou do poder executivo mais amplo.

estruturas de assessoramento redundantes melhoram a qualidade das informações recebidas, aumentam a confiabilidade do processo decisório e tendem a produzir decisões de maior qualidade (BENDOR, 1985 apud DICKINSON, 2005).

Para ilustrar a diferença entre o modelo baseado em linhas funcionais e o modelo padrão, consideremos o exercício hipotético de tomada de decisão simples, desenvolvido por Dickinson (2005), em que o presidente deve decidir se apoia uma proposta de lei a partir de dois critérios de decisão: conteúdo da política e viabilidade política.

No modelo padrão, dois assessores são designados para grupos separados com base em suas especialidades em políticas ou na política. Cada grupo faz uma recomendação ao presidente com base em sua *expertise* em uma única dimensão. Em contraste, no modelo baseado em linhas funcionais, os conselheiros são divididos em dois grupos, cada um deles mesclando especialistas políticos e em políticas. Assim, o presidente recebe duas recomendações, cada uma resultante do debate entre conselheiros com diferentes especialidades.

Essas abordagens afetam como os presidentes recebem informações e conselhos. No modelo padrão, o presidente pode não ser informado sobre desentendimentos entre seus assessores, pois os grupos devem resolver suas diferenças internamente. Já no modelo baseado em linhas funcionais, o presidente é alertado sobre desentendimentos acerca do conteúdo e da viabilidade da política, se os grupos de assessores fornecerem recomendações diferentes. Em suma, enquanto o modelo padrão pode alertar o presidente sobre divisões dentro de sua equipe, o modelo baseado em linhas funcionais pode revelar divisões entre diferentes áreas de especialidade.

Exemplos históricos da adoção desse modelo foram as administrações dos ex-presidentes Franklin Roosevelt (1933-1945), Harry Truman (1945-1953), Lyndon Johnson (1963-1969) e Ronald Reagan (1981-1984, 1985-1989), que encontraram maior utilidade em modelos competitivos, na contramão da tendência majoritária de povoar a presidência com especialistas em políticas públicas. O ex-presidente Roosevelt rejeitou as recomendações do Comitê *Brownlow* para estabelecer uma secretaria maior e mais especializada sob a direção de um chefe de equipe, insistindo, ao invés disso, que seus conselheiros se mantivessem generalistas, organizados em torno de suas tarefas diárias (DICKINSON, 2005)⁴⁵. O seu

⁴⁵ O rápido crescimento dos programas e agências governamentais revelou os limites do gabinete presidencial tradicional como fonte de desenvolvimento, coordenação e implementação dos programas. À medida em que novas agências se tornaram mais interdependentes, o ex-presidente Roosevelt compensou expandindo o gabinete para conselhos de coordenação maiores.

sucessor, Harry Truman (1945-1953), também resistiu à imposição de definições de trabalho e regras de relatórios formais. Cada um deles administrou a sua equipe de forma colegiada, envolvendo-se, por exemplo, nas reuniões matinais que estabeleciam o tom e a direção das atividades da Casa Branca, mantendo-se no centro da “*spokes of the wheel*”, sem nenhum chefe de equipe (RUDALEVIGE, 2009).

Esses estudos indicam que os presidentes que utilizam estruturas de pessoal redundante e práticas competitivas estão mais bem informados durante crises de política externa. No entanto, o modelo também apresenta limitações, podendo levar à construção de uma cultura de competição entre os membros da equipe, dificultando a colaboração e prejudicando o seu funcionamento. Além disso, o presidente precisa dedicar uma quantidade significativa de energia pessoal para gerenciar esse modelo, o que pode ser exaustivo (DICKINSON, 2005; RUDALEVIGE, 2009).

3.2.1.2 Abordagens de pessoal

As abordagens de pessoal partem do reconhecimento de que muita atenção tem sido dada às variáveis estruturais e ao estilo de liderança na organização do sistema de assessoramento presidencial. No entanto, pouca atenção foi dedicada à forma como os papéis individuais dos participantes nos processos de decisão presidencial são definidos e desempenhados. Isso significa que, embora as instituições, estruturas e organizações sejam importantes, também são os indivíduos dentro delas (BURKE, 2005). Os estudos nessa linha apontam que uma das vantagens de se concentrar em papéis individuais, em vez de em arranjos organizacionais mais amplos, é que isso permite a análise em um nível operacional, adaptável a diversas configurações organizacionais.

A seguir apresento as duas principais abordagens de pessoal discutidas na literatura – o *advocacy* múltiplo e o *honest broker*, detalhando as suas características e discutindo as categorias em torno das quais eles são fundamentados.

Estes se tornaram menos úteis à medida em que a sua perspectiva sobre a política crescia cada vez mais de forma separada do ponto de vista dos chefes de departamento e agências governamentais. Assim, em 1936, o ex-presidente Roosevelt criou o Comitê Brownlow, composto por três membros – Louis Brownlow, Charles Merriam e Luther Gulick. O relatório final produzido pelo comitê foi publicado em 1937, apresentando a famosa declaração “o presidente precisa de ajuda”. O documento apresentou ainda uma série de recomendações destinadas a tornar essas agências responsáveis pelo orçamento, contratação de pessoas, planejamento e coordenação de políticas públicas, com mais controle pelo presidente Roosevelt (HULT, WALCOTT, 2005; PERI, 2007).

Advocacy múltiplo

O *advocacy* múltiplo é uma abordagem gerencial que busca aproveitar a diversidade de pontos de vista e interesses presentes em organizações complexas para promover a formulação racional de políticas públicas. Em vez de evitar ou neutralizar os conflitos internos, essa abordagem sugere que eles podem contribuir para melhorar a qualidade de duas atividades centrais para o processamento de informação - a pesquisa e a análise⁴⁶ – e, assim, favorecer a qualidade das decisões (GEORGE, 1972).

Com base em estudos experimentais sobre o processo de tomada de decisão em grupo (BOWER, 1965), que destacam a importância do conflito como um fator para estimular a reflexão e a análise construtiva, os defensores do *advocacy* múltiplo consideram que o conflito pode motivar análises mais aprofundadas, se gerenciado e resolvido adequadamente. Isso ocorre porque o compromisso pessoal de um membro com uma posição inicial o motiva a defender sua escolha de forma convincente, estimulando a pesquisa em extensão e qualidade (BOWER, 1965). Assim, na medida em que os membros do grupo têm algo a perder ao mudar de posição, eles têm incentivos para avaliar cuidadosamente todas as informações em relação às alternativas propostas (GEORGE, 1972).

Dado que o conflito é inevitável em organizações complexas, é crucial garantir a participação de defensores diversos dentro do sistema de formulação de políticas, representando uma ampla gama de opções políticas (GEORGE, 1972). O presidente deve estar atento ao risco de que as opções relevantes não sejam abordadas pelos defensores disponíveis. Nesse caso, ele pode trazer pessoas de fora ou membros de sua equipe para atuar como defensores de diferentes interesses ou opções políticas.

Além disso, para o funcionamento eficaz do *advocacy* múltiplo, é essencial que cada participante tenha os recursos mínimos necessários para a defesa de sua posição. Recursos como poder, influência, competência, informações, recursos analíticos e habilidades de negociação e

⁴⁶ A abordagem do processamento da informação na psicologia cognitiva surgiu nas décadas de 1950 e 1960 como uma resposta à abordagem *behaviorista* dominante na época. Ela concebe a mente humana como um sistema cognitivo completo, análogo a um computador digital. Como um computador, o sistema processa a informação de várias formas: codificando, recodificando e decodificando, comparando ou combinando com outras informações; armazenando na memória ou recuperando a partir dela; trazendo ou retirando da atenção focal e da consciência (FLAVELL et al., 1999). Em sua teoria da racionalidade limitada, March e Simon (1958) argumentam que três atividades funcionais orientam o processamento de informação: (1) a pesquisa, (2) a análise e (3) a escolha. A pesquisa diz respeito ao processo de obtenção e compartilhamento de informações relevantes e de identificação de opções alternativas. A análise se refere ao exame da relação entre as informações disponíveis, bem como à avaliação da adequação das opções alternativas em relação aos objetivos e valores declarados. Por fim, escolha consiste nos procedimentos e regras de decisão seguidos para escolher entre opções alternativas (MARCH, SIMON, 1958).

persuasão devem ser equilibrados entre os vários atores (GEORGE, 1972). A mera presença de atores com pontos de vista distintos não garante a análise adequada de uma questão política.

Se os recursos são distribuídos de forma desigual entre os defensores, uma opção pode ser apresentada e defendida de forma muito mais persuasiva do que outra, independentemente de sua qualidade objetiva. Portanto, medidas são necessárias para equalizar os recursos entre os defensores ou, pelo menos, evitar grandes disparidades entre eles.

Além disso, é fundamental supervisionar a natureza competitiva do sistema de *advocacy* múltiplo para garantir os efeitos benéficos do conflito. O guardião do processo desempenha um papel central nisso, equilibrando recursos, fortalecendo defensores mais fracos, trazendo novos conselheiros para defender opções impopulares, estabelecendo novos canais de informação para que o presidente não dependa de um único, e monitorando o processo de formulação de políticas para antecipar possíveis disfunções e instituir medidas corretivas adequadas (GEORGE, 1972).

O papel do guardião é essencial para garantir que os defensores compitam pela atenção do presidente, em vez de competir entre si. Se a competição e o conflito saírem do controle – o que pode ocorrer se os assessores se envolverem em concorrência desleal, pressionarem ou comprarem concorrentes mais fracos – haverá prejuízo para a coesão da equipe e dificuldades políticas para o presidente em suas relações com aliados, Congresso e opinião pública, por exemplo. Portanto, é crucial estabelecer regras para manter a competição leal e evitar a manipulação ou pressão indevidas entre os defensores (GEORGE, 1972).

Honest broker

O "*broker role*", ou papel de intermediário, tem função crucial na tomada de decisão presidencial. Alexander George (1972), em seu trabalho seminal, destacou a importância dessa função, que ele também chamou de "custodiante gerencial". O *broker* é responsável por gerenciar o processo de formulação de políticas, equilibrar recursos, fortalecer defensores mais fracos, trazer novos conselheiros para defender opções impopulares, configurar novos canais de informação e monitorar o funcionamento do processo para identificar e corrigir possíveis problemas (BURKE, 2005).

O *broker role* se tornou uma autodefinição comum (ou parte dela) de muitos que ocuparam o cargo de conselheiro de segurança nacional nos Estados Unidos. Desde o governo Kennedy (1961-1963), o assistente do presidente para os assuntos de segurança nacional (conhecido como "conselheiro de segurança nacional") desempenhou dois papéis: gestor do

processo de política do dia a dia e assessor de política substantiva (DAALDER, DESTLER 1999 apud BURKE, 2005). Além disso, o termo "*broker role*" também foi aplicado a outras posições na Casa Branca, como a do chefe de gabinete. John Sununu, por exemplo, ao ser nomeado chefe de gabinete do governo George Bush (1989-1993), recebeu como uma de suas responsabilidades "ser um *broker* honesto e apresentar as opiniões dos vários lados da questão" (BURKE, 2000 *tradução minha*).

A definição e o escopo do papel de *broker* variam. Em alguns casos, pode se referir de forma mais estreita a um administrador de políticas semelhante ao papel desempenhado pelo secretário executivo do *National Security Council* (NSC) nos últimos anos da administração Truman (1949-1953). Nesse contexto, o *broker* atuava mais como um informante do presidente, representando propostas e pontos de vista departamentais, agendando assuntos para decisões presidenciais e monitorando as diretrizes do NSC, com ênfase na neutralidade política e um papel limitado em matéria de implementação e formulação de políticas (CRABB, MULCAHY, 1991 apud BURKE, 2005). Em outros casos, como na administração Eisenhower (1953-1961), o *broker* pode estar mais focado na qualidade e nos componentes do processo decisório, sem atuar como defensor de opções políticas. Ou seja, a neutralidade política é enfatizada e combinada com a responsabilidade de garantir a qualidade e a coerência do processo decisório (BURKE, 2005).

As definições concretas do papel do *broker* também variam entre os indivíduos que ocuparam essa posição. Colin Powell, por exemplo, que foi conselheiro de segurança nacional do ex-presidente Reagan (1981-1989), enfatizava a importância de divulgar todas as agendas, fatos e opiniões relevantes, enquanto Anthony Lake, ex-conselheiro de segurança nacional de Bill Clinton (1993-2001), destacava a necessidade de evitar surpresas e impulsionar o processo decisório, além de transmitir claramente os pontos de vista dos colegas ao presidente. Samuel Berger, assessor do NSC do ex-presidente Clinton durante seu segundo mandato (1993-2001), entendia o papel de *broker* como duplo: transmitir as opiniões dos colegas ao presidente e atuar como intermediário entre eles (BURKE, 2005)⁴⁷.

⁴⁷ Como aponta Burke (2005), as diferentes concepções do papel do conselheiro NSC levantam a questão de se a função do *broker* pode ser complementada por outras tarefas e responsabilidades, como *advocacy* ou porta-voz do governo, sem comprometer significativamente o desenvolvimento do papel de *broker*. George (1980), por exemplo, não é otimista ou favorável a esse respeito, argumentando que o custodiante gerencial não deve definir outras funções, como ser um assessor de políticas, um porta-voz público, *watchdog* dos interesses do presidente em questões políticas ou um executor de decisões já tomadas. O acréscimo dessas funções pode comprometer a eficácia da função de *broker* devido ao conflito de papéis ou à sobrecarga de funções.

Em relação à importância do papel do *honest broker*, há evidências que sugerem sua contribuição positiva para a tomada de decisão presidencial e destacam os desafios enfrentados quando esse papel está ausente. Um exemplo significativo é a análise comparada das decisões do ex-presidente Eisenhower (1953-1961) de não intervir em Indochina, em 1954, e do ex-presidente Lyndon Johnson (1963-1969) de escalar significativamente o número de forças americanas no Vietnã do Sul, ao longo de 1965. Robert Cutler, assistente especial do NSC, agiu como um custodiante gerencial na presidência de Eisenhower em 1954, mantendo o debate no bom caminho e chamando a atenção para desentendimentos e ambiguidades. Em contraste, em 1965, sem um *broker*, o sistema de assessoria de Johnson adotou uma abordagem de evitação de conflitos e divisão de diferenças políticas (BURKE, GREENSTEIN, 1989).

Outras análises sobre a tomada de decisão presidencial destacam a importância de duas características do *broker* – a orientação para o processo e a atenção à qualidade – na mitigação dos problemas que levam à ineficácia da tomada de decisões em pequenos grupos⁴⁸ (HEREK, JANIS, HUTH, 1987). Essas descobertas também foram reveladas em um estudo de caso semelhante sobre a relação entre processos de tomada de decisão e os resultados das políticas (HANEY, 1997).

3.2.2 Argumento

A discussão anterior sugere várias hipóteses potenciais. Primeiro, se diferentes estruturas (ou seja, diferentes combinações de jurisdições, rotinas e preferências) trazem diferentes tipos de informação à atenção do presidente, as estruturas baseadas em linhas funcionais proporcionam mais informações úteis do que as estruturas vinculadas às áreas de políticas.

Em segundo lugar, a presença de defensores de opções diversas (*advocacy* múltiplo) e a distribuição equânime de recursos mínimos entre eles – competência, informação, recursos analíticos e habilidade de negociação e persuasão – favorece o processo de tomada de decisão,

⁴⁸ Sendo eles: levantamento incompleto de alternativas políticas; Levantamento incompleto dos objetivos políticos; Falha em examinar os principais custos e riscos da escolha preferida; Pesquisa de informações deficiente; Viés seletivo no processamento de informações.

permitindo insumos para o exame multifacetado adequado das questões em discussão, bem como a garantia de que todas as opções sejam consideradas e defendidas de forma persuasiva.

Em terceiro lugar, a presença do *broker role* é fundamental para assegurar que os defensores não compitam entre si, mas sim pela atenção do presidente. O papel desse intermediário garante o monitoramento e a regulação da competição entre os diferentes assessores do presidente, promovendo a concorrência genuína de ideias, e evitando que a competição saia do controle e crie dificuldades políticas para o executivo.

Essas hipóteses permitem aprofundar a análise das UAPs e entender como os presidentes as configuram organizacionalmente após criá-las. Elas oferecem um foco analítico para compreender o processo subsequente à decisão presidencial de criar essas estruturas, explorando como elas são moldadas e compostas. A partir dessas hipóteses, analiso então como os presidentes latino-americanos estruturam suas unidades de assessoramento, com ênfase em dois aspectos: (1) nas linhas funcionais em torno das quais as UAPs são estruturadas e (2) no perfil de seus membros.

Essa análise ajuda a compreender como as UAPs operam para mitigar o cenário de informação incompleta em que os presidentes estão inseridos. Ao analisar em profundidade sua configuração organizacional e composição, é possível entender o que elas de fato entregam aos executivos, garantindo que, ao serem mobilizadas, os vieses informacionais são descontados (ou reforçados). A depender da composição dessas unidades, os presidentes podem promover a concorrência genuína de ideias e descontar os vieses da informação repassada pelo gabinete, ou fomentar a unanimidade e a concordância de ideias, confirmando seus próprios vieses cognitivos (RUDALEVIGE, 2009).

3.3 EVIDÊNCIAS E RESULTADOS

Nesta seção analiso a configuração organizacional das UAPs em seis países latino-americanos a partir de uma análise comparada das administrações presidenciais na Argentina (1994- 2019), Brasil (1988-2016), Chile (1990-2016), Colômbia (1991-2016), México (1988-2016) e Uruguai (1990-2016). Para tanto, utilizo informações da Base de Dados da Composição das UAPs, uma base que construí com informações sobre a composição de 260 unidades de assessoramento criadas entre 1988 e 2016 nesses países.

A análise identifica, então, a estrutura organizacional das UAPs por país e mandato presidencial, revelando padrões e mudanças ao longo do tempo. Com isso, o propósito não é testar as hipóteses, mas ilustrar como elas podem alavancar uma análise mais sistemática da estratégia de assessoramento presidencial. Quando os presidentes latino-americanos criam UAPs, qual é a configuração organizacional que eles adotam? Isso certamente impacta o fluxo de informações que eles recebem e os resultados dos seus processos decisórios.

Para analisar a configuração organizacional das UAPs, classifiquei as linhas funcionais das unidades a partir de uma análise textual manual dos atos normativos de criação, identificando quais são as funções e entregas esperadas de cada uma delas. Isso foi possível porque, de modo geral, os presidentes estabelecem no ato normativo a função e as entregas que esperam das unidades de assessoramento. Por exemplo, o ex-presidente do Uruguai, José Mujica (2010-2015), ao criar um grupo de trabalho por meio da Resolución 863/010 determinou que a função do grupo era desenhar o *Sistema Nacional de Cuidados*. Nesse caso, classifiquei a linha funcional da unidade como “elaboração de políticas públicas”. A definição das linhas funcionais se baseou, portanto, nos termos recorrentes utilizados nos atos normativos para especificar as funções e entregas esperadas de cada unidade. Quando os atos não especificam os produtos esperados, registrei essa ausência de informação com o código NA (Not Answer) na base de dados.

Para categorizar a área de políticas públicas das UAPs, utilizei a classificação do *Comparative Agenda Project* (CAP) desenvolvida para o Brasil e para a Colômbia (BAUMGARTNER, JONES, 2002; BRASIL, CAPELLA, FAGAN, 2020). O CAP monitora os processos políticos em diversos países, coletando dados sobre as ações governamentais ao longo do tempo, com o objetivo de acompanhar as mudanças na agenda política dos governos e identificar tendências na elaboração de políticas públicas. A iniciativa classifica as ações governamentais a partir de um esquema de codificação único, universal e consistente.

Recentemente, no âmbito do CAP, foram elaborados esquemas de codificação para três países da América Latina - Brasil, Colômbia e Equador - a partir de informações extraídas de discursos presidenciais, agenda legislativa, pesquisas de opinião e matérias de veículos de imprensa publicados entre 1994 e 2019 (BEVAN, PALAU, 2020). O livro de códigos de cada país segue um conjunto específico de regras para codificar com precisão as ações governamentais (BRASIL, CAPELLA, FAGAN, 2020; SILVA, CASTRO, 2020).

Para classificar a área de políticas públicas das unidades, adotei como referência o livro de códigos do Brasil, que apresenta 21 macrocódigos e mais de 180 subcódigos, e adicionei a

ele o macrocódigo 50 do livro de códigos da Colômbia. Este macrocódigo se refere às políticas públicas voltadas para Conflito Interno e Processos de Paz (para mais detalhes ver SILVA, CASTRO, 2020). Para definir o livro de códigos do Brasil como referência analisei e comparei os livros do Brasil e Colômbia (países aqui pesquisados), e identifiquei a equivalência entre os seus macrocódigos e subcódigos, com exceção do macrocódigo 50, que foi então adicionado à análise, conforme já mencionado.

A classificação das áreas das unidades foi realizada manualmente. Para tanto, conduzi uma análise textual dos atos normativos de criação das unidades, identificando os temas, assuntos, problemas e questões dos quais elas se ocupam. Em seguida, busquei no livro de códigos a correspondência entre os assuntos de competência das unidades e a descrição dos macrocódigos de políticas públicas.

O trabalho classificatório não foi isento de desafios. Por exemplo, o *Consejo Intersectorial de Seguridad Turistica* (Decreto 598/1998), criado pelo ex-presidente argentino Carlos Menem (1995-1999), tinha como objetivo desenvolver políticas nacionais de segurança para garantir a proteção da integridade física, dos bens, dos direitos e garantias de turistas estrangeiros e nacionais em todo o território nacional. No processo de classificação dessa unidade de assessoramento houve dúvidas se ela deveria ser classificada no microcódigo 1524 (“Turismo”), que envolve assuntos relacionados à política de desenvolvimento do turismo, ou na microcódigo 1211 (“Crime Comum, Violência e Prevenção”), que diz respeito à programas e ações de prevenção ao crime comum.

Apesar do caráter intersetorial da UAP e da sua subordinação administrativa à Secretaria de Turismo da Presidência da República da Argentina, escolhi a segunda opção porque entendo que a unidade está voltada a assuntos de segurança pública, na medida em que sua função é propor políticas e ações de segurança no turismo. Outras situações semelhantes ocorreram ao longo do processo classificatório e esse mesmo raciocínio orientou a definição das áreas de políticas públicas das unidades.

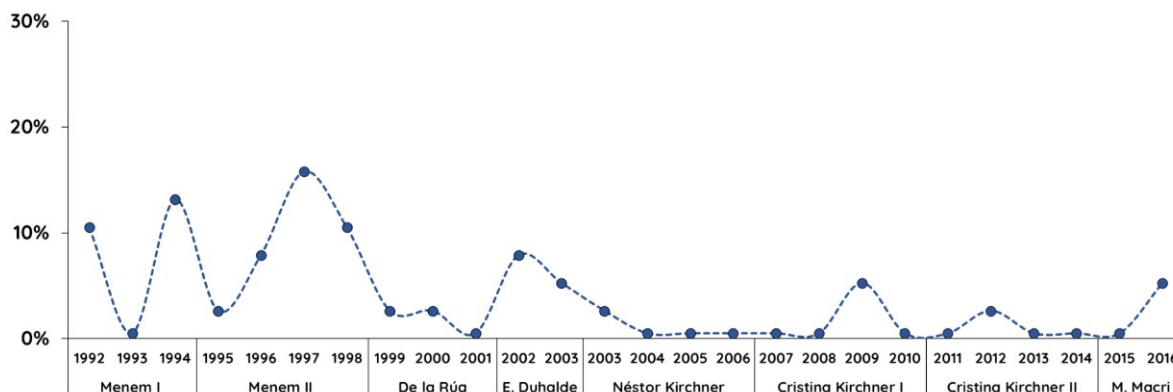
A seguir, os resultados são apresentados para cada país.

3.3.1 A estratégia de assessoramento presidencial na Argentina

Entre os países aqui estudados, a Argentina apresenta o terceiro maior número de UAPs (15%, N= 38), depois do Brasil e do México. A maioria delas foi criada nos governos Menem

I e II (1992-1995, 1995-1999) (N=24), seguido pelos governos Eduardo Duhalde (2002-2003) (N=5), Cristina Kirchner I (2007-2011) (N=3) e Mauricio Macri (2015-2019) (N=3), como mostra o Gráfico 3.

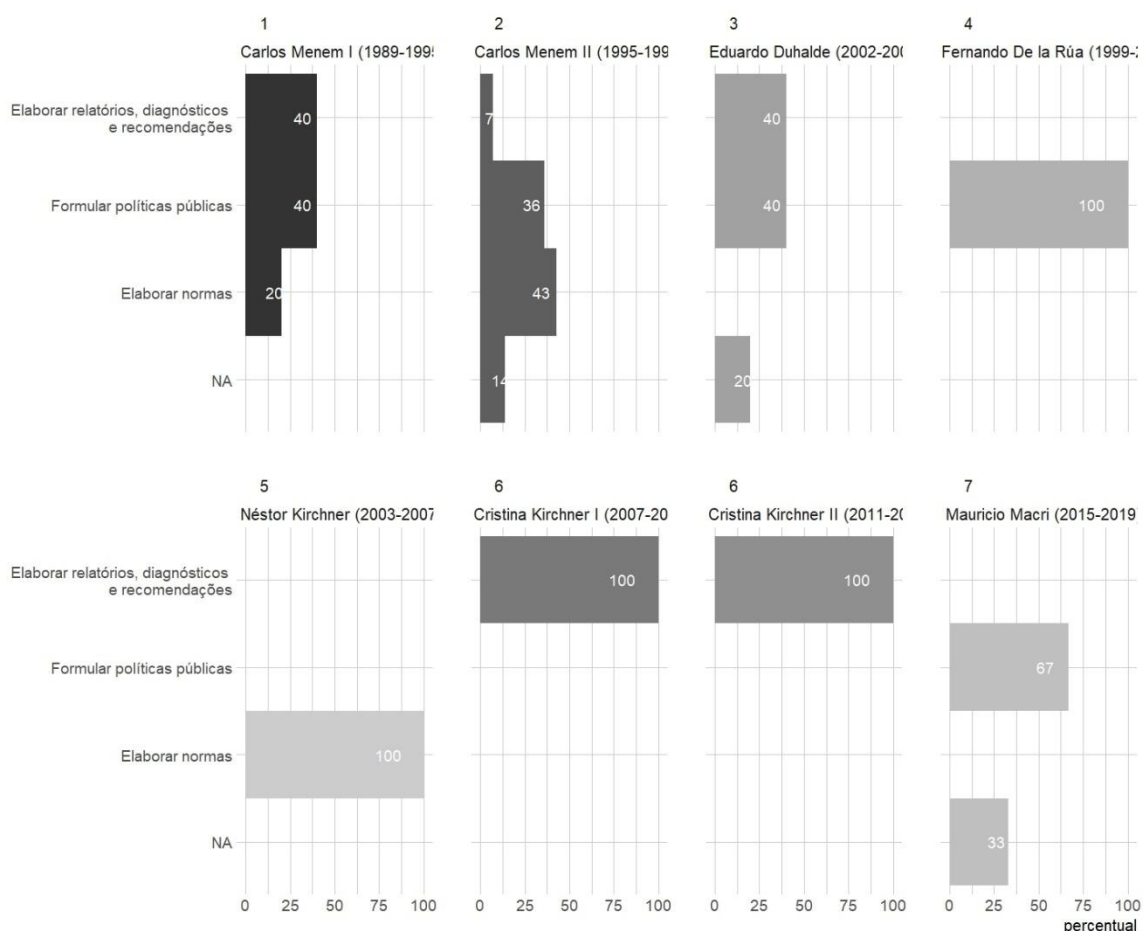
Gráfico 3 - Distribuição percentual das UAPs por ano e administração presidencial na Argentina – 1992-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

Carlos Menem (1988-1995, 1995-1999) foi eleito com 49,3% dos votos em 1989, com o apoio da *Frente Justicialista Popular* (FREJUPO), uma coalizão do PJ com diversos partidos menores, e com uma agenda de reformas estruturais centrada na abertura comercial, na privatização de empresas públicas, na implementação de planos de capitalização na área da seguridade social e na flexibilização de direitos trabalhistas. O ex-presidente centralizou UAPs dedicadas à elaboração de políticas públicas, à produção de normas e de relatórios diagnósticos e recomendações (ver Gráfico 4). Essas estruturas atravessaram questões relacionadas à dezessete áreas setoriais, com destaque para política social e direitos civis, como foram os casos do *Consejo Nacional de la Mujer* (Decreto 1426/92), da *Comisión de Lucha contra el Hambre y la Pobreza* (Decreto 1131/94) e da *Comision Nacional de Políticas y Estrategias de la Democracia* (Decreto 218/1997) (ver Gráfico 5).

Gráfico 4 - Linhas funcionais das UAPs por administração presidencial na Argentina – 1992-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

Formadas em média por 10 membros, as UAPs criadas por Menem (1989-1995, 1995-1999) contaram com, pelo menos, seis perfis diferentes de conselheiros, sendo eles membros do gabinete, da sociedade civil, do governo subnacional, dos poderes legislativo e judiciário e da presidência, indicando a adoção de uma estratégia mais intensa de *advocacy* múltiplo. Em sua gestão, a presidência se configurou como uma zona de reserva presidencial autônoma tanto em relação ao seu partido (PJ) quanto às alianças setoriais e empresariais e aos setores pró-mercado, com exceção das secretarias ministeriais⁴⁹ que se mostraram mais permeáveis ao jogo

⁴⁹ De acordo com a Constituição de 1994, o presidente é assistido nas suas funções pelos ministros e pelo *Jefe de Gabinete*. Além disso, embora não esteja previsto na Constituição, a presidência dispõe permanentemente de um conjunto de secretarias e unidades cuja responsabilidade central é auxiliar diretamente o presidente. As secretarias ministeriais se reportam diretamente ao presidente e, pelas suas competências, poderiam constituir ministérios ou integrar um deles, mas por diferentes razões estão integradas no espaço presidencial. Nas administrações Menem I e II, elas abordaram temas diversos como questões sociais,

de alianças com setores empresariais e políticos, tradicionalmente associados à direita liberal como a UCEDE (COUTINHO, 2008; 2013). Em relação à Secretaria da Presidência e à *Jefatura de Gabinete de Ministros*⁵⁰, estruturas responsáveis pela coordenação política e de governo, apenas dois funcionários ocuparam essas posições: Alberto Kohan e Eduardo Bauzá. Eles formaram um enclave fundamental entre o partido e as alianças circunstanciais do governo (COUTINHO, 2013).

Durante os governos Menem I e II (1989-1995, 1995-1999), a presidência adquiriu uma característica de ‘hipertrofia’, evidenciada pelo aumento significativo das secretarias presidenciais e pela concentração da coordenação do gabinete e de decisões sobre a formulação de políticas públicas na presidência (INÁCIO, 2018). Uma possível explicação para esse aumento notável é a tentativa de desafiar a restrição imposta pela Constituição pré-reforma de 1994, que estabelecia o limite de oito ministérios. Porém, superada essa restrição e delegada sua definição a uma lei do Congresso, as secretarias presidenciais foram mantidas no âmbito da presidência durante a segunda administração de Menem (1995-1999), mesmo quando o presidente contava com apoio parlamentar suficiente para modificar a *Ley de Ministerios* (COUTINHO, 2013).

No governo seguinte, de Fernando de la Rúa (1999-2001), da UCR, foi criada apenas uma unidade de assessoramento dedicada ao acompanhamento de políticas na área de comunicação. Essa unidade foi composta por representantes da *Secretaria de Cultura y Comunicación de la Presidencia*, do poder legislativo e de associações civis. Em seus dois anos de mandato, De la Rúa (1999-2001) contou com o assessoramento de um núcleo central constituído por responsáveis muito próximos do presidente, incluindo familiares - o seu irmão foi secretário-geral da Presidência – distantes das estruturas partidárias. Após a renúncia do vice-presidente, Chacho Álvarez⁵¹, De la Rúa passou a utilizar posições centrais na presidência

PME, meio ambiente ou idosos. Algumas delas foram criadas do zero e em resposta ao surgimento de novas questões da agenda instaladas na opinião pública, às dissidências e conflitos internos no gabinete, como os casos de *Cascos Blancos* e da Secretaria de Culto, e outras envolviam apenas a transferência de funções anteriormente contidas em um ministério (COUTINHO, 2013).

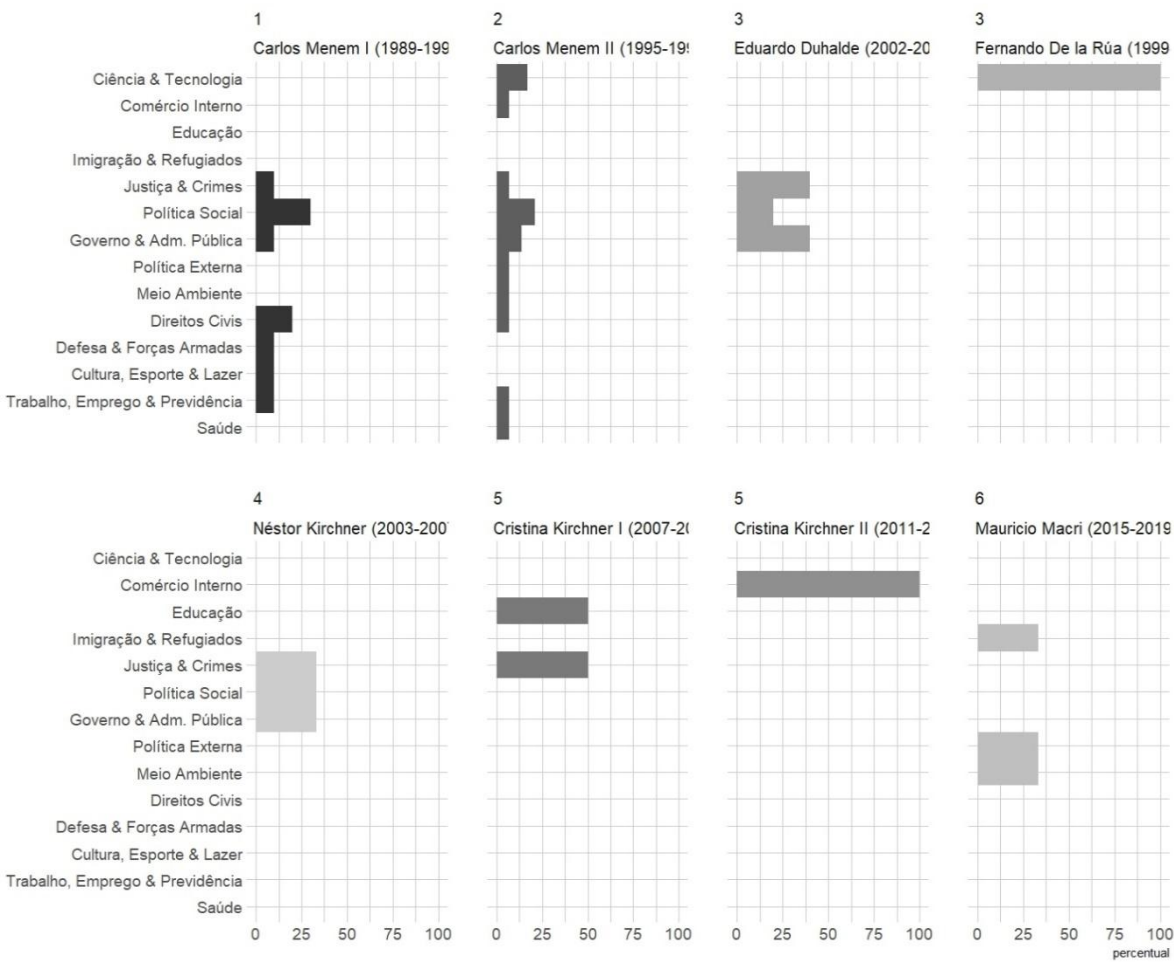
⁵⁰ Essa posição foi criada por meio da Reforma Constitucional de 1994 (Art. 99). O chefe de gabinete é nomeado pelo presidente e o Congresso pode intervir nessa indicação apenas através de uma moção de censura, que para ser aprovada exige a maioria absoluta de ambas as casas legislativas.

⁵¹ O vice-presidente, Carlos “Chaco” Alvarez, que também era líder da FREPASO, um dos braços da coalizão governamental que sustentava o governo de De la Rúa (e principal responsável pela vitória do presidente nas eleições presidenciais do ano anterior), renunciou após a manutenção de Alberto Flamarique (Ministro do Trabalho) e Fernando Santibañes (Secretário de Inteligência), suspeitos de envolvimento no escândalo do suposto pagamento de suborno para a aprovação da reforma trabalhista no Senado. Na mudança de seus assessores, decidida em razão da crise desencadeada pelo escândalo, De la Rúa preferiu mantê-los no governo, o que foi interpretado como um sinal de enfraquecimento de Alvarez (CHACRA, 2000).

– especialmente a Secretaria-Geral – para nomear representantes de uma coalizão já enfraquecida, formada pelo radicalismo (UCR) e a FREPASO (centro-esquerda), a fim de demonstrar a continuidade da aliança (COUTINHO, 2013).

Como aponta Coutinho (2008, 2013), a presidência de De la Rúa refletia as tensões de um governo de coalizão e de um partido dominado por outro facção (que não a do presidente) presentes tanto nas nomeações, na orientação das políticas e na debilidade das instâncias de articulação governamental que, inevitavelmente, afetaram a possibilidade de impor uma agenda de governo. Nesse caso, a presidência se destinou a gerar espaços de resistência, mais do que facilitar a coordenação governamental, sendo utilizado pelo presidente como um recurso em relação ao próprio Executivo e à coalizão.

Gráfico 5 - Áreas de políticas das UAPs por administração presidencial na Argentina – 1992-2016

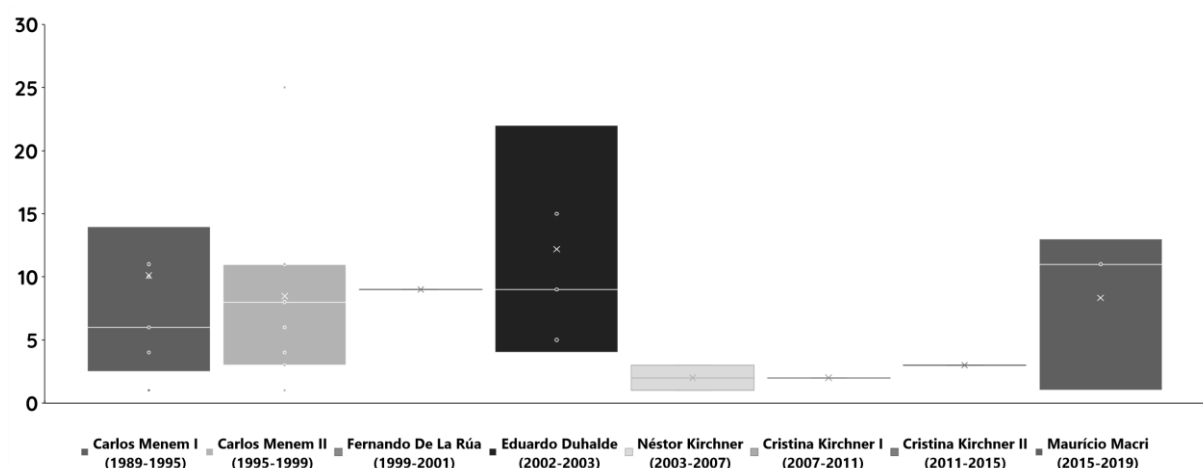


Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

O ex-presidente Duhalde (2002-2003), do PJ, chegou à presidência por via indireta, como o quinto presidente argentino em 12 dias, depois de ser eleito pela Assembleia Legislativa, por 261 votos a 21, com 18 abstenções, para completar o mandato do ex-presidente Fernando De la Rúa (VIEIRA, 2002). Ao longo de sua administração, Duhalde centralizou UAPs voltadas à elaboração de políticas públicas e à produção de relatórios diagnósticos e recomendações (ver Gráfico 5) sobre assuntos relacionados à administração pública, justiça e crimes e política social. Essas unidades foram compostas, em média, por 12 membros entre representantes de associações civis, governo subnacional, gabinete e presidência (ver Quadro 3). De maneira inédita, o ex-presidente Eduardo Duhalde (2002-2003) nomeou representantes das 23 províncias argentinas para o seu *Consejo Nacional de Coordinacion de Políticas Sociales* (Decreto 357/2002), representando a maior média desse perfil de membros nas UAPs.

Duhalde organizou a presidência de maneira a expressar as prioridades da sua gestão e as áreas que pretendia controlar direta e centralmente. Assim, a Segurança Interna passou a ser uma secretaria dependente do presidente, foi criado o *Consejo Nacional de Políticas Sociais* (Decreto 357/2002), onde foi concebido o *Plan Jefes y Jefas de Hogar*⁵², e a área de Obras Públicas foi centralizada na presidência (COUTINHO, 2013). Duhalde também povoou a presidência com funcionários de confiança e pertencentes ao seu distrito, a província de Buenos Aires (COUTINHO, 2013).

Gráfico 6 - Distribuição da quantidade de membros das UAPs na Argentina - 1992-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

⁵² Programa de transferência condicionada de renda, que incluía iniciativas trabalhistas e unificava programas de emprego de emergência no contexto da crise econômica, política e social que atingiu a Argentina no final de 2001.

Na administração de Néstor Kirchner (2003-2007), do PJ, foram centralizadas UAPs dedicadas à formulação de políticas públicas relacionadas à política social e às regras para um novo regime de coparticipação federal de impostos. Essas unidades contaram com pessoal reduzido, apresentando em média 3 membros, conforme indicado no ato de criação das UAPs⁵³.

Ao longo de sua administração, Néstor Kirchner (2003-2007) organizou a presidência de forma coesa e homogênea, com pessoal de extrema confiança, o que é apontado como resultado do seu estilo de tomada de decisão centralizado, radial e pouco articulado⁵⁴ (CHERNY, FEIERHERD, NOVARO 2008; COUTINHO, 2013). Durante seu governo, a presidência foi essencialmente um espaço de assistência e coordenação política, que atuou na construção partidária, incluindo uma abordagem a setores externos ao peronismo, como foi o caso dos novos movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil ligadas ao movimento de direitos humanos. Junto ao *Jefe de Gabinete*, a presidência constituiu um círculo blindado em torno do presidente e mediou o seu relacionamento com os membros do gabinete.

Semelhante à presidência de Menem, o *Jefe de Gabinete* desempenhou um papel de destaque na articulação e coordenação política e governamental, centralizando algumas áreas anteriormente dependentes do presidente, como a Secretaria do Meio Ambiente e a Secretaria da Comunicação Social. Segundo Coutinho (2013), a combinação de uma presidência institucional compacta e um *Jefe de Gabinete* ativo formou uma presidência forte com alta capacidade de impor a agenda do presidente (COUTINHO, 2013).

Nas administrações de Cristina Kirchner (2007-2011, 2011-2015), as UAPs foram dedicadas à elaboração de relatórios, diagnósticos e recomendações sobre assuntos relacionados à educação e ao controle do tráfico ilícito de estupefacientes. Essas unidades contaram, em

⁵³ É importante ponderar o tamanho médio das UAPs criadas no governo Néstor Kirchner na medida em que o presidente transferiu a responsabilidade pela nomeação dos membros do *Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales* para o regulamento do conselho.

⁵⁴ Desde o início do seu mandato, Kirchner se recusou a distribuir cargos governamentais para membros de partidos que não faziam parte da coalizão inicial que o levou à Presidência, mas permitiu que líderes de outros partidos e grupos se juntassem como colaboradores, formando uma nova coalizão "transversal". Isso priorizou aliados extra partidários que poderiam competir com a liderança Justicialista. A criação da *Frente para la Victoria* em vários distritos e a promoção de líderes extra partidários destacados nas eleições de 2005 expressaram essa estratégia. O resultado desta distribuição de cargos foi uma organização radial do poder executivo nacional e, a partir dele, das alianças com as Câmaras, o território e os sindicatos, fortalecendo o controle presidencial sobre o governo e limitando a autonomia de instâncias de mediação e coordenação institucionalizadas nas administrações Menem I e II como o conselho de governadores e reuniões periódicas entre dirigentes executivos e autoridades das Câmaras. Kirchner evitou reuniões de gabinete e os ministros responderam diretamente a ele, sendo a coordenação interministerial canalizada e controlada pelo *Jefe de Gabinete* e cada iniciativa tinha que ser expressamente autorizada pela cúpula. Isso resultou em um sistema de gestão radial que desvalorizou o papel dos ministros e eliminou a necessidade de órgãos partidários (COUTINHO, 2013).

média, com três membros⁵⁵. Na administração seguinte, de Mauricio Macri (2015-2019), do PRO, foram criadas UAPs dedicadas à formulação de políticas públicas sobre temas relacionadas ao meio ambiente, refugiados, imigração e política externa, como o *Gabinete Nacional de Cambio Climático* (Decreto 891/2016), o *Gabinete Nacional del Programa Siria* (Decreto 1034/2016) e o *Consejo de Alto Nivel para el Analisis Global* (Decreto 413/201). Essas unidades foram integradas por representantes do gabinete e da presidência, como mostra o Quadro 3.

⁵⁵ Não foi possível saber a quantidade exata de membros nomeados para a *Comisión Nacional Coordinadora de Políticas Públicas en Materia de Prevención y Control del Tráfico Ilícito de Estupefacientes, la Delincuencia Organizada Transnacional y la Corrupción*, pois no ato de criação é previsto que a comissão será também composta por integrantes *ad honorem*.

Quadro 3 - Composição das UAPs por filiação institucional e administração presidencial na Argentina – 1992-2016

Filiação institucional dos membros	Carlos Menem I			Carlos Menem II			Fernando De la Rúa			Eduardo Duhalde			Néstor Kirchner			Cristina Kirchner I			Cristina Kirchner II			Maurício Macri		
	(1989-1995)			(1995-1999)			(1999-2001)			(2002-2003)			(2003-2007)			(2007-2011)			(2011-2015)			(2015-2019)		
	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média
Associações Cívicas	11	3	3,7	29	4	7,25	6	1	6	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0
Gabinete	21	5	4,2	44	7	6,2	0	0	0	18	3	6	-	-	-	-	-	-	3	1	3	23	2	11,5
Governo Subnacional	24	2	12	1	1	1	0	0	0	23	1	23	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0
Poder Judiciário	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0
Poder Legislativo	0	0	0	3	2	1,5	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0
Presidência	8	5	1,6	12	8	1,5	1	1	1	5	2	2,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1
Outras	9	3	3	10	4	2,5	2	1	2	2	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0	0

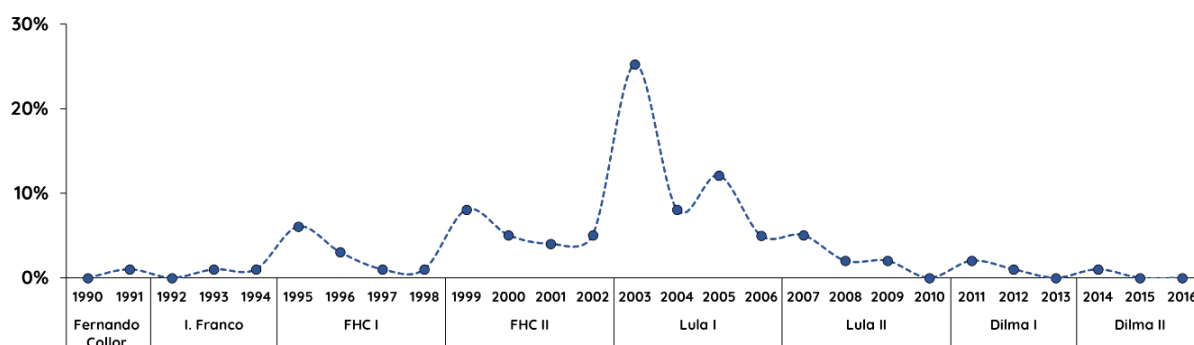
Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

Nota: Os números nas colunas "Total" representam a soma dos membros das UAPs. "N" indica a quantidade de UAPs que receberam representantes de cada categoria. Já a coluna "Média" indica a quantidade média de representantes de cada categoria em cada administração.

3.3.2 A estratégia de assessoramento presidencial no Brasil

Entre os países aqui estudados, o Brasil é aquele que concentra o maior número de UAPs (38%, N= 99), sendo mais da metade delas criadas no governo Lula I (2003-2006) (N=50), seguido pelo governo FHC II (1999-2002) (N=22) e FHC I (1994-1998) (N=12). As administrações FHC II e do seu sucessor, Lula I, foram marcadas pelo compartilhamento da formulação das políticas públicas com os ministérios (uma estratégia para obter governabilidade no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro), sob o controle do *staff* presidencial, e pela centralização da coordenação do gabinete na presidência (INÁCIO, 2018). Já a administração FHC I (1994-1998) foi marcada pelo compartilhamento da formulação de políticas com o gabinete, em uma dinâmica de *sharing-power*, e pela centralização moderada da coordenação do governo na presidência (INÁCIO, 2018).

Gráfico 7 - Distribuição percentual das UAPs por ano e administração presidencial no Brasil – 1990-2016



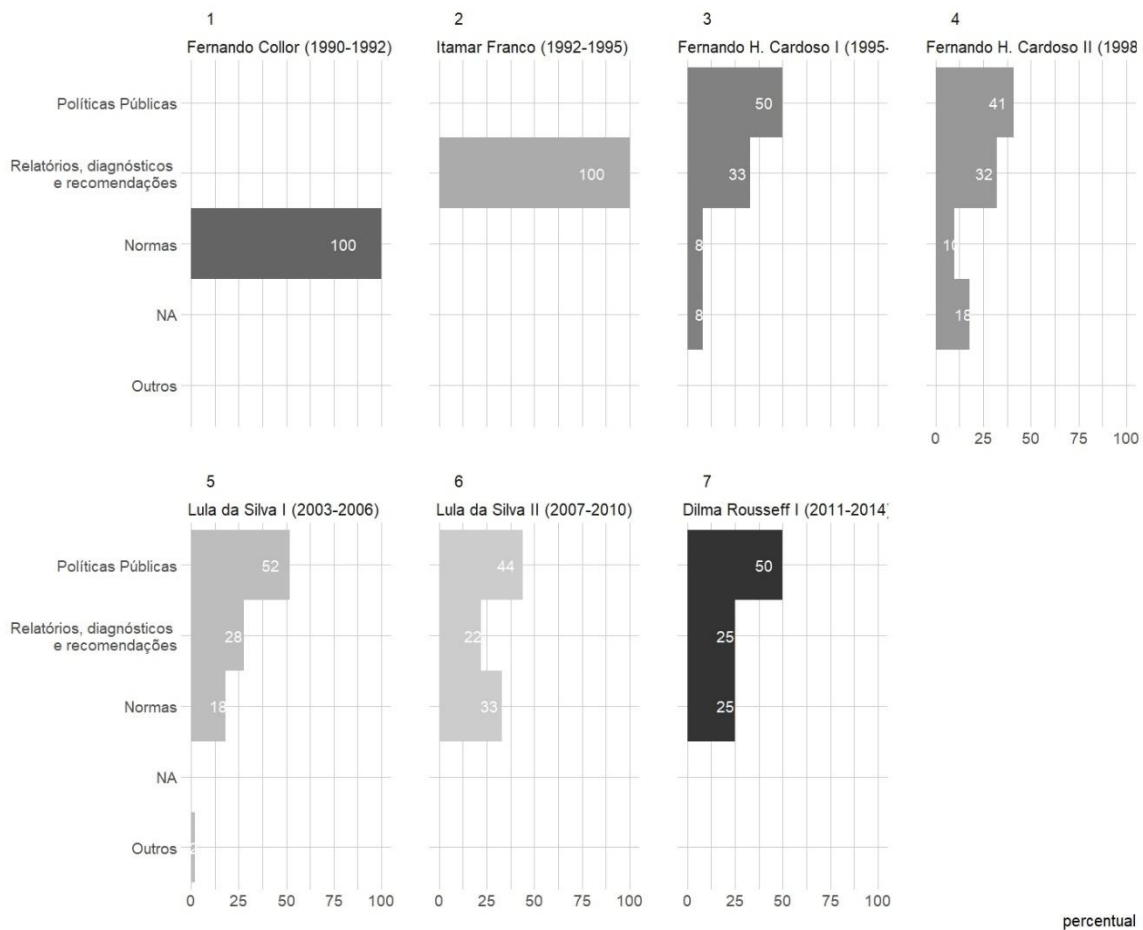
Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

Essas duas configurações do centro presidencial exigiram dos presidentes maior capacidade informacional tanto para monitorarem seus agentes quanto para negociarem propostas de políticas com o gabinete. Inácio (2018) argumenta que, para mitigar os problemas de coordenação derivados do oportunismo ministerial, o presidente FHC, em seu primeiro governo, ampliou e diversificou as redes de assessoramento dentro da presidência com objetivo de obter suporte informacional para decisões relativas às políticas estratégicas que foram delegadas aos ministérios. Nos governos Lula I e FHC II, embora mantendo funções de formulação de políticas na alçada dos ministros, os dois presidentes centralizaram seletivamente nas mãos de unidades especializadas a gestão do gabinete e a implementação de políticas

discricionárias, assim como expandiram a quantidade de unidades de assessoramento presidencial (INÁCIO, 2018).

Nesses três governos, as unidades de assessoramento centralizadas na presidência foram dedicadas, principalmente, à formulação de políticas públicas e à elaboração de relatórios, diagnósticos e recomendações, como mostra o Gráfico 8. Essas estruturas também foram criadas atravessando áreas de políticas específicas (ver Gráfico 9). No governo FHC I (1995-1998), elas foram dedicadas à discussão de assuntos relacionados a oito áreas de políticas públicas, com destaque para questões sobre trabalho, emprego e previdência, política social e ciência e tecnologia. Em sua segunda administração, no entanto, o ex-presidente FHC (1999-2002) ampliou não apenas o número de UAPs criadas, como também de áreas de políticas contempladas por essas unidades, que foram dedicadas a 13 áreas setoriais no total, abordando questões sobre governo eletrônico, infraestrutura hídrica, crise de energia elétrica e políticas de integração de transporte. No governo Lula I (2003-2006), a multiplicidade de áreas setoriais das UAPs foi ainda maior, envolvendo 17 áreas. O trabalho dessas unidades foi direcionado, por exemplo, para discussões sobre a legislação do setor de aquicultura e pesca e o procedimento administrativo para reconhecimento, demarcação e titulação de terras quilombolas.

Gráfico 8 - Linhas funcionais das UAPs por administração presidencial no Brasil – 1990-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

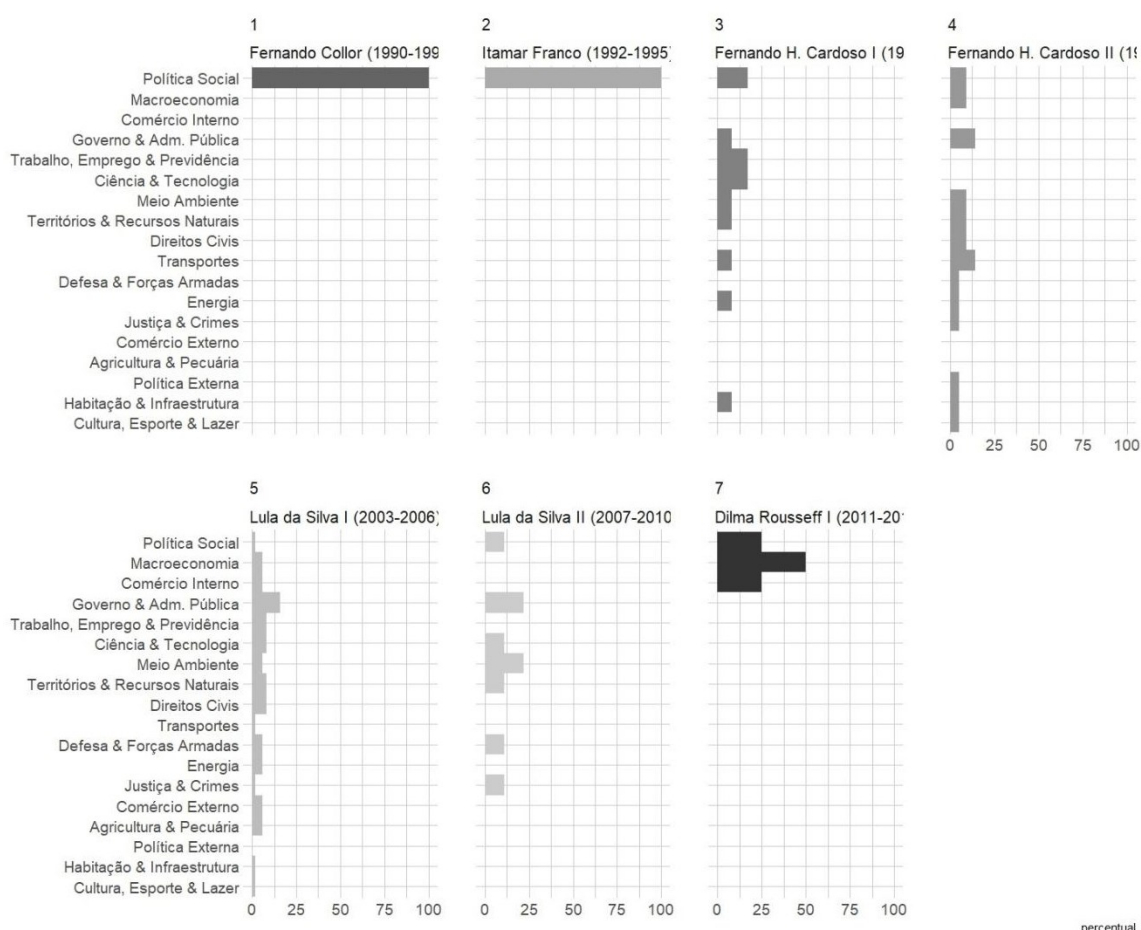
É interessante notar que o governo Itamar (1992-1995), de modo semelhante ao governo FHC I (1996-1999), também foi marcado por uma dinâmica de *sharing power* com o gabinete, sendo recriados os ministérios extintos pelo seu antecessor (Fernando Collor) e a presidência assumindo novamente as políticas de planificação e de gestão do pessoal civil, áreas que haviam sido centralizadas na presidência antes do governo Collor (INÁCIO, 2018). No entanto, a estrutura da presidência foi reduzida, e a quantidade de UAPs reflete esse movimento. O ex-presidente Itamar centralizou apenas o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA (Decreto nº 807/1993), que recebeu a missão de opinar sobre as ações de combate à fome e à miséria e de garantia da segurança alimentar no país. Ainda, os governos Lula II (2007-2010) e Dilma I (2011-2014) também foram marcadas por um centro presidencial do tipo ‘gabinete centrado na presidência’, onde a formulação das políticas públicas foi compartilhada com os

ministérios, sob o controle do *staff* presidencial, e a coordenação do gabinete foi centralizada na presidência (INÁCIO, 2018). No entanto, nesses governos a quantidade de unidades de assessoramento centralizadas foi menor – 9 na administração Lula II e apenas 4 na administração Dilma I, o que se deve, possivelmente, à continuidade dos trabalhos das estruturas criadas no governo Lula I (2003-2006). Entre as 50 UAPs criadas na administração Lula I, 72% delas não tiveram o tempo de duração de seus trabalhos definido no ato de criação, indicando que poderiam ter sido herdadas pelos governos posteriores.

Por sua vez, os governos Fernando Collor (1990-1992) e Dilma Rousseff II (2014-2016) foram marcados por um centro presidencial do tipo ‘presidência hipertrofiada’, onde a coordenação do gabinete e as decisões sobre a formulação de políticas públicas são concentradas em estruturas da presidência (INÁCIO, 2018).

Eleito com uma base parlamentar limitada, o ex-presidente Collor escolheu formar gabinetes pouco partidários e governar de maneira unilateral. Durante seu governo, houve uma redução nas unidades de assessoramento e uma expansão nas estruturas de formulação de políticas, com a criação de sete secretarias subordinadas à presidência (INÁCIO, 2018). Sem a necessidade de negociar propostas de políticas com o gabinete e descontar vieses de informação, o ex-presidente Collor centralizou apenas uma unidade de assessoramento – o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - CONANDA (Lei 8.242/1991), com a função de elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. No segundo governo Dilma Rousseff (2014-2016), em um cenário de perda de popularidade presidencial decorrente dos protestos de 2013, crescente erosão da economia e fratura da coalizão, houve maior centralização decisória na presidência (INÁCIO, 2018). Há evidências de que a ex-presidente Dilma optou por buscar conselhos e informações com assessores próximos e de confiança, o que explica a ausência de unidades formais de assessoramento centralizadas nessa administração (INÁCIO, 2018).

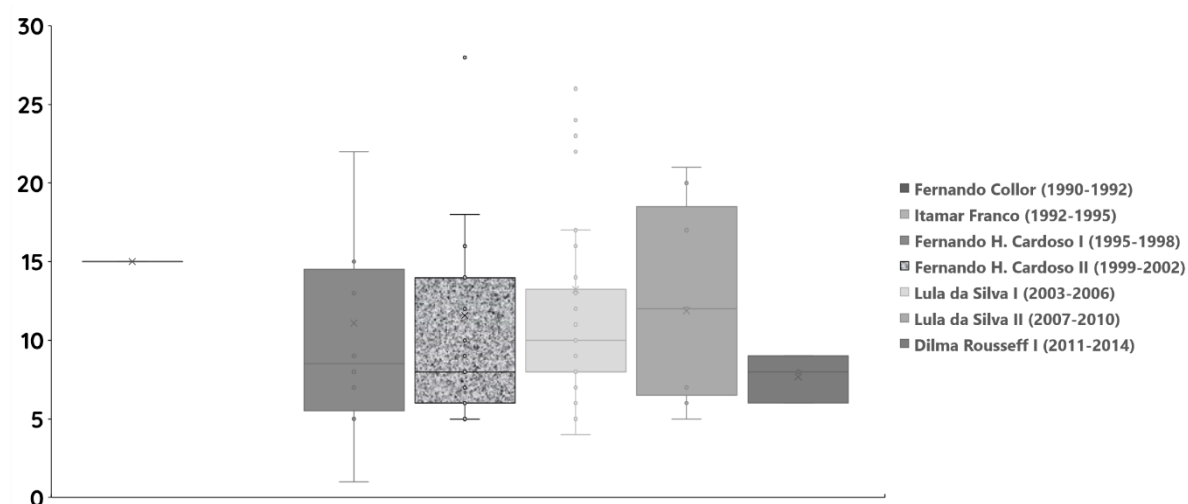
Gráfico 9 - Área de políticas públicas das UAPS por administração presidencial no Brasil – 1990-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

Em relação à seleção de pessoal, há pouca variação no tamanho das UAPs criadas nas administrações FHC I (1995-1998), FHC II (1999-2002), Lula I (2003-2006) e Lula II (2007-2011). Em média, elas têm 11 membros. As unidades criadas pelo ex-presidente Collor (1990-1992) e pelo seu sucessor, o ex-presidente Itamar Franco (1992-1995), foram maiores, com médias de 15 e 31 membros, respectivamente. A ex-presidente Dilma Rousseff (2011-2014) criou unidades de tamanho menor, com média de 7 membros, conforme mostra o Gráfico 10.

Gráfico 10 - Distribuição da quantidade de membros das UAPs por administração presidencial no Brasil – 1990-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

Refletindo as necessidades informacionais provocadas pela dinâmica intraexecutivo, os ex-presidentes FHC I (1995-1998), Lula I (2003-2006) e Lula II (2007-2011) adotaram uma estratégia mais intensa de *advocacy* múltiplo, considerando, pelo menos, cinco perfis diferentes de conselheiros em suas unidades de assessoramento - entre representantes do gabinete, de associações civis, do governo subnacional e da presidência - ampliando assim os recursos informacionais disponíveis para a tomada de decisão presidencial. Isso evidencia que os presidentes FHC e Lula buscaram, por meio da centralização de UAPs, construir canais de informação alternativos para assegurarem seus direitos de decisão, garantindo que suas decisões fossem tomadas com consciência das alternativas disponíveis e de suas prováveis consequências. Os ex-presidentes Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Dilma Rousseff (2011-2014) contaram com conselheiros com perfis menos diversos.

Além da maior quantidade de UAPs, o Brasil se destaca também pela variação na nomenclatura de criação dessas estruturas, que foram denominadas pelos diferentes presidentes como conselhos, comitês, comissões, grupos de trabalho, fóruns, entre outros. Vale pontuar, no entanto, que não há no ordenamento jurídico brasileiro fator específico e determinante a respeito das funções e diferenciações entre essas nomenclaturas (RODRIGUES, 2016). De modo geral, elas são usadas para denominar órgãos colegiados consultivos, deliberativos ou fiscalizatórios, sendo os atos normativos que as criam (e que foram analisados neste trabalho) os responsáveis por estabelecerem os atributos, funções, composição e outras características dessas instâncias.

Quadro 4 - Composição das UAPs por filiação institucional e administração presidencial no Brasil – 1990-2016

Filiação institucional dos membros	Fernando Collor			Itamar Franco			Fernando Henrique Cardoso I			Fernando Henrique Cardoso II			Lula da Silva I			Lula da Silva II			Dilma Rousseff I		
	(1990-1992)			(1992-1994)			(1995-1998)			(1998-2002)			(2003-2006)			(2007-2010)			(2011-2014)		
	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média
Gabinete	10	1	10	7	1	7	87	12	7,2	103	18	5,7	330	45	7,3	73	9	8,1	12	3	4
Presidência	3	1	3	2	1	2	16	9	1,7	27	16	1,68	108	45	21,6	22	9	2,4	5	3	1,6
Governo Subnacional	-	-	-	-	-	-	8	1	8	-	-	-	5	2	2,5	1	1	1	-	-	-
Associações Civis	-	-	-	22	1	22	17	2	8,5	59	6	9,8	99	4	10,7	1	1	1	-	-	-
Outras	2	1	2	-	-	-	5	3	1,6	31	9	3,4	23	11	2,0	10	4	2,5	6	2	3

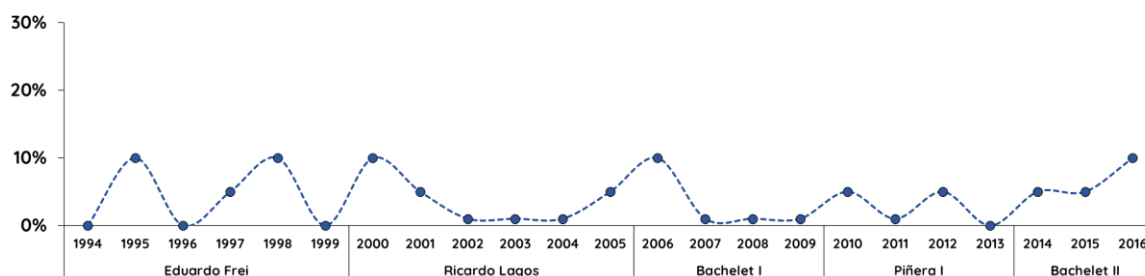
Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

Nota: Os números na coluna "Total" representam a soma dos membros das UAPs. "N" indica a quantidade de UAPs que receberam representantes de cada categoria. A coluna "Média" indica a quantidade média de representantes de cada categoria em cada administração.

3.3.3 A estratégia de assessoramento presidencial no Chile

Entre os países aqui estudados, o Chile apresenta o menor número de UAPs (8%, N= 20), sendo metade delas concentradas nos sexênios de Eduardo Frei (1994-2000) (N=5), Ricardo Lagos (2000-2006) (N=4) e Michele Bachelet II (2014-2018) (N=5), como mostra o Gráfico 11. Os primeiros três governos foram apoiados pela *Concertación*, uma coalizão de centro-esquerda formada pelo PDC, PPD, PRSD e PS, considerada central para o sucesso da transição e consolidação democrática no país (SIAVELIS, 2014). Já o governo Bachelet II (2014-2018) foi apoiado pela *Nueva Mayoría*, coalizão que reuniu partidos de esquerda e centro-esquerda.

Gráfico 11 - Distribuição percentual das UAPs por ano e administração presidencial no Chile – 1994-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

Nota: a partir de 2006, com a reforma do Art. 25 da Constituição de 1980, a duração do mandato presidencial foi reduzida de seis para quatro anos, sem possibilidade de reeleição imediata.

Não foram identificadas UAPs centralizadas na administração do ex-presidente Patricio Aylwin (1990-1994), do PDC. Nesse governo, o assessoramento presidencial relacionado à formulação de políticas foi realizado pela SEGPRES, uma estrutura desenhada para assessorar o presidente e institucionalizada a partir da experiência do regime militar (ROSALES, GATICA, 2012). Já o assessoramento presidencial relacionado à gestão e resolução de conflitos foi realizado pela SEGEOB, que tinha como principais funções o relacionamento com organizações diversas, o desenho de propostas de lei e o monitoramento dos acordos estabelecidos (EGAÑA, CHATEAU, 2011). Vale pontuar que, em relação à resolução de conflitos, o centro de preocupação do governo de Aylwin era a transição do regime militar para a democracia, sendo as diversas situações, problemas e potenciais conflitos avaliados em termos de sua colaboração ou não para o sucesso da transição (VEJA FERNÁNDEZ, 2007).

A SEGPRES, em particular, incluía um leque de ferramentas para assessorar o presidente em relação à produção de políticas públicas, ao planejamento e à coordenação governamental. Entre essas ferramentas estava a *División de Estudios* que tinha a função de realizar os estudos prévios e preparar propostas de programas sobre diversas matérias de caráter estratégico para o governo (EGAÑA, CHATEAU, 2011). Rosales e Gatica (2012) apontam que o ex-presidente Aylwin contou ainda com um *staff* assessor reduzido, que se caracterizou por figuras próximas a ele (inclusive familiares como a filha e o genro) e de sua confiança.

As UAPs centralizadas pelo ex-presidente Eduardo Frei (1994-2000), do PDC, foram dedicadas à produção de políticas públicas e normas e à elaboração de relatórios, diagnósticos e recomendações (ver Gráfico 12), tangenciando as áreas setoriais de governo e administração pública, política social, meio ambiente e ciência e tecnologia (ver Gráfico 13). Nesse governo, além das UAPs, o assessoramento presidencial foi realizado pelo *Círculo de Hierro*, um grupo formado ainda na campanha presidencial por quatro assessores nomeados pelo presidente para comandar a SEGPRES, a SEGEGOB, o Ministério da Defesa e o Ministério da Fazenda (EGAÑA, CHATEAU, 2011), marcando uma diferença em relação à tomada de decisão do antecessor, o ex-presidente Aylwin (1990-1994).

Como aponta Siavelis (2000), em vez da forma interministerial de tomada de decisão que caracterizou o governo de Aylwin, esse círculo íntimo de assessores de Eduardo Frei operou como “o poder por trás do trono” (SIAVELIS, 2000). Embora o ex-presidente Frei tenha nomeado seu círculo íntimo para o gabinete, os ministérios que eles lideraram se tornaram fontes herméticas de política e assessoramento para o presidente, em vez de espaços de compensação para o amplo ingresso de partidos na formulação de políticas, estratégia que havia contribuído para Aylwin governar e manter a coalizão (FERNÁNDEZ, RIVERA 2012 apud SIAVELIS, 2014).

Na primeira parte de seu governo, o presidente Frei também foi assessorado pelo *Comité Político*, uma instância consultiva informal formada por quatro ministros de sua confiança, que funcionou sob o comando do Ministro do Interior, com uma secretaria técnica vinculada à SEGPRES. Nele eram discutidas as principais políticas públicas do governo e traçadas as orientações para a relação com o Congresso, a resolução de conflitos e a comunicação do governo. Na segunda metade da administração, esse comitê perdeu importância e capacidade de resolução política e de direção central em virtude das reestruturações realizadas na SEGPRES e SEGEGOB (EGAÑA, CHATEAU, 2011).

No governo do ex-presidente Ricardo Lagos (2000-2006), do PS, as UAPs foram dedicadas à produção de políticas públicas e normas e à elaboração de relatórios, diagnósticos e recomendações (ver Gráfico 12) nas áreas de governo e administração pública, cultura, esporte e lazer e agricultura e pecuária (ver Gráfico 13). Nessa administração, o assessoramento presidencial assume uma nova configuração com a criação de uma equipe de análise estratégica dedicada a assessorar diretamente o presidente em parceria com o Ministério da Fazenda (ANINAT, RIVIERA, 2009). Essa equipe, formada por tecnocratas e assessores próximos e de confiança do presidente, ficou conhecida como *Segundo Piso* (por estar localizada no segundo andar do *Palácio La Moneda*), e colocou em discussão a relevância da SEGPRES – ministério que havia historicamente assessorado o presidente em matéria de formulação, coordenação e monitoramento de políticas públicas (EGAÑA, CHATEAU, 2011; OTTONE, VERGARA 2006 apud SIAVELIS, 2016).

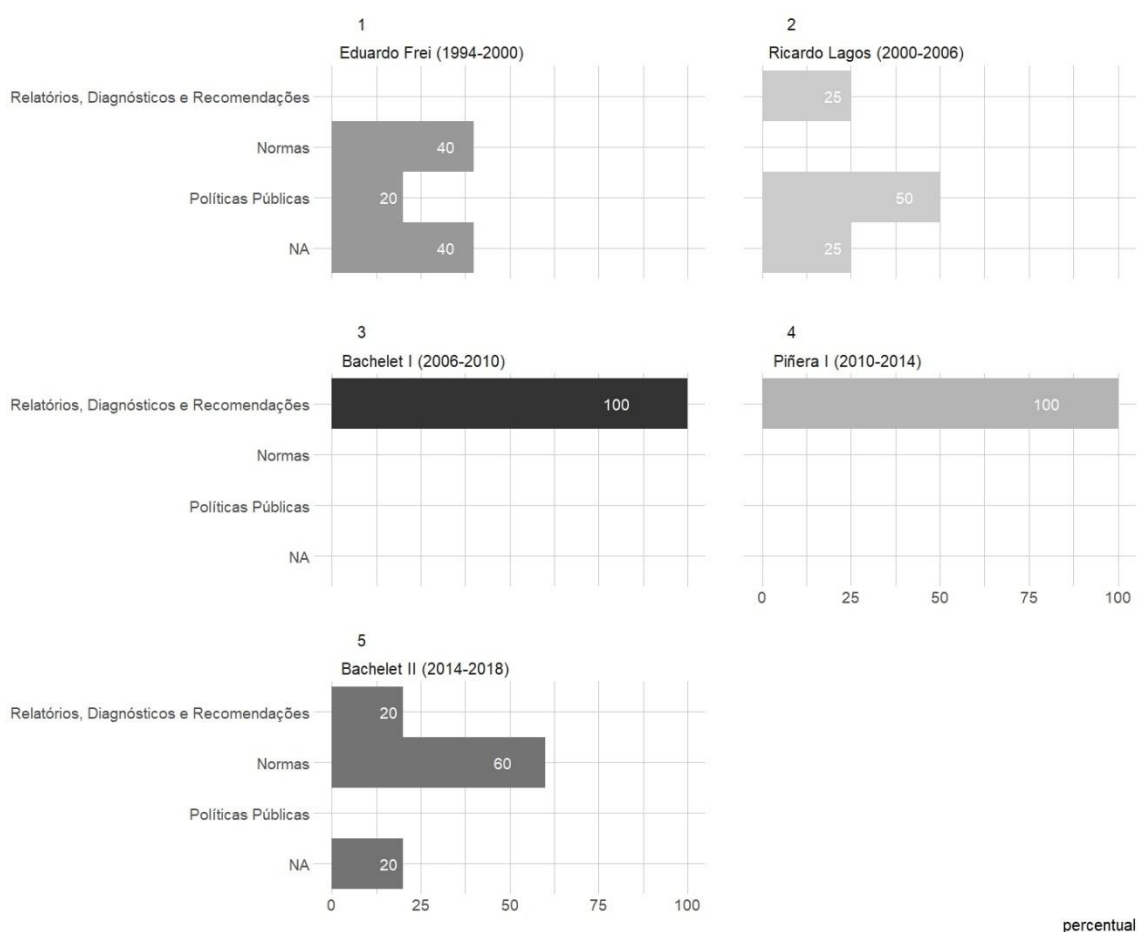
Segundo Rosales e Gatica (2012), o *Segundo Piso* foi resultado de dois fatores. Primeiro, Lagos (2000-2006) foi o primeiro presidente de esquerda depois de Salvador Allende (1970-1973), o que gerou desconfiança entre os partidos de oposição. Segundo, na mesma linha, a pressão dos partidos da *Concertación* para serem incluídos na nova configuração ministerial diminuiu a confiança do presidente em relação à SEGPRES e SEGEOB – sendo a primeira comandada durante toda a administração por aliados do PDC e PPD (ROSALES, GATICA, 2012)⁵⁶. Além disso, essa realidade foi combinada com o fato de que a maioria dos funcionários da SEGPRES eram *‘empleados de planta’*, o que inviabilizava a nomeação de pessoas de confiança de Lagos e reduzia o dinamismo que caracterizou a SEGPRES nos governos de Aylwin e Frei (DÍAZ, 2012 apud SIAVELIS, 2016).

As UAPs centralizadas pela ex-presidente Michele Bachelet I (2006-2010), do PS, foram dedicadas à elaboração de diagnósticos, relatórios e recomendações nas áreas de educação e política social. O *Consejo Asesor para la Calidad de la Educación* (Decreto 146/2007) é uma dessas unidades, criada com o objetivo de propor uma reforma para a educação no Chile logo após as manifestações estudantis de maio de 2006, que contribuíram para colocar um ponto final no período de lua-de-mel de Bachelet (2006-2010) com o Congresso. O órgão foi composto por 81 membros entre especialistas em educação, acadêmicos, representantes de

⁵⁶ De acordo com Díaz (2012), a SEGPRES se tornou dominada pela política do *cuoteo*, de maneira que o ex-presidente Lagos teve que respeitar os acordos partidários ao nomear seus funcionários.

país, estudantes secundaristas e universitários, professores, reitores de universidades públicas e privadas (ver Gráfico 14).

Gráfico 12 - Linhas funcionais das UAPs por administração presidencial no Chile – 1994-2016



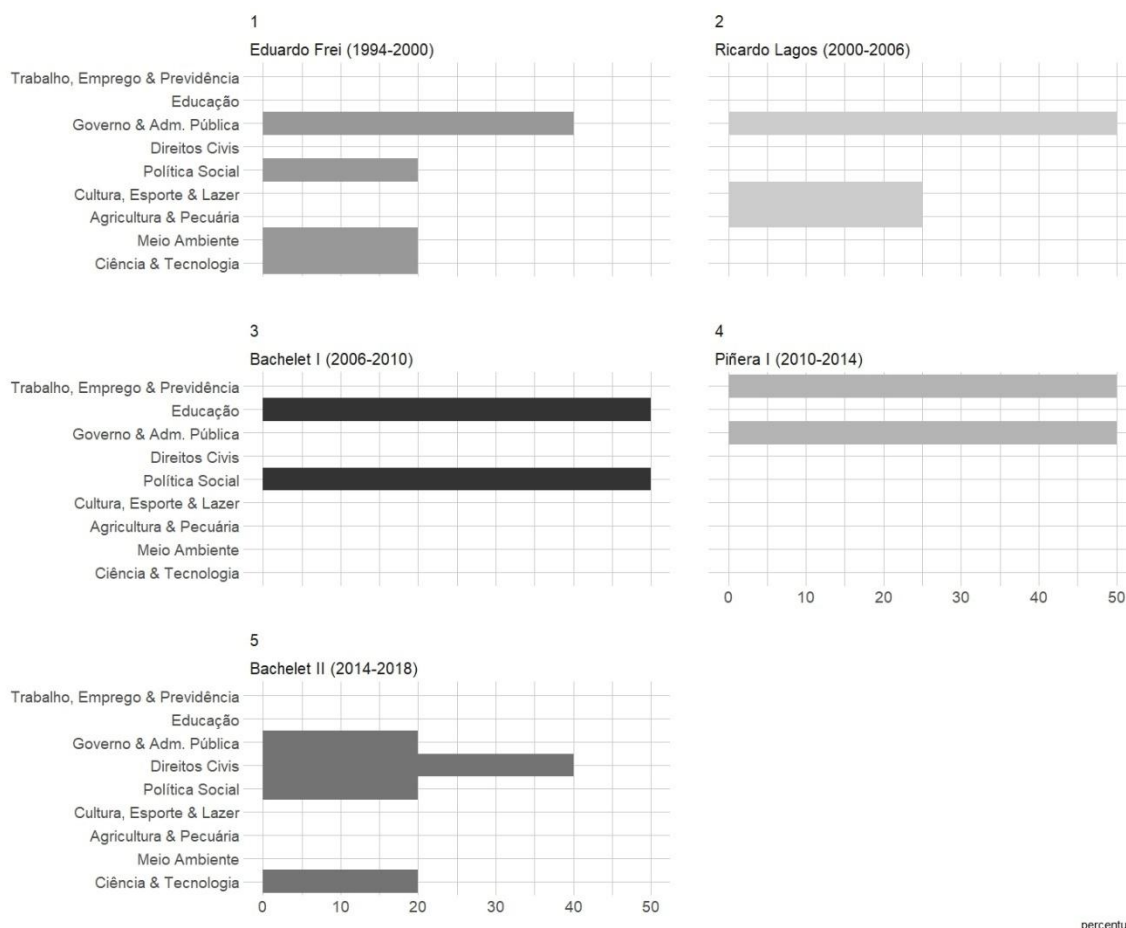
Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

No entanto, a eclosão das manifestações estudantis foi um sintoma dos desafios do assessoramento de Bachelet, que não conseguiu antecipar os protestos nem a crise no sistema de transporte da capital Santiago (que ocorreu logo no início de 2007) (SIAVELIS, 2014). Durante a campanha presidencial, para reforçar sua novidade como candidata, Bachelet prometeu que seu gabinete seria composto por 50% de mulheres. Depois, para sublinhar a ideia de renovação na aliança do governo, ela prometeu que seu gabinete seria composto de novos rostos, indicando que aqueles que haviam servido como ministros não serviriam novamente. Finalmente, em oposição direta à ideia de *Segundo Piso*, que sob Lagos passou a representar

um governo paralelo, Bachelet prometeu que não haveria *Segundo Piso* durante seu mandato (SIAVELIS, 2014). O cumprimento dessas três promessas ao mesmo tempo deixou a presidente sem uma equipe ministerial competente com a experiência e as conexões formais necessárias para coordenar com sucesso a política entre os partidos, nem com um círculo próximo de consultores privados em que ela poderia confiar (SIALVEIS, 2014, 2016).

A solução de Bachelet foi dar continuidade ao *Segundo Piso*, porém sob uma estrutura diferente da administração Lagos, combinando aspectos formais e informais. Assim, em vez de confiar nos membros do *Segundo Piso* como conselheiros políticos mais gerais, a fórmula de Bachelet foi tornar cada conselheiro individual encarregado de uma área específica. Essa combinação significou que o Segundo Piso sob Bachelet "não tinha quase nenhuma influência, foi fragmentado e desempenhou um papel muito menor na coordenação da política" (BRAHM, 2010 apud SIAVELIS, 2014 *tradução minha*), e que a presidente não pode confiar em um time de assessores dentro ou fora dos ministérios. No governo Bachelet II, a presidente também estruturou um *Segundo Piso* e reduziu significativamente a relevância da SEGPRES nas tarefas de coordenação interministerial (URRUTIA, 2016).

Gráfico 13 - Área de políticas públicas das UAPS por administração presidencial no Chile – 1994-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

Ao longo do governo Piñera I (2010-2014) foram centralizadas apenas duas UAPs, ambas dedicadas à elaboração de relatórios, diagnósticos e recomendações, sendo uma delas sobre questões relacionadas à legislação trabalhista e à proteção da maternidade e a outra voltada para assuntos de governo e administração pública. Durante a sua primeira administração, sustentada por uma coalizão de direita e centro-direita formada pela RN e UDI, o assessoramento do ex-presidente Piñera foi realizado pela SEGPRES, SEGEOB e uma equipe informal de conselheiros. O Ministério da Fazenda e o Ministério do Interior também tiveram centralidade no processo decisório presidencial, atuando na coordenação do governo e no monitoramento das políticas públicas (ROSALES, 2015).

Gráfico 14 - Distribuição da quantidade de membros das UAPs por administração presidencial no Chile – 1994-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

Em relação à seleção do pessoal das UAPs, o governo Bachelet I (2006-2010) apresentou uma variação expressiva na quantidade média de membros nomeados para compor as unidades de assessoramento – foram 47,5 membros – em comparação com seus antecessores e com o seu sucessor, o ex-presidente Sebastián Piñera I (2010-2014), que centralizaram UAPs com uma média de 10 a 12 membros, como o Gráfico 14. Os governos Lagos (2000-2006) e Bachelet I (2006-2010) adotaram ainda uma estratégia mais intensa de *advocacy* múltiplo, considerando, pelo menos, seis perfis diferentes de conselheiros em suas UAPs, sendo eles representantes do gabinete, de associações civis, do governo subnacional, dos poderes legislativo e judiciário e da presidência, conforme mostra o Quadro 5. No caso da ex-presidente Bachelet I, como já discutido, essa estratégia está relacionada à pressão das manifestações estudantis de 2006.

Quadro 5 - Composição das UAPs por filiação institucional e administração presidencial no Chile – 1994-2016

Filiação institucional dos membros	Eduardo Frei			Ricardo Lagos			Michele Bachelet I			Sebastián Piñera I			Michele Bachelet II		
	<i>(1994-2000)</i>			<i>(2000-2006)</i>			<i>(2006-2010)</i>			<i>(2010-2014)</i>			<i>(2014-2018)</i>		
	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média
Gabinete	1	1	1	10	4	2,5	-	-	-	5	1	5	17	3	5,6
Presidência	-	-	-	2	2	1	-	-	-	1	1	1	2	2	1
Poder Legislativo	-	-	-	2	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poder Judiciário	3	1	3	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Governo Subnacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Associações Cívicas	29	1	29	10	2	5	-	-	-	4	1	4	-	-	-
Outras	8	2	4	9	3	3	-	-	-	1	1	1	-	-	-

Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

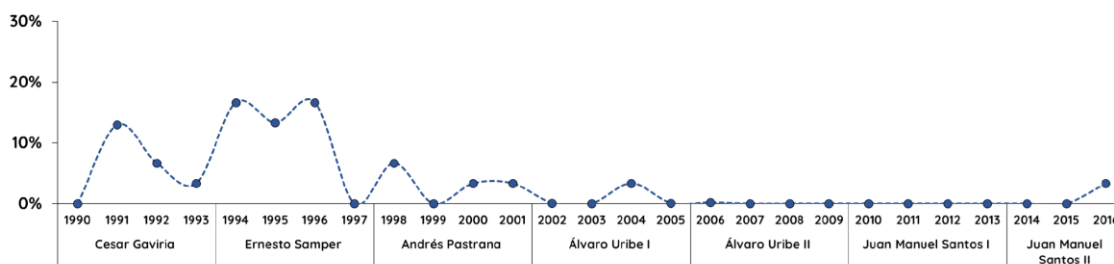
Nota: Os números na coluna "Total" representam a soma dos membros das UAPs. "N" indica a quantidade de UAPs que receberam representantes de cada categoria. A coluna "Média" indica a quantidade média de representantes de cada categoria em cada administração.

3.3.4 A estratégia de assessoramento presidencial na Colômbia

Para o exercício do cargo e a construção da liderança, os presidentes colombianos contam com o *Departamento Administrativo de la Presidencia* (DAPRE), que tem sido organizado em unidades especializadas como as *Altas Consejerías Presidenciales*, as *Consejerías Presidenciales*, os *Programas Presidenciales* e as *Direcciones Presidenciales* (Art. 1º da Lei 55 de 1990). Entre 1931 e 2015, foram realizadas 207 reformas legais no DAPRE que modificaram a sua estrutura interna - seja por meio da criação, supressão, fusão ou transformação de unidades - de maneira a acomodá-la às necessidades dos presidentes (MEJÍA-GUINAND et al., 2018). Desde 1991, ano da promulgação da atual Constituição da Colômbia, os presidentes têm reestruturado o DAPRE e aumentado o número de suas unidades (MEJÍA-GUINAND et al., 2018) (ver apêndice E).

As UAPs, no entanto, não têm acompanhado esse aumento na quantidade de estruturas da presidência. A Colômbia apresenta o segundo menor número de unidades de assessoramento colegiadas (N=30, 12%), em comparação com os demais países aqui pesquisados, ficando à frente somente do Chile. Localizadas na estrutura regimental do DAPRE, a maioria (77%) das UAPs criadas entre 1990 e 2016 estão concentradas nos governos dos ex-presidentes Cesar Gaviria (1990-1994) e Ernesto Samper (1994-1998), ambos do PCL, enquanto nos governos de Álvaro Uribe II (2006-2010), do *Partido de la U*, e de seu sucessor, Juan Manuel Santos I (2010-2014), não foram criadas UAPs, como mostra o Gráfico 15.

Gráfico 15 - Distribuição percentual das UAPs por ano e administração presidencial na Colômbia – 1990-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

As UAPs criadas na administração de César Gaviria (1990-1994) foram dedicadas à elaboração de políticas públicas, à produção de normas e de relatórios diagnósticos e recomendações, respectivamente (ver Gráfico 16). Essas estruturas foram criadas atravessando

questões específicas, particularmente assuntos relacionados aos direitos civis e conflito doméstico e processos de paz, como foram os casos da *Comisión de Reinserción* [de membros dos grupos guerrilheiros] (Decreto 2198/1991), da *Comisión de Consulta para el Orden Público* (Decreto 2015/1991) e da *Comisión Gubernamental para los Derechos Humanos en la Costa Atlántica de Colombia* (Decreto 1078/1991) (ver Gráfico 17).

A função e abrangência dessas unidades estão em sintonia com o objetivo declarado pelo ex-presidente Gaviria durante a campanha presidencial: devolver a paz civil a uma nação que levava décadas presa no fogo cruzado entre grupos armados de vários tipos - insurgências guerrilheiras de esquerda, tropas paramilitares de extrema direita, carteis de drogas apoiados por exércitos privados e a delinquência comum (CIDOB, 2022).

Refletindo as necessidades informacionais decorrentes de um contexto político marcado pelo conflito doméstico, o ex-presidente Gaviria (1990-1994) adotou uma estratégia intensa de *advocacy* múltiplo, considerando, pelo menos, cinco perfis diferentes de conselheiros em suas unidades de assessoramento entre membros do gabinete, de associações civis, do governo subnacional e da presidência, ampliando assim os recursos informacionais disponíveis para a tomada de decisão presidencial (ver Quadro 4).

No governo seguinte, de Ernesto Samper (1994-1998), as unidades de assessoramento foram dedicadas, principalmente, à produção de relatórios, diagnósticos e recomendações sobre assuntos relacionados ao conflito doméstico e aos direitos civis, como foram os casos da *Comisión Consultiva y de Seguimiento del Acuerdo Nacional contra la Violencia* (Decreto 1572/1995), a *Comisión Gubernamental para la Humanización del Conflicto Armado Interno y la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario* (Decreto 1863/1996) e a *Comisión para la Búsqueda de la Verdad* (Decreto 1015/1998) (ver Gráfico 17). De maneira semelhante ao seu antecessor, Samper optou por escutar conselheiros de perfis diferentes entre representantes do gabinete, de associações civis, do governo subnacional e da presidência, conforme mostra o Quadro 6.

Apesar das semelhanças na estratégia de assessoramento de Gaviria e Samper, esse último enfrentou adversidades mais graves durante sua administração. Entre esses desafios estão o fortalecimento militar da guerrilha e a expansão do paramilitarismo a partir da criação das *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC) em 1994. Além disso, houve o escândalo de financiamento de sua campanha eleitoral pelo cartel de Cali (conhecido como *Proceso 8.000*), em 1995, que envolveu o presidente e alguns de seus ministros. Samper também enfrentou um

conflito intraexecutivo com seu vice-presidente, Humberto de La Calle Lombana, que renunciou ao cargo em 1996.

No governo de Andrés Pastrana (1998-2002), do PCC, as UAPs foram dedicadas à elaboração de políticas públicas e à produção de relatórios, diagnósticos e recomendações (ver Gráfico 16). Elas abordaram assuntos ligados à proteção dos direitos humanos e direito humanitário e à erradicação de minas antipessoal, ambas questões relacionadas ao contexto de conflito interno do país. O governo de Pastrana (1998-2002) foi marcado pela formulação e aprovação do *Plan Colombia*, um apoio militar e econômico dos Estados Unidos direcionado à luta contra o narcotráfico, e pelo início do processo de paz com as FARC, que seria interrompido em 2002⁵⁷.

Ao longo do governo Pastrana (1998-2002), todo o processo de coordenação das políticas públicas se concentrou no *Departamento Nacional de Planificación* (DNP)⁵⁸, dirigido inicialmente por Ruiz Llano, considerado um superministro de confiança do presidente (FILHO, OTERO, 2020). Segundo Querubín e Otero (2013), isso ocorreu porque o DAPRE não contava com pessoal suficiente para responder aos desafios do momento, em um contexto em que os funcionários com maior qualificação profissional estavam encabeçando o *Plan Colombia* e o processo de paz com as FARC.

Nos dois governos de Álvaro Uribe (2002–2006, 2006–2010) foram criadas apenas duas UAPs, a *Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública* (Decreto 3816/2003) e o *Consejo de Seguridad Nacional* (Decreto 4748/2010), ambas dedicadas à elaboração de políticas públicas (ver Gráfico 16). Eleito no primeiro turno das eleições de 2002, com 62% dos votos válidos, a maior votação da história do país, e com o apoio de uma coalizão de direita que conquistou 62% dos assentos do Congresso Nacional⁵⁹ (o que contrasta com o contexto político regional marcado pela maré-

⁵⁷ O processo de paz foi interrompido em virtude do fracasso do estado em controlar os paramilitares, os sequestros, assassinatos e atentados realizados pelas FARC, dando sinais de que a organização não estava comprometida com o acordo de paz e a mudança na percepção internacional pós 11 de setembro em relação aos grupos armados (ZÁRATE, 2022).

⁵⁸ Criado em 1958, o DNP é um órgão técnico de assessoramento do presidente em todas as atividades relacionadas à formulação e avaliação de políticas públicas. A principal tarefa do DNP é delinear a formulação de uma visão estratégica para o país nos domínios social, econômico e ambiental. Por delegação presidencial, o DNP deve conceber o PND e coordenar com todos os ministérios setoriais a concepção de políticas econômicas e sociais. Em relação ao orçamento anual, a DNP direciona a alocação dos recursos de investimento (despesas de capital) e monitora sua execução e resultados (NIETO PARRA et al., 2013).

⁵⁹ A coalizão uribista foi composta, oficialmente, por cinco partidos, sendo três deles de direita tradicionais (*Partido Conservador*, *Cambio Radical* e *Colombia Democrática*), e dois partidos recém-formados, que surgiram

rosa⁶⁰), o ex-presidente Uribe adotou como diretriz do seu governo o conceito de *Estado Comunitário* - uma proposta de diálogo contínuo e público entre o presidente e os cidadãos, eliminando intermediários com o propósito de assegurar a participação dos cidadãos na tomada de decisão nacional e a prestação de contas contínua (OLIVELLA, VÉLEZ, 2006).

Foi através do modelo de *Consejos Comunales* que o presidente colocou em prática esse conceito, realizando todos os sábados uma reunião comunitária em um dos municípios da Colômbia. Nessas reuniões, os cidadãos poderiam apresentar suas demandas por políticas públicas diretamente ao presidente, enquanto ele respondia perguntas, sinalizava decisões e avaliava o desempenho de seus ministros, diretores de instituições e colaboradores mais próximos (MEJÍA-GUINAND, BOTERO, 2018).

Ao invés de levar para Bogotá representantes do governo subnacional e cidadãos para serem ouvidos pelo presidente, a aposta de Uribe foi percorrer o país junto ao seu gabinete para escutar demandas e receber conselhos. Entre 2002 e 2010, foram realizados 306 *Consejos Comunales* em todo o território nacional, que somaram 3,600 horas de contato direto do presidente com as comunidades⁶¹. Com o tempo, esse mecanismo se transformou no núcleo estratégico de comunicação e interação política permanente do presidente com o eleitorado colombiano, e um dos principais motivos pelos quais o governo de Uribe foi definido como populista e personalista, com o agravante de não respeitar o papel exercido pelos governadores e prefeitos das respectivas circunscrições territoriais (GÓMEZ, 2005). Nessa linha, as poucas UAPs criadas por Uribe não contaram com representantes dos governos subnacionais e associações civis, sendo compostas unicamente por representantes da presidência e do gabinete, como pode ser visto no Quadro 6.

Além dos *Consejos Comunales*, Uribe (2002–2006, 2006–2010) concentrou poder na presidência por meio da criação e fortalecimento das *Altas Consejerías*, situando-as como instâncias centrais no processo de coordenação político-administrativa do governo. O DNP

como resultado da reforma política de 1999 (*Partido de la U* e *Alas Equipo Colombia*). Logo nas primeiras semanas da recém-inaugurada legislatura, outros dois partidos se juntaram a Coalizão: *Convergencia Ciudadana* e *Colombia Viva* (OLIVELLA, VÉLEZ, 2006).

⁶⁰ No início do século XXI na América Latina, após o ciclo de reformas liberais dos anos 1990 e como uma de suas consequências, ocorreu a eleição de governos de esquerda em diversos países da região, fenômeno que foi descrito como “maré-rosa” (*pink tide*) e “onda-rosa”. Essa foi a terceira onda de governos de esquerda na América Latina, depois da primeira – que iniciou com a Revolução Cubana – e da segunda, localizada na América Central, com destaque para a Revolução Sandinista na Nicarágua (LANZARO, 2022).

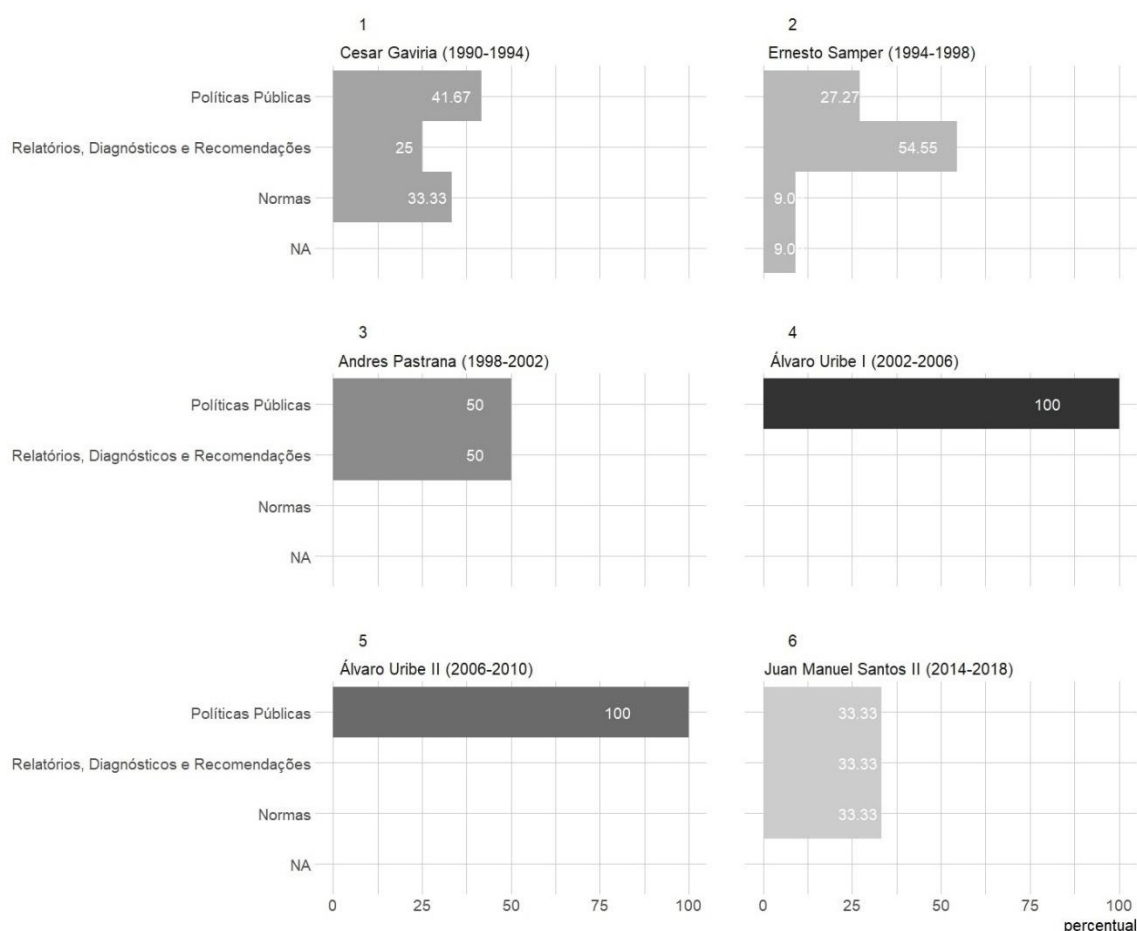
⁶¹ Segundo dados disponíveis em: <https://www.legadouribe.com/estado-comunitario/>

continuou realizando suas tarefas de planejamento governamental legalmente definidas, porém a dinâmica política das decisões administrativas passava necessariamente pelas instâncias decisórias próximas ao presidente (FILHO, OTERO, 2020).

As *Altas Consejerías Presidenciales* foram ocupadas por pessoas de confiança de Uribe, concentrando temas estratégicos para o governo e cuidando de problemas políticos conjunturais que mereciam algum tipo de tratamento especial por parte do executivo. Essas unidades especiais se encarregaram de conhecer desde questões econômicas e acordos internacionais, passando por problemas regionais e sociais, até problemas relativos ao conflito armado e aos grupos sociais afetados por ele. Uma das suas funções mais importantes foi viabilizar a integração interinstitucional entre áreas administrativas que atuavam em um mesmo âmbito, o que atribuía à presidência um papel estratégico no processo de coordenação governamental, habitual em outros países, mas que na Colômbia havia sido bastante frágil até o momento, já que se confrontava com as funções que o DNP exercia como instância de coordenação do governo (FILHO, OTERO, 2020).

O processo de fortalecimento das *Altas Consejerías* foi tão significativo que um dos riscos apontados pelos críticos do modelo era que a presidência se transformasse em uma espécie de *paragoverno*, atuando à margem dos ministérios ou simplesmente replicando as funções ministeriais. Um exemplo disso foram as políticas anticíclicas: os ministérios foram obrigados não apenas a revisar as informações sobre os programas em curso, mas também a se subordinar ao processo de coordenação exercido diretamente pela *Alta Consejería para la Política Anticíclica* (FILHO, OTERO, 2020).

Gráfico 16 - Linhas funcionais das UAPs por administração presidencial na Colômbia – 1990-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

O ex-presidente Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018), do *Partido de la U*, optou por criar UAPs apenas no final da sua segunda administração, em 2016. Neste ano, as três unidades de assessoramento por ele criadas foram dedicadas à elaboração de políticas públicas, produção de relatórios, diagnósticos e recomendações e formulação de normas (ver Gráfico 16) nas áreas de conflito doméstico e processos de paz e justiça e crimes (ver Gráfico 17), refletindo as negociações de paz iniciadas novamente com as FARC em 2012, e que culminaram na Acordo de Paz assinado no final de 2016⁶².

⁶² A fragmentação política e a descentralização do poder armado na Colômbia começaram a mudar a partir das negociações iniciadas em 2012 entre o governo colombiano e a guerrilha. Essas negociações culminaram na assinatura do Acordo Final de Paz no final de 2016. O ex-presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) iniciou as negociações de paz com as FARC após dois anos de uma intensa ofensiva militar promovida por seu governo contra a insurgência (FILHO, OTERO, 2020).

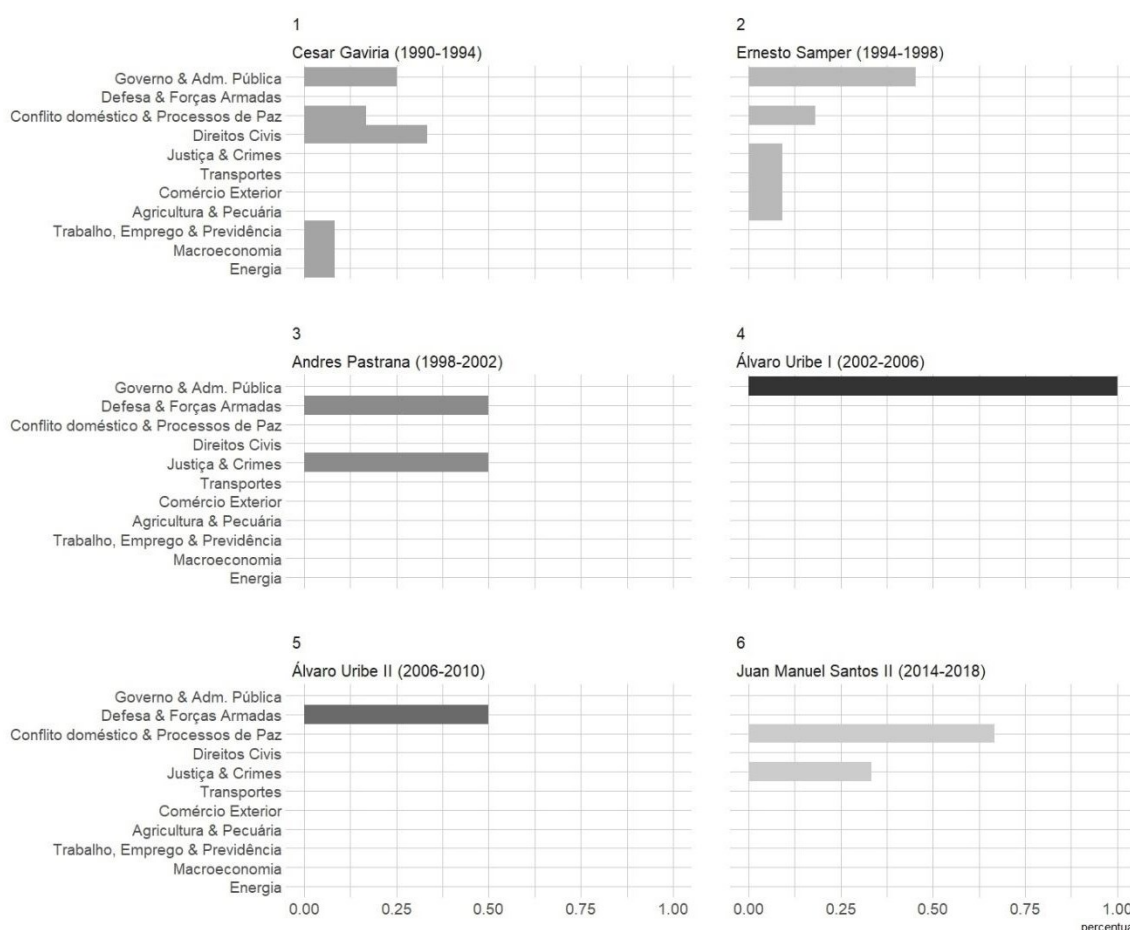
Autodeclarado como ‘liberal de centro’ e com um perfil distinto do seu antecessor, Santos realizou mudanças gerenciais e administrativas na organização do DAPRE orientadas a reforçar a instituição da presidência, sem desmontar completamente a estrutura herdada do governo anterior. O seu objetivo político foi realizar a transição de um governo baseado no princípio da ‘*Seguridad Democrática*’, herdado de Uribe⁶³, para um governo sustentado no princípio da ‘*Prosperidad Democrática*’. Com esse perfil político e administrativo, Santos buscou fortalecer e ampliar a base administrativa, logística e operacional da presidência, se cercando de funcionários altamente qualificados nas áreas de administração e gerenciamento organizacional.

Para evitar o risco de criar uma estrutura paralela aos ministérios, manteve um *staff* relativamente reduzido, fortalecendo as funções da presidência como núcleo político-administrativo de coordenação governamental. Para tanto, aumentou o número de *Altas Consejerías Presidenciales*⁶⁴. Além dessas mudanças, algumas *consejerías* sobre questões circunstanciais ou problemas regionais específicos foram eliminadas – como foi o caso da *Alta Consejería de la Política Anticíclica* – e outras foram reformadas adquirindo um perfil temático mais geral como, por exemplo, a *Alta Consejería para las Regiones y la Participación Ciudadana*. Adicionalmente, o papel da coordenação político-administrativa da presidência foi reforçado por meio da *Junta Directiva Administrativa*, que passou a articular as decisões que envolviam as *Altas Consejerías*, o DNP, os ministérios e demais órgãos do poder executivo (QUERUBÍN, DORADO, 2013).

⁶³ A *Política de Seguridad Democrática* se caracterizou pelo cerco aos grupos armados paramilitares, envolvendo medidas como a abolição da exigência de concessão de *status* político para iniciar desmobilização, o recrutamento de soldados camponeses, o fortalecimento do serviço de inteligência por meio da criação de redes de informantes e o estabelecimento de zonas de reabilitação em áreas de influência das organizações insurgentes (LEAL, 2010).

⁶⁴ Gobierno Santos completa ya 12 Altas Consejerías. Caracol Radio. Bogotá, 13 de setembro de 2012.

Gráfico 17 - Área de políticas públicas das UAPS por administração presidencial na Colômbia – 1990-2016



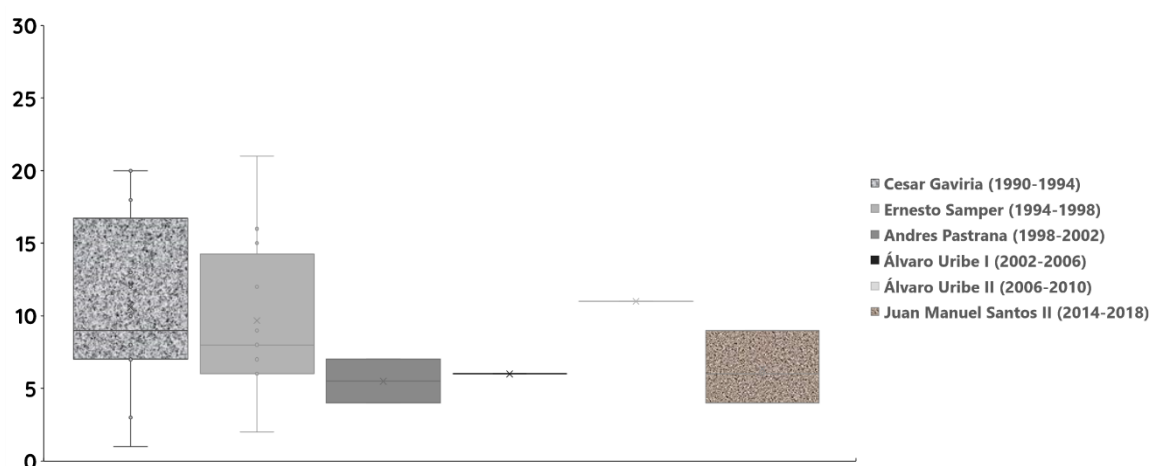
Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

Uma das singularidades político-administrativas do governo Santos foi articular o sistema de planejamento do DNP com a *Alta Consejería de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno*. Com isso, o DNP manteve as funções de coordenação e monitoramento próprias de um sistema de planejamento governamental. Diferente de Uribe (2002–2006, 2006–2010), que debilitou o papel do sistema de planejamento na coordenação governamental como forma de garantir seu programa, no governo Santos os setores responsáveis pelas políticas de eficiência administrativa estabeleceram vínculos estáveis com o DNP e passaram a apoiar o processo de formulação e execução do seu *Plan de Desarrollo Prosperidad para Todos* (QUERUBÍN, DORADO, 2013).

Enquanto nos governos Uribe I e II o acompanhamento de políticas foi centralizado na *Alta Consejería de la Presidencia*, uma unidade diretamente à serviço do presidente, nos

governos Santos I e II as *Altas Consejerías* responsáveis pelas políticas setoriais coordenaram as políticas que eram de sua competência. A *Consejería para la Convivencia y Seguridad Ciudadana*, por exemplo, coordenou vários programas da política de proteção e seguridade social como Prevenção Social e Situacional, Presença e Controle Policial, Justiça, Vítimas e Ressocialização, Cultura da Legalidade e Convivência, e Cidade Ativa e Responsável. Desta forma, como a política de proteção e seguridade social foi distribuída entre programas de diferentes ministérios, a *Alta Consejería para Convivencia e Seguridad Ciudadana* atuou articulando o trabalho entre a presidência e os diferentes ministérios envolvidos na execução dessa política.

Gráfico 18 - Distribuição da quantidade de membros das UAPs por administração presidencial na Colômbia – 1990-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

O ex-presidente Santos buscou articular o processo político e a estrutura administrativa de forma mais institucionalizada que seus antecessores. Exemplo disso foi o uso que ele deu aos *Consejos Comunes*. Santos modificou a nomenclatura e a natureza desse mecanismo, que passou a ser denominado *Acuerdos para la Prosperidad*, consistindo em exercícios de diálogo levados a cabo em diferentes regiões do país, organizado em torno de áreas setoriais específicas e liderado pelo ministério ou entidade encarregada das diferentes áreas⁶⁵. Essas mudanças

⁶⁵ Para mais detalhes sobre o funcionamento dos *Acuerdos para la Prosperidad*, ver: [//www.regiones.gov.co/AcuerdosparalaProsperidad/Paginas/AcuerdosparalaProsperidad.aspx](http://www.regiones.gov.co/AcuerdosparalaProsperidad/Paginas/AcuerdosparalaProsperidad.aspx)

imprimiram a esse mecanismo uma ênfase mais vinculada à dinâmica das políticas setoriais, restringindo sua natureza de reuniões abertas conduzidas pessoalmente pelo presidente.

Quadro 6 - Composição das UAPs por filiação institucional e administração presidencial na Colômbia – 1990-2016

Filiação institucional dos membros	Cesar Gaviria			Ernesto Samper			Andrés Pastrana			Álvaro Uribe I			Álvaro Uribe II			Juan Manuel Santos I			Juan Manuel Santos II		
	(1990-1994)			(1994-1998)			(1998-2002)			(2002-2006)			(2006-2010)			(2010-2014)			(2014-2018)		
	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média
Associações Cívicas	38	6	6,3	27	3	9	1	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	2	3
Gabinete	37	9	4,1	46	10	4,6	5	1	5	5	1	5	7	1	7	-	-	-	1	1	1
Governo Subnacional	7	3	2,3	8	1	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poder Judiciário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poder Legislativo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Presidência	16	8	2	18	10	1,8	4	2	2	1	1	1	4	1	4	-	-	-	3	2	1,5
Outras	8	4	2	12	5	2,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1	2

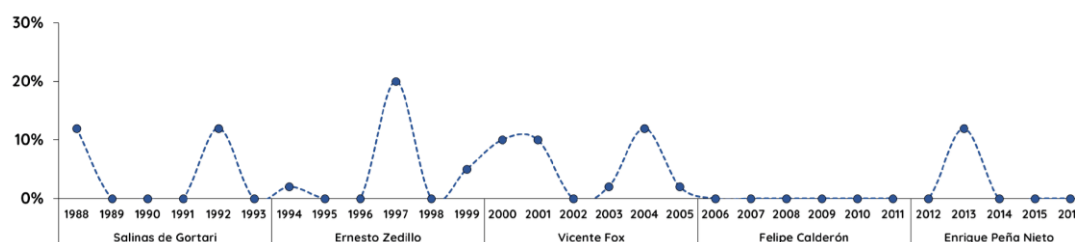
Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

Nota: Os números na coluna "Total" representam a soma dos membros das UAPs. "N" indica a quantidade de UAPs que receberam representantes de cada categoria. A coluna "Média" indica a quantidade média de representantes de cada categoria em cada administração.

3.3.5 A estratégia de assessoramento presidencial no México

O México é o país que concentra o segundo maior número de UAPs (16%, N=41), ficando atrás somente do Brasil. Do total de UAPs no México, 37% foram criadas no sexênio de Vicente Fox (2000-2006) (N=15), seguido pelos sexênios de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) (N=11), Ernesto Zedillo (1994-2000) (N=10) e Enrique Peña Nieto (2012-2018) (N=5), conforme mostra o Gráfico 19. Na administração de Felipe Calderón (2006-2012), do PAN, não foram criadas UAPs.

Gráfico 19 - Distribuição percentual das UAPs por ano e administração presidencial no México – 1988-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2014). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

Eleito com 50,4% dos votos nas eleições federais de julho de 1988, em um processo de apuração marcado por um inexplicável colapso do sistema eletrônico de contagem dos votos (o famoso '*se cayó el sistema*'), Carlos Salinas de Gortari, do PRI, assumiu a presidência em dezembro daquele ano. Logo no início do seu mandato (1988-1994), ele recriou a *Oficina de Coordinación de la Presidencia* e centralizou quatro novas unidades de assessoramento, denominadas *gabinetes especializados* e *comisiones* (ver apêndice E)⁶⁶.

Essas unidades de assessoramento, que totalizaram 11 até o final da administração de Salinas (1988-1994), foram dedicadas à elaboração de políticas públicas e à produção de normas, como mostra o Gráfico 20. Elas foram formadas por integrantes das secretarias executivas e de outras entidades estatais, incluindo empresas públicas, e abrangeram diversas áreas setoriais, como política social, agricultura e pecuária, política externa, macroeconomia, territórios e recursos naturais e defesa, conforme mostra o Gráfico 21. O escopo dessas unidades

⁶⁶ Acuerdo publicado no DOF de 07 de dezembro de 1988, disponível em: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794890&fecha=07/12/1988#gsc.tab=0

estava alinhado com as áreas de foco das reformas estruturais defendidas pelo presidente, a saber: (1) a privatização de empresas estatais, como *Telmex* (telefonia), *Altos Hornos de México* (siderurgia) e *Imevisión* (radiodifusão); (2) a supressão do marco legal da reforma agrária (Art. 27 da Constituição), pondo fim ao regime de *ejido*; e (3) a adoção de um modelo de crescimento econômico baseado em exportações associadas à liberalização comercial, que culminou na assinatura do NAFTA em 1992 (ZÁRATE, 2022).

Por sua vez, a *Oficina de Coordinación de la Presidencia*, que também assessorou Salinas, foi constituída por oficinas temáticas, *Secretaría Particular* e *Direcciones* (MENDÉZ, 2007). Essas estruturas foram responsáveis por prestar apoio e assessoramento ao presidente; dar andamento aos *acuerdos* e ordens presidenciais; atender, tramitar e responder as solicitações de audiência do presidente e as queixas de particulares; preparar e coordenar com o *Estado Mayor Presidencial* as viagens e eventos presidenciais; realizar a crônica escrita e fílmica do governo federal e cuidar da correspondência do presidente (GUERRERO OROZCO, 2016)⁶⁷.

No governo do ex-presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), também do PRI, as UAPs foram dedicadas à elaboração de políticas públicas (ver Gráfico 21) tangenciando nove áreas distintas de políticas (ver Gráfico 21). Todas essas unidades foram criadas na segunda metade do sexênio, a partir de 1997. Na primeira metade, Zedillo contou exclusivamente com o suporte e o assessoramento da *Oficina de la Presidencia* e suas oficinas temáticas e *direcciones*, cuja configuração organizacional foi herdada da administração Salinas. O próprio Zedillo foi um herdeiro acidental do presidente Salinas, tendo sido indicado via *dedazo*⁶⁸ como candidato presidencial após o assassinato de Luis Donaldo Colossio, candidato *priista*, na véspera das eleições de 1994. Em dezembro de 1997, no entanto, Zedillo decidiu extinguir a *Oficina de la Presidencia* e recriá-la junto à oito UAPs, três delas inéditas voltados às áreas de saúde, turismo e ciência e tecnologia⁶⁹ - temas salientes para a agenda presidencial como evidenciaram o *Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000* (Decreto 11/03/1996), o *Programa de*

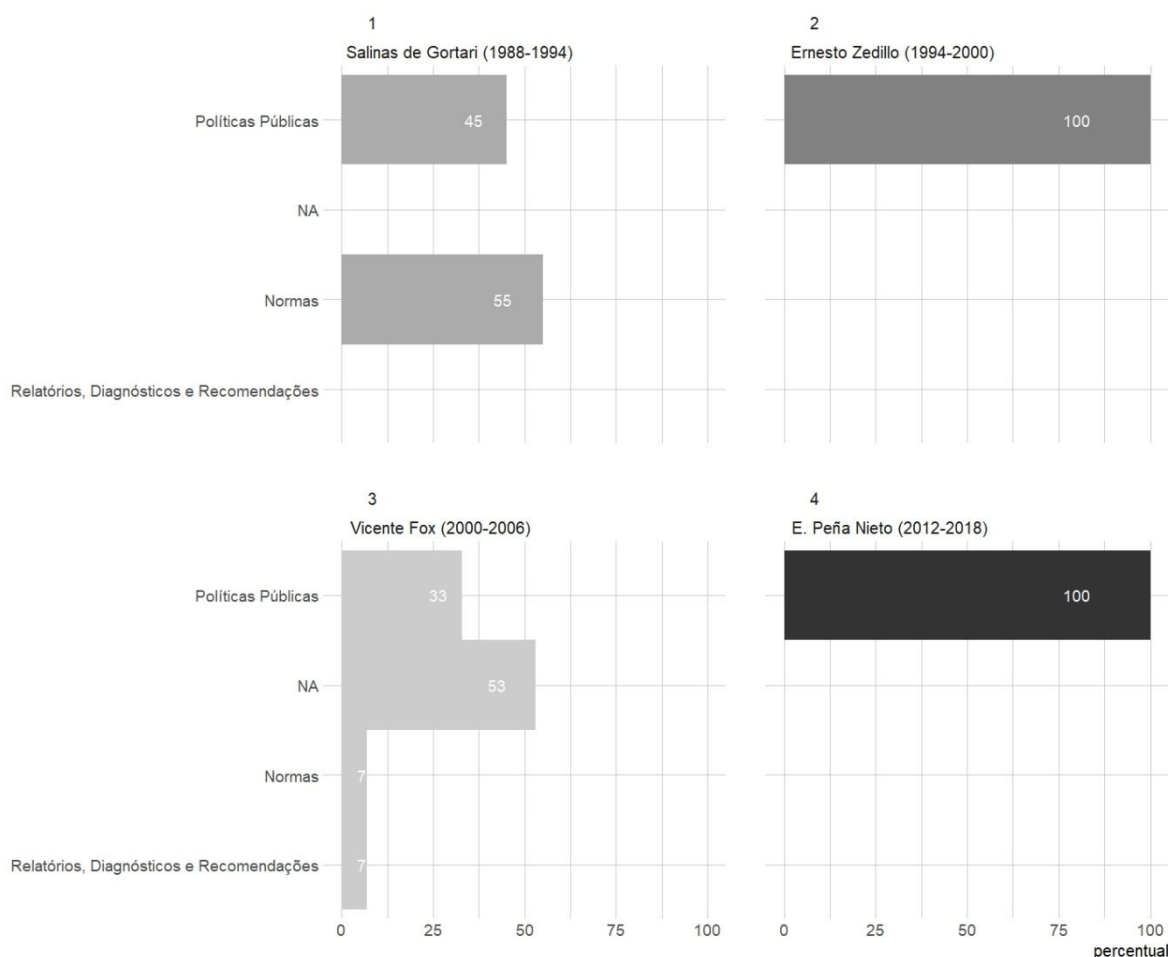
⁶⁷ Em 1992, Salinas modificou o nome dessa estrutura, passando a denominá-la *Oficina de la Presidencia*, e agregou a ela mecanismos de coordenação como a *Dirección de Asuntos Jurídico* e a *Dirección General de Comunicación Social*.

⁶⁸ O *dedazo* consistiu em uma regra informal que dava ao presidente em exercício o direito de escolher seu sucessor, especificar o conjunto de candidatos e proibir candidatos potenciais de procurarem abertamente o cargo, em detrimento das regras estabelecidas na constituição, na lei eleitoral ou nos estatutos do PRI (LANGSTON, 2006).

⁶⁹ Acuerdo publicado no DOF de 19 de dezembro de 1997.

Desarrollo del Sector Turismo 1995-2000 (Decreto 04/07/1996) e o *Programa de Ciencia y Tecnología 1995-2000* (Decreto 05/06/1996).

Gráfico 20 - Linhas funcionais das UAPs por administração presidencial no México – 1988-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2014). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

A chegada de Vicente Fox (2000-2006), do PAN, ao *Palácio Los Pinos* - eleito com 42,5% dos votos - rompeu com os 71 anos de hegemonia do PRI. Fox centralizou na *Oficina de la Presidencia* o maior número de estruturas colegiadas de assessoramento no período aqui analisado, sendo a maior parte delas dedicadas à formulação de políticas públicas (ver Gráfico 20). Essas estruturas atravessaram áreas políticas distintas com destaque para questões de política social e macroeconomia (ver Gráfico 21). Essas estruturas refletem os desafios do período e as prioridades de Fox. O *Consejo Consultivo de la Coordinación General Plan Puebla-Panamá* (Acuerdo 05/06/2001) e o *Consejo Consultivo para Desarrollo de los Pueblos*

Indígenas (Acuerdo 29/03/2001), por exemplo, foram criados no contexto do conflito armado no estado de Chiapas que envolveu as negociações de paz entre o EZLN e o exército nacional e o *Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígenas*. Já a *Comisión para el Crecimiento con Calidad* (Acuerdo 13/12/2000) e a *Comisión para el Desarrollo Social* (Acuerdo 13/12/2000) refletiram as preocupações sociais da agenda presidencial, que incluía o compromisso de Fox com “*desarrollo económico con rostro humano*”⁷⁰, que assegurasse o crescimento equilibrado e sustentável do PIB, concedesse oportunidades à iniciativa privada e ao investimento estrangeiro e permitisse o acesso das camadas empobrecidas da população à riqueza nacional (ZÁRATE, 2023).

Além disso, Fox (2000-2006) iniciou sua administração com um *staff* mais amplo e diverso do que seus antecessores imediatos (MÉNDEZ, 2007). Ele criou na *Oficina de la Presidencia* estruturas temáticas específicas como a (1) *Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional*, (2) a *Oficina de Políticas Públicas*, (3) a *Oficina para la Innovación Gubernamental*, (4) a *Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, (5) a *Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad*, (6) a *Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos*, a (7) a *Dirección General de Administración y el Secretariado Técnico* e (8) a *Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana*.⁷¹

Fox (2000-2006) também contou com um círculo íntimo de assessores formado pelos titulares de *Innovación Gubernamental*, *Políticas Públicas*, *Imagen y Opinión Pública*, *Comunicación Social*, *Atención Ciudadana*, *Desarrollo Regional* e *Secretaría Particular*. Esses sete funcionários acompanharam o presidente desde a campanha eleitoral e a transição de governo (julho a dezembro de 2000), e alguns deles desde a época em que Fox foi governador do estado de Guanajuato, na região central do México (MENDÉZ, 2007).

Em 2002, os membros do *staff* presidencial, junto ao coordenador da *Unidad de Análisis*, o *coordinador de agenda* e o *coordinador de giras*, formaram o *Comité de Agenda*, uma estrutura formal que se reunia às segundas-feiras para avaliar, coordenar e dirigir a comunicação e a relação do presidente com a sociedade e a classe política, bem como alguns aspectos das políticas públicas (DURAZO, 2006; MENDÉZ, 2007). Segundo Méndez (2007), a escolha do

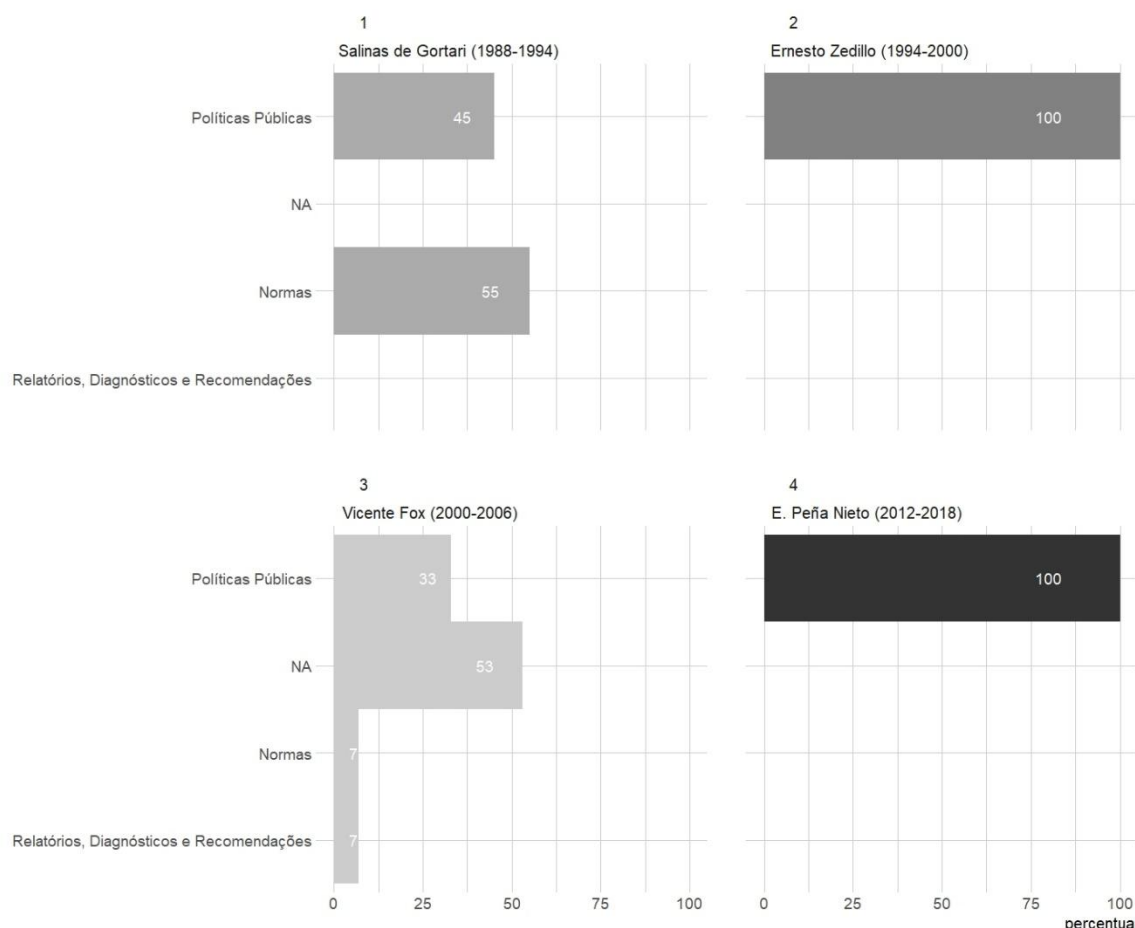
⁷⁰ Aboga Fox por un desarrollo con "rostro humano". Proceso. Ciudad de México, 03 de setembro de 2002.

⁷¹ *Acuerdo* mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República publicado no DOF 4 de diciembre de 2000.

presidente por um *staff* mais amplo e a constituição de um círculo íntimo de assessores podem estar associados à formação de um gabinete mais plural e técnico e, em consequência, mais distante do presidente.

No final da sua administração, no entanto, Fox (2000-2006) optou por reduzir seu *staff*, tornando-o mais similar ao de seus antecessores. Diversas oficinas temáticas, originalmente criadas na presidência, foram transferidas para as secretarias de estado. Exemplos disso incluem a *Oficina de la Presidencia para la Atención a los Pueblos Indígenas* e a *Oficina de Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad*. Outras oficinas foram extintas, e algumas de suas áreas foram integradas a outras oficinas presidenciais, como no caso de *Desarrollo Regional*, que foi parcialmente incorporada à área de *Políticas Públicas*. Algumas foram completamente eliminadas, como a *Oficina de Seguridad Nacional* e a de *Desarrollo Social* (MENDÉZ, 2007).

Gráfico 21 - Área de políticas públicas das UAPS por administração presidencial no México – 1988-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2014). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

No sexênio de Felipe Calderón (2006-2012), do PAN, não foram identificadas UAPs. O ex-presidente Calderón contou com o apoio da *Oficina de la Presidencia* ao longo de sua administração (MENDÉZ, 2007), que foi organizada logo no início do governo da seguinte maneira: (1) *Secretaría Particular del Presidente*, (2) *Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales*, (3) *Coordinación de Imagen y Opinión Pública*, (4) *Coordinación de Comunicación Social*, (5) *Coordinación de Asesores* e (6) *Coordinación General de Administración*⁷². Em 2008, Calderón editou um novo *acuerdo*, que retirou da *Oficina de la*

⁷² *Acuerdo* publicado no DOF de 6 de dezembro de 2006.

Presidencia a Secretaría Particular e a Coordinación de Comunicación Social e criou a *Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental* ⁷³ (GUERRERO OROZCO, 2016).

As UAPs criadas por Enrique Peña Nieto (2012-2016), do PRI, foram dedicadas à elaboração de políticas públicas e atravessaram as áreas setoriais dos cinco eixos estratégicos do *Pacto por México*, um plano de consenso nacional firmado por líderes do PRI, PAN e PRD, com vistas assegurar amplo apoio político ao conjunto de reformas estruturais defendidas por Peña Nieto nos setores de educação, telecomunicações, energia, político-eleitoral e financeiro-fiscal (ZÁRATE, 2022). Os cinco eixos estratégicos do pacto foram: *México de paz*, *México Incluyente*, *México con Educación de Calidad*, *México Próspero* e *México con Responsabilidad Global* (ver Gráfico 21).⁷⁴

Além de contar com essas unidades de assessoramento, Peña Nieto (2012-2016) regulamentou a *Oficina de la Presidencia* estabelecendo a sua configuração organizacional, que foi composta pela *Jefatura de la Oficina*, *Secretaría Particular del Presidente*, *Coordinación de Asesores del Presidente*, *Coordinación de Comunicación Social* y *Secretaria Técnica del Consejo de Seguridad Nacional*. Ao mesmo tempo, Peña Nieto dotou a *Jefatura de la Oficina* com sete coordenações – *Opinión Pública*, *Estrategia y Mensaje Gubernamental*, *Vinculación*, *Estrategia Digital Nacional*, *Ciencia, Tecnología y Innovación* e *Crónica Presidencial* -, além da *Secretaría Técnica de Gabinete*⁷⁵ (GUERRERO OROZCO, 2016).

3.3.6 A estratégia de assessoramento presidencial no Uruguai

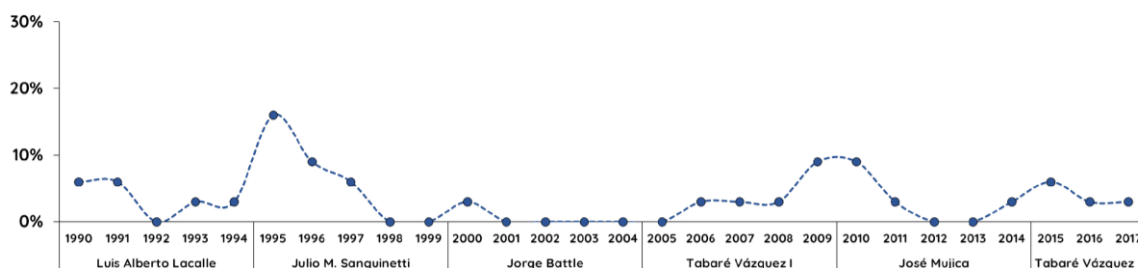
Entre os países aqui estudados, o Uruguai apresenta o quarto maior número de UAPs (12%, N= 32), depois do Brasil, México e Argentina. Do total de unidades de assessoramento no país, mais da metade delas foram criadas na administração de Julio María Sanguinetti (1995-2000) (N =9) e Lacalle Herrera (1990-1995) (N=7), seguido por Tabaré Vázquez I e II (2005-2010, 2010-2015) (N=6, N= 4) e por José Mujica (2010-2015) (N=5), conforme mostra o Gráfico 22.

⁷³ *Acuerdo* publicado no DOF de 21 de janeiro de 2008.

⁷⁴ Peña Nieto presenta su propuesta de trabajo, cinco ejes y 13 decisiones. *Excelsior*. Ciudad de México, 02 de dezembro de 2012.

⁷⁵ *Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República* publicado no DOF 02 de abril de 2013.

Gráfico 22 - Distribuição percentual das UAPs por ano e administração presidencial no Uruguai – 1990-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2014). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

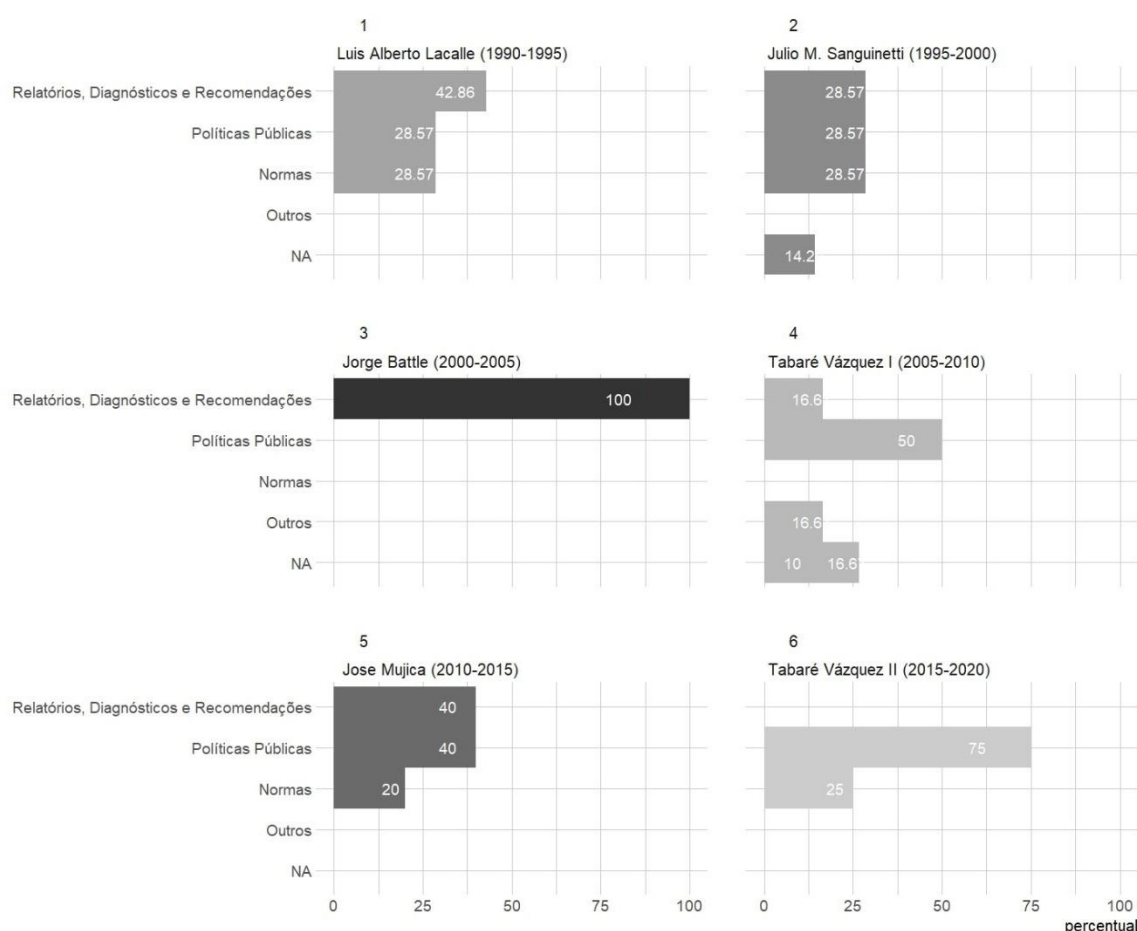
Representando a ala de direita liberal do PN (*blancos*), Lacalle (1990-1995) foi eleito nas eleições presidenciais de novembro de 1989, assumindo a presidência em março do ano seguinte. Ao longo do seu quinquênio, ‘*Cuqui*’, como foi apelidado, centralizou unidades de assessoramento dedicadas à produção de relatórios, diagnósticos e recomendações, à elaboração de políticas públicas e à produção de normas, respectivamente, como mostra o Gráfico 23. Essas estruturas atravessaram cinco áreas distintas como política externa, território e recursos naturais, transportes, defesa e ciência e tecnologia (ver Gráfico 24), em clara consonância com a agenda prioritária do presidente, que incluía um amplo programa de reformas pró-mercado e integração regional. Lacalle foi um dos artífices do MERCOSUL, constituído pelo Tratado de Assunção de 1991, junto aos presidentes do Brasil, Fernando Collor, Argentina, Carlos Menem, e Paraguai, Andrés Rodríguez. Nesta área, Lacalle centralizou a *Comisión Nacional del "Mercado Común del Conocimiento"* (Decreto 471/991), uma unidade de assessoramento dedicada à elaboração de propostas para promover a geração e o intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências em ciência e tecnologia.

Já em seu segundo mandato, o ex-presidente Julio María Sanguinetti (1995-2000), do PC, direcionou o trabalho das UAPs para as três linhas funcionais - elaboração de políticas públicas, produção de relatórios, diagnósticos e recomendações e normas (ver Gráfico 23). Essas unidades tangenciaram cinco áreas setoriais distintas, com destaque para meio ambiente, como mostra o Gráfico 24.

No governo seguinte, de Jorge Battle (2000-2005), também do PC, foi criada apenas uma unidade de assessoramento, em consonância com a tendência do presidente de não concentrar funções e poderes na órbita da presidência. A *Comisión para la Paz* (Resolución 858/000) foi instituída cinco meses após Battle assumir a presidência, ainda no período de lua-

de-mel com o Congresso, com as funções de receber, analisar e classificar informações sobre os desaparecimentos forçados ocorridos durante o regime militar, de maneira a subsidiar a definição de medidas legais de reparação às violações de direitos humanos. Como aponta Lanzaro (2013), a criação dessa unidade representou um distanciamento da posição de Battle (2000-2005) dos governos anteriores, que assumiu responsabilidade pela resolução da questão dos desaparecidos políticos⁷⁶.

Gráfico 23 - Linhas funcionais das UAPs por administração presidencial no Uruguai – 1990-2016

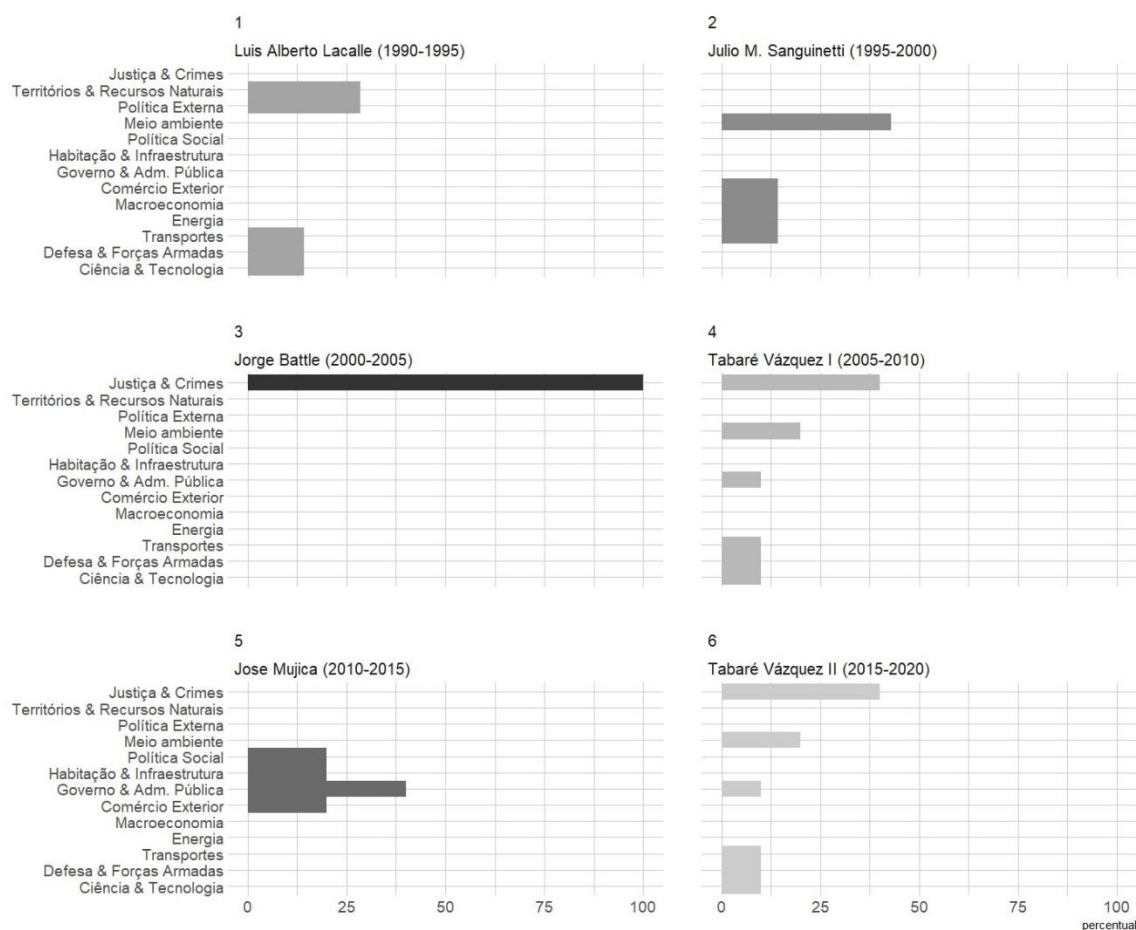


Fonte: Elaborado pela autora (2014). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

⁷⁶ No Uruguai, a criação da comissão foi impulsionada pela demanda pública por esclarecimentos sobre o destino dos desaparecidos políticos durante o regime militar (ALLIER, 2006). No final da década de 1990, diversos grupos de familiares e filhos de assassinados, bem como ex-presos políticos, apontaram incessantemente para o passado recente e ressaltaram a importância da memória. A efervescência dessa questão na opinião pública, mesmo após o referendo de 1989 sobre a Lei da Caducidade, onde 56,12% dos congressistas aprovaram a decisão do governo de não julgar os militares, foi motivado principalmente pelas declarações de oficiais do exército argentino, que deram declarações sobre os 'voos da morte' (*vuelos de la muerte*) e o desaparecimento de opositores políticos (ALLIER, 2006).

Segundo Lanzaro (2013), Battle (2000-2005) não concordava em concentrar funções e poderes na estrutura organizacional da presidência, na medida em que as tarefas assim organizadas saíam da competência dos ministérios e tenderiam a escapar do controle político parlamentar. Por isso, a sua administração foi marcada por um desempenho ativo e intervencionista do presidente, com foco na relação direta com ministros e reuniões do *Consejo de Ministros*, bem como pelo papel político forte, porém discreto do secretário da presidência, secundado pelo pro-secretário, quem cuidava de tarefas jurídicas e administrativas. O governo Battle evitou, portanto, a criação de uma rede de instituições auxiliares diversificadas, mantendo a presidência com uma estrutura de funcionamento tradicional e enxuta. Apesar disso, desde a presidência foram impulsionados vários programas especiais que, depois de adquirirem estabilidade, foram transferidos para diferentes ministérios (LANZARO, 2013).

Gráfico 24 - Área de políticas públicas das UAPS por administração presidencial no Uruguai – 1990-2016

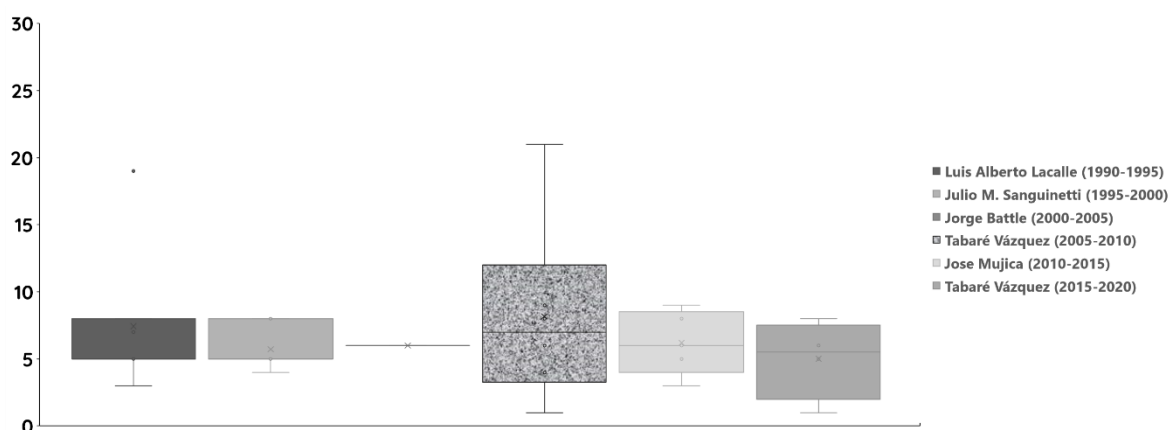


Fonte: Elaborado pela autora (2014). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

A chegada de Tabaré Vázquez (2005-2010) à presidência, representando a coalizão de centro-esquerda *Encuentro Progressista-Frente Amplio- Nueva Mayoría* (EP-FA-NM), rompeu com 170 anos de hegemonia dos partidos *Blanco* e *Colorado*. Vázquez centralizou na presidência seis UAPs, a maioria delas dedicadas à elaboração de políticas públicas sobre questões de justiça e crime como o combate ao narcotráfico e à lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo e o esclarecimento dos delitos de lesa humanidade cometidos durante a regime militar. Todas essas questões eram centrais para a agenda presidencial, em consonância com os eixos do programa eleitoral dos partidos que sustentavam a coalizão de governo – a ‘*lucha frontal*’ contra a corrupção, a promoção de uma “*política activa*” em matéria de direitos humanos e o “*firme rechazo*” de todos os tipos de terrorismo (ZÁRATE, 2023).

Além das UAPs, Vázquez (2005-2010) contou com uma *Asesoría Política* composta por um grupo relativamente pequeno de quatro assessores permanentes. Ainda, durante o seu quinquênio, a Secretaria da Presidência manteve um papel central no alto governo, como em administrações anteriores, mas com duas diferenças principais: o secretário assumiu um papel político mais destacado, e a secretaria passou por uma reorganização que, embora não tenha sido expansiva, reordenou suas oficinas e as hierarquias internas (LANZARO, 2013).

Gráfico 25 - Distribuição da quantidade de membros das UAPs por administração presidencial no Uruguai – 1990-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2014). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

Quadro 7. Composição das UAPs por filiação institucional e administração presidencial no Uruguai - 1990-2016

Filiação institucional dos membros	Luis Alberto Lacalle			Julio M. Sanguinetti			Jorge Battle			Tabaré Vázquez I			José Mujica			Tabaré Vázquez II		
	(1990-1995)			(1995-2000)			(2000-2005)			(2005-2010)			(2010-2015)			(2015-2020)		
	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média	Total	N	Média
Associações Cíveis	4	2	2	2	1	2	-	-	-	1	1	1	1	1	1	-	-	-
Gabinete	33	7	4,71	26	7	3,71	-	-	-	27	5	5,4	19	5	3,8	12	3	4
Governo Subnacional	2	2	1	1	1	1	-	-	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-
Poder Judiciário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Poder Legislativo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Presidência	8	6	1,3	8	6	1,3	-	-	-	8	6	1,3	8	5	1,6	3	2	1,5
Outras	3	3	1	3	2	1,5	6	1	6	11	4	2,7	3	1	3	4	2	2

Fonte: Elaborado pela autora (2014). Base de Dados da Composição das UAPs (2024).

Nota: Os números na coluna "Total" representam a soma dos membros das UAPs. "N" indica a quantidade de UAPs que receberam representantes de cada categoria. A coluna "Média" indica a quantidade média de representantes de cada categoria em cada administração.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou aprofundar a análise das UAPs e entender como os presidentes configuram e compõem essas unidades após criá-las. Com isso, buscou-se compreender o processo subsequente à decisão presidencial de criar essas unidades, explorando como elas são moldadas e compostas. A análise abordou a configuração organizacional das UAPs, com ênfase nas linhas funcionais em torno das quais são estruturadas e no perfil de seus membros. Três hipóteses orientaram a análise, baseadas em estudos presidenciais que sugerem que: (1) estruturas de assessoramento organizadas em torno de linhas funcionais proporcionam mais informações úteis do que aquelas vinculadas às áreas de políticas específicas; (2) a presença de defensores de opções diversas e a distribuição equânime de recursos entre eles beneficia o processo de tomada de decisão; e (3) a importância do papel do *honest broker* para assegurar que os defensores não compitam entre si, mas sim pela atenção do presidente.

A partir de uma base de dados original - a Base de Dados da Composição das UAPs - foram examinadas a estrutura e a composição das unidades de assessoramento por país e mandato presidencial, identificando padrões e mudanças ao longo do tempo e entre diferentes administrações. Os resultados encontrados mostram uma variação expressiva na quantidade média de membros nomeados para compor as unidades de assessoramento em cada país entre as diferentes administrações. As estruturas com o maior número de membros foram encontradas no Brasil e no Chile, nos governos Lula I (2003-2006) e Bachelet I (2006-2010), onde o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Decreto 4.744/2003) e *Consejo Asesor para la Calidad de la Educación* (Decreto 146/2007) contaram com 99 e 81 membros, respectivamente.

O perfil dos nomeados para as estruturas de assessoramento também apresentou variação entre as administrações em cada país. Presidentes como Carlos Menem (1989-1999) na Argentina, FHC (1995-1998) e Lula (2003-2006, 2007-2011) no Brasil, Ricardo Lagos (2000-2006) e Bachelet (2006-2010) no Chile, e César Gaviria (1990-1994) na Colômbia adotaram uma estratégia mais intensa de *advocacy* múltiplo em comparação com seus sucessores e antecessores. Esses presidentes consideraram entre 5 e 6 perfis diferentes de assessores nas UAPs, incluindo membros do gabinete, de associações civis, de governos subnacionais, dos poderes legislativo, judiciário e da própria presidência.

Também foi examinada a estrutura organizacional das unidades de assessoramento por país e administração presidencial. Os resultados indicam que, em todos os países analisados, os presidentes centralizaram na presidência unidades de assessoramento que combinam linhas

funcionais - voltadas à elaboração de políticas públicas, produção de relatórios, diagnósticos e recomendações e a produção de normas - e áreas de políticas específicas. No entanto, essas linhas funcionais e áreas de políticas variaram entre as diferentes administrações, refletindo desafios contextuais, dinâmicas intraexecutivo e a agenda prioritária dos presidentes. Por exemplo, em um contexto de aumento do desemprego e reforma trabalhista, o ex-presidente Carlos Menem (1988-1995, 1995-1999) centralizou na presidência o *Consejo Nacional de Capacitacion y Formacion Laboral* (Decreto 440/95) – uma unidade dedicada a assessorá-lo sobre políticas de emprego e crescimento econômico relacionadas à educação e à formação para o trabalho, que foi composta por membros do gabinete e, principalmente, de associações civis.

Esses resultados complementam a análise sobre a estratégia de assessoramento presidencial na América Latina, indicando, portanto, que fatores associados à dinâmica intraexecutivo e à agenda presidencial afetam a decisão dos presidentes sobre seus canais de informação. Os próximos capítulos examinam em profundidade *como* esses fatores, associados a constrangimentos institucionais, determinam a escolha dos presidentes sobre seus canais de informação.

4. ESTRATÉGIA EMPÍRICA

4.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta a estratégia empírica adotada para examinar os efeitos produzidos pela distância de preferências entre presidentes e ministros, pelos constrangimentos institucionais e pela saliência das áreas políticas para a agenda presidencial na decisão dos presidentes de centralizarem unidades de assessoramento na presidência.

Para tanto, construí um banco de dados original das decisões normativas dos presidentes relativas à criação de UAPs, estabelecendo a estratégia de assessoramento presidencial como um fenômeno empírico. Com isso, o trabalho oferece uma nova contribuição para a área de estudos presidenciais ao disponibilizar dados primários comparáveis sobre as UAPs na América Latina.

O capítulo está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução. A seção 2 apresenta os casos de estudo e os critérios de seleção adotados. A seção 3 discute a operacionalização das variáveis dependente, preditoras e de controle, apresentando de maneira detalhada as fontes de dados utilizadas e as estratégias de mensuração aplicadas. Por fim, a seção 4 apresenta a estratégia de identificação proposta para o teste de hipóteses.

4.2 SELEÇÃO DE CASOS

Os dados utilizados neste capítulo provêm de seis países latino-americanos: Argentina (1994-2016), Brasil (1988-2016), Chile (1990-2016), Colômbia (1991-2016), México (1988-2016) e Uruguai (1990-2016), que foram escolhidos com base em dois conjuntos de critérios. O primeiro deles é a maximização da variação entre países e dentro dos países em relação ao tipo de gabinete - multipartidário e unipartidário (ver apêndice D)⁷⁷, à dinâmica da implementação da agenda presidencial e aos constrangimentos institucionais sob os quais os presidentes estão sujeitos.

⁷⁷ O tipo de governo reflete os constrangimentos políticos aos quais os presidentes estão sujeitos. Os presidentes com menor força partidária no Congresso tendem a formar governos de coalizão que criam, endogenamente, maior distância de preferências.

O segundo critério é a homogeneidade dos países em relação ao regime político democrático. Optei por limitar a análise aos anos pós-redemocratização porque as frequentes interrupções do processo democrático no século XX tornam difícil acompanhar a evolução histórica da estrutura organizacional da presidência nesses países. Dessa forma, para os casos do Brasil (1988-2016) e Colômbia (1991-2016), o período de análise inicia no ano da promulgação da Constituição democrática mais recente. No caso da Argentina, ainda que o processo de redemocratização seja anterior à promulgação da nova constituição, tendo iniciado em 1983, com a presidência de Raúl Alfonsín (1983-1989), optei por manter como período de análise o primeiro ano após a reforma constitucional de 1994. Nos casos do Chile (1990-2016), México (1994-2016) e Uruguai (1990-2016), países onde a última constituição não foi promulgada no período democrático, adotei como referência o primeiro ano de mandato do primeiro presidente eleito democraticamente após o fim do período autoritário. No caso do Uruguai, no entanto, em virtude da disponibilidade de dados, a análise inicia em 1990 ao invés de 1984, ano em que foram realizadas as primeiras eleições gerais pós-regime militar, tendo sido eleito o candidato Julio María Sanguinetti (1985-1990), do PC.

4.3 EVIDÊNCIAS, VARIÁVEIS E MODELOS

Nesta seção, apresento a definição conceitual e a operacionalização das variáveis dependente, preditoras e de controle e a estatística descritiva de todas as variáveis de interesse.

4.3.1 Operacionalização e descrição da variável dependente

4.3.1.1 Os desafios da coleta de dados

As UAPs são estruturas institucionais colegiadas criadas pelos presidentes e subordinadas diretamente a eles, voltadas à produção e ao compartilhamento de informações sobre temas específicos relacionados às diferentes áreas de políticas públicas da administração nacional para prover subsídios à tomada de decisão presidencial.

A identificação dessas unidades é um desafio por duas razões. Primeiro, elas são criadas por meio de uma decisão normativa e mapeá-las exige o reconhecimento preliminar do instrumento legal que estabelece a sua criação. Através de pesquisa e análise do ordenamento

jurídico de cada país, identifiquei os instrumentos legais à disposição dos presidentes e, em seguida, realizei o levantamento dos atos normativos de criação das UAPs.

Na Argentina, Chile e Colômbia, os presidentes criam UAPs exclusivamente por meio de decretos. No caso da Argentina, em especial, eles são criados por meio de decretos de delegação legislativa, instrumentos que podem ditar matérias de administração ou de emergência pública (Art. 76 da Constituição de 1994). No Brasil, México e Uruguai, as UAPs podem ser criadas por meio de instrumentos diversos. No caso do Brasil, por exemplo, os presidentes têm à sua disposição três instrumentos normativos para criação de unidades, sendo eles: decretos autônomos (Art. 84 VI da Constituição de 1988), projetos de lei e medidas provisórias (Art. 62 da Constituição de 1988).

Identificar as UAPs é também um desafio porque elas refletem a estrutura organizacional da presidência. Ou seja, como essa estrutura varia entre os países, apresentando propriedades distintas, e as unidades refletem essa variação, poderiam ser cometidos erros de equivalência conceitual e mensuração no processo de identificação das UAPs se esse aspecto fosse descuidado (MELTON et al., 2013), o que inviabilizaria a análise comparada.

Por isso, com base na literatura especializada de cada país e na análise das legislações nacionais, identifiquei a organização político-administrativa da presidência nos países ao longo do tempo, mapeando a posição das UAPs nessa estrutura (ver detalhes no apêndice E). Nos casos da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, a presidência é formada por uma constelação de estruturas que compartilham diferentes responsabilidades de assistência imediata ao presidente no desempenho de suas funções e que, como órgãos de cúpula, são mantidos estrategicamente flexíveis (COUTINHO, 2008, 2013; INÁCIO, 2012, 2018). Na Colômbia e México, diferente dos casos anteriores, a presidência constitui uma unidade organizacional com hierarquia, estruturas e competências definidas por Lei Orgânica, o que envolve um processo legislativo especial e, geralmente, um padrão maior de aprovação do que o exigido para as leis ordinárias⁷⁸.

4.3.1.2 A construção do banco de dados

A partir da análise dos instrumentos normativos e da estrutura político-administrativa da presidência, elaborei protocolos de busca para as plataformas oficiais dos países de maneira

⁷⁸ Ver *Constitute Project* para mais detalhes sobre o processo de iniciativa e aprovação de leis orgânicas nos países aqui pesquisados.

a orientar a pesquisa e a análise dos atos de criação das UAPs. O Apêndice C apresenta a lista completa de plataformas oficiais acessadas para realizar a coleta dos dados primários.

Assim, as unidades de assessoramento foram identificadas a partir dos atos normativos que as regulamentam e, em seguida, codificados para uma série de características, incluindo, mas não se limitando a: (1) classificação da área de políticas públicas a partir dos macrocódigos do CAP, (2) a quantidade de membros nomeados para compor as unidades, (3) a dependência administrativa, (4) a linha funcional, (5) o tempo de duração e (6) a dependência administrativa. Os detalhes sobre as decisões e critérios de codificação podem ser encontrados no Apêndice B. Os fatores de identificação como a data de criação das UAPs, o presidente no período e o partido do presidente também foram considerados.

O resultado desse trabalho foi consolidado no *Banco de Dados dos Atos Administrativos Presidenciais*, que reúne informações sobre os atos de criação de 260 unidades de assessoramento em seis países entre 1988 e 2016. Até o momento, esse é o primeiro conjunto de dados desse tipo a ser construído para a América Latina⁷⁹.

4.3.1.3 A decisão presidencial de criar unidades de assessoramento na presidência

A variável dependente deste estudo indica a decisão presidencial de criar ou não unidades de assessoramento centralizadas na presidência relacionadas à área de políticas públicas do ministério i no ano t pelo presidente j .

⁷⁹ Inácio e Llanos (2016) mapearam as unidades ligadas diretamente à Presidência em seis países da região no período entre 1984 e 2013 na Argentina, Brasil, Colômbia, México, Paraguai e Uruguai. Além disso, as autoras categorizaram as unidades criadas na presidência da Argentina e Brasil (de 1984 a 2010) em três tipos – *core*, *policy* e *advisory*, com base na proposta de classificação funcional de Inácio (2012) (Inácio, Llanos, 2015). No entanto, a conceituação de unidades de assessoramento desenvolvida pelas autoras não inclui as unidades de assessoramento aqui pesquisadas como, por exemplo, a *Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación Argentina* (Decreto Nacional 957/2009). Ainda, não são codificadas a área setorial das unidades de assessoramento, a composição e as funções que elas acumulam além do suporte informacional. As demais pesquisas dedicadas à presidência na região são estudos de caso, que não apresentam um conjunto de dados comparáveis sobre as estruturas de assessoramento existentes no âmbito da presidência (MENDEZ, 2007; COUTINHO, 2008; ALESSANDRO, 2010; ROSALES, GATICA, 2012; ARAYA, 2012; ALESSANDRO, LAFUENTE, SANTISO, 2013; CUEVAS, 2022; LANZARO, 2013; MEJÍA-GUINAND et al., 2018; SIAVELIS, 2014; 2016; VIEIRA, 2017).

$$Y_{it} = \begin{cases} 1 & \text{se o presidente } j \text{ centralizou na Presidência unidades} \\ & \text{relacionadas às áreas de política públicas do ministério } i \text{ no ano } t \\ 0 & \text{se o presidente não centralizou} \end{cases}$$

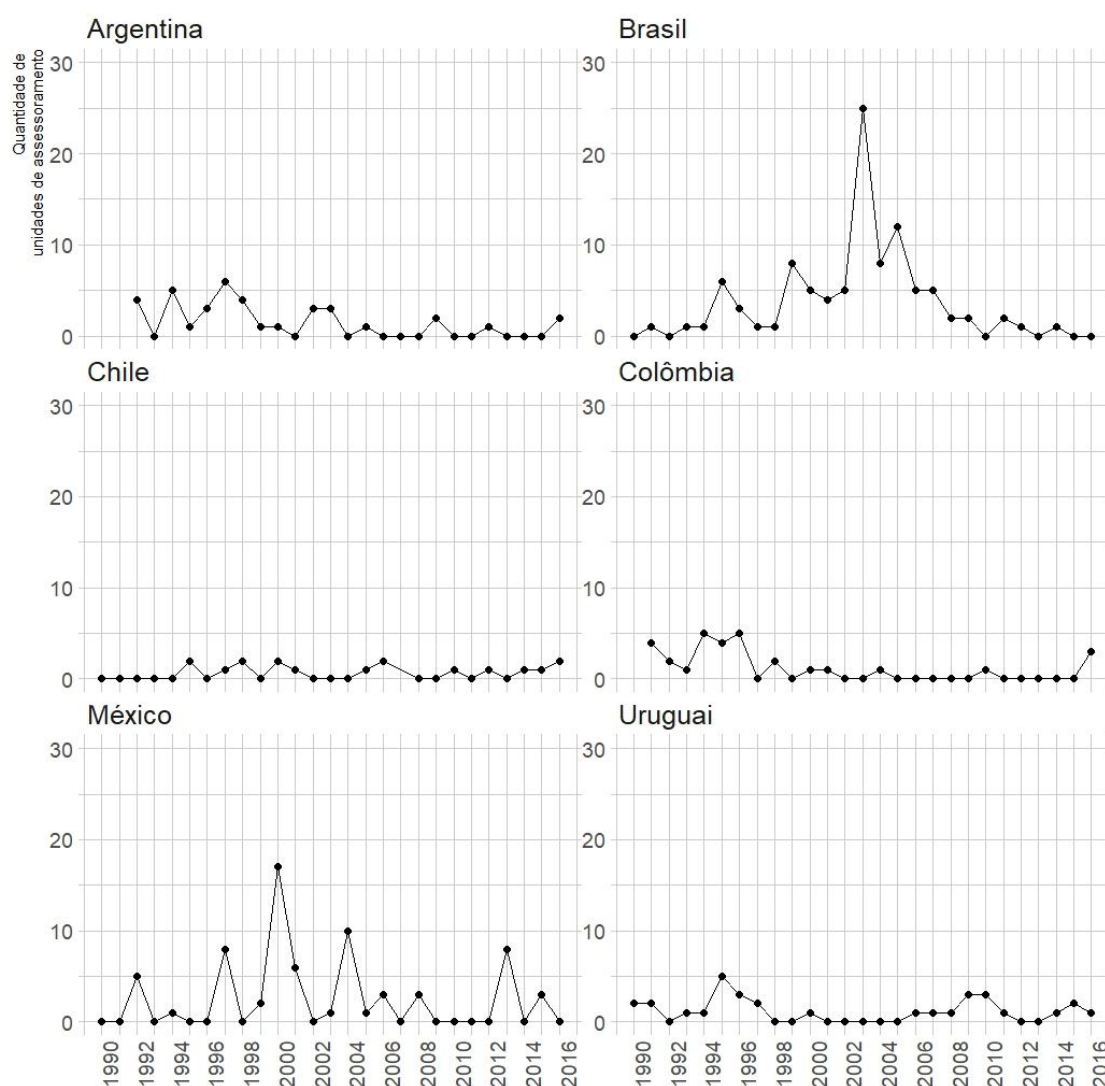
(1.1)

Para identificar se os presidentes centralizam unidades de assessoramento relacionadas a área setorial dos ministérios, observei a composição das unidades, especialmente a filiação institucional dos ministros nomeados para integrá-las. Por exemplo, o *Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales*, criado pelo ex-presidente argentino Eduardo Duhalde em 2002 (Decreto 357/2002), foi composto pelos ministros do desenvolvimento social, trabalho e emprego, seguridade social, saúde e economia e infraestrutura, além dos governadores de todas as províncias do país e de organizações sociais e confessionais. Portanto, com base na informação sobre os gabinetes representados no conselho, considero que a criação dessa unidade está relacionada às áreas dos ministérios representados na sua composição.

No caso do Chile, foram criadas 20 unidades no período aqui estudado (a menor quantidade em relação aos demais países, conforme discutido no capítulo 3), que somam 290 membros. No entanto, não foi possível identificar a filiação institucional de 62% (180) deles, porque no ato normativo de criação das unidades não é especificada a filiação dos nomeados, apenas o seu nome. Nesse caso, além de observar a composição das UAPs, considere a informação sobre os ministros que referendam o seu ato de criação, no caso dos países onde a referenda ministerial é uma exigência legal e autoriza a validade do ato.

No caso do México, também há ausência expressiva de informação sobre a composição das unidades. Ou seja, a composição de diversas UAPs não está definida nos atos de criação. No período aqui estudado, foram criadas 73 unidades, que somam apenas 278 membros. Destes membros, não foi possível identificar a filiação institucional de 19% deles (52). Por isso, para identificar se os presidentes mexicanos centralizam unidades de assessoramento relacionados à área setorial das secretarias de estado, considere a correspondência entre o nome da secretaria e o nome da unidade. Tal estratégia foi usada apenas nas situações em que a correspondência era exata. Por exemplo, considere que o *Gabinete de Desarrollo Social*, criado pelo ex-presidente Vicente Fox em 2004 (Acuerdo 13/12/2004), está relacionado à área da *Secretaria de Desarrollo Social*.

Gráfico 26 - Decisão presidencial de criar unidades de assessoramento por país e ano – 1988-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024). Base de Dados das Unidades de Assessoramento Presidencial (2024).

No período de 32 anos, entre 1984 e 2016, foram criados o total de 322 unidades de assessoramento, distribuídos em 38 administrações nos seis países pesquisados, o que evidencia que a criação de UAPs relacionadas à área de políticas públicas dos ministérios é uma estratégia

adotada em todos os países, com maior frequência em algumas administrações, conforme mostra o Gráfico 26⁸⁰.

Isso indica que a estratégia de criação de UAPs não é linear, mas sim contingente. Entre as 99 estruturas mapeadas no Brasil, por exemplo, 51% delas foram criadas na primeira administração do ex-presidente Lula da Silva (2003-2006), especialmente nos anos de 2003 e 2005. Em 2003, o poder executivo brasileiro contava com 23 ministérios, sendo criadas unidades relacionadas às áreas de políticas públicas de todos eles nesse ano. Isso significa que, para cada ministério, o ex-presidente Lula tinha em média 6,79 UAPs operando e subsidiando com informações e recomendações a tomada de decisão presidencial. Vale pontuar que uma UAP pode abranger áreas de diversos ministérios.

Na Argentina, 61% das estruturas criadas estão concentradas na segunda administração do ex-presidente Carlos Menem (1994-1999), especialmente nos anos de 1994, 1997 e 1998. Em 1994, por exemplo, o poder executivo contava com oito ministérios e, nesse ano, foram criadas unidades relacionadas às áreas setoriais de seis deles. Apenas em relação às áreas de competência do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça é que o ex-presidente Menem não contou com informações produzidas por unidades de assessoramento centralizadas na presidência. Já no primeiro mandato da ex-presidente Cristina Kirchner, foram criadas unidades relacionadas às áreas de sete ministérios – segurança, justiça e direitos humanos, educação, saúde, desenvolvimento social, economia e finanças e investimento público e serviços.

Na Colômbia, 50% das estruturas foram criadas pelo ex-presidente Ernesto Samper (08/1994 – 08/1998), principalmente, nos anos de 1994 e 1996. Em 1994, o poder executivo colombiano contava com quatorze ministérios, sendo criadas UAPs relacionadas às áreas de políticas públicas de dez deles. Já em 1996, foram criadas unidades relacionadas às áreas de todos os quinze ministérios em operação naquele ano. Por outro lado, no primeiro mandato do ex-presidente Álvaro Uribe (08/2002 – 08/2006) foram criadas UAPs relacionadas apenas às áreas dos ministérios da comunicação e finanças.

Conforme argumento no capítulo 1, essa variação está associada às necessidades dos presidentes de reduzir a sua incerteza na negociação de propostas de políticas com o gabinete. O principal custo dessa estratégia é o esforço necessário para reunir conhecimento sobre determinada área de políticas públicas, muitas vezes em um curto período. Por outro lado, as

⁸⁰ Como mostra o apêndice G, há uma correlação positiva entre a quantidade de ministérios e a quantidade de unidades centralizadas. No entanto, essa correlação não tem significância estatística, não sendo possível afirmar que a criação de AAPs na presidência é causada pelo aumento de pastas no poder executivo.

vantagens são o estímulo à concorrência genuína de ideias e a mitigação dos vieses da informação repassada pelos ministérios, preservando assim o direito de decisão dos presidentes.

4.3.2 Operacionalização e descrição das variáveis preditoras

Nesta seção, apresento e discuto a operacionalização das variáveis preditoras, seguindo o modelo analítico desenvolvido no capítulo 1.

4.3.2.1 Distância de preferências entre presidente e ministros

A variável preditora principal é o grau de distância de preferências entre o presidente e o ministro em relação às áreas de política públicas do ministério por ano. A hipótese central é que quanto maior a distância de preferências entre o presidente e o ministro em relação às áreas de políticas públicas do ministério, maior será a probabilidade de o presidente buscar estratégias de informação para descontar vieses, portanto, centralizar UAPs na presidência relacionadas a essas áreas.

Dessa forma, mensuro essa variável como a distância ideológica entre a posição do partido do ministro e do partido do presidente em relação às áreas de políticas públicas de cada ministério⁸¹. Quando o ministro é independente, como são chamados aqueles que não têm filiação partidária, assumo que a sua posição é igual à do presidente⁸². Vale pontuar que, em países como Brasil, Chile e Uruguai, os presidentes têm governado com poucos ministros independentes (AVENDAÑO, DÁVILA, 2017; CHASQUETTI, BUQUET, 2018a; INÁCIO, 2017), enquanto em países como a Colômbia, os independentes têm sido a norma, e não a exceção (MEJÍA-GUINAND, BOTERO, 2017).

Assim, a variável preditora principal indica a distância de preferências entre o partido do presidente j e o partido do ministro z em relação à área de políticas públicas do ministério i no ano t . Desse modo, a variável preditora Ti assume valores dentro de um intervalo real.

⁸¹ Essa escolha tem limitações em virtude, especialmente, do fato que os partidos na América Latina não, necessariamente, são programáticos, conforme indicam as avaliações de especialistas sobre o sistema partidário brasileiro e colombiano, raramente descrito como programático, com exceção de alguns partidos (MAINWARING, 2001).

⁸² Martinez-Gallardo e Schleiter (2014) mostram que os presidentes são mais propensos a limitar o risco de perda de agência nomeando ministros apartidários quando têm poucos recursos institucionais para controlar o seu partido e quando os seus incentivos e objetivos divergem dos do seu partido.

$$\tau_{ijt} = \{[t_{min}, t_{max}]\}$$

(1.2)

Diversas fontes de evidências e estratégias de mensuração têm sido adotadas para verificar as preferências das elites políticas, sendo que a maioria delas está concentrada em medidas de nível de partido e é construída a partir de dados primários coletados por meio de entrevistas com elites políticas (ALCÁNTARA SAEZ, 2012; ZUCCO, POWER, 2012), especialistas (WIESEHOMER, 2011, 2015; WIESEHOMER, BENOIT, 2016; WIESEHOMER, SINGER, RUTHLOVELL, 2019; LÜHRMANN et al. 2020) e eleitores (SAIEGH, 2015). Há também medidas construídas a partir da análise de votações nominais (ZUCCO, LAUDERDALE, 2011) e do conteúdo dos manifestos dos partidos (KRAUSE et al., 2018, 2019). Todas essas abordagens oferecem dados altamente úteis sobre as tendências gerais dos partidos (BUDGE, 2000; CARROL, KUBO, 2017).

Na área de estudos presidenciais e nos estudos sobre formação de governo, em particular, as pesquisas recentes sobre a América Latina têm utilizado dados de *survey* com políticos como a principal fonte de evidências para mensurar as preferências políticas de presidentes, ministros e diretores de agências (ALEMÁN, TSEBELIS, 2011; BATISTA, 2013; POLGAHECIMOVICH, 2015; RENNÓ, WOIJCK, 2015; PEREIRA, BERTHOLINI, RAILE, 2016; PEREIRA, BERTHOLINI, 2017; PEREIRA et al., 2017; VIEIRA, 2017; INÁCIO, 2018; PALOTTI, CAVALCANTE, 2018). Diferente desses estudos, no entanto, utilizo os dados do PREPPS LATAM Project (WIESEHOMER, et al., 2019), produzidos a partir de entrevistas com especialistas sobre a posição dos partidos em relação a nove dimensões de políticas públicas.

Essa escolha é motivada pelo fato de que, em geral, as perguntas sobre ideologia previstas nos instrumentos de pesquisa utilizados nos demais projetos que envolvem entrevistas com elites políticas, especialistas e eleitores solicitam ao entrevistado para posicionar a si mesmo, aos partidos e/ou algumas personalidades políticas em uma escala de 1 a 10, sendo 1 esquerda, 5 centro e 10 direita, como é o caso dos projetos PELA (ALCÁNTARA-SAEZ, 2012) e *Brazilian Legislative Surveys* (ZUCCO, POWER, 2011). Ou, ainda, para posicionar o partido em termos de sua posição ideológica geral sobre questões econômicas, como é o caso do *V-Party* (LINDBERG et al. 2022).

Dessa forma, tais instrumentos não mensuram as *policy positions* dos partidos nas diversas áreas setoriais como cultura, meio ambiente, saúde, educação etc. Em consequência, quando um respondente atribui o valor 2 a um partido, posicionando-o à esquerda do espectro ideológico, e atribui 2 a outro partido, não é possível saber se os partidos receberam essa pontuação porque defendem a intervenção do Estado em apoio ao bem-estar ou porque apoiam a preservação dos recursos naturais, por exemplo.

De modo distinto, a escala de ideologia partidária produzida a partir de entrevistas com especialistas no âmbito do PREPPS LATAM Project (WIESEHOMEIER, et al., 2019), oferece informações sobre o posicionamento dos partidos em relação a oito dimensões de políticas (*policy dimension*) – (1) *deregulation*, (2) *environment*, (3) *liberties vs. security*, (4) *privatization*, (5) *redistribution*, (6) *relationship USA*, (7) *social policy* e (8) *taxes vs. spending*. A escala de 1 a 20 é construída a partir de perguntas sobre o posicionamento dos partidos em relação à cada dimensão de políticas públicas, sendo que 1 indica "esquerda" e 20 indica "direita". Assim, a medida fornece um resumo do *policy profile* de um partido sobre todas as dimensões, e não apenas a sua posição geral no espectro esquerda-direita. A *policy position* dos partidos é central para testar a hipótese 1 deste trabalho.

Dessa forma, deduzo as preferências políticas dos presidentes e ministros – e a distância entre elas – da posição de seus partidos em relação às oito dimensões de políticas públicas definidas pelo PREPPS LATAM Project. Para tanto, reconstruo os gabinetes ministeriais de cada país durante o período 1988-2016, utilizando os dados do *WhoGov Project* (NYRUP, BRAMWELL, 2020), e identifico os ministros e a sua filiação partidária para todas as administrações do período.

Determinar a posição ideológica do partido do ministro e do partido do presidente em relação à área de políticas públicas dos ministérios exigiu um conjunto paralelo de decisões de codificação. Em particular, foi necessário traçar a correspondência entre as oito dimensões de políticas públicas estabelecidas pelo PREPPS Latam Project e as 24 áreas de políticas públicas dos ministérios codificadas pelo *WhoGov Project*. A codificação das áreas de políticas públicas do *Who Gov Project* é realizada a partir de palavras-chave identificadas por meio da análise do nome dos ministérios, que geralmente indica as áreas de competência da pasta (NYRUP, BRAMWELL, 2020).

Para traçar a correspondência, avaliei o que cada uma das oito dimensões de políticas públicas representa e, em seguida, busquei termos de equivalência na codificação da área de política dos ministérios. Dessa forma, por exemplo, para identificar a posição ideológica dos

ministros que chefiaram portfólios das áreas de saúde e educação, utilizei a dimensão de políticas públicas “*services*” como referência, indicando em uma escala de 1 a 20 se o partido do ministro apoia ou não o financiamento de serviços públicos de saúde e educação de qualidade para todos. O apêndice H sistematiza essas decisões de codificação, apresentando o resultado da correspondência entre as oito dimensões de políticas públicas do *PREPPS Latam Project* e as 24 áreas dos ministérios do *Who Gov Project*⁸³.

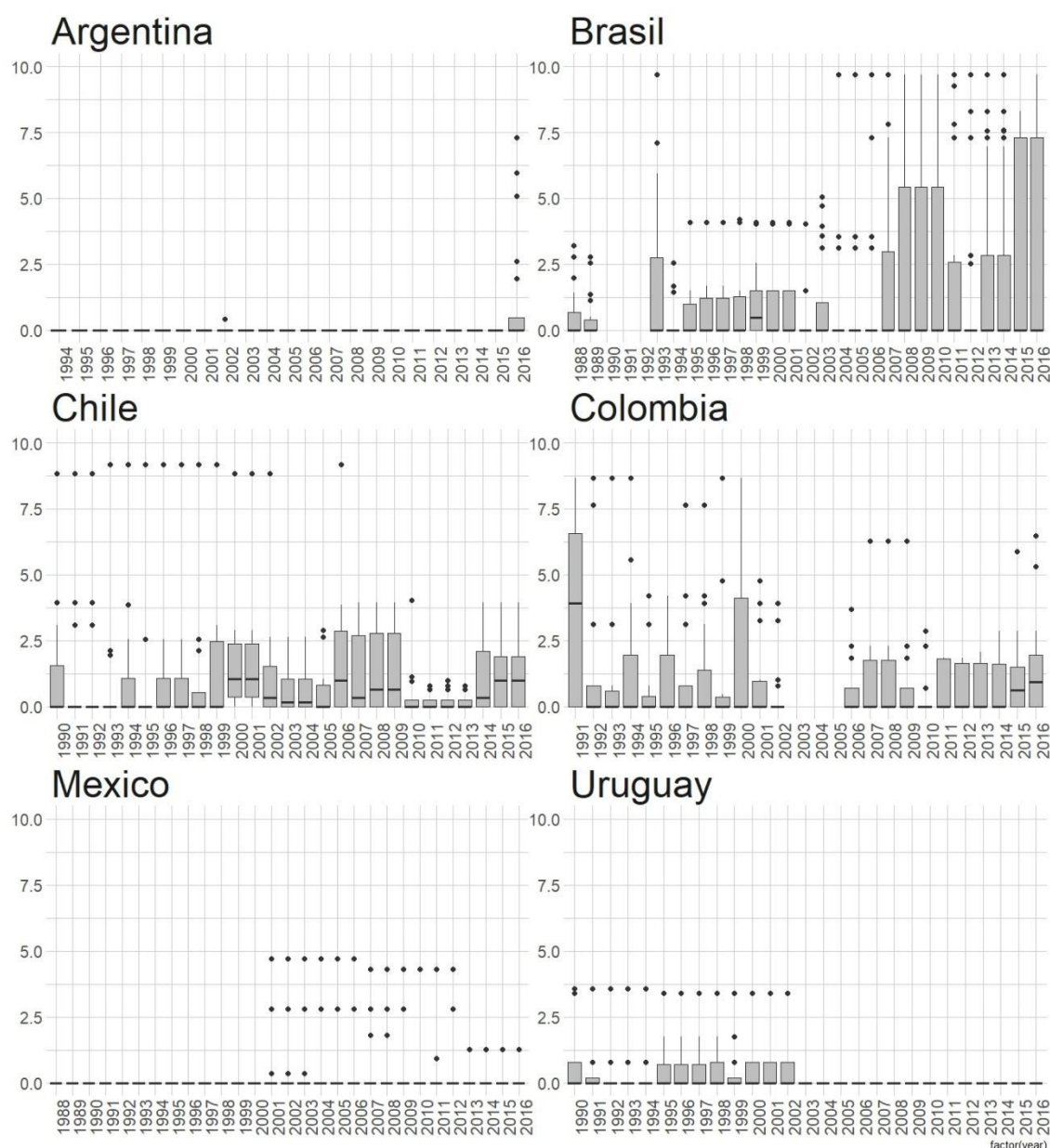
O último passo envolveu realizar a subtração da posição do partido do presidente j pela posição do partido do ministro z em relação à área de competência do ministério i no ano t .

$$DP_{itjz} = |PPP_{itj}| - |PPM_{itz}| \quad (1.3)$$

Onde a preferência do partido do presidente j é subtraída pela preferência do partido do ministro z em relação à área de políticas públicas do ministério i no ano t . DP_{itjz} , portanto, é a distância de preferências entre o partido do presidente j e o partido do ministro z em relação à área de políticas públicas do ministério i no ano t .

⁸³ É importante pontuar que outra maneira de mensurar a *policy position* do partido do presidente e dos ministros é utilizando a escala de ideologia partidária, conhecida como RILE, desenvolvida por meio da análise de conteúdo de manifestos partidários pela equipe do *Manifesto Project* (KRAUSE et al., 2018, 2019). Essa escala oferece informações sobre o posicionamento dos partidos em relação a 57 *issue*, distribuídos em sete domínios de políticas públicas. Além do detalhamento por *issue*, a escala RILE possibilita sua aplicação em todos os lugares e momentos em virtude de sua natureza dedutiva, sem as advertências sobre conteúdo ou contexto que se aplicam às escalas indutivas (BUDGE, MEYER, 2013). Nesse aspecto, apresenta vantagens sobre as pesquisas com políticos e eleitores, onde, por exemplo, o significado de “centro” varia sistematicamente de acordo com o país (BEST, 2013). No entanto, os manifestos dos partidos de países como a Colômbia e México não são contemplados pelo *Manifesto Project* e, portanto, não há informações sistematizadas disponíveis até o momento.

Gráfico 27 - Distribuição da distância de preferências entre presidente e ministros por país e ano - 1988-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A distribuição dos valores dessa variável é apresentada para todos os países e anos no Gráfico 27. Como pode ser visto, a experiência democrática mais recente de países como o Brasil, o Chile e a Colômbia é marcada pelo predomínio de gabinetes multipartidários formados por parceiros com preferências distantes do presidente em relação às diversas áreas setoriais dos ministérios. No Brasil, a formação desse tipo de gabinete tem sido a estratégia adotada pelos

presidentes desde a redemocratização para atingir o *status* majoritário ou super majoritário nas casas legislativas e garantir a aprovação de sua agenda legislativa (ABRANCHES, 1988; INÁCIO, 2018). No caso brasileiro, os incentivos para a formação de gabinetes heterogêneos são dados por quatro características do modelo político-institucional: 1) a alta fragmentação da legislatura, (2) os poderes detidos pelos líderes partidários para controlar o processo legislativo, (3) o multipartidarismo e (4) os poderes legislativos presidenciais (AMORIM NETO, 1994; 2006, 2007; FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999, 2000, 2009).

No Chile, de 1990 a 2010, os gabinetes foram formados a partir da *Concertación* - uma das coalizões de centro-esquerda mais estáveis a nível regional - e da prática do *cuoteo* (SIAVELIS et al., 2022)⁸⁴. Fundada em 1988, com o propósito de derrotar a ditadura de Augusto Pinochet (1974-1990), no plebiscito de outubro, a *Concertación* conseguiu unir partidos ideologicamente distantes que até 1973 eram adversários. Os quatro presidentes da *Concertación*⁸⁵ nomearam para o gabinete políticos pertencentes a partidos da coalizão de governo, com destaque para a ex-presidente Bachelet I (2006-2010) que adicionou critérios de gênero na nomeação dos ministros. Os incentivos para a formação de governos de coalizão foram dados pelos enclaves autoritários da Constituição de 1980, em especial do sistema eleitoral binomial, um mecanismo que favorece os partidos que apoiavam a agenda militar. Durante seu governo, Augusto Pinochet (1974-1990) estabeleceu esse sistema com o objetivo de evitar a fragmentação política, a proliferação de partidos políticos e a polarização política (GAMBOA, 2006). Por mais de 15 anos, o sistema eleitoral binomial tendeu a representar excessivamente a segunda maioria política, composta por partidos políticos de centro-direita (AVENDAÑO, DÁVILA, 2018).

Em 2010, mais de vinte anos depois, Sebastián Piñera (2010-2014), liderando a *Coalición por el Cambio*, formada por partidos da centro-direita (RN e UDI), assumiu a presidência encerrando o ciclo político dos governos da *Concertación*. Com a promessa de formar um '*gabinete de excelência*', Piñera valorizou a competência técnica nas nomeações, embora a maioria de seus ministros eram partidários e possuíam preferências políticas próximas

⁸⁴ O *cuoteo* foi adotado nos quatro governos da *Concertación* (1990-2010). Essa prática se caracteriza por quatro regras: (1) os cargos no gabinete são distribuídos proporcionalmente ao peso eleitoral dos partidos; (2) os grandes partidos âncora são sub-representados no governo para incluir parceiros menores; (3) transversalidade, com ministros e vice-ministros de partidos diferentes; (4) equilíbrio de representação partidária entre funcionários de alto nível e funcionários ministeriais nomeados politicamente (SIAVELIS et al., 2022).

⁸⁵ Sendo eles: Patricio Aylwin Azócar (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) e Michelle Bachelet Jeria (2006-2010).

ao presidente (OLIVARES, FREER, DÁVILA, 2015; DÁVILA, OLIVARES, AVENDAÑO, 2018; AVENDAÑO, DÁVILA, 2018; OLIVARES, 2022). Em 2013, com o apoio da *Nueva Mayoría*, uma coalizão de centro-esquerda que, pela primeira vez, reuniu a antiga *Concertación* e o Partido Comunista no mesmo bloco, Michele Bachelet concorreu às eleições presidenciais de novembro. Eleita com 62,18% dos votos contra Evelyn Matthei, da UDI, Bachelet retornou ao Palácio *La Moneda* em março de 2014.

No caso da Colômbia, desde 1991, os presidentes usam as nomeações do gabinete para formar coalizões de governo que asseguram a maioria necessária para a aprovação da sua agenda nas casas legislativas. Antes disso, entre 1958 e 1974, a composição dos gabinetes foi determinada por um pacto intraelite entre o PC e o PL, conhecido como *Frente Nacional*⁸⁶. Nesse período, a presidência alternou-se entre esses dois partidos e os assentos no Congresso foram distribuídos por meio de um estrito equilíbrio partidário (HARTLYN, 1988). Em 1978, após as eleições presidenciais, o presidente Turbay, do PL, eleito com apenas 3% dos votos, porém com maioria no Congresso, rompeu com o pacto de paridade e nomeou um gabinete majoritariamente liberal. O fim formal do pacto, no entanto, não se traduziu automaticamente em maior competição política. Até 1991, os governos majoritários continuaram sendo a norma, embora os principais partidos tenham se tornado gradualmente mais fragmentados (MEJÍA-GUINAND, BOTERO, 2017; MEJÍA-GUINAND, 2018).

Em 1991, com o processo Constituinte, os poderes legislativos do executivo foram restringidos. A Constituição desautorizou a iniciativa exclusiva do executivo em áreas estratégicas e a edição de decretos administrativos com supervisão judicial limitada, práticas que anteriormente davam ampla margem de manobra aos presidentes para evitarem a imobilidade legislativa e contornarem o controle judicial (MEJÍA-GUINAND, 2018)⁸⁷. Além disso, o sistema partidário, que desde 1978 estava em processo de crescente fragmentação, se tornou excessivamente fragmentado na medida em que os partidos foram autorizados a apresentar múltiplas listas no mesmo distrito - em 2002, ano eleitoral com maior nível de

⁸⁶ Este acordo foi firmado após um período de conflito partidário na década de 1950, que resultou em cerca de 200 mil mortes e levou ao regime militar. Para evitar a exclusão de um partido pelo outro, o acordo incluiu uma alteração constitucional que garantiu a partilha do poder por quatro mandatos presidenciais consecutivos. Entre 1958 e 1974, cada presidente nomeou gabinetes com uma composição equilibrada de membros do PL e do PC, com cada partido recebendo seis pastas e o restante concedido aos militares. Esta medida manteve o equilíbrio entre PC e PL no gabinete, apaziguou as forças armadas e facilitou as relações civis-militares durante a transição democrática. Assim, os presidentes da Frente Nacional tinham pouca influência estratégica na atribuição dos cargos, na medida em que a composição do gabinete era predeterminada (MEJÍA-GUINAND, 2018).

⁸⁷ Sob o ordenamento jurídico anterior, o chefe de Estado poderia facilmente ignorar o controle legislativo, declarando estados de emergência que lhe permitiam emitir decretos-lei sobre quase todos os temas políticos (CÁRDENAS et al. 2008).

atomização partidária, 63 partidos tentaram conquistar uma cadeira no Senado, com 319 listas diferentes. Estas condições tornaram a negociação executivo-legislativa extremamente difícil e forçaram uma reforma constitucional em 2003. Mesmo com a reforma, a obtenção de maioria no Congresso se tornou cada vez mais difícil e, com isso, a formação de amplas coalizões multipartidárias se tornou mais frequente (CARROL, PACHÓN, 2016; RODRÍGUEZ, BOTERO, 2016; MEJÍA-GUINAND, 2018).

Nos demais países, também houve períodos marcados pela formação de gabinetes multipartidários, porém estes foram menos heterogêneos ideologicamente, formados por parceiros com preferências mais próximas do presidente, como mostra o Gráfico 27. No caso do Uruguai, por exemplo, a partir de 2005 com a chegada à presidência de Tabaré Vázquez (2005-2010), da Frente Amplio (FA), a composição do gabinete refletiu a estrutura peculiar do partido do governo, que é uma figura híbrida de partido de coalizão, onde o todo está acima das partes, forjando uma unidade que marca a organização partidária, o padrão de liderança e as regras de decisão por maioria. No entanto, a FA conserva traços do modelo original, sendo também o partido mais fracionado do sistema uruguaio, com vários setores representados no parlamento e uma diversidade ideológica considerável (LANZARO, 2013, 2018)

Cabe destacar que os resultados acima podem diferir daqueles reportados por outros estudos que consideram as variáveis distância de preferências entre presidente e ministros (BATISTA, 2013) e heterogeneidade e dispersão ideológica do gabinete (BERTHOLINI, PEREIRA, 2017; VIEIRA, 2017). Essas diferenças ocorrem por duas razões. A primeira diferença diz respeito à fonte dos dados. Enquanto esses estudos se baseiam em medidas sobre a posição ideológica dos partidos construídas a partir de dados primários coletados por meio de entrevistas com elites políticas (ALCÁNTARA SAEZ, 2012; ZUCCO, POWER, 2012) e da análise de votações nominais (ZUCCO, LAUDERDALE, 2011), a variável distância de preferências aqui empregada foi construída com dados primários coletados junto à especialistas.

A segunda diferença se refere ao nível de detalhamento da posição dos partidos. Enquanto as medidas sobre posição ideológica utilizadas por esses estudos são construídas a partir de perguntas que solicitam aos entrevistados para posicionarem os partidos em uma escala de 1 a 10, onde 1 representa a esquerda, 5 o centro e 10 a direita (ZUCCO, POWER, 2011; ALCÁNTARA-SAEZ, 2012), a escala de preferências apresentada aqui foi construída a partir de perguntas sobre o posicionamento dos partidos em relação a oito dimensões de políticas públicas em uma escala de 1 a 20. Essa medida fornece um resumo mais abrangente do perfil político de um partido em todas as dimensões, e não apenas sua posição geral no espectro

esquerda-direita (detalhes sobre a posição dos partidos em cada dimensão de políticas públicas podem ser encontrados no apêndice I).

Por exemplo, a coalizão formada pelo ex-presidente Lula I (2003-2007) em 2003, composta pelos partidos PL, PPS, PSB, PT e PV, não apresenta a maior média de distância de preferências, conforme mostra o Gráfico 27. Isso sugere que, apesar de heterogênea, os ministros da coalizão não tinham preferências tão distantes do presidente nas dimensões de políticas públicas analisadas. Por isso, os resultados nesse caso específico diferem de outros trabalhos que indicam que a coalizão formada nesse ano foi marcada pela maior distância de preferências entre presidente e ministros.

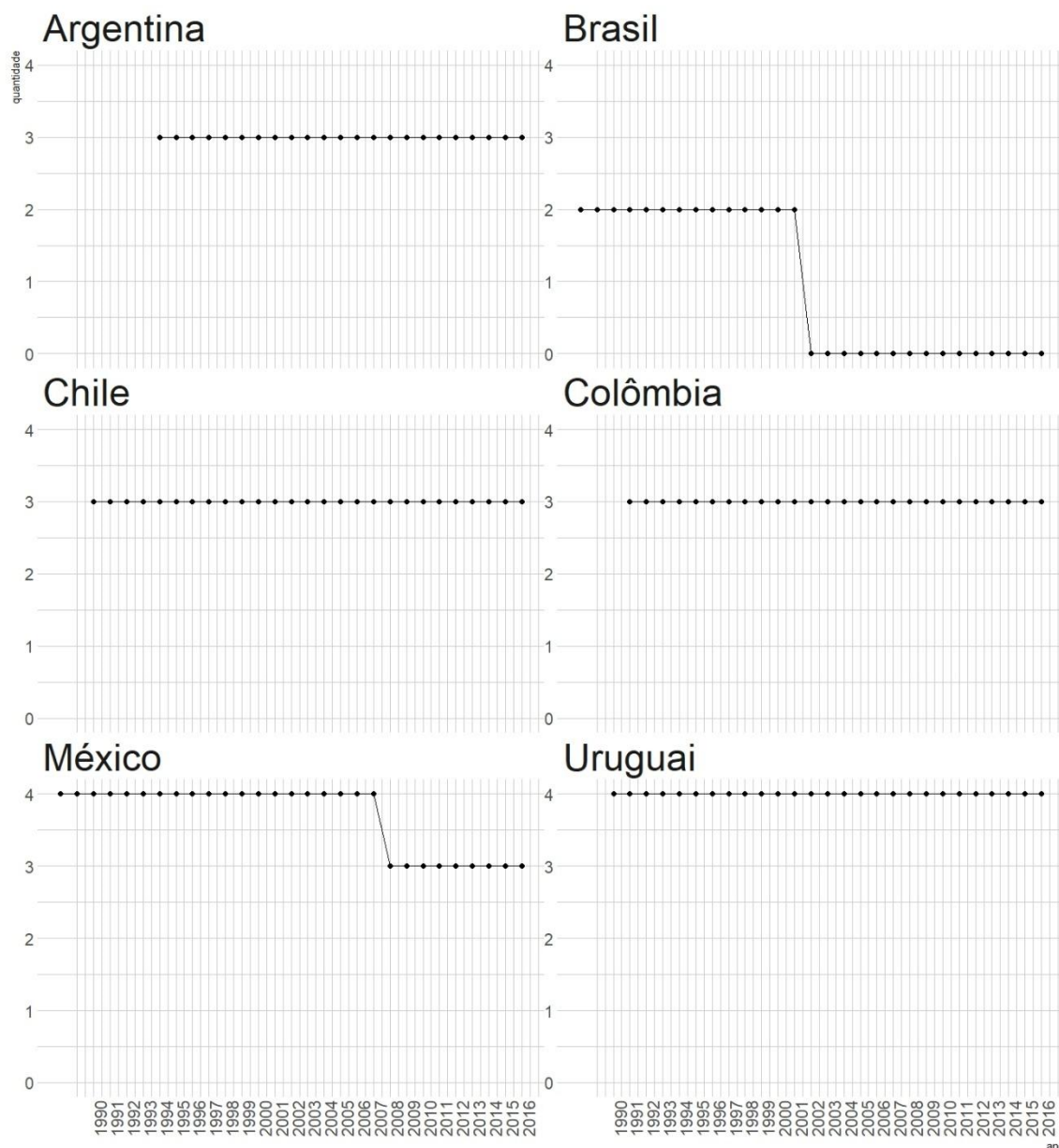
4.3.2.2 Referenda ministerial

A segunda variável preditora principal é o grau de constrangimentos institucionais produzidos pelo mecanismo da referenda ministerial, que consiste na subscrição (assinatura) do ministro em cuja pasta estão as matérias versadas no ato normativo a ser referendado. A minha hipótese é que quanto maior o grau de constrangimentos causado pela referenda ministerial, menor será a probabilidade de o presidente centralizar UAPs na presidência.

Para mensurar o grau de constrangimentos, construo a variável *constrangimentos-referenda-ministerial*, que combina três características desse mecanismo em uma escala: exigência legal (presente, ausente), efeitos (nenhum, validade do ato) e referendários (nenhum, ministro, ministro e outro⁸⁸). A partir disso, configuro essas dimensões de três maneiras diferentes para operacionalizar o grau de constrangimentos institucionais. Primeiro, atribuo a cada componente – exigência, efeitos, referendário – um valor de 0 (mais baixo) a 2 (mais alto), somando-os em seguida e produzindo um indicador de 0 a 4. Para o cálculo do indicador, utilizo os dados do *Political Database of the Americas* (PDBA) e informações complementares extraídas dos dispositivos constitucionais de cada país.

⁸⁸ Quando se tratar de órgãos colegiados como o Conselho de Ministros, como é o caso do Uruguai conforme previsto pelo Art. 160 da Constituição de 1967.

Gráfico 28 - Grau de constrangimentos institucionais produzidos pelo mecanismo da referenda ministerial por país e ano – 1988- 2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O Gráfico 28 apresenta os valores dessa variável para todos os países e anos. Como pode ser visto, em países como México e o Uruguai, a referenda tem potencial de produzir elevado grau de constrangimento aos presidentes. Nesses países, ela é uma exigência legal, que produz efeitos sobre a validade dos atos presidenciais. No México, os responsáveis pela referenda são o secretário de Estado e o chefe do departamento administrativo, enquanto no Uruguai, são os

ministros e o conselho de ministros. No México, em particular, o grau de constrangimento causados por esse mecanismo diminuiu a partir de 2007, quando a reforma constitucional alterou o Art. 92 da Constituição de 1917 e o Art. 13 da LOAPF, definindo que os atos presidenciais devem ser referendados apenas pelo secretário, não mais pelo chefe do departamento administrativo (ANAYA, 2011).

Na Argentina, os ministros devem referendar os decretos de delegação legislativa, instrumento através do qual os presidentes criam UAPs, conforme estabelece a Constituição de 1994 (Art. 100, item 12). A ausência da assinatura dos ministros torna os atos do executivo sem eficácia. A *Ley de Ministérios* (Lei 22520/1981, Art. 4º), seguindo a disposição constitucional sobre o assunto, também estabelece que cabe aos ministros legalizarem e referendarem os atos de competência do presidente. No Chile, os decretos presidenciais, instrumentos através dos quais as UAPs são criadas, devem ser assinados pelo ministro respectivo. Sem essa referenda o ato não produz efeitos, conforme define a Constituição de 1980 (Art. 35). Na Colômbia, a Constituição de 1991 (Art. 115) estabelece que “nenhum ato do presidente terá valor ou força até que seja assinado e comunicado pelo ministro respectivo ou pelo diretor do *Departamento Administrativo* correspondente”⁸⁹.

Nestes países, a presença desse mecanismo - originário de épocas e nações onde vigorou o absolutismo⁹⁰ - tem sido alvo de debates constitucionais sobre o caráter unipessoal ou não do poder executivo. Na medida em que, por um lado, o presidente não consegue produzir atos eficazes exclusivamente com a sua assinatura e, por outro, dois ou mais ministros podem chegar a um acordo sobre resoluções sem a intervenção do presidente, então o poder executivo seria compartilhado ou colegiado (PALAZZO, 2003). Nesse debate, o principal argumento utilizado para defender o caráter unipessoal do poder executivo se baseia na faculdade presidencial de nomear e remover os ministros. Ou seja, se um ministro se nega a referendar alguma decisão, o presidente, caso mantenha sua decisão acerca da necessidade ou conveniência de adotá-la, tem em suas mãos a solução expedita de remover o ministro e designar outro propenso a referendar a sua decisão.

⁸⁹ Exceto a nomeação e destituição de ministros e diretores de *Departamentos Administrativos* e aqueles emitidos na qualidade de Chefe de Estado e autoridade administrativa suprema.

⁹⁰ Nesses países, a finalidade da referenda ministerial era permitir que alguém assumisse a responsabilidade pelos atos do Chefe de Estado, já que o monarca não podia ser responsabilizado pessoalmente. Devido a essa origem, o instituto da referenda ministerial continua amplamente difundido nos diversos ordenamentos constitucionais dos países ocidentais (PAULO, ALEXANDRINHO, 2021).

As evidências da literatura no campo da ciência política reforçam o argumento do caráter unipessoal do poder executivo. Serrafiero (2003) aponta, no caso da Argentina, que ao não referendar a decisão de um presidente, o chefe de gabinete estaria liquidando a sua carreira política, por exemplo. Ainda, a *Ley de Ministerios* (Art. 8º, modificado em 1992 pelo Art 7º do Decreto 438) estabelece que quando a matéria pode ser atribuída a mais de um ministro, o poder executivo determinará a forma e o prazo para que os ministros intervenham nas seções do ato relativas à sua competência e, no caso de dúvidas acerca do ministério competente, o ato será tramitado pelo ministério designado pelo presidente. Na Colômbia, ao exigir a referenda dos ministros para os atos presidenciais, a Constituição de 1991 torna os ministros responsáveis pela decisão tomada e garante, assim, a consulta do presidente aos seus ministros, porém o critério que se impõe em caso de divergência é o do chefe de governo, ou seja, o presidente (ARBOLEDA, ENRIQUE, 2017).

No caso do México, em termos práticos, diversos atos presidenciais não têm sido referendados pelo ministro respectivo ao qual o assunto corresponde e, mesmo assim, são cumpridos nos seus termos (ROJAS, 1983). Cabe pontuar que, em diversas ocasiões, a Suprema Corte do México considerou que a referenda não deveria ser omitida de leis ou regulamentos, obrigando a referenda do secretário de Estado e uma nova publicação da lei. De modo geral, a ausência da referenda não nulifica o ato presidencial no México, mas atrasa o seu cumprimento, até a perfeição dele (ROJAS, 1983)⁹¹.

Semelhante controvérsia doutrinária existe no Brasil sobre os efeitos da eventual ausência da referenda nos atos presidenciais⁹². Nesse país, ela é uma exigência constitucional, porém a Constituição de 1988 (Art. 87) não atribui sanção à sua falta. Desde então, a regulamentação do tema tem sido objeto de decretos executivos. Em 1992, o Decreto 468/1992 estabeleceu que os atos de natureza legislativa deverão ser apresentados ao presidente com a

⁹¹ A Suprema Corte publicou a seguinte decisão sobre o referendo dos decretos executivos pelos ministros: “A referenda do decreto promulgatório de uma lei por parte dos secretários de Estado cujos ramos são afetadas por ela, é indispensável para a validade do ato, de acordo com o artigo 92 da Constituição Federal, mas essa tese não deve ser levada até o extrato de exigir o referendo de uma decreto por parte de um secretário, quando nele seja mencionada, apenas de maneira incidental ou acessória, alguma matéria” (ud. Fed. Vol. IX, pág. 34, sexta época apud ROJAS, 1983).

⁹² Em 1997, a decisão monocrática do Ministro Celso de Mello, do STF, estabeleceu que “a referenda ministerial, que não se reveste de consequências de ordem processual, projeta-se, quanto aos seus efeitos, numa dimensão estritamente institucional, qualificando-se, sob tal perspectiva, como causa geradora de corresponsabilidade político-administrativa dos ministros de Estado (...). Cumpre ter presente, por isso mesmo, no que concerne à função da referenda ministerial, que essa não se qualifica como requisito indispensável de validade dos decretos presidenciais” [MS 22.706 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 23-1-1997, dec. monocrática, DJ de 5-2-1997.] (G.N).

rubrica, quando for o caso, e a referenda da autoridade proponente, exceto quando se trata de projeto de lei. Em 2001, o Decreto 3723/2001 definiu que a MPV ao ser reeditada sem alteração poderá conter apenas a referenda do chefe da Casa Civil. Já em 2002, o Decreto 4176/2002 revogou as disposições anteriores, deixando de exigir a referenda nos atos de natureza legislativa, incluindo MPVs reeditadas. Apenas em 2017, através do Decreto 9191/2017 (Art. 28), o mecanismo da referenda ministerial foi reintroduzido nas normas e diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao presidente pelos ministros, definindo que cabe a eles, na sua área de sua competência, referendarem os atos assinados pelo presidente.

No caso do Uruguai, o conselho de ministros opera regularmente como uma instância colegiada e a estrutura central dos processos decisórios. Em alguns governos, como o de Tabaré Vázquez (2005-2010), sua configuração colegiada foi reforçada, funcionando como um fórum coletivo de intercâmbio e resolução de conflitos, além de ser o centro de decisão e arbitragem do governo. Ainda, práticas descentralizadoras foram implementadas, como reuniões abertas ao público realizadas fora da presidência, nos departamentos do país (LANZARO, 2013). No entanto, o conselho está sujeito à autoridade do presidente, que é quem o convoca e tem voto decisivo em caso de empate (Art. 161 da Constituição de 1967), além dos ministros serem nomeados e demitidos livremente pelo presidente (Art. 174 da Constituição de 1967).

Assim, os constrangimentos causados pela referenda ministerial nas decisões dos presidentes nesses países estão associados ao desgaste que a possibilidade de recusa de um ministro de referendar uma decisão presidencial pode ocasionar, bem como ao atraso na execução da decisão devido à incerteza sobre sua imprescindibilidade para a validade legal dos atos presidenciais. Esses constrangimentos podem levar os ministros a usarem suas prerrogativas para negociarem com os presidentes a validação do ato de criação das UAPs, em detrimento de políticas públicas de seu interesse, restringindo assim a discricionariedade dos executivos.

4.3.2.3 Saliência das áreas de políticas públicas para a agenda presidencial

A terceira variável preditora é *a saliência da área de políticas públicas do ministério para a agenda presidencial*. Considero que para atores com tempo e atenção escassos, como são os presidentes, a saliência atribuída à determinada área de política pela agenda presidencial

pode operar como um parâmetro de priorização na tomada de decisão sobre qual área acompanhar com maior proximidade. Ou seja, quanto maior a saliência da área para a agenda presidencial, maior também é a probabilidade de o presidente centralizar UAPs na presidência.

Além disso, eu argumento que a saliência das áreas de políticas dos ministérios para a agenda dos presidentes pode condicionar tanto a criação de UAPs quanto a nomeação do agente responsável por comandar a pasta, afetando, portanto, a distância de preferências entre presidente e ministros. Em outros termos, os presidentes podem nomear agentes com preferências próximas as suas para chefiar aqueles ministérios cujas áreas de competência são salientes para a agenda presidencial.

Dessa forma, ao incorporar a variável saliência no modelo, busco contornar o risco de viés de variáveis omitidas, na medida em que, como dito acima, os portfólios que apresentam ministros com preferências distantes do presidente podem ser aqueles cujas áreas de competência não são importantes para a agenda presidencial. Em outras palavras, isso faria com que estivéssemos mensurando não o efeito da distância de preferências sobre a decisão de centralizar, mas sim o efeito da saliência da área do ministério para a agenda presidencial sobre essa decisão.

Assim, a terceira variável preditora principal indica a importância da área de políticas públicas do ministério i para a agenda do presidente j no ano t .

$$E_{ijt} = \{ [e_{min}, e_{max}] \} \quad (1.4)$$

Há dois caminhos principais percorridos pela literatura para mensurar a saliência das áreas de políticas públicas para a agenda presidencial. O primeiro consiste em utilizar como fonte de dados os manifestos partidários elaborados durante as campanhas eleitorais (LAVIER, 2001), tal como o trabalho desenvolvido pelo *Manifesto Project* (BURST et al., 2021). Com isso, é possível mensurar a saliência de uma questão para o partido do presidente, operacionalizada como a ênfase relativa dada à questão no documento.

No entanto, essa estratégia tem duas fragilidades centrais: primeiro, ela não captura as variações na atenção do governo ao longo do tempo, assumindo que a saliência é estática. Em termos práticos, adotá-la implica assumir que as áreas de políticas públicas importantes para o partido do presidente no período eleitoral continuarão sendo, com o mesmo grau de intensidade,

no período pós-eleitoral. Sabemos, no entanto, que a distribuição da atenção dos partidos varia ao longo do tempo em função da opinião pública (ADAMS, HAUPT, STOLL, 2009), de circunstâncias econômicas (STOKES, 2001; LUNA, ZECHMEISTER, 2005; SAMUELS, SHUGART, 2010; KAPLAN, 2013; CAMPELO, 2014), da viscosidade dos cargos partidários devido à natureza do partido (COX, 1990) ou do sistema eleitoral (DOW, 2001). Outra fragilidade reside no fato de que os presidentes podem não estar vinculados a plataformas programáticas mantidas pelo seu próprio partido, de maneira que as posições partidárias do período eleitoral não preveem com precisão as prioridades políticas dos presidentes após assumirem o cargo (JOHNSON, CRISP, 2003; WIESEHOMEIER, BENOIT, 2009; ARNOLD, DOYLE, WIESEHOMEIER, 2017).

A outra maneira de mensurar a variável *saliência* é utilizar como fonte de evidências o conteúdo dos *outputs* executivos (discursos de posse, mensagens presidenciais anuais, iniciativas legislativas etc.), mensurando a atenção política dos presidentes a partir da frequência com que as questões ocorrem nesses documentos, tal como o trabalho desenvolvido pelo CAP (BAUMGARTNER, JONES, 2002) e pelo COL-PAP (VIEIRA, CASTRO, 2020). Em particular, considero essa a maneira mais completa para mensurar a *saliência* por três razões: primeiro, o leque de evidências (*outputs*) incorporadas à análise é amplo; segundo, é possível isolar a posição do presidente da posição do seu partido; e, por fim, é possível identificar a variação anual na *saliência* das áreas de políticas públicas para a agenda presidencial. Infelizmente, porém, os dados do CAP e COL-PAP estão disponíveis apenas para três países incluídos na seleção de casos deste trabalho - Brasil, Colômbia e México.

Dessa forma, com base no trabalho de Arnold, Doyle e Wiesehomeier (2017) e Guerra (2023), realizo a análise textual dos discursos proferidos anualmente pelos presidentes na abertura dos trabalhos legislativos. Em todos os países aqui pesquisados, a prestação de contas anual ao Congresso faz parte das atribuições constitucionais dos presidentes, que devem informar a situação política e administrativa do país, bem como recomendar as medidas que consideram necessárias e convenientes⁹³. Dado que são entregues anualmente, a análise dos discursos permite identificar as áreas de políticas públicas que são salientes para a agenda presidencial e a sua variação anual.

⁹³ Na Argentina, esse mecanismo é formalmente previsto pelo Art. 99, item 8, da Constituição de 1994. No Chile, o mecanismo é conhecido como *Mensajes Presidenciales ante el Congreso Pleno*, sendo previsto pelo Art. 24 da Constituição de 1980. No Uruguai as *Mensajes Presidenciales* são previstas pelo Art. 168, item 5, da Constituição de 1967.

Para mensurar a saliência das áreas de políticas públicas, repliquei parcialmente os procedimentos usados por Guerra (2023)⁹⁴. Em primeiro lugar, construí dois dicionários de palavras-chave das áreas políticas dos ministérios, sendo um deles em língua espanhola e o outro em português (ver apêndice J). Para construção dos dicionários, utilizei como referência o livro de códigos do COL-PAP e realizei consultas às páginas oficiais dos ministérios de cada país, identificando os termos e palavras-chave utilizadas na descrição das competências, funções e atividades de cada pasta⁹⁵. Para classificar as áreas de políticas dos ministérios utilizei a codificação do *Who Gov Project*, que classifica as pastas em 24 áreas de políticas públicas.

Em seguida, realizei o tratamento das mensagens presidenciais, removendo termos e palavras irrelevantes, caracteres especiais e números. Em seguida, agrupei o conteúdo das mensagens presidenciais nas categorias de políticas públicas dos ministérios. Depois, realizei a contagem da frequência de cada palavra em cada documento e, então, construí uma matriz de palavras para cada país, área de políticas públicas e ano. Por fim, calculei a proporção em que cada uma das 24 áreas aparece nas mensagens presidenciais enviadas pelos presidentes ao Congresso no início de cada ano legislativo. Todo o trabalho de tratamento e análise textual das mensagens presidenciais foi realizado por meio de análise automatizada não supervisionada⁹⁶.

$$\text{PropAP } p_x a_t = \frac{AP \ p_x a_t}{AP \ \sum_n^x p a_t} \quad (1.5)$$

Onde, a atenção presidencial à área de políticas públicas x no ano t (número de vezes que a política i aparece no *corpus* da mensagem do ano t) é dividida pela atenção presidencial à todas as áreas de políticas no ano t (somatório de vezes que todas as áreas de políticas aparecem no *corpus* da mensagem do ano t). $\text{PropAP } p_x a_t$, portanto, é a proporção da alocação da atenção presidencial à área de políticas públicas x no ano t .

⁹⁴ Agradeço à Dra. Rosiene Guerra que, de maneira generosa, me apoiou na análise de conteúdo das mensagens presidenciais e se dispôs a esclarecer minhas dúvidas sobre os procedimentos de análise das mensagens presidenciais e as diferenças entre os nossos achados para o caso do Brasil.

⁹⁵ Os dicionários estão disponíveis no apêndice I.

⁹⁶ Foi utilizado o pacote *quanteda* disponível no R.

Os gráficos a seguir apresentam a distribuição da variável saliência por país e ano. Como pode ser visto, os valores seguem trajetórias distintas em cada país e apresentam variação longitudinal expressiva. Cabe destacar que os resultados aqui diferem parcialmente dos achados de Guerra (2023) para o caso do Brasil porque, ao contrário da autora, considerei o texto completo das mensagens presidenciais na análise, não apenas a introdução. Além disso, para construção dos dicionários adotei como referência a terminologia presente nas páginas oficiais dos ministérios de cada país, enquanto a autora utilizou o livro de códigos do CAP construído para o Brasil.

Gráfico 29 - Saliência das áreas de políticas públicas dos ministérios para a agenda presidencial na Argentina - 1990-2016

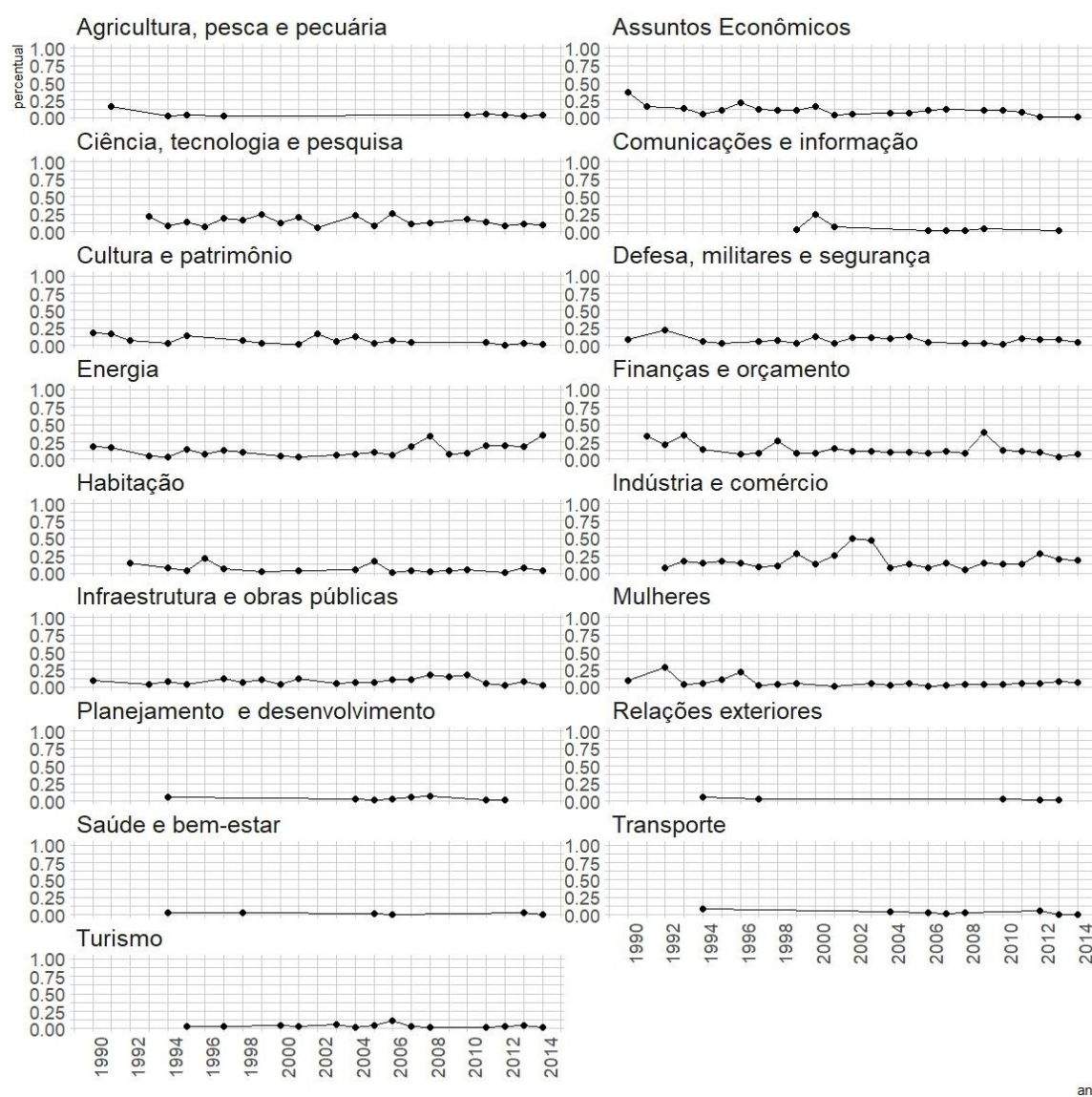
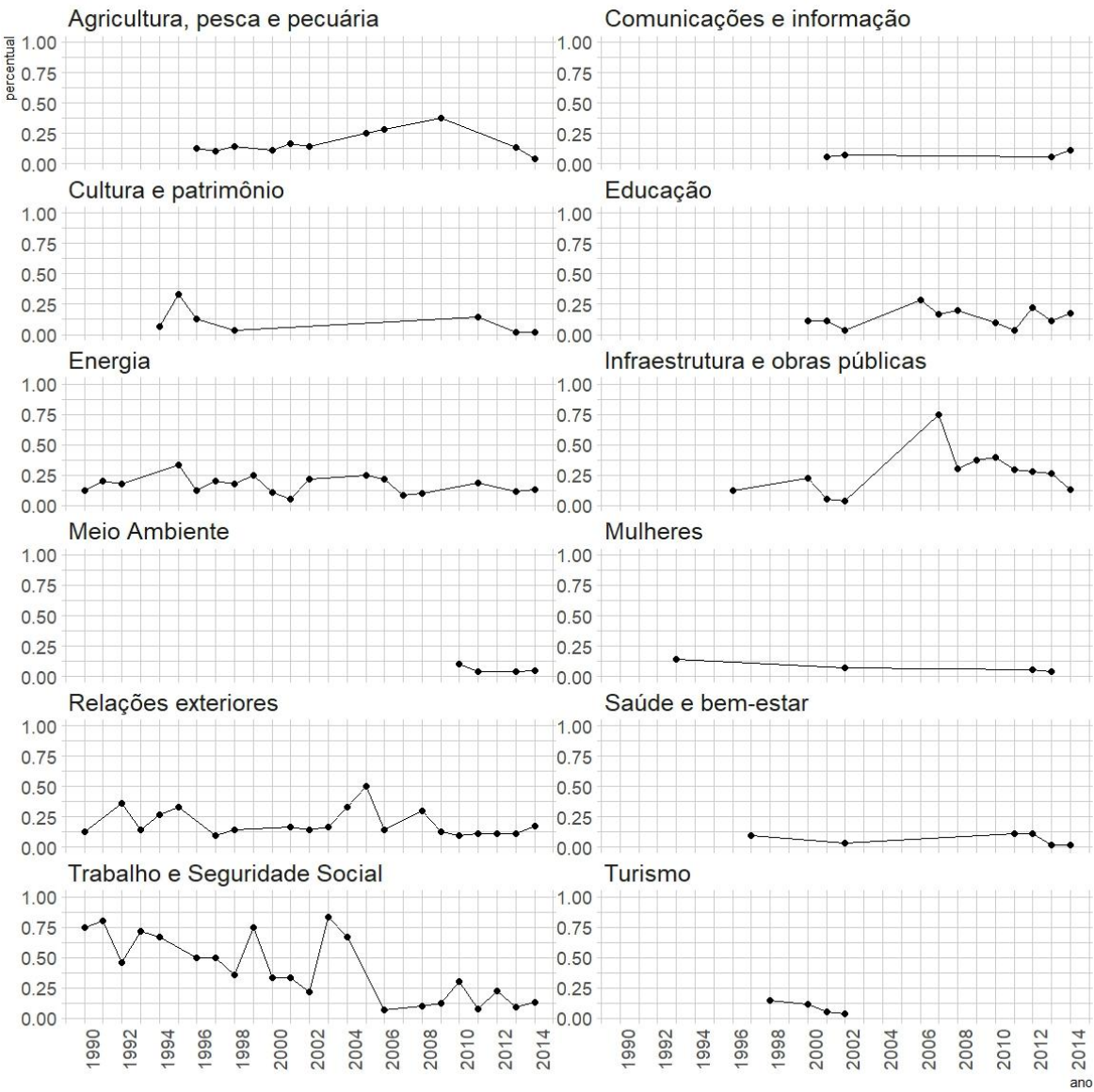
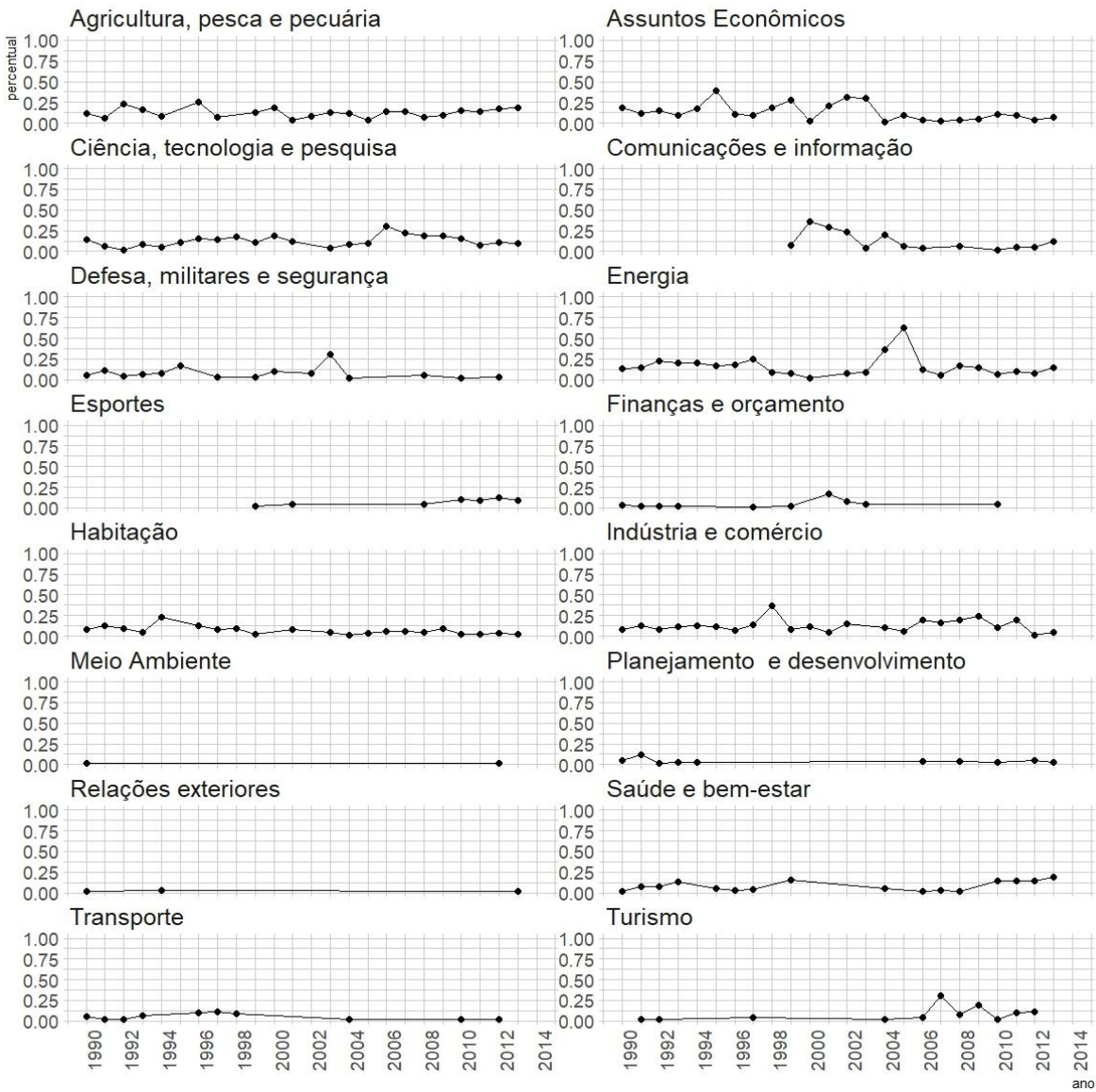


Gráfico 30 - Saliência das áreas de políticas públicas dos ministérios para a agenda presidencial no Brasil - 1988-2016



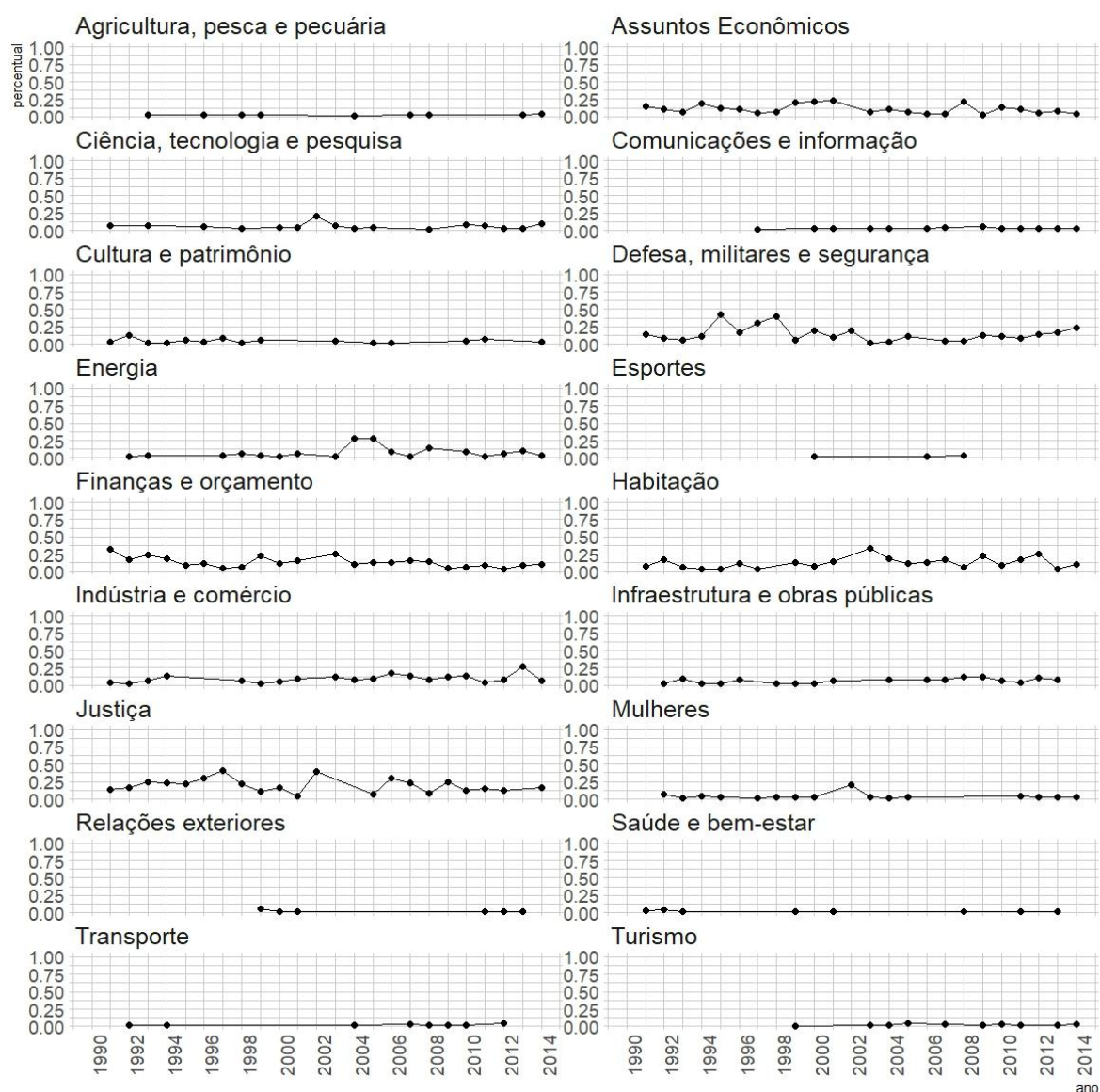
Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Gráfico 30 - Saliência das áreas de políticas públicas dos ministérios para a agenda presidencial no Chile - 1990-2016



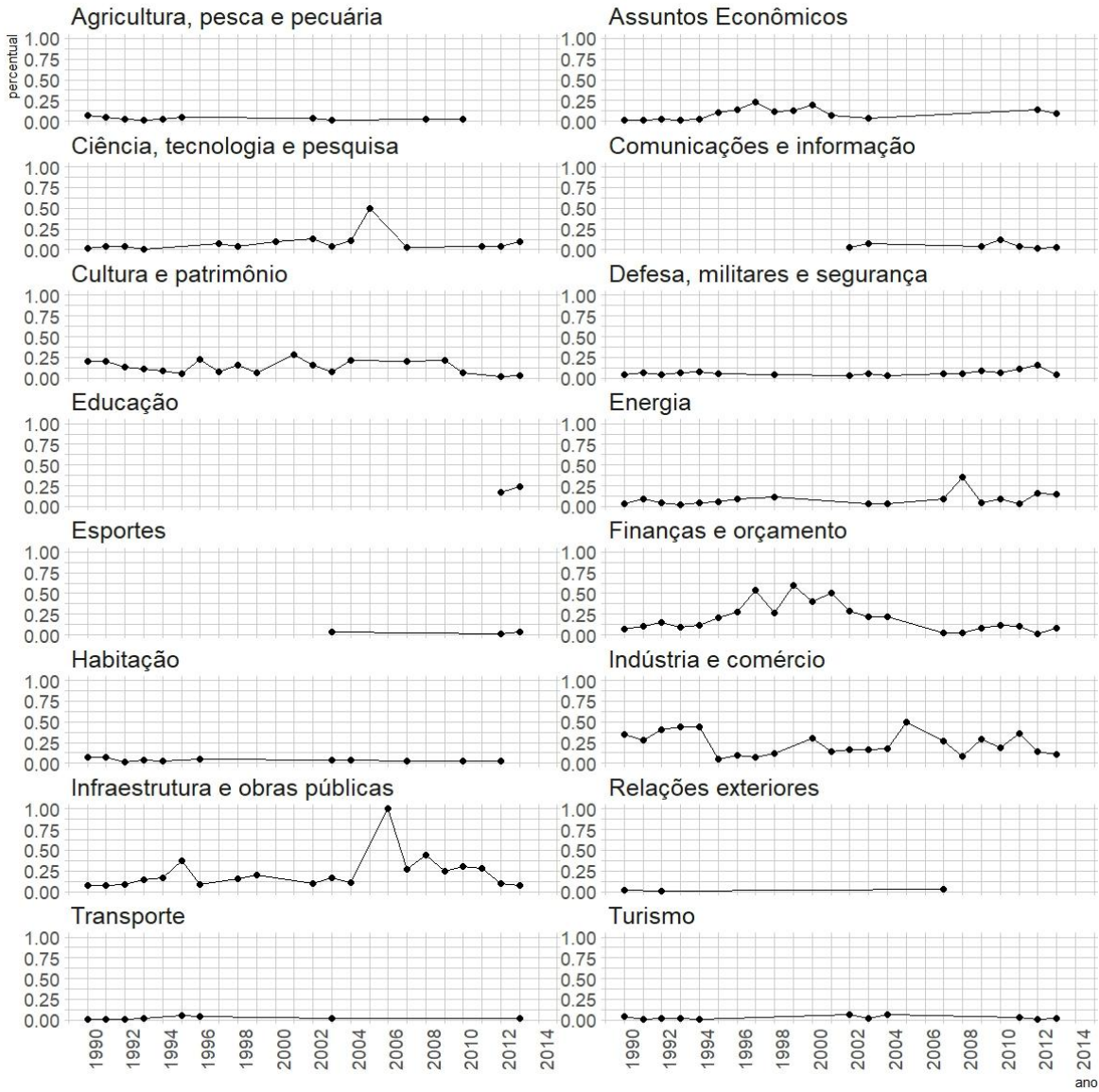
Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Gráfico 31 - Saliência das áreas de políticas públicas dos ministérios para a agenda presidencial na Colômbia - 1990-2016



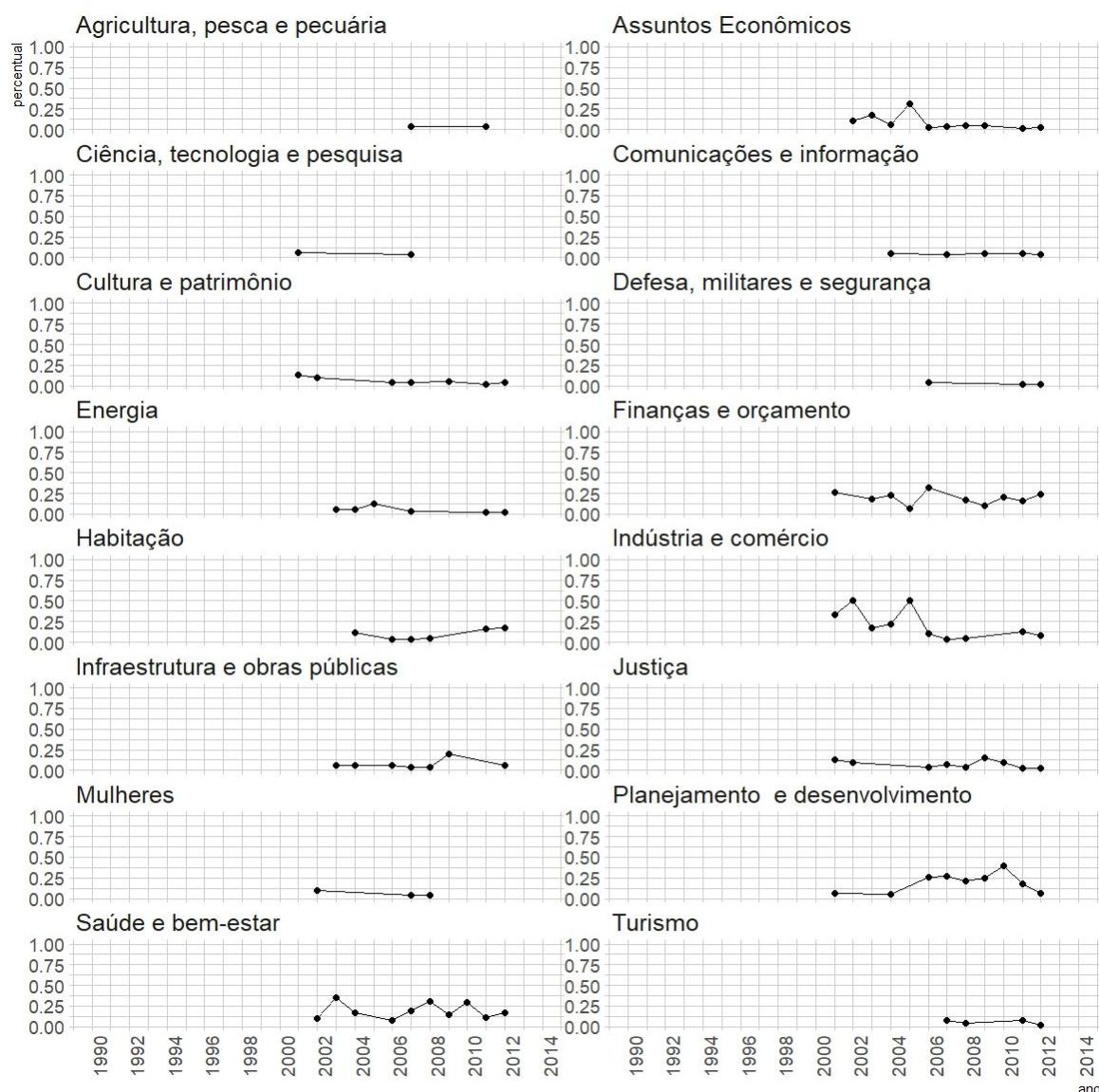
Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Gráfico 32 - Saliência das áreas de políticas públicas dos ministérios para a agenda presidencial no México - 1988-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Gráfico 33 - Saliência das áreas de políticas públicas dos ministérios para a agenda presidencial no Uruguai - 1990-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

4.3.2.4 Influência do presidente sobre o Congresso

A quarta variável preditora é a influência dos presidentes sobre o Congresso. Em todos os países aqui pesquisados, os presidentes contam com poderes administrativos garantidos constitucionalmente que lhes permitem mobilizar canais adicionais de informação durante o processo de formulação de políticas públicas, criando UAPs na presidência.

No entanto, tais poderes não estão isentos de constrangimentos institucionais. Nos casos da Argentina, Brasil, México e Uruguai, os instrumentos normativos por meio dos quais os presidentes criam UAPs estão sujeitos à revisão legislativa do Congresso Nacional. No caso do Chile, tais instrumentos estão sujeitos ao controle de legalidade da Controladoria-Geral e do Tribunal Constitucional, no caso de pedido do Congresso Nacional ou do presidente, caso a Controladoria Geral os declare inconstitucionais. Já na Colômbia, eles estão sujeitos ao controle de constitucionalidade do Conselho de Estado, tribunal supremo do contencioso administrativo.

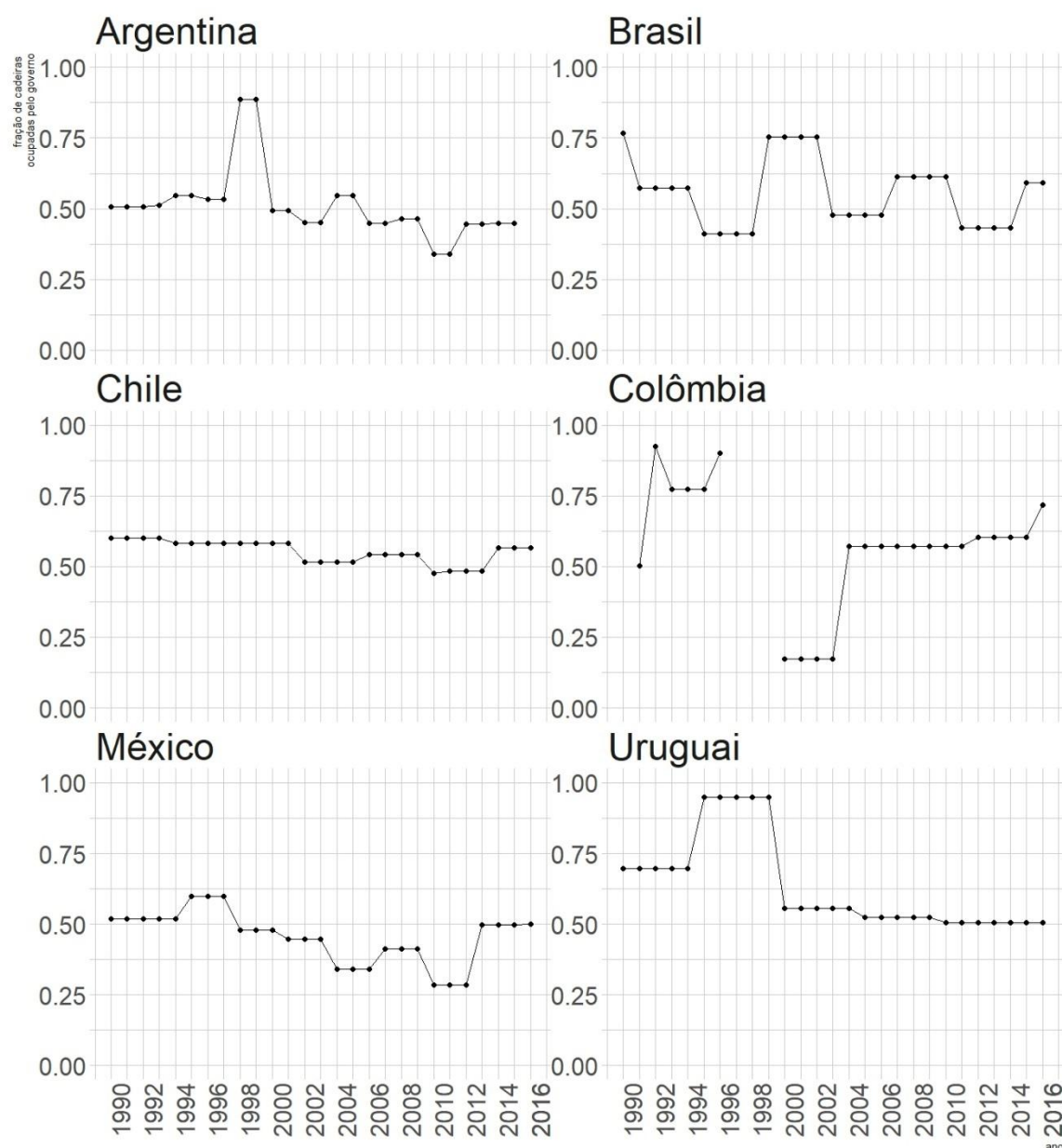
Com exceção da Colômbia, em todos os países a prerrogativa de revisão dos atos executivos está associada à dimensão partidária do poder presidencial, particularmente sua influência sobre o Congresso. Por isso, argumento que a presença de mecanismos institucionais de controle sobre os atos executivos que envolvem o poder legislativo somada à ausência de maioria governista coesa no parlamento pode aumentar os constrangimentos institucionais à discricionariedade dos presidentes na criação de UAPs, reduzindo a amplitude da sua ação e colocando limites à extensão das suas escolhas.

Em outros termos, a minha hipótese é que quanto maior o percentual de cadeiras controladas pelo governo no Congresso, maior será a probabilidade de o presidente criar UAPs na presidência. O maior controle partidário do governo sobre o Congresso diminui os custos da mobilização de instâncias consultivas na presidência, na medida em que exige dos presidentes menor esforço para aprovarem a medida e, assim, reunirem conhecimento sobre a temática em discussão.

Para mensurar a influência dos presidentes sobre o Congresso, utilizo o indicador *Margin of Majority*, disponível na Base de Dados de Instituições Políticas (DPI) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que indica o percentual de cadeiras ocupadas pelo governo na câmara baixa (CRUZ, KEEFER, SCARTASCINI, 2018). Assim, a influência dos presidentes sobre o Congresso é mensurada a partir do seu controle partidário sobre a câmara baixa, o que varia de acordo com o sistema partidário, uma vez que sistemas mais fragmentados produzem maiorias mais estreitas para o executivo.

Vale pontuar que, no caso da Argentina, como o procedimento de controle legislativo sobre os decretos presidenciais foi estabelecido apenas em 2002, quando a Comissão Bicameral foi criada, não é esperado que a influência dos presidentes sobre o Congresso impacte a decisão dos presidentes de centralizarem unidades na presidência antes de 2002.

Gráfico 34 - Percentual de cadeiras ocupadas pelo governo na câmara baixa por país e ano - 1988-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024). *Database of Political Institutions* (2018).

4.3.3 Operacionalização e descrição das variáveis alternativas e de controle

Para obter estimadores consistentes dos efeitos da distância de preferências, da referenda ministerial, da saliência e da influência do presidente sobre o Congresso na decisão dos presidentes de centralizarem UAPs na presidência, assegurando a validade interna dos

resultados, serão controlados os seguintes fatores: capacidades burocráticas dos ministérios, estruturas herdadas e tipo de governo. Esses fatores, como discutido no capítulo 1, podem afetar a probabilidade de os presidentes criarem unidades centralizadas na presidência.

4.3.3.1 Capacidades burocráticas

Como discutido até aqui, a hipótese principal deste estudo é que os presidentes decidem centralizar UAPs para descontarem os vieses produzidos pela falta de confiança nas informações fornecidas por ministros com preferências distantes, devido ao possível risco moral e oportunismo desses agentes no processo de negociação de políticas com o presidente.

No entanto, é plausível considerar que a decisão de centralizar UAPs seja uma estratégia presidencial para descontar os vieses de informação gerados quando os seus agentes não têm condições de estarem bem-informados sobre as áreas de competência de suas pastas. Isso tende a ocorrer, principalmente, quando a burocracia dos ministérios tem baixa capacidade organizacional e pouca especialização.

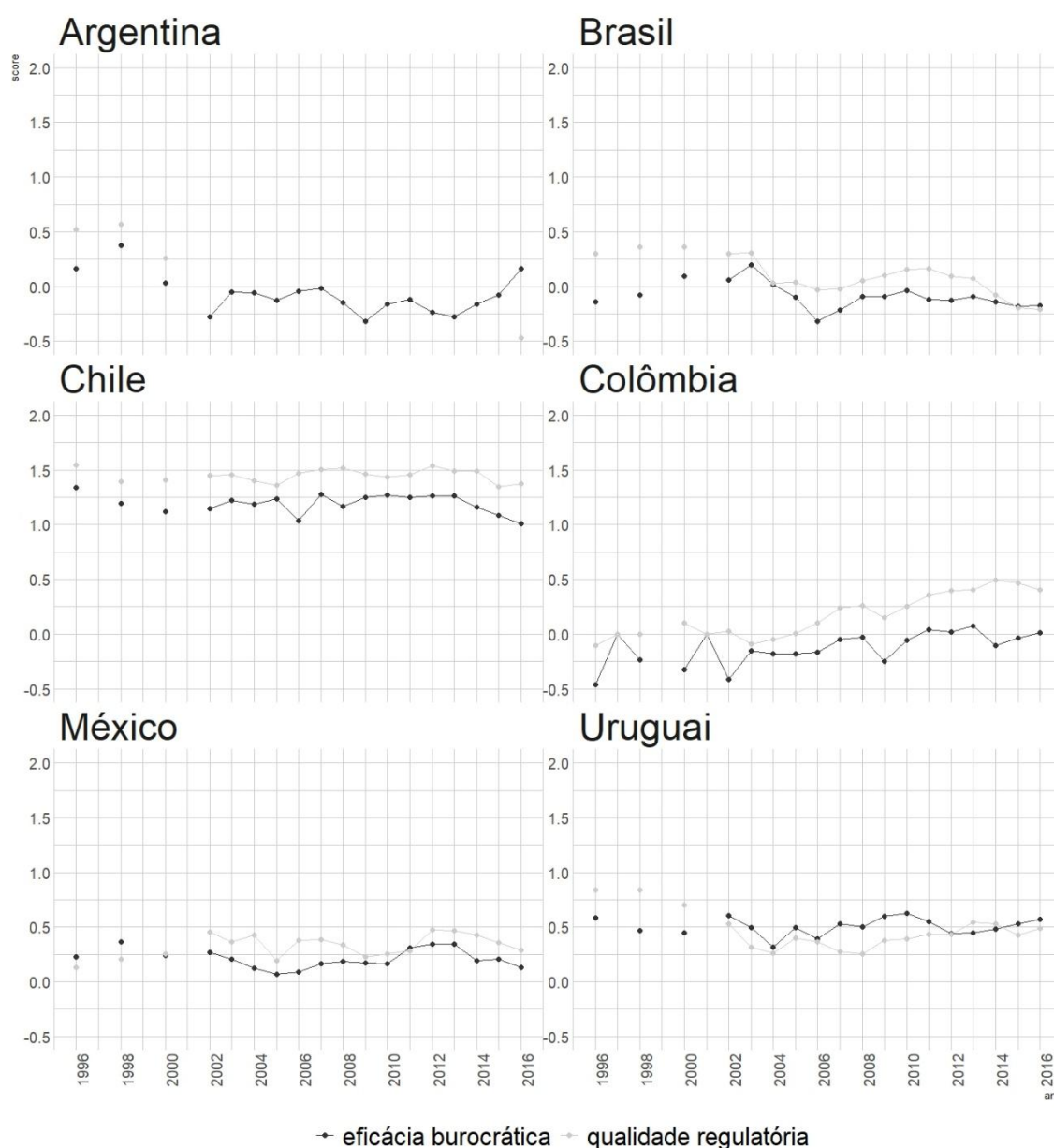
Dessa forma, para mensurar a capacidade burocrática dos ministérios, proponho incluir dois indicadores no modelo, sendo eles: eficácia burocrática e qualidade regulatória, ambos provenientes do *World Bank's Worldwide Governance Indicators* (WGI). Esses indicadores são construídos com dados de pesquisa de percepção com empresas e avaliações subjetivas de uma variedade de provedores de informações de negócios comerciais, organizações não-governamentais, organizações multilaterais e outros órgãos do setor público (KAUFMANN et al. 2011)⁹⁷.

O primeiro indicador mensura anualmente a qualidade dos serviços públicos e o grau de sua independência de pressões políticas, além da qualidade da formulação e implementação de políticas e a credibilidade do compromisso do governo com essas políticas. Por seu turno, o indicador qualidade regulatória captura anualmente a percepção sobre a capacidade do governo de formular e implementar políticas e promover regulações sólidas que estimulem o

⁹⁷ Esses indicadores são conhecidos como indicadores de governança baseados na percepção (PB-GIs) e são criticados por não refletirem as diferentes capacidades das agências estatais. Ou seja, a diversidade burocrática dentro de um país muitas vezes supera a variação encontrada nos setores públicos considerados em sua totalidade; a reputação a nível nacional em termos de capacidades burocráticas não é particularmente informativa sobre as diferenças de capacidade em agências funcionalmente equivalentes em diferentes países (GINGERICH, 2013).

desenvolvimento do setor privado. Ambos os indicadores variam de -2,5 a 2,5 pontos e a sua unidade de análise é o ano.

Gráfico 35 - Índice de eficácia burocrática e qualidade regulatória por país e ano – 1996-2016⁹⁸



Fonte: Elaborado pela autora (2024). *World Bank's Worldwide Governance Indicators'* (2022)

⁹⁸ O WGI não disponibiliza dados para anos anteriores a 1996, bem como para os anos 1997, 1999 e 2001.

Os valores das duas variáveis são apresentados para todos os países e anos no Gráfico 36. Como pode ser visto, os valores da eficácia burocrática e da qualidade regulatória muitas vezes coincidem ou seguem trajetórias semelhantes, embora, por vezes, se movem em direções opostas, como acontece na Argentina em 2014 e no México em 2010. Além de apresentarem relação entre si, as duas métricas têm variação longitudinal significativa.

Em termos de variação temporal dentro dos países, o indicador de eficácia burocrática da Colômbia diminui de -0.23 (na escala de -2,5 a 2,5) em 1998 para -0.41 em 2002, resultando na maior diminuição na classificação entre os países analisados – e refletindo a elevada percepção de corrupção, má gestão e ineficiência do setor público sob a administração do ex-presidente Andrés Pastrana (1998-2002)⁹⁹.

Os números do Brasil e México, por outro lado, oscilam expressivamente ao longo do tempo. A variação entre países é ainda maior, com pontuações que variam entre -0.45 e 1.33 em relação à eficácia burocrática e entre 0.10 e 1.54 em relação à qualidade regulatória. Os indicadores do Chile e do Uruguai apresentam a pontuação mais elevada em ambos os indicadores – com a burocracia do Chile recebendo valor semelhante à de muitos países da Europa Ocidental.

4.3.3.2 Unidades herdadas

Para identificar se os presidentes herdaram unidades de assessoramento de anos e/ou administrações anteriores, utilizo uma variável binária que indica se no ano anterior foram criadas UAPs relacionadas às áreas de políticas de cada ministério, e se elas têm duração indeterminada. Considero que essa herança pode ter um papel importante na decisão dos presidentes de centralizarem, pois sinaliza que eles já têm à sua disposição um meio para reduzir a incerteza no processo de negociação de propostas de políticas com o gabinete, cabendo-lhes simplesmente mobilizá-lo ou não.

⁹⁹ Dois escândalos de corrupção marcaram a administração de Pastrana (08/1988 – 08/2002): Chambacú y Dragacol. <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/chambacu-y-dragacol-historia-de-dos-grandes-casos-de-corrupcion-616488>

4.3.3.3 Tipo de governo

Em todos os países aqui pesquisados, a seleção, nomeação e exoneração dos ministros de estado é uma prerrogativa constitucional exclusiva dos presidentes, sendo, portanto, indelegável. Contudo, o grau de discricionariedade dos executivos para nomear seus ministros varia em função de aspectos relacionados ao tipo de governo. Será importante considerar esse aspecto na análise sob a pena de expor o modelo estatístico ao problema de endogeneidade causado por viés de variáveis omitidas.

Nos sistemas presidenciais, o tipo de governo é definido em função da configuração partidária do gabinete (CARMELO, MARTÍNEZ-GALLARDO, 2018). Assim, os governos multipartidários, de coalizão, são aqueles em que não apenas os membros do partido do presidente ocupam a chefia das pastas ministeriais, como também representantes de outros partidos. Por seu turno, os governos unipartidários são aqueles onde não há representantes de outros partidos no comando dos portfólios.

Os estudos presidenciais sobre a América Latina mostram que o tipo de governo, operacionalizado como o número de partidos no gabinete, está associado à expansão da presidência, fenômeno mensurado a partir da contagem de estruturas que integram o centro presidencial. Tais estudos mostram que há maior propensão à expansão da presidência em governos de coalizão, quando há o compartilhamento de cargos do gabinete e a consequente demanda de gestão do relacionamento com os partidos aliados (INÁCIO, LLANOS, 2015, 2016; MEJÍA-GUINAND et al., 2018).

Embora os estudos apresentem uma diferenciação quanto ao tipo de estruturas centralizadas na presidência em termos de *core*, *advisory* e *policy*, isto é, unidades voltadas (1) ao apoio às tarefas administrativas, jurídicas e institucionais, (2) ao assessoramento e (3) à formulação e implementação de políticas específicas, respectivamente (INÁCIO, LLANOS, 2015), não há análises sobre a relação entre o número de partidos no gabinete e a centralização de um tipo de estrutura em detrimento de outro.

Assim, tendo em vista que os resultados dos estudos são inconclusivos sobre a relação entre o tipo de governo e o tipo de estruturas centralizadas, entendo, com base no princípio da precaução, que pode haver uma relação positiva e significativa entre o tipo de governo e a decisão presidencial de centralizar novas UAPs na presidência.

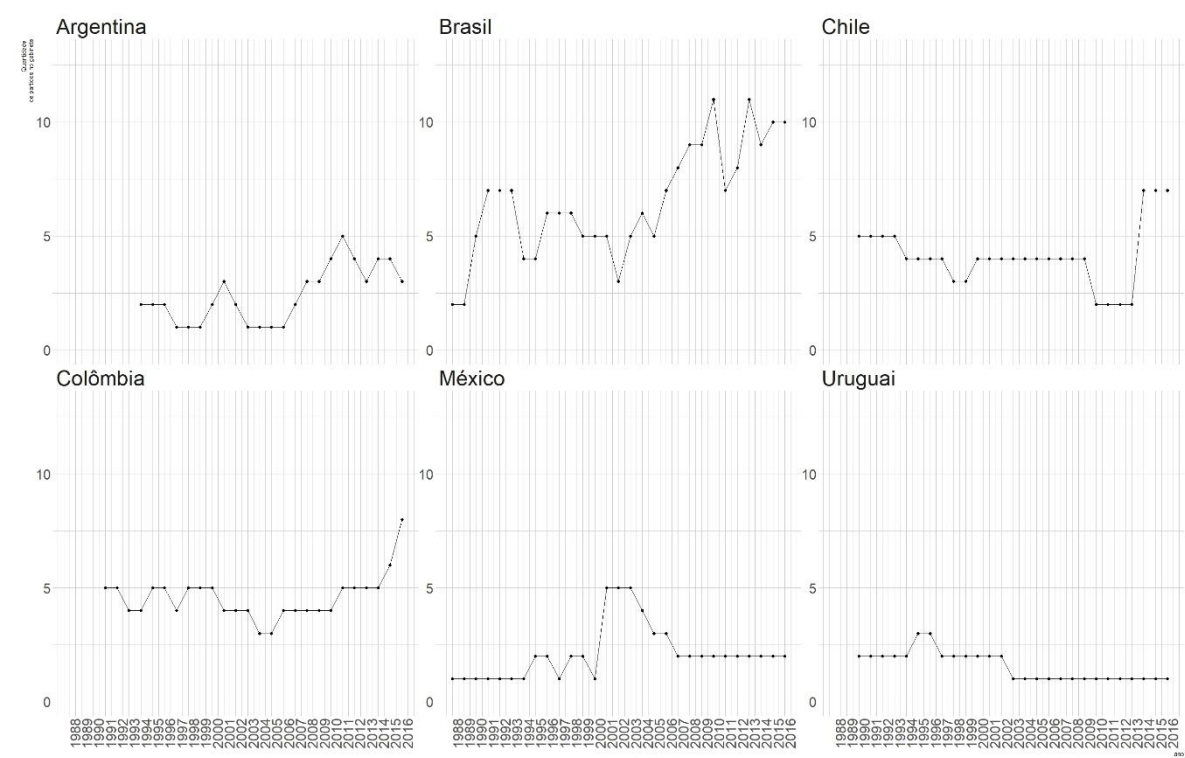
Sabemos, com base na literatura sobre alocação de portfólios, que o poder de nomeação dos ministros de estado é utilizado estrategicamente pelos presidentes para alcançarem a

implementação da sua agenda de políticas públicas (CARMELO, MARTÍNEZ-GALLARDO, 2018). Em países onde o sistema partidário é fragmentado, produzindo com mais frequência presidentes minoritários, os executivos tendem a usar seus poderes de nomeação para conquistarem maioria na legislatura por meio da delegação da autoridade de implementação das políticas para ministros de outros partidos.

Entre os presidentes eleitos sem o suporte de um partido com representação majoritária no Congresso, 65% deles tendem a formar governos de coalizão. Em contraste, apenas 28% dos presidentes eleitos que contam com maioria parlamentar formam governos de coalizão (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010). Dessa forma, em contexto de governos de coalizão, em virtude da necessidade de formar alianças partidárias para obter suporte legislativo, a escolha dos ministros pelos presidentes pode ser constrangida. Em outros termos, a necessidade de obter maioria legislativa pode induzir os presidentes a nomearem ministros hostis, com preferências distantes.

Assim, o tipo de governo (multipartidário ou unipartidário) pode estar associado tanto à criação de UAPs quanto à distância de preferências entre presidente e ministros, expondo os resultados do modelo aqui proposto ao viés de variáveis omitidas. Para contornar essa situação, optei por incluir no modelo a variável *tipo de governo*, mensurada a partir da quantidade anual de partidos no gabinete. Para construir essa variável, utilizei os dados do *Presidential Cabinet Project*, do *WhoGov Project* e do Banco de Dados do CEBRAP sobre a composição das coalizões no Brasil.

Gráfico 36 - Quantidade de partidos no gabinete por país e ano – 1988-2016



Fonte: Elaborado pela autora (2024). Banco de Dados Legislativos CEBRAP (2021). *Presidential Cabinet Project* (2018). *Who Gov Project* (2022).

O Gráfico 37 apresenta a distribuição da variável tipo de governo por país e ano. Em todos os países houve períodos marcados por governos multipartidários, com coalizões formadas por um maior número de partidos no Brasil e na Colômbia. O apêndice D apresenta o detalhamento do tipo de governo em cada país por presidente e ano.

4.3.3.4 Medidas descritivas das variáveis preditoras e de controle

As medidas descritivas das variáveis preditoras, alternativas e de controle são reportadas na Tabela 2.

Tabela 2 - Medidas descritivas das variáveis quantitativas

Variáveis	Desvio Padrão	Mediana	Média	Mínimo	Máximo	N
<i>Distância de preferências</i>	2.08	0.00	0.85	0.00	10.77	2340

<i>Grau de constrangimento produzidos pela referenda ministerial</i>	1.29	3.00	2.67	0.00	4.00	2682
<i>Saliência</i>	0.08	0.00	0.03	0.00	1.00	2682
<i>Percentual de cadeiras ocupadas pelo governo na câmara baixa</i>	0.14	0.53	0.54	0.17	0.95	2682
<i>Eficácia burocrática</i>	0.50	0.07	0.26	- 0.46	1.34	1858
<i>Qualidade regulatória</i>	0.64	0.29	0.35	- 1.07	1.54	1858
<i>Tipo de governo</i>	2.53	4.00	4.10	1.00	11.00	2682
<i>Ano</i>	-	-	-	1988	2016	2682

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

4.4 ESTRATÉGIA DE IDENTIFICAÇÃO: DADOS EM PAINEL

O argumento central deste trabalho é que os efeitos da variável preditora distância de preferências sobre a decisão presidencial de centralizar UAPs serão maiores em três situações: (1) quando o presidente tem muita influência sobre o Congresso, (2) quando a referenda produz poucos constrangimentos e (3) quando a área de políticas públicas do ministério é muito saliente para a agenda presidencial.

A intuição por trás da primeira situação é a seguinte. Considerando que os presidentes dos países aqui analisados detêm amplos poderes positivos de agenda, imagine-se a seguinte situação: um presidente j delega para o ministério i a formulação e implementação de políticas públicas relacionadas à área setorial x . Se o presidente e o ministro apresentarem preferências distantes em relação à x , o presidente j terá incentivos suficientes para centralizar UAPs relacionados à x na presidência, como estratégia para descontar possíveis vieses de informação decorrentes da falta de confiança nas informações fornecidas pelo agente.

Porém, se houver a exigência legal de revisão e aprovação do ato executivo por uma Comissão Bicameral Permanente como, por exemplo, ocorre na Argentina, e o presidente tiver pouca influência sobre o Congresso (o que será refletido na composição da comissão), considero que a decisão presidencial sofrerá constrangimentos, reduzindo os incentivos para a centralização de UAPs na presidência. Em síntese, a chance de o presidente decidir pela centralização de uma unidade de assessoramento na presidência é maior quando a distância de preferência entre presidente e ministro é elevada e a influência do presidente sobre o Congresso também é alta.

Em relação à terceira situação, imagine-se: um presidente j delega para o ministério i a formulação e implementação de políticas públicas relacionadas à área setorial x . Se o presidente e o ministro apresentarem preferências distantes em relação à x , o presidente j terá incentivos suficientes para centralizar UAPs relacionadas à x na presidência. No entanto, se a área setorial x for muito saliente para a agenda presidencial, considero que o presidente terá ainda mais incentivos para centralizar UAPs, a fim de assegurar o acompanhamento próximo de questões importantes para a sua agenda. Em resumo, a chance de o presidente decidir pela centralização de uma unidade de assessoramento é maior quando a distância de preferência entre presidente e ministro é elevada e a saliência da área setorial do ministério também é alta.

Testar esses argumentos poderia ser feito com uma simples tabulação de dados. Tal exercício, contudo, possivelmente retornaria estimativas enviesadas em virtude da presença de variáveis omitidas e viés de seleção. Para contornar esse problema, operacionalizo o desenho de pesquisa da seguinte forma:

$$\gamma_{it} = \alpha + X_{1it} + X_{2it} + X_{3it} + X_{4it} + X'_{5c} + \mu_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1.6)$$

Onde γ_{it} indica a decisão presidencial de criar ou não UAPs na presidência relacionados à área de políticas públicas do ministério i no ano t . Assim, a unidade de análise é *país-ministério-ano*. Central para o desenho são os efeitos fixos de país e ano¹⁰⁰ que capturam qualquer possível heterogeneidade não-observada em γ_{it} comum aos ministérios de um mesmo país ao longo do tempo – o que teria sido agrupado no termo de erro idiossincrático ε_{it} , criando assim viés de simultaneidade ou de variáveis omitidas. Através desse desenho, os efeitos fixos são agrupados no termo de erro invariante μ_{it} , evitando que o termo ε_{it} inclua os erros invariantes, o que distorceria as estimativas das variáveis preditoras (ANTONAKIS et al., 2010).

Assim, o desenho com dados em painel – ou seja, observações repetidas sobre os países e anos – permite estimar os efeitos das variáveis preditoras tratando i (país-ministério) e t (ano) como parâmetros do modelo de regressão logística. A inclusão desses parâmetros permite controlar variáveis omitidas não observadas, mas fixas (ANGRIST, PISCHKE, 2009). No modelo aqui proposto, os efeitos individuais não-observados são capturados por 138 (k-1)

¹⁰⁰ Ou seja, os efeitos constantes não observados do país, ano e ministério (ANTONAKIS et al., 2010).

variáveis *dummies*, identificando os países e ministérios, enquanto os efeitos do tempo são capturados por 27 (k-1) variáveis *dummies* que indicam o ano (1988 a 2016).

Como em qualquer estratégia similar, o desenho somente alcança identificação se for satisfeito um pressuposto principal: que o termo de erro idiossincrático ε_{it} não esteja correlacionado com qualquer variável explicativa para todas as observações (país-ministério) e períodos (passado, presente e futuro), algo conhecido como *exogeneidade estrita*. Violações desse pressuposto ocorreriam, por exemplo, se a variável preditora distância de preferências estivesse correlacionada com a variável resposta e vice-versa, fenômeno conhecido como *causação simultânea*.

A pré-existência de UAPs na presidência (que podem ter sua função e composição modificadas pelos presidentes), bem como a possibilidade de descontar vieses de informação por meio da centralização de novas unidades poderiam induzir os presidentes a nomearem ministros hostis ao formar o gabinete. Apesar da ausência de relatos na literatura sobre esse cenário, é plausível considerar que essas duas variáveis poderiam afetar uma à outra simultaneamente (ANTONAKIS et al., 2014). Em termos estatísticos, isso implicaria que a variável preditora distância de preferências (χ_1) não seria exógena e, necessariamente, estaria correlacionada com o termo de erro na equação de regressão, violando a suposição de exogeneidade estrita, fazendo com que o estimador de Y dado χ_1 seja inconsistente e enviesado.

Em última instância, não é possível provar a inviolabilidade dessa suposição – isso implicaria observar a decisão de um mesmo presidente de criar UAPs em determinada área simultaneamente sendo e não sendo distante ideologicamente do ministro da pasta. Para dar maiores garantias de que essas potenciais fontes de endogeneidade não afetam os resultados dos modelos, ofereço evidências diretas que reforçam a validade do desenho ao longo da apresentação dos resultados (LESZCZENSKY, WOLBRING, 2022).

5. OS EFEITOS DAS PREFERÊNCIAS E DAS REGRAS INSTITUCIONAIS NA ESTRATÉGIA PRESIDENCIAL DE ASSESSORAMENTO NA AMÉRICA LATINA

5.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo avalia os efeitos produzidos pela distância de preferências entre presidentes e ministros, pelos constrangimentos institucionais produzidos pelo controle legal dos atos executivos e pelo mecanismo da referenda ministerial, bem como pela saliência das áreas políticas para a agenda presidencial na decisão dos presidentes de centralizarem unidades de assessoramento na presidência. Em síntese, tem como objetivo entender como fatores ideológicos associados às regras institucionais e à dinâmica da agenda presidencial moldam as decisões dos presidentes sobre seus canais de informação.

Para o teste de hipóteses, adoto modelos de regressão logística com dados em painel e efeitos fixos e aleatórios. As principais variáveis preditoras são a distância de preferências entre presidente e ministro, a saliência das áreas de competência dos ministérios para a agenda presidencial, a influência do presidente no parlamento, bem como o grau de constrangimentos produzidos pela referenda ministerial.

O capítulo está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 apresenta a síntese do modelo analítico e os resultados da análise exploratória das variáveis preditoras e de controle. A seção 3 detalha os resultados da análise de regressão logística com dados em painel e efeitos fixos e as implicações teóricas e substantivas dos achados. Por fim, a seção 4 apresenta as considerações finais.

5.2 SÍNTESE DO MODELO ANALÍTICO

5.2.1 Modelo teórico de tomada de decisão

A informação é considerada a força vital da tomada de decisão presidencial (KOWERT, 2002). Devido à complexidade das decisões e às limitações de recursos e tempo enfrentadas pelos presidentes, ela é essencial para transformar problemas complexos em recomendações simples e compreensíveis sobre as escolhas a serem feitas. Além disso, ela é crucial para

sustentar posições durante discussões sobre soluções específicas, para eliminar (ou confirmar) vieses e para legitimar os resultados das decisões tomadas (BREWER, 1973; FELDMAN, MARCH, 1981; CALVERT, 1985; VAN LOHUIZEN, 1986; OH, RICH, 1996).

Essa necessidade essencial dos presidentes por informação pode ser atendida por diferentes canais. Para fins de simplificação, considero que os presidentes podem optar (1) por contar unicamente com os ministros e a burocracia dos ministérios como suas fontes de informação; (2) ou centralizar UAPs e receber as informações produzidas por elas. Com base na abordagem dos custos de transação (RUDALEVIGE, 2002), assumo que cada uma das opções tem vantagens e custos e que os presidentes escolhem aquela que potencializa as vantagens e reduz os custos de transação.

A centralização de UAPs envolve custos práticos, como a seleção de membros, recursos financeiros e o esforço gerencial necessário para garantir o andamento dos trabalhos. Esses custos aumentam quando o tempo para a tomada de decisão é curto e a matéria é complexa e técnica, o que eleva o risco de não reunir a *expertise* necessária em tempo hábil (RUDALEVIGE, 2002). Por outro lado, a principal vantagem da centralização é a obtenção de informação confiável e a possibilidade de eliminar vieses dos conselhos e recomendações dos ministérios. Com a composição adequada dessas unidades, os presidentes podem promover a concorrência genuína de ideias e descontar os vieses da informação repassada pelo gabinete, preservando seus direitos de decisão (RUDALEVIGE, 2009).

A principal vantagem de os presidentes receberem informações dos ministros e da burocracia é a *expertise* política e técnica envolvida, pois a equipe dos ministérios geralmente é composta por especialistas com conhecimento preciso das opções de políticas e seus resultados (RUDALEVIGE, 2002). No entanto, os custos dessa opção incluem o risco de preferências divergentes entre ministros e presidentes, o que pode levar à omissão de informações cruciais. Além disso, os ministérios, não sendo atores unitários, podem ter burocratas com suas próprias preferências políticas, que buscam influenciar as políticas em direção a interesses divergentes do presidente, potencialmente usurpando seus direitos de decisão (HUBER, MCCARTY, 2004; CLINTON, LEWIS, 2008). Isso pode resultar em uma burocracia distante das preferências do presidente, aprofundando o cenário de informação incompleta em que ele está inserido (WEINGAST, MORAN, 1983; EPSTEIN, O'HALLORAN, 1999).

Sustento, conforme discutido anteriormente, que cinco fatores influenciam a magnitude das vantagens e custos dessas opções de assessoramento. Com base nesses fatores, desenvolvo hipóteses explicativas, conforme sistematiza o Quadro 8.

5.2.2 Argumentos e hipóteses

Quadro 8 - Síntese do modelo analítico: fatores determinantes, argumentos e hipóteses

Fatores determinantes	Argumento	Hipóteses
Distância de preferências	A distância de preferências entre presidente e ministros aumenta os custos de receber informações do gabinete devido ao maior risco de oportunismo e perdas de agência. Esse cenário expõe os presidentes a informações enviesadas, incentivando-os a centralizarem UAPs na presidência.	H1. Quanto maior a distância de preferências entre presidente e ministros, maior será a probabilidade de o presidente centralizar UAPs na presidência.
Saliência da área de políticas públicas do ministério para a agenda presidencial	Para atores com tempo e atenção escassos como os presidentes, a importância dada a determinados temas pela agenda presidencial pode servir como um parâmetro de priorização. Isso pode levar os presidentes a centralizarem UAPs para garantir o acompanhamento próximo de questões importantes.	H2. Quanto mais saliente for a área de políticas públicas dos ministérios para a agenda presidencial, maior será a probabilidade de o presidente centralizar UAPs na presidência.
Interação entre distância de preferências e saliência	A distância de preferências junto à saliência pode induzir a decisão executiva de centralizar UAPs como forma de assegurar o acompanhamento próximo de questões importantes para a agenda dos presidentes que estão sob o comando de ministros distantes.	H3. Quanto maiores a distância de preferências entre o presidente e o ministro e a saliência da área de competência do ministério para a agenda presidencial, maior será a probabilidade de o presidente centralizar UAPs na presidência.

Fatores determinantes	Argumento	Hipóteses
Constrangimentos provocados pela exigência legal de controle dos atos executivos	Os mecanismos de controle dos atos presidenciais elevam os custos de criar UAPs, exigindo maior esforço dos presidentes para aprovarem medidas e reunirem <i>expertise</i> sobre políticas. Nesse contexto, os executivos têm menos incentivos para centralizarem UAPs na presidência	H4. Quanto maior o percentual de cadeiras controladas pelo governo no Congresso, maior será a probabilidade de o presidente criar UAPs na presidência.
Constrangimentos provocados pelo mecanismo da referenda ministerial	Por meio dos efeitos produzidos sobre os atos presidenciais, a referenda ministerial tem potencial para gerar constrangimentos à discricionariedade dos presidentes na criação de UAPs.	H5. Quanto maior o grau de constrangimento causado pela referenda ministerial, menor será a probabilidade de o presidente centralizar UAPs na presidência.
Interação entre distância de preferências e referenda ministerial	O conflito de preferências não ocorre em um vácuo institucional. Ao contrário, interage com as regras que definem os limites da ação executiva. Essas interações podem intensificar os incentivos para os presidentes adotarem uma estratégia de informação baseada na centralização de UAPs.	H6. Quanto maiores a distância de preferências entre o presidente e o ministro e o grau de constrangimento produzido pela referenda ministerial, menor será a probabilidade de o presidente centralizar UAPs na presidência.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

5.2.3 Proposições alternativas

Ainda, são analisados quatro fatores alternativos que podem afetar a decisão dos presidentes sobre a criação de UAPs na presidência, conforme sistematiza o Quadro 9.

Quadro 9 - Síntese do modelo analítico: fatores alternativos, argumentos e hipóteses

Fatores alternativos	Argumento	Proposições
Capacidades burocráticas dos ministérios	A baixa capacidade burocrática dos ministérios afeta a capacidade dos burocratas e dos ministros de estarem bem-informados sobre as áreas de sua competência, aumentando os custos de transação de uma estratégia de assessoramento baseada no recebimento de informações dos ministérios, o que incentiva os presidentes a centralizarem UAPs.	P1. Quanto menor a eficácia burocrática dos ministérios, maior será a probabilidade de o presidente centralizar UAPs na presidência.
Unidades herdadas	A preexistência de UAPs relacionadas às áreas de políticas públicas dos ministérios pode desincentivar os presidentes a criarem novas unidades, de maneira a contornar os custos de transação envolvidos na sua criação.	P2. Na ausência de UAPs preexistentes relacionadas às áreas de políticas públicas dos ministérios, maior será a probabilidade de o presidente centralizar UAPs na presidência.

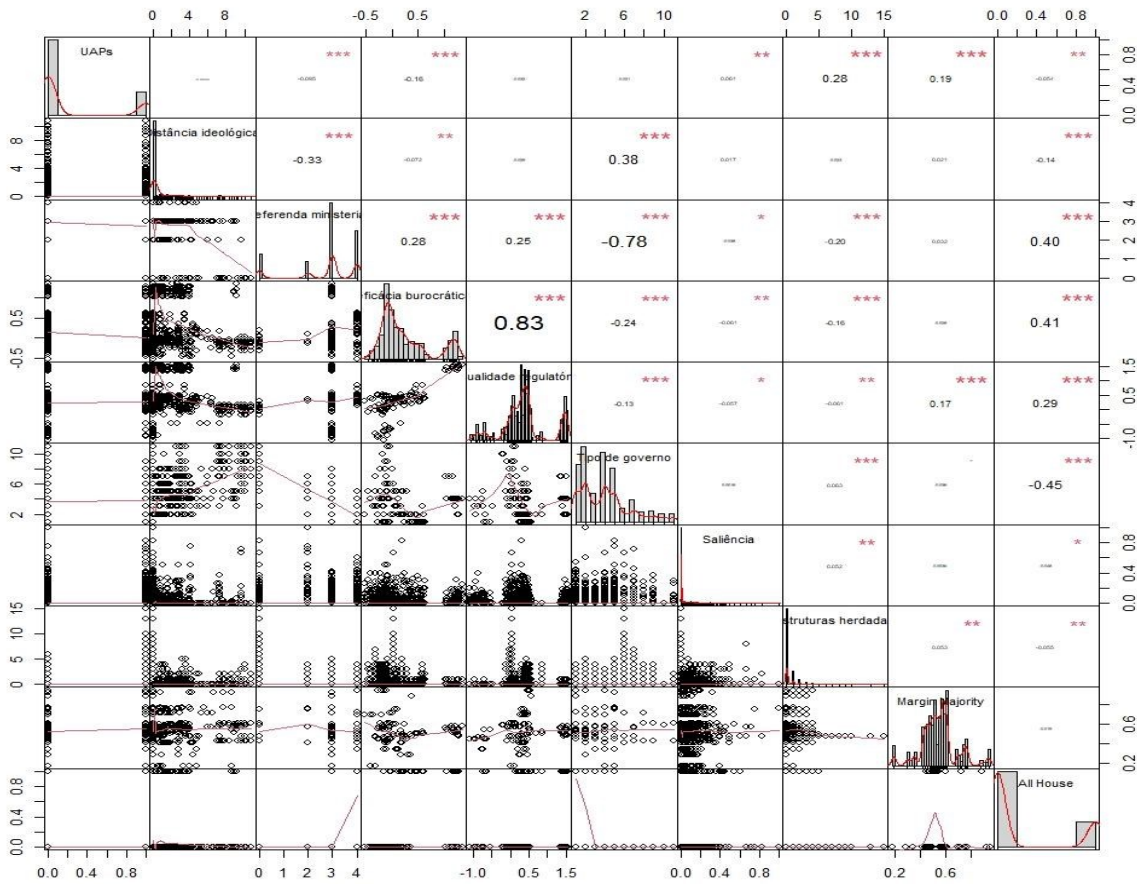
Fonte: Elaborado pela autora (2024).

5.2.4 Análise exploratória dos dados

Para compreender a relação existente entre as variáveis preditoras, alternativas e de controle e identificar previamente fatores que poderiam prejudicar o ajuste dos modelos de regressão, realizei a análise de correlação de Pearson.

Os valores da correlação são apresentados no Gráfico 38. Como pode ser visto, as variáveis eficácia burocrática e qualidade regulatória estão positivas e muito fortemente correlacionadas (0.83), enquanto as variáveis grau de constrangimentos produzidos pela referenda ministerial e tipo de governo possuem correlação negativa significativa e forte (-0.78), situações que poderiam expor os modelos ao problema de multicolinearidade.

Gráfico 37 - Resultados da correlação de Pearson entre as variáveis preditoras



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Para lidar com a primeira situação, ajusto dois modelos de regressão logística com dados em painel e efeitos fixos para identificar a magnitude e a significância dos efeitos das variáveis

eficácia burocrática e qualidade regulatória sobre a variável dependente. Como pode ser visto na Tabela 3, ambas as variáveis têm efeito estatisticamente significativo sobre a decisão dos presidentes de centralizarem UAPs na presidência, porém a variável qualidade regulatória explica menos essa decisão, o que indica a sua redundância com a variável eficácia burocrática. Por isso, optei por incluir nas análises multivariadas subsequentes apenas a variável eficácia burocrática.

Tabela 3 - Efeitos das variáveis de eficácia burocrática e qualidade regulatória sobre a decisão presidencial de centralizar unidades de assessoramento (1988-2016) - modelos de regressão logística com dados em painel e efeitos fixos

	<i>Variável dependente</i>	
	<i>Criação de UAPs na presidência</i>	
	(1)	(2)
	<i>Odds</i>	<i>Odds</i>
<i>Eficácia burocrática</i>	8.941***	
<i>Qualidade regulatória</i>		2.668**
Observações	1.858	1.858
Log Likelihood	-764.834	-767.33
Akaike Inf. Crit (AIC)	1,577.668	1,582.661

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

5.3 RESULTADOS EMPÍRICOS

Para estimar os efeitos das variáveis preditoras na decisão dos presidentes de centralizarem unidades de assessoramento na presidência, ajustei seis modelos de regressão logística com efeitos fixos e efeitos aleatórios¹⁰¹ para país, ministério e ano, de maneira a testar a robustez dos resultados. Os resultados dos modelos com efeitos fixos são reportados na Tabela 4, enquanto os resultados dos modelos com efeitos aleatórios são apresentados no apêndice L.

¹⁰¹ O modelo com efeitos aleatórios acomoda a diferença entre os interceptos através dos termos de erro de cada país-ministério. A vantagem de usar esse modelo é eliminar a heterocedasticidade. Ele assume que existe uma diferença de intercepto para cada unidade de observação e que o intercepto é uma variável aleatória. Portanto, no modelo de efeito aleatório existem dois componentes residuais. O primeiro é o resíduo como um todo, que é uma combinação de seção transversal e série temporal. O segundo resíduo é um resíduo individual que é uma característica aleatória da i-ésima unidade de observação e permanece em todos os períodos. O modelo de efeitos aleatórios utiliza o princípio da máxima verossimilhança ou dos mínimos quadrados gerais.

Como pode ser visto na Tabela 4, abaixo, em cada modelo, uma nova variável preditora é acrescentada. No modelo 1, são testados os efeitos da variável distância ideológica entre presidente e ministros sobre a decisão de centralizar UAPs na presidência. No modelo 2, adiciona-se o grau de constrangimentos provocados pelo mecanismo da referenda ministerial. No modelo 3, acrescenta-se a saliência da área de políticas públicas do ministério para a agenda presidencial. O modelo 4 incorpora a variável *margin of majority*, mensurada a partir do percentual de cadeiras controladas pelo governo na câmara baixa. O modelo 5 adiciona todas as variáveis preditoras e de controle. Finalmente, o modelo 6 adiciona os termos interativos entre as variáveis distância de preferências e saliência, bem como o termo interativo entre distância de preferências e referenda ministerial.

A adequação do ajuste dos modelos foi avaliada através da análise dos resíduos, conforme mostra o apêndice K, que indica que não houve violação das suposições. Para cada modelo ajustado, foram extraídos os coeficientes estimados e seus erros padrão, a partir dos quais foram calculadas as razões de chances (*odds ratios*). Os resultados encontrados suportam parcialmente o meu argumento, conforme discuto a seguir. A Tabela 3 apresenta as razões de chance, enquanto no apêndice K são reportados os coeficientes estimados de todos os parâmetros dos modelos de efeitos fixos, incluindo os coeficientes das variáveis país, ministério e ano, usadas para estimar os efeitos fixos.

Tabela 4 - Efeitos das variáveis de preditoras e de controle na decisão presidencial de centralizar UAPs na presidência (1988-2016) - modelos de regressão logística com dados em painel e efeitos fixos

Variável dependente
<i>Criação de UAPs na presidência</i>

	(1) <i>Odds</i>	(2) <i>Odds</i>	(3) <i>Odds</i>	(4) <i>Odds</i>	(5) <i>Odds</i>	(6) <i>Odds</i>
<i>Distância de preferências</i>	0.988	0.970	0.966	0.972	0.926	0.982
<i>Referenda ministerial</i>		0.556**	0.548**	0.600**	0.413**	0.407**
<i>Saliência</i>			5.444**	5.680**	9.055**	9.564**
<i>Margin of Majority</i>				8.898**	0.549	0.554
<i>Eficácia burocrática</i>					5.856*	5.897*
<i>Tipo de governo</i>					0.750**	0.748**
<i>Estruturas herdadas</i>					3.108**	3.105**
<i>Distância de preferências * Saliência</i>						0.967
<i>Distância de preferências * Referenda</i>						1.019
Observações	2,340	2,340	2,340	2,264	1,570	1,570
Log Likelihood	-1,009.22	-998.660	-994.746	-927.959	-568.652	-568.417
Akaike Inf. Crit. (AIC)	2,088.44	2,069.31	2,063.49	1,931.91	1,197.35	1,200.83
<i>Nota:</i>	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01					

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

5.3.1 Implicações teóricas dos resultados

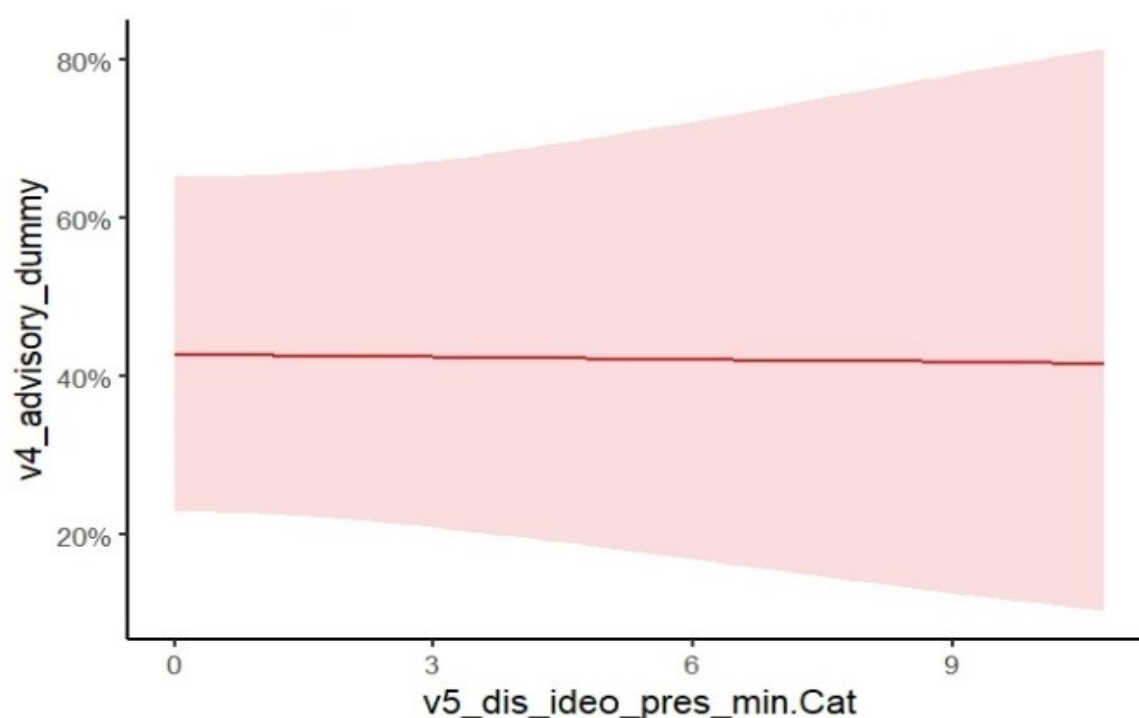
Os estudos presidenciais, dedicados a compreender a dinâmica de expansão da estrutura organizacional da presidência, identificam as condições que levam os presidentes a centralizarem unidades na presidência ou transferirem para ela funções e responsabilidades do poder executivo mais amplo (RUDALEVIGE, 2002; COUTINHO, 2008, 2013; BATISTA, 2013; INÁCIO, 2012; INÁCIO, LLANOS, 2015, 2016; MEJÍA-GUINAND, BOTERO, SOLANO, 2017; VIEIRA, 2017). Uma dessas condições é o conflito de preferências entre o presidente e os seus ministros, o que pode abalar a capacidade de influência dos presidentes no processo de formulação de políticas públicas e, com isso, aumentar os custos de transação associados à delegação de responsabilidades relacionadas à formulação de políticas públicas para os ministérios (BATISTA, 2013).

Com base nesses trabalhos, argumentei que a distância de preferências entre presidente e ministros em relação às áreas de políticas públicas dos ministérios aumenta os custos da opção de receber informações do gabinete. Quando há divergência de preferências, há interesses conflitantes no processo de negociação. Logo, confiar unicamente nas informações dos ministérios significa para os presidentes maior exposição a informações enviesadas sobre as opções em discussão e cursos de ação disponíveis. Nesse cenário de divergência de

preferências, os presidentes teriam maiores incentivos para mobilizarem canais adicionais de informação como meio para descontarem os vieses de seus aliados.

No entanto, contrariando o meu argumento, todos os modelos indicam que os efeitos da variável distância de preferências na decisão dos presidentes de centralizarem UAPs não têm significância estatística, além dos coeficientes apresentarem direção contrária à hipótese 1. Ou seja, a cada aumento de uma unidade na distância de preferências entre presidente e ministros, a chance de novas UAPs centralizadas na presidência é menor, *ceteris paribus*, contrariando a hipótese 1.

Gráfico 38 - Efeitos estimados da variável preditora distância de preferências na decisão presidencial de centralizar UAPs -1994-2016

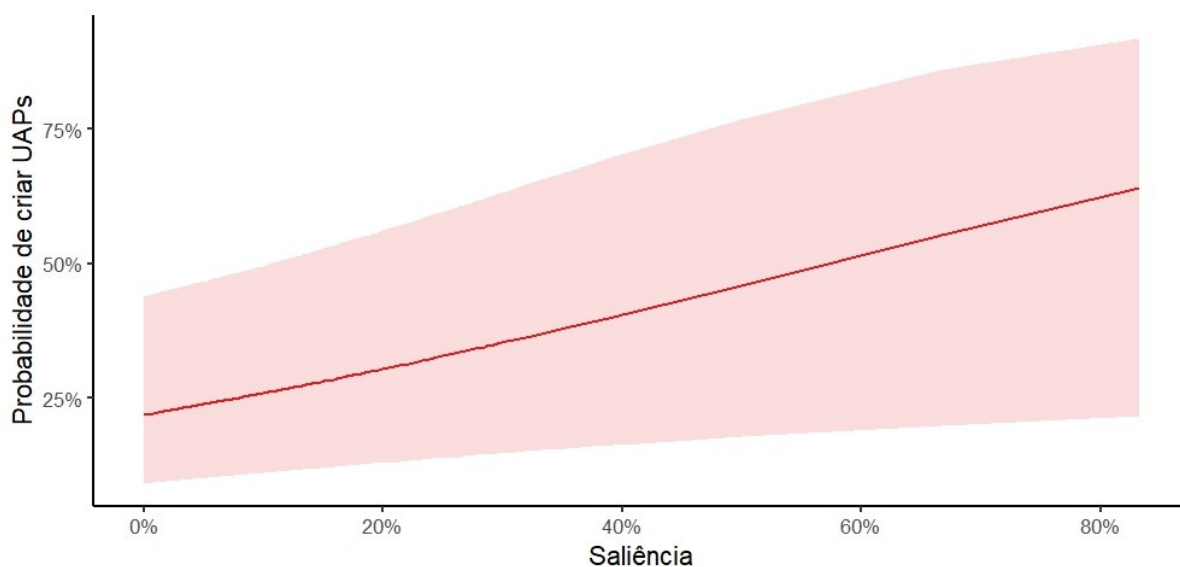


Fonte: elaborado pela autora (2024).

Por outro lado, os modelos 3, 4 e 5, conforme esperado, revelam que a variável saliência da área de políticas públicas do ministério para a agenda presidencial impacta significativamente a decisão dos presidentes de centralizarem unidades na presidência, de maneira consistente com a hipótese 2. Ou seja, quanto maior a saliência da área, maior é a probabilidade de os presidentes centralizarem UAPs na presidência, *ceteris paribus*.

Citado no capítulo 1, o *Consejo Asesor para las Políticas de Infancia* é uma evidência direta da importância dessa variável para a compreensão dessa decisão presidencial. Criado na administração Bachelet I (2006-2010), ele foi dedicado a impulsionar o programa “*Chile Crece Contigo*”, uma das prioridades do programa de governo da ex-presidente (ANINAT, RIVERA, 2009). Estudos indicam que a saliência das áreas de políticas dos ministérios para a agenda presidencial importa para compreender a estratégia de politização dos cargos de alto escalão de pastas ministeriais em países como Brasil e Chile, sendo que os presidentes politizam mais os ministérios salientes como uma estratégia de controle da agenda de governo (LAMOUNIER, 2023). Guerra (2020, 2018) demonstra que, independentemente do partido que controla o ministério, se as áreas setoriais sob sua competência são cruciais para a agenda presidencial, sua estrutura será fortalecida através do redesenho das unidades intraministeriais. Os resultados aqui encontrados indicam que a centralização de unidades de assessoramento é uma ferramenta adicional adotada pelos presidentes para supervisarem a formulação de políticas públicas que são estratégicas para sua agenda.

Gráfico 39 - Efeitos estimados da variável preditora saliência da área de políticas públicas para a agenda presidencial na decisão presidencial de centralizar UAPs -1994-2016



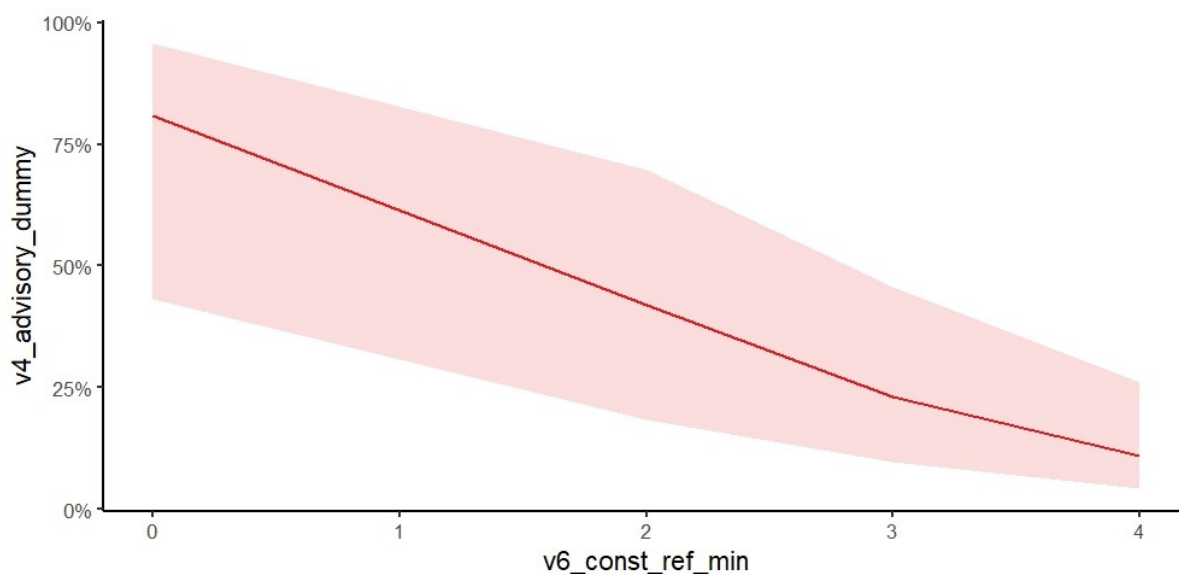
Fonte: elaborado pela autora (2024).

No modelo 6, no entanto, a direção do efeito da variável saliência se inverte na presença dos termos interativos com a variável distância de preferências, apresentando direção negativa,

o que poderia indicar que a interação entre a distância de preferências reduz o efeito da saliência, contrariando a previsão da hipótese 3. Porém, os termos interativos não apresentam significância estatística, refutando assim o meu argumento de que quando as áreas de competência de um ministério são importantes para a agenda presidencial, e ele é comandado por um ministro distante ideologicamente do presidente, maiores seriam as chances de UAPs serem centralizadas como forma de os executivos descontarem vieses da informação originada no gabinete, aumentarem a supervisão sobre a formulação de propostas políticas, bem como fortalecerem sua capacidade de negociação com os ministros e a burocracia.

Em relação à referenda ministerial, nos modelos 2, 3, 4 e 5, essa variável apresenta o efeito esperado na hipótese 5 e significância estatística, indicando que é possível rejeitar a hipótese nula de que os coeficientes encontrados são iguais à zero. Quanto maior o grau de constrangimento causados pela referenda ministerial, menor será a probabilidade de os presidentes centralizarem UAPs na presidência. Esses resultados reforçam o meu argumento de que a referenda ministerial eleva os custos de transação associados à criação de UAPs na medida em que poderia exigir dos presidentes algum grau de negociação com os ministros individualmente ou com o gabinete, de modo a evitar o possível desgaste que a recusa pública de um ministro de referendar uma decisão presidencial pode ocasionar, bem como o atraso na execução de alguma decisão devido à incerteza jurídica sobre a necessidade da assinatura do ministro para validade do ato presidencial.

Gráfico 40 - Efeitos estimados da variável preditora grau de constrangimentos produzidos pela Referenda Ministerial na decisão presidencial de centralizar UAPs -1994-2016



Fonte: elaborado pela autora (2024).

No entanto, como mostram os resultados do modelo 6, na presença dos termos interativos o efeito da variável referenda se inverte, apresentando direção positiva, o que poderia indicar que a distância de preferências eleva o efeito da referenda, contrariando a previsão da hipótese 6. Ou seja, no modelo 6, o efeito multiplicativo das duas variáveis - distância de preferência e referenda ministerial, que indicam maiores custos de transação na gestão do gabinete – aumenta a probabilidade da criação de novas UAPs. As duas condições combinadas mudam a direção do efeito estimado para as duas variáveis consideradas isoladamente. Porém, os termos interativos não apresentam significância estatística.

A influência do presidente sobre o Congresso apresenta significância estatística e a direção esperada apenas no modelo 4. No entanto, essa variável perde significância e sua direção se altera na presença das variáveis de controle (modelo 5) e dos termos interativos (modelo 6), o que sinaliza que as variáveis de controle modificam significativamente o efeito da força partidária do presidente na decisão de centralizar UAPs na presidência.

A análise do critério de Akaike (AIC) revela que o modelo 6, que inclui todos os parâmetros e os termos interativos, apresenta o melhor ajuste aos dados, com a menor pontuação em comparação com os demais modelos. Portanto, com base no modelo 6 de referência, a hipótese 4 é refutada, não sendo possível afirmar que o percentual de cadeiras controladas pelo governo na câmara baixa aumenta a probabilidade de criação de UAPs na presidência.

Gráfico 41 - Efeitos estimados da variável preditora *margin of majority* na decisão presidencial de centralizar UAPs -1994-2016



Fonte: elaborado pela autora (2024).

Em relação às variáveis alternativas, em todos os modelos em que foram consideradas (modelos 5 e 6), elas apresentaram significância estatística, com destaque para a variável unidades herdadas que apresentou $p\text{-valor} < 0,01$, indicando que é possível rejeitar a hipótese nula a um nível alfa de significância de 0,01. A herança informacional de anos e administrações anteriores impacta significativamente a decisão dos presidentes centralizarem novas unidades na direção esperada. Ou seja, quando os presidentes não herdam estruturas, eles têm mais chances de centralizarem novas unidades na presidência em relação aos presidentes que recebem essa herança. Isso significa que a inexistência prévia de unidades relacionadas às áreas de políticas públicas dos ministérios induz os presidentes a centralizarem mais unidades de assessoramento nessas áreas, como sugeria a proposição 2.

Ainda, as capacidades burocráticas dos ministérios impactam a decisão dos presidentes de centralizarem unidades na presidência, porém a direção do efeito é contrária à proposição 1. Ou seja, a cada aumento de uma unidade na variável eficácia burocrática a chance de os presidentes criarem unidades na presidência é maior. Esses resultados indicam que a decisão de centralizar UAPs não é tomada pelos presidentes para descontarem os vieses de informação gerados quando os ministros não têm condições de estarem bem-informados sobre as áreas de competência dos ministérios que eles chefiavam.

A variável de controle tipo de governo se mostrou estatisticamente significativa em todos os modelos onde foi considerada (modelos 5 e 6), porém os coeficientes não apresentaram a direção esperada. Ou seja, quanto maior o número de partidos no gabinete, menor é a probabilidade de o presidente centralizar UAPs. As pesquisas sobre a presidência na América Latina indicam que o tipo de governo, operacionalizado como o número de partidos no gabinete, está associado à expansão da estrutura organizacional da presidência (COUTINHO, 2008, 2013; INÁCIO, LLANOS, 2015, 2016; MEJÍA-GUINAND, BOTERO, SOLANO, 2017). Os resultados aqui encontrados mostram que o aumento do número de partidos no gabinete influencia negativamente a centralização de unidades de assessoramento presidencial, o que reforça a importância de analisar a centralização decisória de forma desagregada, considerando as diferenças entre as estruturas criadas na presidência.

5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste capítulo foi compreender como fatores ideológicos associados às regras institucionais e à dinâmica da agenda presidencial influenciam as decisões dos presidentes sobre seus canais de informação. Utilizando dados em painel e regressão logística com efeitos fixos e aleatórios, os resultados revelam que, ao contrário do esperado, a variável distância de preferências entre presidente e ministros não tem efeitos estatisticamente significantes sobre a centralização de UAPs na presidência. Em todos os modelos testados, essa variável não apresentou significância estatística.

Em contrapartida, a saliência das áreas de políticas públicas dos ministérios para a agenda presidencial impacta significativamente a centralização de UAPs. Quanto maior a saliência da área para a agenda presidencial, maior é a probabilidade da criação de UAPs. Além disso, a referenda ministerial mostrou-se significativa, com maiores graus de constrangimentos reduzindo a probabilidade de centralização de UAPs, o que sugere que a necessidade de negociação do presidente com ministros influencia as decisões presidenciais sobre sua estratégia de assessoramento. Contudo, o efeito de ambas as variáveis perdeu significância estatística na presença dos termos interativos, conforme revelou o modelo 6.

Por seu turno, o efeito da variável *margin of majority*, que mensura a força partidária do presidente no Congresso, perdeu significância estatística na presença das variáveis de controle e dos termos interativos, conforme revelaram os modelos 5 e 6.

Em relação aos fatores alternativos, a variável unidades herdadas apresentou maior nível de significância estatística ($p < 0,01$) em comparação com a variável capacidades burocráticas ($p < 0,1$). A herança informacional afeta a decisão presidencial de centralizar, indicando que os presidentes que não herdam estruturas tendem a criar UAPs, confirmando a expectativa inicial. As capacidades burocráticas, por sua vez, aumentam a probabilidade de centralização de UAPs, contrariando a proposição inicial. A variável de controle tipo de governo indica que o aumento de partidos no gabinete influencia diretamente a centralização de unidades de assessoramento na presidência, mas na direção contrária ao esperado, ou seja, reduzindo a probabilidade de centralização.

6. CONCLUSÃO

Como fatores ideológicos associados às regras institucionais e à dinâmica da agenda presidencial moldam as decisões dos presidentes sobre seus canais de informação? Essa é a pergunta de pesquisa que orienta este trabalho. Defendo aqui a importância de descompactar a análise da centralização decisória para compreender os fatores que moldam as decisões dos presidentes sobre a criação de unidades de assessoramento na presidência. Ao fazê-lo, pretendo uma análise explicativa de “por que” e “como” os presidentes centralizam UAPs, contribuindo para compreender os fatores que afetam a decisão dos presidentes sobre os seus canais de informação, qualificando o debate sobre o uso das prerrogativas presidenciais e contribuindo para o avanço teórico da agenda de pesquisa sobre a centralização decisória.

Os estudos presidenciais descrevem a centralização como o processo de criação de unidades na estrutura regimental da presidência, incorporando pessoas do poder executivo e de agências escolhidas pelos próprios presidentes, e deslocando assim questões de políticas públicas para consideração, debate e resolução dos presidentes (MOE, 1984, 1985, 1993, 2009; MOE, CALDWELL, 1994). Essas unidades se diferenciam pelas funções que desempenham, sendo classificadas em termos de *core*, *advisory* e *policy*, isto é, unidades voltadas (1) ao apoio às tarefas administrativas, jurídicas e institucionais, (2) ao assessoramento e (3) à formulação e implementação de políticas específicas, respectivamente (INÁCIO, 2012; INÁCIO, LLANOS, 2015).

Sabemos pouco, contudo, sobre as condições que levam os presidentes a centralizarem cada um desses tipos de unidades, especialmente aquelas dedicadas a proverem informações aos executivos, as UAPs. Subordinadas diretamente à presidência, essas unidades são responsáveis por produzirem e compartilharem informações com os presidentes sobre temas específicos relacionados às diferentes áreas de políticas públicas da administração nacional. Nos países aqui analisados, elas municiam os presidentes com informações, sugestões e recomendações sobre assuntos variados como os desaparecimentos forçados durante o regime militar no Uruguai (*Comisión para la Paz*), o plano Puebla-Panamá relacionado às negociações de paz entre o EZLN e o exército nacional do México, as soluções para a crise de energia elétrica que assolou o Brasil na década de 2000 (*Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica*).

Posicionadas na estrutura regimental da presidência da república, vinculadas administrativamente às unidades da presidência – como a Secretaría Legal y Técnica, no caso da Argentina, à Casa Civil, no caso do Brasil, à SEGPRES e SEGEOB, no Chile, ao DAPRE,

no caso da Colômbia, à *Oficina de la Presidencia*, no México -, as UAPs representam para os presidentes um canal de informação alternativo aos ministérios e suas burocracias. As evidências mostram que os ministros são nomeados para compor essas unidades, especialmente em virtude da *expertise* que detêm sobre as áreas de competência de seus ministérios. Junto a eles estão também representantes de entidades da sociedade civil, dos governos subnacionais e, às vezes, representantes dos poderes legislativo e judiciário. Porém, a coordenação dos trabalhos é, majoritariamente, exercida por funcionários da presidência, que são da confiança dos presidentes.

Apesar das consequências que a escolha dos canais de informação tem na tomada de decisão sobre políticas públicas e nos seus resultados, as razões por trás dessa escolha são pouco conhecidas. Os estudos presidenciais mostram que a divergência de preferências entre o presidente e o poder executivo que ele chefia é um dos fatores que motiva a decisão presidencial de centralizar unidades e funções na presidência (RUDALEVIGE, 2002). Os trabalhos que analisam as presidências latino-americanas mostram que os presidentes da região centralizam em resposta aos problemas de coordenação e delegação dentro do poder executivo. Esses problemas ameaçam o controle efetivo do governo pelos presidentes e são intensificados pela divergência de preferências entre os presidentes e seus ministros (BATISTA, 2013, 2014; INÁCIO, LLANOS, 2015, 2016; VIEIRA, 2017; MEJÍA-GUINAND, BOTERO, SOLANO, 2018; TUMELERO, 2019).

Com base nesses trabalhos, o argumento central desta tese é que (1) o conflito de preferências entre presidentes e ministros, (2) a dinâmica da agenda presidencial e (3) os constrangimentos institucionais ao exercício discricionário das prerrogativas administrativas dos presidentes provocados pela exigência legal de controle dos atos executivos em matéria administrativa e pelo mecanismo da referenda ministerial afetam a tomada de decisão dos presidentes sobre seus canais de informação. Esses fatores, conforme o modelo teórico de tomada de decisão desenvolvido neste trabalho, baseado na abordagem dos custos de transação (RUDALEVIGE, 2002), alteram a magnitude das vantagens e custos da opção de receber informações das unidades de assessoramento centralizadas na presidência.

Os presidentes escolhem centralizar UAPs e receber delas informações quando essa opção potencializa as vantagens e reduz os custos de transação. Em termos práticos, os custos da centralização de unidades de assessoramento dizem respeito à seleção dos seus membros, aos recursos financeiros e ao esforço gerencial necessário para garantir o andamento dos trabalhos. Esses custos são ainda maiores quando o tempo para a tomada de decisão é curto e a

matéria é complexa e técnica. Por outro lado, a principal vantagem da centralização é a obtenção de informação confiável e a possibilidade de descontar vieses da informação repassada pelo gabinete, preservando assim o direito de decisão dos presidentes (RUDALEVIGE, 2009).

Para testar essas proposições, adotei uma estratégia de identificação de dados em painel, com modelos de regressão logística com dados em painel desbalanceado e efeitos fixos e aleatórios. Os dados provêm de um banco de dados original das decisões normativas presidenciais relativas à criação de UAPs e de bases secundárias de projetos como o *Comparative Agenda*, *Who Gov*, *Presidential Cabinet*, *Database of Political Institutions* e *Worldwide Governance Indicator*.

Os resultados encontrados suportam parcialmente o meu argumento. Em relação à distância de preferências entre os presidentes e seus ministros, em todos os modelos estatísticos, os resultados indicaram que esse fator não é significativo estatisticamente para explicar a decisão de centralizar UAPs. Esses resultados podem estar associados ao fato de que os presidentes antecipam os efeitos da divergência de preferências com os ministros e lidam com isso por meio de seus poderes administrativos e de nomeação.

Em particular, eles podem contornar os desafios da delegação de responsabilidades para ministros distantes centralizando a formulação de políticas na presidência (BATISTA, 2013, 2014), nomeando ministros apartidários (MARTINEZ-GALLARDO, SCHLEITER, 2014), supervisionando indiretamente a produção legislativa no âmbito do gabinete e das agências burocráticas por meio da politização (BORGES, COELHO, 2015; LAMOUNIER, 2018), modificando a estrutura organizacional da administração pública e, ainda, monitorando os ministros durante o processo de formulação de políticas públicas por meio do controle sobre o Ministério das Finanças e os órgãos de planejamento governamental (MEJÍA-GUINAND, BOTERO, 2017; CHASQUETTI, BUQUET, 2018a).

Em relação à influência dos presidentes sobre o Congresso, os resultados apontaram que esse fator não é estatisticamente significativo para explicar a decisão presidencial de centralizar UAPs. Isso significa que os mecanismos institucionais de controle dos atos executivos não representam custos para os presidentes modificarem a estrutura administrativa da presidência. Esses achados estão em sintonia com os trabalhos que indicam que, apesar dos poderes que as constituições latino-americanas conferem ao Congresso para controlar o poder executivo, o uso desses poderes pelos legisladores ocorre de forma reativa (alterando, vetando e/ou obstruindo as propostas executivas), e os presidentes antecipam continuamente essas reações estabelecendo seu domínio político sobre a legislatura (COX, MORGENSTERN, 2001;

FIGUEIREDO, 2001; CHASQUETTI, 2006; FERRARO, 2006, 2008; LEMOS, 2006; LLANOS, MUSTAPIC, LEMOS, 2006; SIAVELIS, 2000; VELÁZQUEZ, 2015, 2018). Tais estudos apontam que esse comportamento do Congresso está associado, principalmente, às características institucionais do sistema político como o controle que os líderes partidários exercem sobre os legisladores, o fato de o partido do presidente ter maioria no Congresso e o uso de decretos, como é o caso da Argentina (LLANOS, MUSTAPIC, LEMOS, 2006). No caso do Brasil, o uso de instrumentos unilaterais como decretos (SHUGART, CAREY, 1998), o controle centralizador que os líderes partidários exercem na formulação de políticas públicas e a formação de governos de coalizão afetam o exercício da supervisão legislativa sobre o poder executivo (FIGUEIREDO, 2001; LEMOS, 2006).

No caso do Chile, as evidências da literatura indicam que a formação de governos de coalizão produz efeitos diferentes, dado que as coalizões ajudam os legisladores chilenos a obterem informação sobre as dependências do poder executivo e exercerem ingerência sobre as decisões executivas (FERRARO, 2006, 2008). Além disso, a existência de mecanismos informais na relação entre a burocracia e os legisladores – como a patronagem legislativa e as redes de contatos – favorecem o controle dos legisladores sobre o poder executivo (SIAVELIS, 2000, 2008). No México, por seu turno, mecanismos informais também exercem papel importante na supervisão legislativa, porém no sentido oposto ao Chile (VELÁZQUEZ, 2015). Ou seja, nesse país o baixo controle legislativo é produto de um arranjo informal entre legisladores e a burocracia executiva, que outorga favores aos legisladores em troca de não ativarem efetivamente os mecanismos de supervisão legislativa (VELÁZQUEZ, 2015).

Por outro lado, com exceção do modelo com os termos interativos, a variável saliência da área de políticas públicas do ministério para a agenda presidencial é um fator preditivo significativo estatisticamente para compreender a decisão dos presidentes de ampliar a estrutura organizacional da presidência por meio de unidades dedicadas ao assessoramento presidencial, em consonância com o modelo analítico proposto. Esses resultados sinalizam que, junto à politização (LAMOUNIER, 2023) e ao redesenho das estruturas intraministeriais (GUERRA, 2018, 2020), a centralização de UAPs consiste em uma ferramenta adicional disponível para os presidentes supervisarem a formulação de políticas públicas que são relevantes para a sua agenda prioritária.

Em relação ao mecanismo da referenda ministerial, com exceção do modelo com os termos interativos, os resultados encontrados indicam que esse fator é significativo estatisticamente para explicar a decisão dos presidentes sobre seus canais de informação,

conforme proposto pelo modelo analítico. Ou seja, quanto maior o grau de constrangimentos causados pela referenda ministerial, menor será a probabilidade de os presidentes centralizarem UAPs na presidência. Esses resultados reforçam o meu argumento de que a referenda ministerial eleva os custos de transação associados à criação de UAPs na medida em que pode exigir dos presidentes algum grau de negociação com os ministros individualmente ou com o gabinete, evitando quaisquer eventuais desgastes que a recusa pública de um ministro de referendar uma decisão presidencial pode ocasionar, bem como quaisquer possibilidades de atraso na execução de uma decisão presidencial devido à incerteza jurídica acerca da necessidade da assinatura do ministro para validade do ato presidencial.

Contudo, esses resultados devem ser ponderados à luz das evidências sobre o uso *de facto* desse mecanismo em cada país. Em países como o Brasil e México, por exemplo, existe controvérsia doutrinária sobre os efeitos da eventual ausência da referenda nos atos presidenciais. No México, diversos atos executivos não têm sido referendados pelo secretário respectivo ao qual o assunto corresponde e, mesmo assim, são cumpridos nos seus termos (ROJAS, 1983). Já no Brasil, apesar de ser uma exigência constitucional, a Constituição de 1988 não atribui sanção à sua ausência e, desde então, os efeitos desse mecanismo têm sido ora estabelecidos ora revogados por decretos executivos.

Os resultados do modelo estatístico com termos interativos revelaram que o efeito da distância de preferências entre presidente e ministros não é condicional à saliência da área de políticas para a agenda presidencial. E tampouco é condicional aos constrangimentos produzidos pelos mecanismos da referenda ministerial. Em ambos os casos, os termos interativos não apresentam significância estatística, indicando que fatores ideológicos associados a fatores institucionais e à dinâmica da agenda presidencial não afetam a decisão dos presidentes sobre seus canais de informação.

Em relação aos fatores alternativos discutidos no modelo analítico, em todos os modelos em que foram consideradas, eles apresentaram significância estatística, com destaque para a variável unidades herdadas que apresentou $p\text{-valor} < 0,01$. Como a análise preliminar dos dados mostrou, a maioria das unidades de assessoramento centralizadas na presidência operam por tempo indeterminando, indicando que ao centralizá-las os presidentes não determinam a duração de seus trabalhos, deixando-as como herança para si mesmos em anos posteriores e/ou para seus sucessores.

Com base nos trabalhos sobre continuidade e reprodução institucional (BERGER, LUCKMANN, 1967; DIMAGGIO, POWELL, 1983; SHEPSLE, 1989; CALVERT, 1995;

WEINGAST, 2000; THELEN, 2004; MAHONEY, THELEN, 2010), argumentei então que o desempenho anterior das estruturas herdadas poderia gerar incentivos aos presidentes para utilizá-las no presente, em detrimento da criação de novas estruturas. Por meio delas, eles podem contornar os custos de transação envolvidos na criação de novas unidades, otimizar tempo em virtude da memória e aprendizado institucional acumulados e aproveitar os benefícios informacionais já comprovados anteriormente. Os resultados encontrados mostram que a herança informacional de anos e administrações anteriores impacta significativamente a decisão de os presidentes de centralizarem novas unidades, e a direção do efeito é consistente com o meu argumento, isto é, quando os presidentes herdam estruturas, eles têm menos chances de centralizarem novas unidades na presidência em relação aos presidentes que não recebem essa herança.

Por sua vez, as capacidades burocráticas dos ministérios impactam a decisão dos presidentes de centralizarem unidades na presidência, porém a direção do efeito é contrária ao esperado. Com base na literatura (HUBER, MCCARTY, 2004; POLGA-HECIMOVICH, 2011; MARENCO, 2023), argumentei que a baixa capacidade burocrática dos ministérios afeta a capacidade dos burocratas e dos ministros de estarem bem-informados sobre as áreas de competência de suas pastas. Com isso, aumentam os custos de transação de uma estratégia de informação baseada no recebimento de informações dos ministérios, o que incentiva os presidentes a buscarem canais adicionais de informação. Os resultados aqui encontrados mostram que, ao contrário do meu argumento, quanto maior as capacidades burocráticas dos ministérios, maior será a chance de os presidentes centralizarem unidades de assessoramento na presidência.

Somados às evidências sobre a composição das UAPs, que mostram que os presidentes nomeiam os ministros para compô-las, esses resultados apontam que os presidentes centralizam quando reconhecem a *expertise* dos ministros sobre as suas áreas de competência. Em outros termos, quando os presidentes sabem que os ministros têm *expertise*, eles trazem para perto de si esses atores para escutá-los sobre os cursos de ação disponíveis e para receber seus conselhos, em uma arena completamente controlada pelos presidentes.

Em relação à variável de controle tipo de governo, vale pontuar que os estudos presidenciais sobre a América Latina indicam que essa variável está associada à expansão da estrutura organizacional da presidência (COUTINHO, 2008, 2013; INÁCIO, LLANOS, 2015, 2016; MEJÍA-GUINAND, BOTERO, SOLANO, 2017). Os resultados aqui encontrados mostram que o aumento do número de partidos no gabinete influencia negativamente a

centralização de unidades de assessoramento presidencial, reforçando assim a importância de analisar a centralização decisória de forma desagregada, considerando as diferenças funcionais das estruturas criadas na presidência.

Além de compreender como fatores ideológicos associados às regras institucionais e à dinâmica da agenda presidencial moldam as decisões dos presidentes sobre seus canais de informação, este trabalho também ofereceu evidências sobre como os presidentes latino-americanos estruturam suas unidades de assessoramento a partir da análise da configuração organizacional e da composição dessas estruturas. Os resultados encontrados apontam que os presidentes centralizam na presidência UAPs que combinam linhas funcionais - elaboração de políticas públicas, produção de relatórios, diagnósticos e recomendações e a produção de normas - e áreas de políticas específicas, com destaque para assuntos relacionados às áreas de governo e administração pública e política social.

Essas linhas funcionais e áreas setoriais variam entre as diferentes administrações, refletindo desafios contextuais, dinâmicas intraexecutivo e a agenda prioritária dos presidentes. Em relação à estratégia de seleção de pessoal, os resultados revelam que os presidentes da região adotam frequentemente o *advocacy* múltiplo, incorporando de 5 a 6 perfis diferentes de assessores nas unidades de assessoramento, entre eles ministros, representantes de organizações da sociedade civil, dos governos subnacionais, dos poderes legislativo e judiciário e da própria presidência.

6.1 PESQUISAS FUTURAS

Embora o foco deste trabalho seja a América Latina, a criação de unidades de assessoramento é um recurso utilizado por tomadores de decisão em diversos países do mundo (CRAFT, HOWLETT, 2012, 2013; CRAFT, WILDER, 2015; CRAFT, HALLIGAN, 2016; HUSTEDT, VEIT, 2017; VEIT, HUSTEDT, BACH, 2017; VESELÝ, 2017). Para aumentar a validade externa do modelo analítico proposto, de maneira que a sua utilidade possa ser maior para compreender a escolha sobre os canais de informação de líderes executivos em outros contextos, considero importante que a ele seja incorporada uma terceira opção informacional disponível aos presidentes: a mobilização de redes informais de assessoramento.

Para fins de simplificação, o modelo que construí assume que a escolha dos presidentes sobre seus canais de informação é restrita a duas opções discretas: receber informações do

gabinete ou centralizar unidades de assessoramento na presidência. No entanto, abundam evidências anedóticas de vários países que sugerem que os assessores informais existem, são frequentemente esquecidos e podem ser bastante influentes (THOMAS, 1970; LINK, GLAD, 1994; SIAVELIS, 2014, 2016; TUMELERO, 2021).

Além disso, como as evidências e os dados históricos mostraram no capítulo 2, as UAPs convivem com múltiplas estruturas formais e informais mobilizadas pelos presidentes para obterem informações, que variam de acordo com as áreas setoriais e com o cenário político do governo. Para quais questões o uso de unidades de assessoramento seria mais adequado e para que outras seria mais eficiente mobilizar simultaneamente estratégias formais e informais de assessoramento? Entendo que há uma agenda de pesquisa aberta para compreender como os presidentes podem mobilizar diferentes ferramentas de assessoramento para lidar melhor com questões específicas.

Por fim, sabemos que as informações que chegam aos presidentes são uma função das estruturas de suporte à sua disposição e conhecemos o impacto que as falhas no desenho dessas estruturas e na seleção de pessoal podem produzir sobre a tomada de decisão presidencial, como evidenciou o projeto *Transantiago*. Qual é o impacto que a estratégia de assessoramento baseada na centralização de UAPs tem sobre a decisão dos presidentes? A resposta para esse questionamento representa uma oportunidade para futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v.31, n.1, p. 5-34, 1988.
- ABRUCIO, Fernando. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, 2005.
- ACEMOGLU, D., S. Johnson; J. ROBINSON. 'Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth', in P. Aghion and S. Durlauf (eds.), **Handbook of Economic Growth**, vol. 1A, North Holland: Elsevier, 2005.
- ADAMS, James; HAUPT, Andrea B.; STOLL, Heather. What Moves Parties? The Role of Public Opinion and Global Economic Conditions in Western Europe. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 5, p. 611–639, 2009.
- ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George. Political Parties and Government Coalitions in the Americas. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n. 1, p. 3–28, 2011.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. São Paulo: Editora Método, 2021.
- ALLISON, Graham, and Philip Zelikow. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. Subsequent edition, Pearson P T R, 1999.
- AMORIM NETO, Octavio, BORSANI, Hugo. Presidents and Cabinets: The Political Determinants of Fiscal Behavior in Latin America. **Studies in Comparative International Development**, vol. 39, no. 1, Mar. 2004, pp. 3–27.
- ANAYA, Luz María D. Decreto como Acto Administrativo. **Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa**, v. 06, p. 01-20, 2011.
- ANDEWEG, R.B. Ministers as Double Agents? The delegation process between cabinet and ministers. **European Journal of Political Research** 37, 377–395 (2000).
- ANGRIST, Joshua David, PISCHKE, Jörn-Steffen. **Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion**. Princeton University Press, 2009.
- ANINAT, Cristóbal; RIVERA, Eugenio. Coordinación estratégica en el Estado chileno. In: Consorcio para la Reforma del Estado. **Un Mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma**. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado, 2009.
- ANTONAKIS, John, et al. **Causality and Endogeneity: Problems and Solutions**. Oxford University Press, 2014.
- ANTONAKIS, John, et al. On Making Causal Claims: A Review and Recommendations. **The Leadership Quarterly**, vol. 21, no. 6, 2010, pp. 1086–120.
- ARAÚJO, Victor; SILVA, Thiago; VIEIRA, Marcelo. Measuring Presidential Dominance over Cabinets in Presidential Systems: Constitutional Design and Power Sharing. **Brazilian Political Science Review**, vol. 10, Aug. 2016.
- ARAYA, Ignacio Arana. ¿Quién le susurra al presidente? Asesores vs. ministros en América Latina. **Revista de Ciencia Política**, vol. 50, no. 2, Dec. 2012, pp. 33–61.
- ARELLANO-GONZÁLEZ, Juan Carlos; MARTÍNEZ, Christopher A. Gradual Change and Deconcentration of Presidential Powers in Nineteenth Century Chile: Ideas, Networks, and Institutional Ambiguity. **Polity** 52, no. 4 (October 1, 2020).
- ARROW, Kenneth. **Social choice and individual values**. 2nd ed. New Haven, CT: Yale University Press, 1963.
- AVENDÁNO, Octavio; DÁVILA, Mireya. Together we govern: Portfolio allocation in Chile (1990–2014). In: Carmelo, Marcelo, and Cecilia Martinez-Gallardo, editors. **Government**

Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets: Comparative Analysis in the Americas. Routledge, 2018.

BASABE SERRANO, Santiago. Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. **REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, no. 157 (2017): 3–22.

BATISTA, Mariana. O Poder No Executivo: Uma Análise Do Papel Da Presidência e Dos Ministérios no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, vol. 19, no. 2, 2013, pp. 449–73.

BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 127–155, 2016.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. (Orgs.). **Policy dynamics**. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

BENDOR, Jonathan; HAMMOND, Thomas H. Rethinking Allison's Models. **American Political Science Review** 86, no. 2 (1992): 301–22.

BEST, Robin E. Using the Manifesto Estimates to Correct Systematic 'Centring' Error in Expert and Electoral Positioning of Parties. In: VOLKENS, Andrea et al (Orgs.), **Mapping policy preferences from texts III: statistical solutions for manifesto analysts**. 1 edition. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BEVAN, Shaun; PALAU, Anna M. O Comparative Agendas Project na América Latina: dados e codificação. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1526–1545, 2020.

BOIN, Arjen, et al. **The Politics of Crisis Management – Public Leadership under Pressure**. Cambridge University Press, 2005.

BORDALO, Rodrigo. **Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2016.

BOWER, Joseph L. The Role of Conflict in Economic Decision-Making Groups: Some Empirical Results. **The Quarterly Journal of Economics** 79, no. 2 (1965): 263–77.

BRASIL, Felipe; CAPELLA, Ana Claudia NIEDHARDT; FAGAN, E.J. Policy Change in Brazil: New Challenges for Policy Analysis in Latin America. **Latin American Policy**, v. 11, n. 1, p. 24–41, 2020.

BUDGE, Ian. Expert Judgements of Party Policy Positions: Uses and Limitations in Political Research. *European Journal of Political Research*, 37/1: 103–13, 2000.

BURKE, John P. The Neutral/Honest Broker Role in Foreign-Policy Decision Making: A Reassessment. **Presidential Studies Quarterly**, vol. 35, no. 2, 2005.

BURKE, John P., Fred GREENSTEIN, Larry BERMAN, and Richard IMMERMANN. **How presidents test reality**. New York: Russell Sage Foundation, 1989.

BURST, Tobias; KRAUSE, Werner; LEHMANN, Pola; *et al.* Manifesto Project Dataset: South America. 2020.

BURST, Tobias; KRAUSE, Werner; LEHMANN, Pola; *et al.* Manifesto Project Dataset: South America. 2020.

CALDWELL, M. MOE, T. The Institutional Foundations of Democratic Government: A comparison of Presidential and Parliamentary Systems. **Journal of Institutional and Theoretical Economics** 150(1): 171–195, 1994.

CALVERT, Randall L. The Value of Biased Information: A Rational Choice Model of Political Advice. **The Journal of Politics** 47, no. 2 (1985): 530–55.

CAMDESSUS, Michel. Second Generation Reforms: Reflections and New Challenges. Paper read at IMF Conference on Second Generation Reforms, November 8, Washington, DC, 1999.

- CAMPELLO, Daniela. The Politics of Financial Booms and Crises: Evidence from Latin America. **Comparative Political Studies**, v. 47, n. 2, p. 260–286, 2014.
- CAP Master Codebook. Shaun Bevan, PhD. Disponível em: <<http://sbevan.com/cap-master-codebook.html>>.
- CAREY, John M.; SHUGART, Matthew S. Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms. In: John M. Carey and Matthew S. Shugart, eds., **Executive Decree Authority**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- CARMELO, Marcelo; MARTINEZ-GALLARDO, Cecilia (Orgs.). **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets: Comparative Analysis in the Americas**. New York, NY: Routledge, 2018.
- CARMELO, Marcelo; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Minister Turnover, Critical Events, and the Electoral Calendar in Presidential Democracies. **The Journal of Politics**, v. 77, n. 3, p. 608–619, 2015.
- CARROLL, Royce; KUBO, Hiroki. Measuring and comparing party ideology and heterogeneity. **Party Politics**, v. 25, n. 2, p. 245–256, 2019.
- CHASQUETTI, Daniel. “Tres experimentos constitucionales. El complejo proceso de diseño del Poder Ejecutivo en el Uruguay.” **Revista Uruguaya de Ciencia Política** 27, no. 1, 2018b.
- CHASQUETTI, Daniel; BUQUET, Daniel. Parliamentary style Portfolio allocation in Uruguay (1967–2015). In: Carmelo, Marcelo, and Cecilia Martinez-Gallardo, editors. **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets: Comparative Analysis in the Americas**. Routledge, 2018a.
- CHERNY, Nicolás, et al. El Presidencialismo Argentino: De La Crisis a La Recomposición Del Poder (2003–2007). **América Latina Hoy**, vol. 54, May 2010.
- CLINTON, Joshua D., LEWIS, David E. “Expert Opinion, Agency Characteristics, and Agency Preferences.” **Political Analysis**, vol. 16, no. 1, 2008, pp. 3–20.
- Codebook Brazilian Legislative Surveys (1990–2013). Power Timothy; Zucco Cesar, 2011.
- COUTINHO, María Eugenia. “De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial”. In: Alessandro, Martín. **La dinámica del poder ejecutivo en América: estudios comparados sobre la institución presidencial**. Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013.
- COUTINHO, María Eugenia. Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina. **Colección**, n. 18–19, p. 17–47, 2008.
- COX, Gary W. Centripetal and Centrifugal Incentives in Electoral Systems. **American Journal of Political Science**, v. 34, n. 4, p. 903, 1990.
- COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents.” **Comparative Politics** 33, no. 2 (2001): 171
- CRUZ, Cesi; KEEFER, Philip; SCARTASCINI, Carlos. Database of Political Institutions 2017. Washington, DC: Inter-American Development Bank Research Department, 2018.
- CUEVAS, José Ángel. El gabinete presidencial en México: evaluación de la relevancia de las secretarías de Estado. **Política y gobierno**, v. 29, n. 1, 2022.
- CYERT, Richard M., MARCH, James G. **Behavioral Theory of the Firm**. 2nd Revised edition, Wiley-Blackwell, 1992.
- DE VAUS, David. **Research Design in Social Research**. 1a edition. London. Thousand Oaks, Calif: Sage Publications Ltd, 2001.
- DICKINSON, Matthew J. Neustadt, New Institutionalism, and Presidential Decision Making: A Theory and Test. **Presidential Studies Quarterly**, vol. 35, no. 2, 2005.
- DICKINSON, Matthew. **Bitter harvest: FDR and the growth of the Presidential Branch**. New York: Cambridge University Press, 1997.

- DIDELEZ, Vanessa; MENG, Sha; SHEEHAN, Nuala A. Assumptions of IV Methods for Observational Epidemiology. **Statistical Science**, v. 25, n. 1, 2010.
- DINIZ, Simone. A reforma trabalhista argentina: a política de prêmios e castigos. **Tempo da Ciência** 13, no. 25 (2006): 157–75.
- DOW, Jay K. A comparative spatial analysis of majoritarian and proportional elections. **Electoral Studies**, v. 20, n. 1, p. 109–125, 2001.
- EGAÑA, Rodrigo Barona; CHATEAU, Jorge Herrera. El Centro de Gobierno: Lecciones de La Experiencia Chilena Durante Los Gobiernos de La Concertación (1990 - 2010). **Estado, Gobierno y Gestión Pública**, vol. 9, no. 17, Aug. 2011.
- EISENHARDT, Kathleen M. Agency Theory: An Assessment and Review. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57, 1989.
- ELGIE, Robert. The Perils of Semi-Presidentialism. Are They Exaggerated? **Democratization**, 15(1), 49–66, 2008.
- EVANS, Peter. The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change. In: Stephan Haggard and Robert Kaufman, eds., **The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.
- EVANS, Peter; James E. RAUCH. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, vol. 64, no. 5, 1999, pp. 748–65.
- FAMA, Eugene F., JENSEN, Michael C. Separation of Ownership and Control. **The Journal of Law & Economics**, vol. 26, no. 2, 1983, pp. 301–25.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. **Dados** 44 (2001): 689–727.
- FILHO, V. F. de A., OTERO, J. M. R. Presidencia de la República y estilo presidencial en Colombia: entre el personalismo y la institucionalización en contexto de conflicto armado. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, 76, 2020.
- GARGARELLA, Roberto, ROA, Jorge. Diálogo Democrático y Emergencia En América Latina (Democratic Dialogue and Emergency in Latin America). SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY, June 10, 2020.
- GEORGE, Alexander L. Assessing Presidential Character. **World Politics** 26, no. 2, January 1974a: 234–82.
- GEORGE, Alexander L. The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy. **The American Political Science Review** 66, no. 3, 1972: 751–85.
- GEORGE, Alexander L. The Impact of Crisis-Induced Stress on Decision Making. In: **The Medical Implications of Nuclear War**. National Academies Press (US), 1974b.
- GEORGE, Alexander L. **Presidential Decision-making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice**. Boulder, CO: Westview, 1980.
- Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2023.
- GERTH, Hans, MILLS, C. W. **From Max Weber: Essays in Sociology**. New York: Oxford University Press, 1958.
- GINSBURG, Tom, CHEIBUB, Jose, ELKINS, Zachary. Still the Land of Presidentialism? Executives and the Latin American Constitution. In: **New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices**, January 1, 2012.
- GONZÁLEZ-BUSTAMANTE, Bástian; OLIVARES, Alejandro. A rotatividade de subsecretários dos ministérios no Chile (1990-2014). **Boletim Informativo. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**. NUSP/UFPR, 3(5), 1-19, 2016
- GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo: el procedimiento administrativo**. Buenos. Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2010.

- GUERRA, Rosiene. Mudanças intraministeriais e gestão da coalizão: Brasil, de 1990 a 2014. **Opinião Pública** 25 (January 17, 2020): 630–59.
- GUERRA, Rosiene. **Mudanças intraministeriais e gestão da coalizão: Brasil, 1990 a 2014**. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, UFMG, 2018.
- GUERRA, Rosiene. **O Presidente e a Coordenação de uma Agenda Legislativa de Políticas no Brasil**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2023
- GUERRERO OROZCO, Omar. **La oficina de presidencia, una dependencia de la Administración Pública Federal**. (n.d.). vLex. Retrieved May 21, 2016.
- HALL, Peter A., TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 2003.
- HAMMOND, Thomas. Structure, strategy, and the agenda of the firm. In Fundamental issues. In: **Strategy: A research agenda**, edited by Richard P. Rumelt, Dan E. Schendel, and David J. Teece, 97-154. Boston: Harvard Business School Press, 1994.
- HAN, Lori Cox. **Advising Nixon: The White House Memos of Patrick J. Buchanan**. Annotated edition, University Press of Kansas, 2019.
- HANEY, Patrick J. Foreign-Policy Advising: Models and Mysteries from the Bush Administration. **Presidential Studies Quarterly**, vol. 35, no. 2, 2005.
- HANEY, Patrick J. **Organizing for Foreign Policy Crises: Presidents, Advisers, and the Management of Decision Making**. University of Michigan Press, 2002.
- HANEY, Patrick. **Organizing for foreign policy crises: Presidents, advisers, and the management of decision-making**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1997.
- HART, Paul 'T, TINDALL, Karen, BROWN, Christer. Crisis Leadership of the Bush Presidency: Advisory Capacity and Presidential Performance in the Acute Stages of the 9/11 and Katrina Crises. **Presidential Studies Quarterly**, vol. 39, no. 3, 2009.
- HESS, Stephen. **Organizing the Presidency**. Brookings Institution, 1988.
- HUBER, John D.; MCCART, Nolan. Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform. **American Political Science Review**, vol. 98, no. 3, 2004, pp. 481–94.
- HUMPHREYS, Macartan; GARRY, John. **Thinking About Salience**, unpublished ms, Harvard University, 2000.
- INÁCIO, Magna, REECH, Filipe, VALENCIA Carolina Guerrero. The Power of the Administrative Decisions of Latin American Presidents. In: **Latin America in Times of Turbulence**. Routledge, 2023.
- INÁCIO, Magna. Centro Presidencial en Brasil. In: Lanzaro, Jorge. (Org.). **Centro Presidencial: Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa**. Madrid, 2018.
- INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. **Brazilian Political Science Review**, v. 9, p. 39–64, 2015.
- INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. The Institutional Presidency in Latin America: A Comparative Analysis: The Institutional Presidency in Latin America. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n. 3, p. 531–549, 2016.
- INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana; PINHEIRO, Bruno. Cabinet Reshuffles in Latin America: A Function of Presidential Reputation. **Government and Opposition**, p. 1–23, 2022.
- JANIS, Irving L. **Victims of groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascos**. Boston: Houghton Mifflin, 1972.
- JOHNSON, Gregg B.; CRISP, Brian F. Mandates, Powers, and Policies. **American Journal of Political Science**, v. 47, n. 1, p. 128–142, 2003.

- JOHNSON, Richard Tanner. **Managing the White House: An intimate study of the presidency**. New York: Harper & Row, 1974.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. **Hague Journal on the Rule of Law**, v. 3, n. 02, p. 220–246, 2011.
- KLINGNER, Donald E., ARELLANO GAULT, David. Mexico's Professional Career Service Law: Governance, Political Culture and Public Administrative Reform. **International Public Management Review** 7, no. 1 (2006): 70–97.
- LAGATTUTA, Dean, LIMBOCKER, Scott. Staffing the National Security Council: How Presidential Management Styles Shape the Composition of the NSC. **Presidential Studies Quarterly**, vol. 51, no. 3, 2021.
- LAMOUNIER, Bárbara. **A Politização no Executivo Brasileiro: 1999-2016. Dissertação de Mestrado – Ciência Política**. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - UFMG. 2018.
- LAMOUNIER, Bárbara. **Está tudo sob controle? Uma análise dos cargos de confiança política nos executivos do Brasil e do Chile**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas
- LANGSTON, Joy. The Birth and Transformation of the Dedazo in Mexico. In: Helmke, G., & Levitsky, S. **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Johns Hopkins University Press, 2006.
- LANZARO, Jorge. **Centro Presidencial: estudio sobre alto gobierno en Uruguay**. 2013.
- LANZARO, Jorge. **El giro a la izquierda en América Latina**. Planeta Uruguay, 2022.
- LAVER, Michael. **Estimating the Policy Position of Political Actors**. Routledge, 2001.
- LESZCZENSKY, L., WOLBRING, T. How to Deal with Reverse Causality Using Panel Data? Recommendations for Researchers Based on a Simulation Study. **Sociological Methods & Research**, 51(2), 837-865, 2022.
- LINZ, Juan J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? In: Juan J. Linz and Arturo Venezuela, eds, **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America**. Baltimore, Md.: Johns Hopkins, 1994.
- LLANOS, Mariana, MUSTAPIC, Ana M., LEMOS, Leany Barreiro, eds. **El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil**. 1. ed. Politeia. Rosario, Santa Fe, Argentina: Homo Sapiens Ed, 2006.
- LLANOS, Mariana; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. "Oversight or Representation? Public Opinion and Impeachment Resolutions in Argentina and Brazil." **Legislative Studies Quarterly** 46, no. 2 (2021): 357–89.
- LUNA, Juan P.; ZECHMEISTER, Elizabeth J. Political Representation in Latin America: A Study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries. **Comparative Political Studies**, v. 38, n. 4, p. 388–416, 2005.
- MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination. **Comparative Political Studies** 26 (2): 198-228, 1993.
- MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: Editorial Mercado Aberto/Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- MARCH, James G.; SIMON, Herbert A. **Organizations**. New York: John Wiley, 1958.
- MARENCO, André. **Políticos versus burocratas: reformas administrativas em perspectiva comparada**. Editora FGV, 2023.
- MARTIN, Lanny W.; VANBERG, Georg. Coalition Policymaking and Legislative Review, **American Political Science Review**, v. 99, n. 1, p. 93–106, 2005.
- MARTIN, Lanny; VANBERG, Georg. **Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

- MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia. Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 2, p. 3–38, 2014.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia; SCHLEITER, Petra. Choosing Whom to Trust: Agency Risks and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies. **Comparative Political Studies**, v. 48, n. 2, p. 231–264, 2015.
- MCCUBBINS, Mathew D., NOLL, Roger, WEINGAST, Barry. Administrative procedures as instruments of political control. **Journal of Law, Economics, and Organization** 3:243, 1987.
- MEJÍA-GUINAND, Luis Bernardo, et al. Agency Loss and the Strategic Redesign of the Presidential Office in Colombia. **Latin American Politics and Society**, vol. 60, no. 3, 2018, pp. 96–118.
- MEJÍA-GUINAND, Luis Bernardo. Policy analysis inside central government in Colombia. In: Sanabria-Pulido, Pablo, and Nadia Rubaii, editors. **Policy Analysis in Colombia**. Policy Press, 2020.
- MEJÍA-GUINAND, Luis Bernardo; BOTERO, Felipe. Bait and switch? Portfolio allocation in Colombia (1958–2014). In: Camerlo, Marcelo, and Cecilia Martinez-Gallardo, editors. **Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets: Comparative Analysis in the Americas**. Routledge, 2018.
- MELTON, James et al, On the Interpretability of Law: Lessons from the Decoding of National Constitutions, **British Journal of Political Science**, v. 43, n. 2, p. 399–423, 2013.
- MÉNDEZ, José Luiz. El servicio profesional de carrera en la administración pública federal. In J. L. Méndez. XIII. Políticas Públicas. In M. Ordorica & J. F. Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México*. El Colegio de México, 2010a.
- MÉNDEZ, José Luiz. La Oficina Presidencial Y El Liderazgo Político En México Y Estados Unidos: ¿Incertidumbre Competitiva O Certidumbre Cooperativa? **Foro Internacional**, v. XLVII, n. 4, p. 839–867, 2007.
- MÉNDEZ, José Luiz. Políticas Públicas. In M. Ordorica & J. F. Prud'homme (coords.), *Los grandes problemas de México*. El Colegio de México 2010b.
- MINTZBERG, Henry. **The structuring of organizations: a synthesis of the research**. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, 1979. (His Theory of management policy series).
- MOE, TERRY M. The Revolution in Presidential Studies. **Presidential Studies Quarterly**, v. 39, n. 4, p. 701–724, 2009.
- MOE, Terry. Political Institutions: The Neglected Side of the Story. **Journal of Law, Economics, & Organization** (6): 213-253, 1990b.
- MOE, Terry. Presidency, Institutions and Theory. In: Edwards III C, Kessel J, Rockman B (eds) **Researching the Presidency: vital questions, new approaches**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 337-385, 1993.
- MOE, Terry. The New Economy of Organizations. *American Journal of Political Science* 28(4): 739-777, 1984.
- MOE, Terry. The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. In: Williamson O. (ed) **Organization Theory from Chester Barnard to the Present and Beyond**. New York: Oxford University Press, pp. 117- 153, 1990a.
- NEGRETTO, Gabriel L. “La reforma del presidencialismo en América Latina hacia un modelo híbrido.” **Revista Uruguaya de Ciencia Política** 27, no. 1 (2018).
- NEGRETTO, Gabriel. “Paradojas de la Reforma. Constitucional en América Latina”. **Journal of Democracy en Español**, vol. 1, N° 1, 2009.
- NEUSTADT, Richard. **Presidential Power and the Modern Presidents**. New York: Free Press, 1990.

- NIETO PARRA, S., OLIVERA, M., TIBOCHA, A. The Politics of Infrastructure Transport Policies in Colombia, Working Paper No. 316. Paris: OECD Development Centre, 2013.
- NIXON, Richard. U.S. Foreign Policy for the 1970's: A New Strategy for Peace. A report to the Congress, February, 18, 1970.
- NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1990.
- NYRUP, Jacob; BRAMWELL, Stuart. Who Governs? A New Global Dataset on Members of Cabinets. *American Political Science Review*, v. 114, n. 4, p. 1366–1374, 2020.
- OLIVELLA, Santiago; VÉLEZ, Cristina. “¿Sobrevivirá la coalición de Uribe?” **Colombia Internacional**, no. 64 (2006): 194–205.
- PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system. **Opinião Pública**, v. 24, p. 427–455, 2018.
- PARDO, María del Carmen. El servicio profesional de Carrera en México: De la tradición al cambio. **Foro Internacional**, 45(4), 599–634, 2005.
- PARDO, María del Carmen. Mexico's Public Administration: Huge Problems, Partial Solutions. In: Peters, B. Guy, Carlos R. Alba, and Conrado Ramos, eds. **The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America. First edition**. Emerald Handbooks. Bingley, UK: Emerald Publishing, 2021.
- PARSONS, Talcott. **Max Weber: The Theory of Economic and Social Organization**. New York: Free Press, 1964.
- PEREIRA, Carlos; BATISTA, Mariana; PRAÇA, Sérgio; *et al.* Watchdogs in Our Midst: How Presidents Monitor Coalitions in Brazil's Multiparty Presidential Regime. **Latin American Politics and Society**, v. 59, n. 3, p. 27–47, 2017.
- PEREIRA, Carlos; BERTHOLINI, Frederico; RAILE, Eric D. All the president's men and women: coalition management strategies and governing costs in a multiparty presidency. *Web of Science*, 2016.
- PETERS, B. Guy, ALBA, Carlos R., RAMOS, Conrado, eds. **The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America**. First edition. Emerald Handbooks. Bingley, UK: Emerald Publishing, 2021.
- PIFFNER, James P. “Introduction: Presidential Decision Making: Rationality, Advisory Systems, and Personality.” **Presidential Studies Quarterly**, vol. 35, no. 2, 2005.
- PONDER, Daniel E. **Good Advice: Information & Policy Making in the White House**. Texas A&M University Press, 2000.
- PORTER, Roger B. **Presidential decision making**. New York: Cambridge University Press, 1980.
- POWER, Timothy J.; ZUCCO, Cesar. Elite Preferences in a Consolidating Democracy: The Brazilian Legislative Surveys, 1990—2009. **Latin American Politics and Society**, v. 54, n. 4, p. 1–27, 2012.
- QUERUBÍN, Cristina; DORADO, Diego. “El funcionamiento del Alto Gobierno en Colombia”, en Fortalecimiento del Alto Gobierno para el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas. Informes nacionales: Uruguay y Colombia, VV. AA., Caracas, CLAD, 2013.
- RAMIL, María de los Angeles Fernández; URRUTIA, Eugenia Rivera. **La trastienda del gobierno: el eslabón perdido en la modernización del Estado chileno**. Catalonia, 2012.
- RODRIGUES, Rodrigo Bordalo. **Os órgãos colegiados no direito administrativo brasileiro**. 1ª edição. Saraiva Jur, 2017.
- ROJAS, Andrés Serra. **Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia**. 13a ed, Editorial Porrúa, 1985.

- ROSALES Plaza, Felipe; José Viacava GATICA. Adiós Dulce Hogar: El Centro de Gobierno En Chile. **Revista de Ciencia Política**, vol. 50, no. 2, Jan. 2012.
- ROSALES, Felipe. “El diseño del Centro de Gobierno Latinoamericano: un análisis comparado del rol de la presidencia.” **Revista Estudios de Políticas Públicas**, vol. 1, no. 1, 2015, pp. 77–99.
- RUDALEVIGE, Andrew. **Managing the President’s Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation**. New Jersey: Princeton University Press, 2002.
- RUDALEVIGE, Andrew. The Structure of Leadership: Presidents, Hierarchies, and Information Flow. **Presidential Studies Quarterly**, vol. 35, no. 2, 2005.
- RUDALEVIGE, Andrew. “Therefore, Get Wisdom”: What Should the President Know, and How Can He Know It?, **Governance**, v. 22, n. 2, p. 177–187, 2009.
- SAIEGH, Sebastián M. Using Joint Scaling Methods to Study Ideology and Representation: Evidence from Latin America. **Political Analysis**, v. 23, n. 3, p. 363–384, 2015.
- SÁNCHEZ, Óscar M. G. Guía Práctica de las Entidades sin Ánimo de Lucro y del Sector Solidario. Cámara de Comercio de Bogotá, 2014.
- SANTIAGO, Afonso. Las tres generaciones de DNU (1983-2018). **Revista Argentina de Teoría Jurídica (RATJ)**, volumen 20, número 2, 2019.
- SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados**. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- SCARTASCINI, Carlos G., et al., editors. **How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking**. Inter-American Development Bank [u.a.], 2010.
- SEAWRIGHT, Jason. **Multi-Method Social Science: Combining Qualitative and Quantitative Tools**. Cambridge University Press, 2016.
- SIAVELIS, Peter M. «Exaggerated presidentialism and moderate presidents: executive-legislative relations. In: Scott Morgenstern, Scott y Benito Nacif, Benito (Editores), **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 321-362, 2002.
- SIAVELIS, Peter M. Cabinets and Informal Advisory Networks in Multiparty Presidential Systems: Informal Advisory Networks. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n. 3, p. 569–591, 2016.
- SIAVELIS, Peter M. The Fault Lines of Coalitional Presidentialism: Cabinets, Quotas, Iron Circles and the Second Floor in Chile. Paper prepared for the 23rd World Congress of the International Political Science Association, Montreal, Canada, July 19-24th, 2014.
- SIAVELIS, Peter M., SEHNBRUCH, Kirsten, BAROZET, Emmanuelle, ULLOA, Valentina. “Public Appointments as Informal Institutions: Lessons from the Cuoteo in Chile, 1990-2018.” **Revista de Ciencia Política (Santiago)** 42, no. 3 (2022): 537–63.
- SIAVELIS, Peter. **The President and Congress in Post-Authoritarian Chile**. University Park, A: Pennsylvania State University Press, 2000.
- SILVA, Juan Guillermo Vieira; CASTRO, Jeraldine Alicia del Cid. The Colombian Political Agendas Project: analysing presidential attention during the administrations of Uribe and Santos (2002-2018). **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1565–1587, 2020.
- SIMON, Herbert Alexander. **The New Science of Management Decision**. Revised edition, Prentice Hall, 1977.
- SOLA-MORALES, Salomé; GARRIDO, Nicole Alejandra Campos. “Discurso estatal chileno en la protección de los derechos de niños(as) y jóvenes.” **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud** 17, no. 1, 2019: 105–24.
- STAAB, Silke. “Opportunities and Constraints on Gender-Egalitarian Policy Change: Michelle Bachelet’s Social Protection Agenda (2006–2010).” In: **Gender, Institutions, and**

- Change in Bachelet's Chile**, edited by Georgina Waylen, 121–46. *Studies of the Americas*. New York: Palgrave Macmillan US, 2016. https://doi.org/10.1057/9781137501981_6.
- STEIN, Janice G. Alexander George as Architect, Engineer and Community-BUILDER. In: Caldwell, Dan, editor. **Alexander L. George: A Pioneer in Political and Social Sciences: With a Foreword by Dan Caldwell**. Springer International Publishing, 2019.
- STINCHCOMBE, Arthur. **Creating Efficient Industrial Administrations**. New York: Academic Press, 1974.
- STOKES, Susan Carol. **Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America**. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2001.
- TAROUÇO, Gabriela; MADEIRA, Rafael; VIEIRA, Soraia. Manifestos and ideology: methodological issues and applications to Latin America. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 37, p. e248474, 2022.
- The Role of the Center of Government: A Literature Review | Publications. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Role-of-the-Center-of-Government-A-Literature-Review.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2022.
- THIES, Michael F. Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments. **American Journal of Political Science** 45 (July): 580–98, 2001.
- TUMELERO, Aglaé Isadora. **Como os presidentes se informam? A Estratégia Presidencial de Assessoramento no Brasil (1990-2017)**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2019.
- TUMELERO, Aglaé. “¿A quién escucha Bolsonaro en contexto de emergencia? Construyendo un marco analítico para el estudio de las redes informales de asesoría presidencial durante la pandemia de Covid-19 en Brasil.” **Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política** 12, no. 1 (August 27, 2021): 219–53.
- URRUTIA, Eugenia Rivera. El Centro De Gobierno en las dos Administraciones de la presidenta Bachelet. Conferência: Apresentação preparada para o XXI Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e a Administração Pública Painel (053) O centro de governo e a condução governamental: O que aprendemos? Novembro de 2016.
- VEGA FERNÁNDEZ, Humberto. **En vez de la injusticia**. Santiago: Random House Mondadori, 2007.
- VELÁZQUEZ, Rodrigo V. L., ed. **Supervisión Legislativa en América Latina**. Primera edición. Sección de Obras de Política y Derecho. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018.
- VIEIRA, Marcelo. Composição do Gabinete e a Criação de Burocracias Públicas Centralizadas na Presidência da República no Brasil. **Dados**, v. 60, p. 111–144, 2017.
- VOIGT, Stefan. “How (Not) to Measure Institutions.” **Journal of Institutional Economics**, vol. 9, no. 1, 2013, pp. 1–26.
- VOLKENS, Andrea; BURST, Tobias; KRAUSE, Werner; *et al.* Manifesto Project Dataset. 2021.
- WAISSBLUTH, Mario; INOSTROZA, José. **La reforma del Estado en Chile 1990-2005 - de la confrontación al consenso**. 2006.
- WALCOTT, Charles E., HULT, Karen. “White House Structure and Decision Making: Elaborating the Standard Model.” **Presidential Studies Quarterly**, vol. 35, no. 2, 2005.
- WALCOTT, Charles E., HULT, Karen. **Governing the White House: From Hoover through LBJ**. Pp. ix, 372. Lawrence: University Press of Kansas, 1995.
- WHITTINGHAM, Maria Victoria. Colombia: Public Administration in the Midst of Uncertainty. In: Peters, B. Guy, Carlos R. Alba, and Conrado Ramos, eds. **The Emerald**

- Handbook of Public Administration in Latin America.** First edition. Emerald Handbooks. Bingley, UK: Emerald Publishing, 2021.
- WIEDEMANN, Gregor. Proportional Classification Revisited: Automatic Content Analysis of Political Manifestos Using Active Learning. **Social Science Computer Review**, v. 37, n. 2, p. 135–159, 2019.
- WIESEHOMER, Nina; BENOIT, Kenneth. Presidents, Parties, and Policy Competition. **The Journal of Politics**, v. 71, n. 4, p. 1435–1447, 2009.
- WIESEHOMER, Nina; SINGER, Matthew; RUTH-LOVELL, Saskia. Political Representation, Executives, and Political Parties Survey: Data from Expert Surveys in 18 Latin American Countries, 2018-2019. PREPPS Latam V1. 2019.
- WITHERSPOON, Patricia D. **Within these walls: A study of communication between presidents and their senior staffs.** Westport, CT: Praeger, 1991.
- ZUCCO JR., Cesar; LAUDERDALE, Benjamin E. Distinguishing Between Influences on Brazilian Legislative Behavior: Brazilian Legislative Behavior. **Legislative Studies Quarterly**, v. 36, n. 3, p. 363–396, 2011.
- ZUVANIC, Laura; IACOVIELLO, Mercedes; GUSTA, Ana Laura R. The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America. In: Scartascini, Carlos G., et al., editors. **How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking.** Inter-American Development Bank, 2010.

APÊNDICE

APÊNDICE A - Livro de códigos da Base de Dados da Composição das UAPs

country	Name of the country <i>Response:</i> text
president	Name of the president who issued the decree <i>Response:</i> text
presparty	Party of the president who issued the decree <i>Response:</i> text
advisory_name	Advisory Arrangement Name <i>Response:</i> text
ano_advisory	<i>Question:</i> When was the advisory arrangement created? The date is entered as follows: Ano
member_name	<i>Question:</i> What is the name of the members appointed to integrate the advisory arrangements? <i>Response:</i> text.
member_function	<i>Question:</i> What is the role assigned to the member in the arrangement? <i>Response:</i> text.
inst_filiation	<i>Question:</i> What is the institutional affiliation of the members appointed to the advisory arrangements? <i>Response:</i> text.

APÊNDICE B - Livro de códigos da Base de Dados dos Atos Administrativos

Presidenciais

advisoryID	Advisory arrangement identifier code (primary key). <i>Response:</i> text <i>Clarification:</i> the letters indicate the country, and the numbers indicate the row of the dataset.
country	Name of the country <i>Response:</i> text
president	Name of the president who issued the decree. <i>Response:</i> text
presparty	Party of the president who issued the decree. <i>Response:</i> text
advisoryname	Advisory Arrangement Name <i>Response:</i> text
macroarea	<i>Question:</i> Which is the macro policy area domain(s) highlighted by the advisory arrangement? <i>Clarification:</i> based on Brazilian and Colombian Policy Agendas Project Codebook. <i>Response:</i> text
microarea	<i>Question:</i> Which is the micro policy area domain(s) highlighted by the advisory arrangement? <i>Clarification:</i> based on Brazilian and Colombian Policy Agendas Project Codebook
advisorydatecreated	<i>Question:</i> When was the advisory arrangement created? The date is entered as follows: Month/Day/Ano
advisoryduration	<i>Question:</i> Does the creation decree provide for the duration of the committee? <i>Response:</i> text
advisorydatefinish	<i>Question:</i> When was the advisory arrangement finished? The date is entered as follows: Month/Day/Ano
duration	<i>Question:</i> What is the duration of the advisory arrangement provided for in its normative act of creation? <i>Response:</i> number (months)
advisorydecree	<i>Question:</i> Name and number of the decree that creates the advisory arrangements (i.e., Decreto 000/1990; Decreto 21 de 06/2001) <i>Response:</i> text
advisorydecreeurl	Decree Link <i>Response:</i> text

function	<i>Question:</i> What is the content of the article that defines the functions of the advisory arrangement? <i>Response:</i> text
members	<i>Question:</i> How many members were assigned to make up the arrangement? <i>Response:</i> numeric
infoinput	<i>Question:</i> What are the types of informational inputs produced by advisory arrangements? <i>Response:</i> text
infoinputdeadline	<i>Question:</i> What is the deadline for producing the informational inputs? <i>Response:</i> number (days).
dependency	<i>Question:</i> What is the body responsible for providing the necessary administrative support for the proper functioning of the advisory arrangement? <i>Response:</i> text

APÊNDICE C – Fontes de dados primários

País	Fonte	Período
Argentina	• SAIJ - Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ) • InfoLEG- Información Legislativa y Documental • https://www.argentina.gob.ar/normativa	1994-2016
Brasil	• Pesquisa Legislação da Presidência da República (presidencia.gov.br)	1988-2016
Chile	• Ley Chile - Biblioteca del Congreso Nacional (bcn.cl)	1990-2016
Colômbia	• Normas (suin-juriscol.gov.co)	1991-2016
México	• Diario Oficial de la Federación 	1988-2016
Uruguai	• Consulta Banco de Datos (impo.com.uy)	1990-2016

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

APÊNDICE D – Tipo de governo por país, ano e presidente

País	Ano	Governo	Partido do Presidente	Tipo de Gabinete	Partidos da coalizão
Brasil	1990	Fernando Collor	PRN	Multipartidário	PRN, PFL
	1991		PRN	Multipartidário	PRN, PFL, PDS
	1992		PRN	Multipartidário	PRN, PFL, PDS, PTB, PL
	1993	Itamar Franco	PMDB	Multipartidário	PFL, PTB, PMDB, PSDB, PSB
	1994		PMDB	Multipartidário	PFL, PTB, PMDB, PSDB, PP
	1995	FHC I	PSDB	Multipartidário	PMDB, PFL, PSDB, PTB
	1996		PSDB	Multipartidário	PMDB, PFL, PSDB, PTB, PPB
	1997		PSDB	Multipartidário	PFL, PMDB, PPB, PSDB, PTB
	1998		PSDB	Multipartidário	PFL, PMDB, PPB, PSDB, PTB
	1999	FHC II	PSDB	Multipartidário	PFL, PMDB, PPB, PSDB
	2000		PSDB	Multipartidário	PFL, PMDB, PPB, PSDB
	2001		PSDB	Multipartidário	PFL, PMDB, PPB, PSDB
	2002		PSDB	Multipartidário	PFL, PPB, PSDB
	2003	Lula I	PT	Multipartidário	PL, PPS, PSB, PT, PV
	2004		PT	Multipartidário	PL, PMDB, PPS, PSB, PT, PV
	2005		PT	Multipartidário	PL, PMDB, PSB, PT, PV
	2006		PT	Multipartidário	PCdoB, PL, PMDB, PPB, PSB, PT, PV
	2007	Lula II	PT	Multipartidário	PCdoB, PDT, PMDB, PPB, PRB, PSB, PT, PV
	2008		PT	Multipartidário	PCdoB, PDT, PMDB, PPB, PRB, PSB, PT, PTB, PV
	2009		PT	Multipartidário	PCdoB, PDT, PMDB, PPB, PRB, PSB, PT, PTV, PV
	2010		PT	Multipartidário	PCdoB, PDT, PMDB, PPB, PR, PL, PRB, PSB, PT, PTB, PV
	2011	Dilma I	PT	Multipartidário	PCdoB, PDT, PMDB, PPB, PRB, PSB, PT
	2012		PT	Multipartidário	PDdoB, PDT, PMDB, PPB, PR, PL, PSB, PT
	2013		PT	Multipartidário	PCdoB, PDT, PMDB, PPB, PR, PL, PRB, PSB, PT, PTB, PV
	2014		PT	Multipartidário	PCdoB, PDT, PMDB, PPB, PR, PL, PRB, PSD, PT
	2015	Dilma II	PT	Multipartidário	PCdoB, PDT, PMDB, PPB, PR, PL, PSC, PSD, PT, PTB
	2016		PT	Multipartidário	PCdoB, PDT, PMDB, PPB, PR, PL, PSC, PSD, PT, PTB
País	Ano	Governo	Partido do Presidente	Tipo de Gabinete	Partidos da coalizão

Argentina	1994	Menem II	PJ	Multipartidário	PJ, MID
	1995		PJ	Multipartidário	PJ, MID
	1996		PJ	Multipartidário	PJ, MID
	1997		PJ	Unipartidário	PJ
	1998		PJ	Unipartidário	PJ
	1999	Fernando De la Rúa	UCR	Unipartidário	PJ
	2000		UCR	Unipartidário	UCR
	2001		UCR	Multipartidário	AR, UCR
	2002	Eduardo Duhalde	PJ	Multipartidário	PJ, UCR
	2003		PJ	Unipartidário	PJ
	2004	Néstor Kirchner	PJ	Unipartidário	PJ
	2005		PJ	Unipartidário	PJ
	2006		PJ	Unipartidário	PJ
	2007	Cristina Kirchner I	PJ	Unipartidário	PJ
	2008		PJ	Multipartidário	PJ, UCR
	2009		PJ	Multipartidário	PJ, UCR
	2010		PJ	Multipartidário	PJ, UCR, UCEDE
	2010	Cristina Kirchner II	PJ	Multipartidário	PJ, UCR, UCD, KOLINA
	2011		PJ	Multipartidário	PJ, UCR, UCD, KOLINA
	2012		PJ	Multipartidário	PJ, UCD, KOLINA
	2013		PJ	Multipartidário	PJ, UCD, KOLINA
	2014		PJ	Multipartidário	PJ, UCD, Nuevo Encuentro, KOLINA
	2015		PJ	Multipartidário	PJ, UCD, Nuevo Encuentro, KOLINA
	2015	Mauricio Macri	PRO	Multipartidário	PRO, UCR
	2016		PRO	Multipartidário	PRO, UCR
País	Ano	Governo	Partido do Presidente	Tipo de Gabinete	Partidos da coalizão
Chile	1990	Patricio Aylwin	PDC	Multipartidário	PAC, PDC, PPD, PR, PS
	1991		PDC	Multipartidário	PAC, PDC, PPD, PR, PS
	1992		PDC	Multipartidário	PAC, PDC, PPD, PR, PS
	1993		PDC	Multipartidário	PAC, PDC, PPD, PR, PS
	1994		PDC	Multipartidário	PAC, PDC, PPD, PR, PS
	1995	Eduardo Frei	PDC	Multipartidário	PDC, PPD, PR, PS
	1996		PDC	Multipartidário	PDC, PPD, PR, PS
	1997		PDC	Multipartidário	PDC, PPD, PR, PS
	1998		PDC	Multipartidário	PDC, PPD, PS
	1999		PDC	Multipartidário	PDC, PPD, PS
	2000		PDC	Multipartidário	PDC, PPD, PS
	2001		PPD	Multipartidário	PDC, PPD, PR, PS
	2002		PPD	Multipartidário	PDC, PPD, PR, PS

	2003	Ricardo Lagos	PPD	Multipartidário	PDC, PPD, PR, PS
	2004		PPD	Multipartidário	PDC, PPD, PR, PS
	2005		PPD	Multipartidário	PDC, PPD, PR, PS
	2006	Bachelet I	PS	Multipartidário	PDC, PPD, PR, PS
	2007		PS	Multipartidário	PDC, PPD, PR, PS
	2008		PS	Multipartidário	PDC, PPD, PR, PS
	2009		PS	Multipartidário	PDC, PPD, PR, PS
	2010		PS	Multipartidário	PDC, PPD, PR, PS
	2010	Piñera I	RN	Multipartidário	RN, UDI
	2011		RN	Multipartidário	RN, UDI
	2012		RN	Multipartidário	RN, UDI
	2013		RN	Multipartidário	RN, UDI
	2014		RN	Multipartidário	RN, UDI
	2014	Bachelet II	PS	Multipartidário	IC, MAS, PC, PDC, PPD, PR, PS
	2015		PS	Multipartidário	IC, MAS, PC, PDC, PPD, PR, PS
	2016		PS	Multipartidário	IC, MAS, PC, PDC, PPD, PR, PS
País	Ano	Governo	Partido do Presidente	Tipo de Gabinete	Partidos da coalizão
Colômbia	1991	Cesar Gaviria	PLC	Multipartidário	DA M-19, PLC, PCC, PN, PC
	1992		PLC	Multipartidário	DA M-19, PLC, PCC, PN, PC
	1993		PLC	Multipartidário	PLC, PCC, PN, PC
	1994	Ernesto Samper	PLC	Multipartidário	PLC, PCC, PN, PC
	1995		PLC	Multipartidário	PC, PCC, PLC, PN, UC
	1996		PLC	Multipartidário	PC, PCC, PLC, PN, UC
	1997		PLC	Multipartidário	PC, PCC, PLC, PN
	1998	Andrés Pastrana	PCC	Multipartidário	DA M-19, PLC, PCC, PN, PC
	1999		PCC	Multipartidário	CR, PC, PCC, PLC, PN
	2000		PCC	Multipartidário	CR, PC, PCC, PLC, PN
	2001		PCC	Multipartidário	PC, PCC, PLC, PN
	2002	Álvaro Uribe I	Partido de la U	Multipartidário	PC, PCC, PLC, PN
	2003		Partido de la U	Multipartidário	PC, PCC, PLC, PVO
	2004		Partido de la U	Multipartidário	PC, PCC, PLC
	2005		Partido de la U	Multipartidário	PCC, PLC, Partido de la U
	2006	Álvaro Uribe II	Partido de la U	Multipartidário	PCC, PLC, Partido de la U
	2007		Partido de la U	Multipartidário	PCC, PLC, Partido de la U
	2008		Partido de la U	Multipartidário	PCC, PLC, Partido de la U
	2009		Partido de la U	Multipartidário	PCC, PLC, Partido de la U
	2010	Juan Manuel Santos I	Partido de la U	Multipartidário	PCC, PLC, Partido de la U
	2011		Partido de la U	Multipartidário	PCC, PLC, Partido de la U, CR
	2012		Partido de la U	Multipartidário	PCC, PLC, Partido de la U, CR
	2013		Partido de la U	Multipartidário	PCC, PLC, Partido de la U, CR
	2014		Partido de la U	Multipartidário	PCC, PLC, Partido de la U, CR

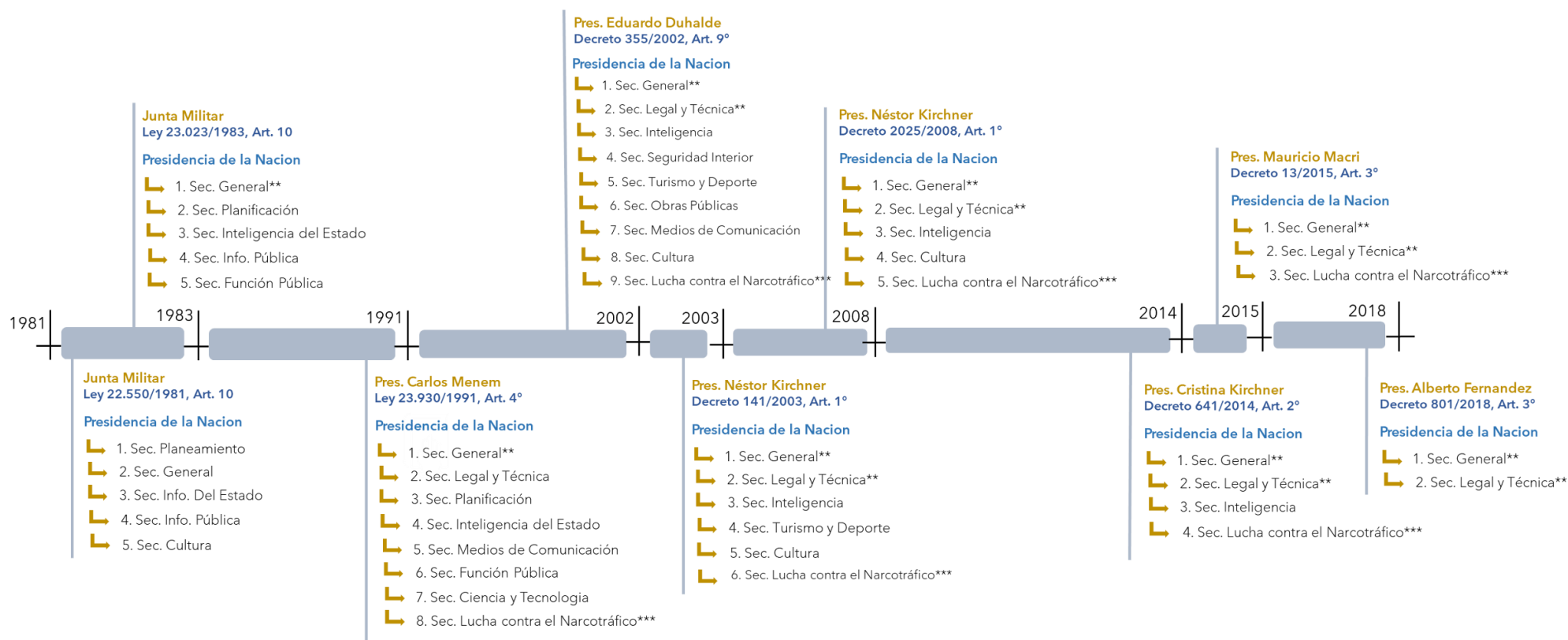
	2015	Juan Manuel Santos II	Partido de la U	Multipartidário	PCC, PLC, Partido de la U, CR, AV
	2016	Juan Manuel Santos II	Partido de la U	Multipartidário	AV, CR, MSN, Partido de la U, PCC, PDA, PLC
País	Ano	Governo	Partido do Presidente	Tipo de Gabinete	Partidos da coalizão
México	1988	Salinas de Gortari	PRI	Unipartidário	PRI
	1989		PRI	Unipartidário	PRI
	1990		PRI	Unipartidário	PRI
	1991		PRI	Unipartidário	PRI
	1992		PRI	Unipartidário	PRI
	1993		PRI	Unipartidário	PRI
	1994	Ernesto Zedillo	PRI	Unipartidário	PRI
	1995		PRI	Multipartidário	PRI, PAN
	1996		PRI	Multipartidário	PRI, PAN
	1997		PRI	Unipartidário	PRI
	1998		PRI	Multipartidário	PRI, PRD
	1999		PRI	Unipartidário	PRI
	2000	Vicente Fox	PAN	Unipartidário	PRI
	2001		PAN	Multipartidário	PRI, PAN, PRD, PVEM
	2002		PAN	Multipartidário	PRI, PAN, PRD, PVEM
	2003		PAN	Multipartidário	PRI, PAN, PRD, PVEM
	2004		PAN	Multipartidário	PRI, PAN, PRD
	2005		PAN	Multipartidário	PRI, PAN
	2006		PAN	Multipartidário	PRI, PAN
	2007	Felipe Calderón	PAN	Multipartidário	PRI, PAN
	2008		PAN	Multipartidário	PRI, PAN
	2009		PAN	Multipartidário	PRI, PAN
	2010		PAN	Multipartidário	PRI, PAN
	2011		PAN	Multipartidário	PRI, PAN
	2012		PAN	Multipartidário	PRI, PAN
	2013	Enrique Peña Nieto	PRI	Multipartidário	PRI, PVEM
	2014		PRI	Multipartidário	PRI, PVEM
	2015		PRI	Multipartidário	PRI, PVEM
	2016		PRI	Multipartidário	PRI, PVEM
País	Ano	Governo	Partido do Presidente	Tipo de Gabinete	Partidos da coalizão
	1990	Luis Alberto Lacalle	PN	Multipartidário	PC, PN
	1991		PN	Multipartidário	PC, PN
	1992		PN	Multipartidário	PC, PN
	1993		PN	Multipartidário	PC, PN
	1994		PN	Multipartidário	PC, PN
	1995		PC	Multipartidário	PC, PN, UC

Uruguai	1996	Julio Sanguinetti	PC	Multipartidário	PC, PN, UC
	1997		PC	Multipartidário	PC, PN
	1998		PC	Multipartidário	PC, PN
	1999		PC	Multipartidário	PC, PN
	2000	Jorge Battle	PC	Multipartidário	PC, PN
	2001		PC	Multipartidário	PC, PN
	2002		PC	Multipartidário	PC, PN
	2003		PC	Unipartidário	PC
	2004		PC	Unipartidário	PC
	2005	Tabaré Vázquez I	PSU	Multipartidário	Frente Amplio
	2006		PSU	Multipartidário	Frente Amplio
	2007		PSU	Multipartidário	Frente Amplio
	2008		PSU	Multipartidário	Frente Amplio
	2009		PSU	Multipartidário	Frente Amplio
	2010	José Mujica	MPP	Multipartidário	Frente Amplio
	2011		MPP	Multipartidário	Frente Amplio
	2012		MPP	Multipartidário	Frente Amplio
	2013		MPP	Multipartidário	Frente Amplio
	2014		MPP	Multipartidário	Frente Amplio
	2015	Tabaré Vázquez II	PSU	Multipartidário	Frente Amplio
	2016		PSU	Multipartidário	Frente Amplio

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

APÊNDICE E - Evolução da organização político-administrativa da presidência

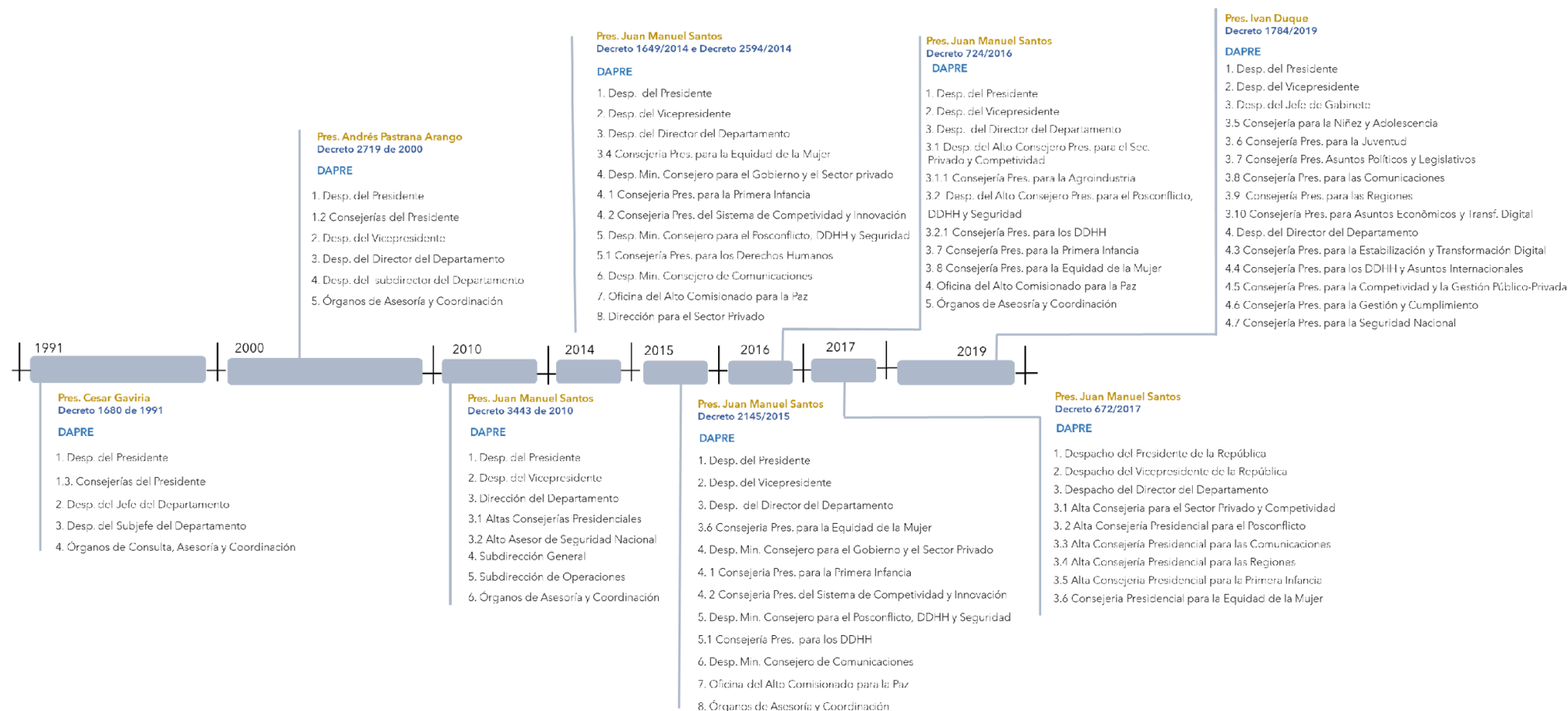
Evolução da organização político-administrativa da presidência na Argentina - 1981-2019



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

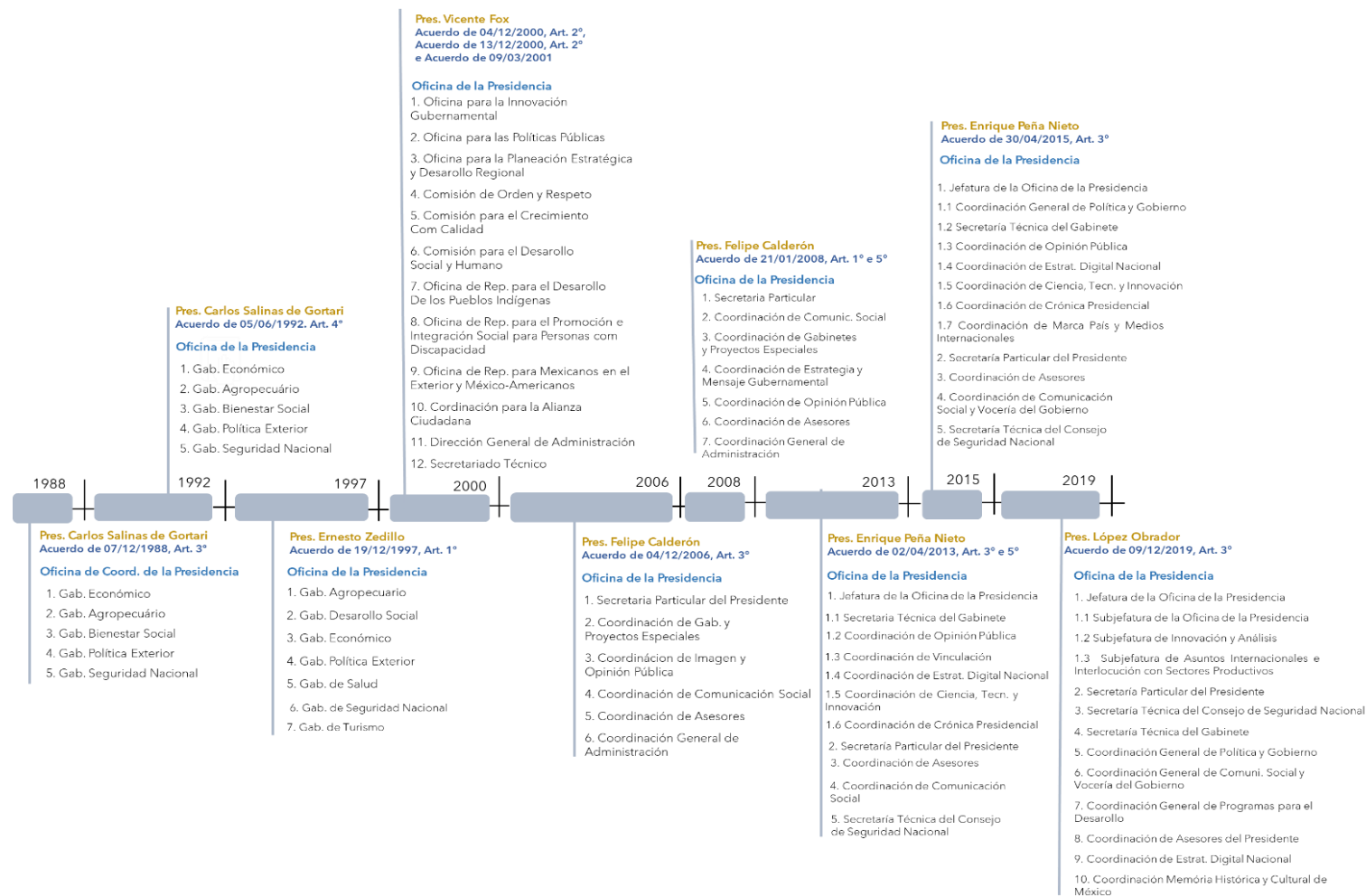
Nota: como pode ser visto, foi na administração de Eduardo Duhalde que a Presidência contou com maior quantidade de secretarias. Entre elas, a Secretaria Geral e a *Secretaria Legal y Técnico* têm *status* de ministério, como indica o duplo asterisco na Figura acima.

Evolução da organização político-administrativa da presidência na Colômbia - 1991-2019



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Evolução da organização político-administrativa da presidência no México - 1992-2019

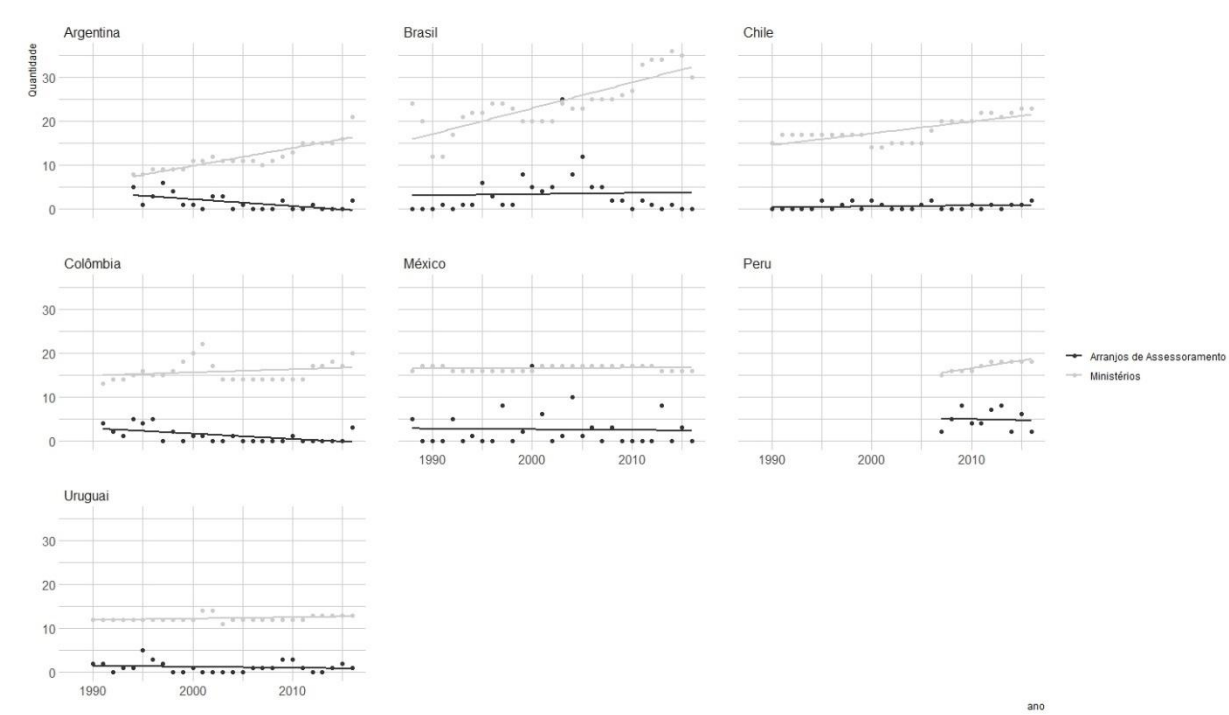


Fonte: Elaborado pela autora (2024).

APÊNDICE F - Livro de códigos da Base de Dados em Painel

country	Indica o nome do país.
year	Indica o ano de referência.
ministerio	Indica o nome do ministério no país e ano de referência.
advisory_dummy	Indica se foram ou não criadas unidades de assessoramento relacionados às áreas de políticas públicas do ministério no país e ano de referência.
dis_ideo_pres_min	Indica a distância entre as preferências do presidente e do ministro em relação à área de políticas públicas do ministério no ano e país de referência. É calculada a partir de subtração usando módulo.
const_ref_min	Indica o grau de constrangimentos produzidos pelo mecanismo de referenda ministerial, em uma escala de 0 a 4, sendo que 0 indica o menor grau de constrangimento constitucional e 4 o maior grau de constrangimento.
salience	Indica a saliência da área de políticas públicas do ministério para a agenda presidencial no país e ano de referência.
gov_effect	Reflete as percepções sobre a qualidade dos serviços públicos, a qualidade do serviço público civil e o grau de sua independência de pressões políticas, a qualidade da formulação e implementação de políticas e a credibilidade do compromisso do governo com tais políticas. Obs: Para todos os países não há dados para anos anteriores a 1996; também não há dados para os anos 1997, 1999 e 2001.
reg_quality	Reflete a percepção da capacidade do governo de formular e implementar políticas e regulamentações sólidas que permitam e promovam o desenvolvimento do setor privado. Obs: Em todos os países, não há dados para anos anteriores a 1996; também não há dados para os anos 1997, 1999 e 2001.
type_gov	Indica a quantidade de partidos no gabinete no país e ano de referência.
maj	Indica a fração de cadeiras controladas pelo partido do presidente na câmara baixa.

APÊNDICE F - Quantidade de ministérios vs. de unidades de assessoramento por país e ano – 1988-2016

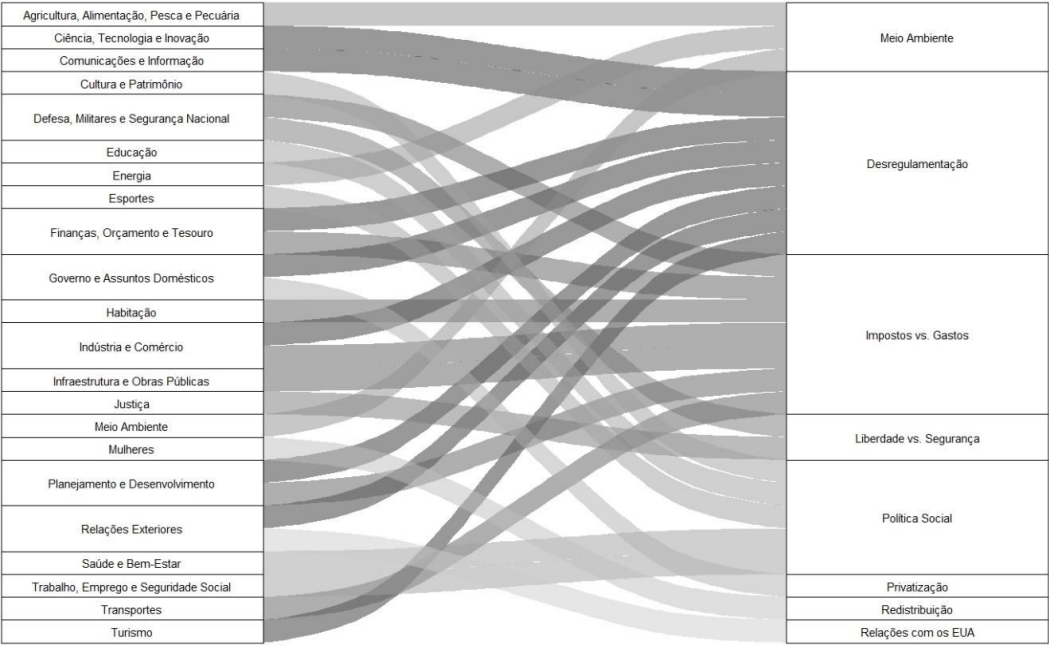


Fonte: Elaborado pela autora (2024).

**APÊNDICE G - Efeitos do número de ministérios sobre a quantidade de UAPS
centralizadas na presidência**

<i>Variável Dependente</i>	
Criação de Unidades de Assessoramento	
Ministérios	0.066 (0.047)
Observações	171
R ²	0.011
Adjusted R ²	0.005
Residual Std. Error	3.135 (df = 169)
F Statistic	1.936 (df = 1; 169)
<i>Nota:</i>	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

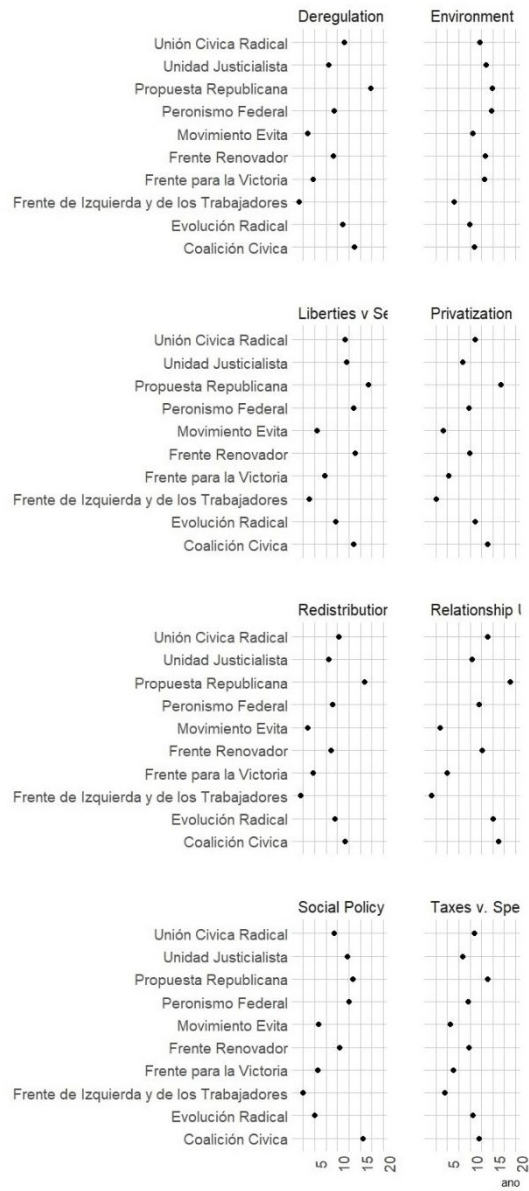
APÊNDICE H - Correspondência entre as áreas de políticas públicas dos ministérios e as dimensões do PREPPS Latam Project



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

APÊNDICE I – Posição dos partidos políticos por país e dimensão de políticas públicas

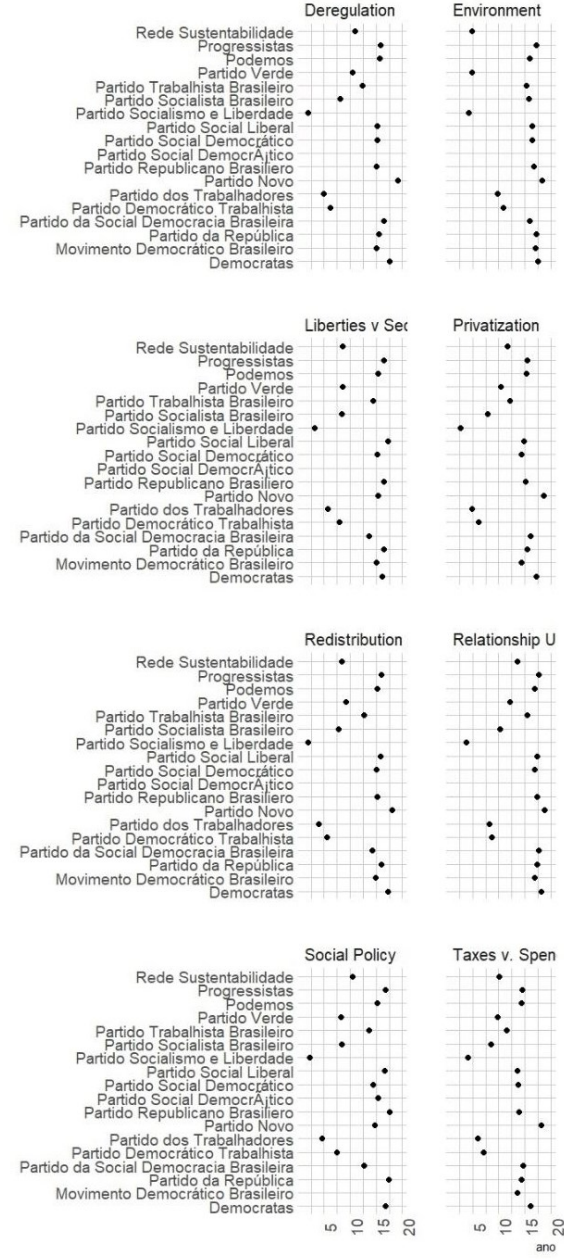
Posição dos partidos políticos argentinos por dimensão de políticas públicas



Fonte: Elaborado pela autora (2024). *PREPPS Latam Project* (2019).

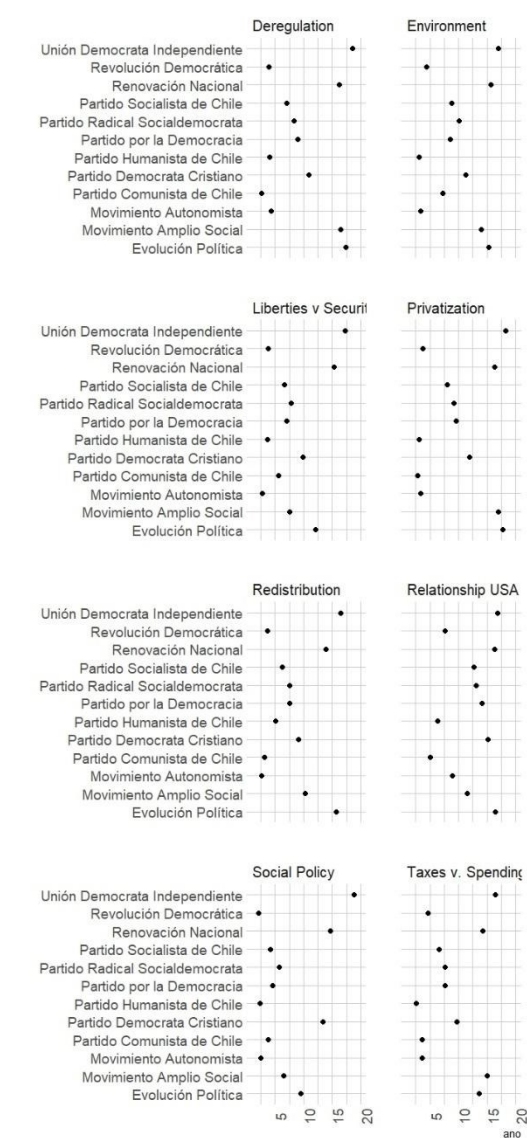
Nota: os pontos representam a posição de cada partido sobre a *policy dimension* no eixo esquerda-direita, sendo que 1 indica "esquerda" e 20 indica "direita".

Posição dos partidos políticos brasileiros por dimensão de políticas públicas



Fonte: Elaborado pela autora (2024). *PREPPS Latam Project* (2019).

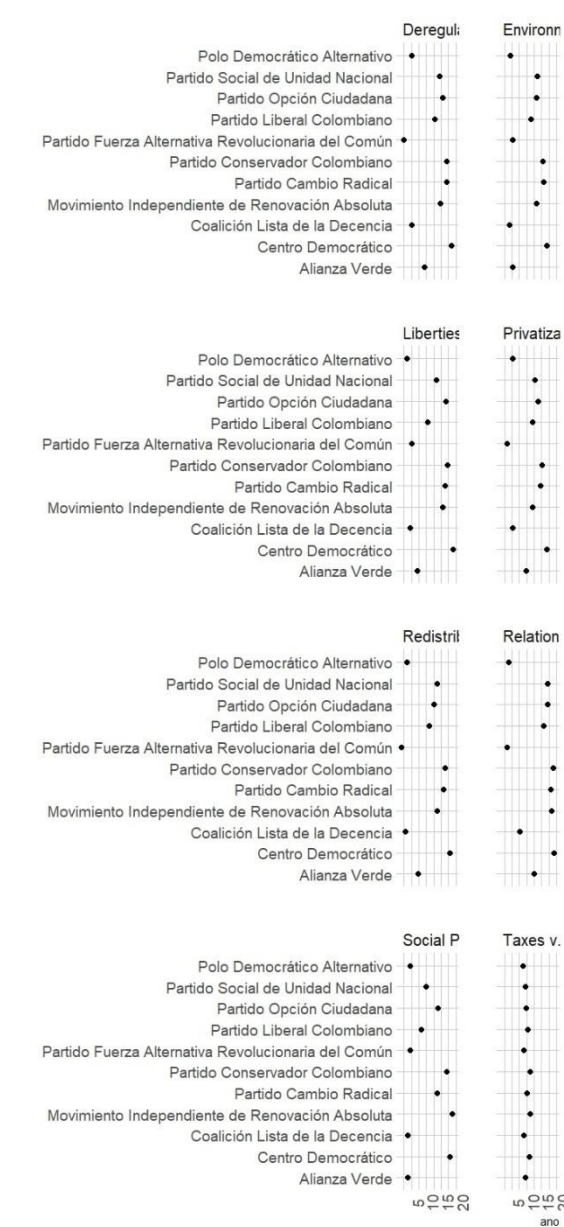
**Posição dos partidos políticos chilenos
por dimensão de políticas públicas**



Fonte: Elaborado pela autora (2024). *PREPPS Latam Project* (2019).

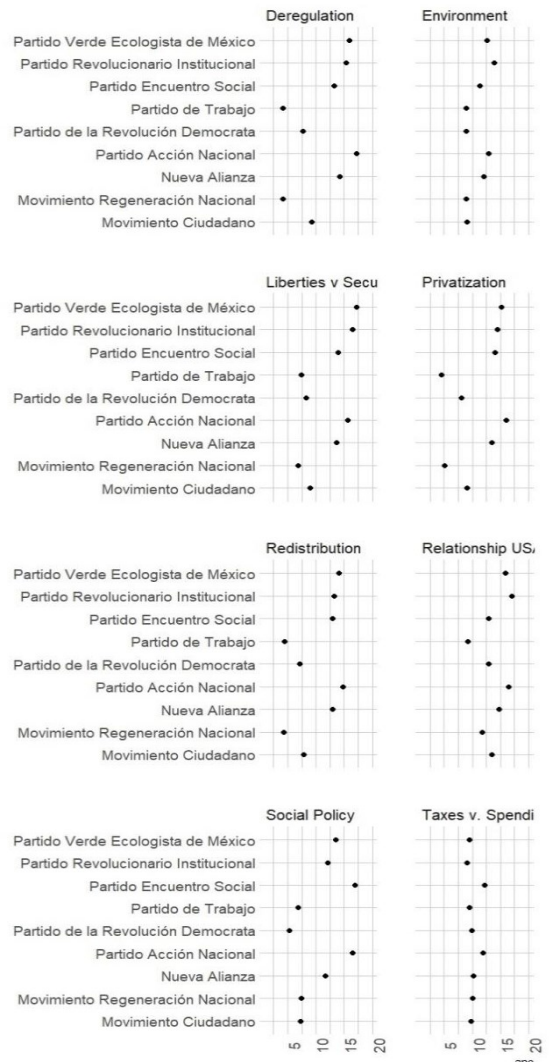
Nota: os pontos representam a posição de cada partido sobre a *policy dimension* no eixo esquerda-direita, sendo que 1 indica "esquerda" e 20 indica "direita".

**Posição dos partidos políticos colombianos
por dimensão de políticas públicas**



Fonte: Elaborado pela autora (2024). *PREPPS Latam Project* (2019).

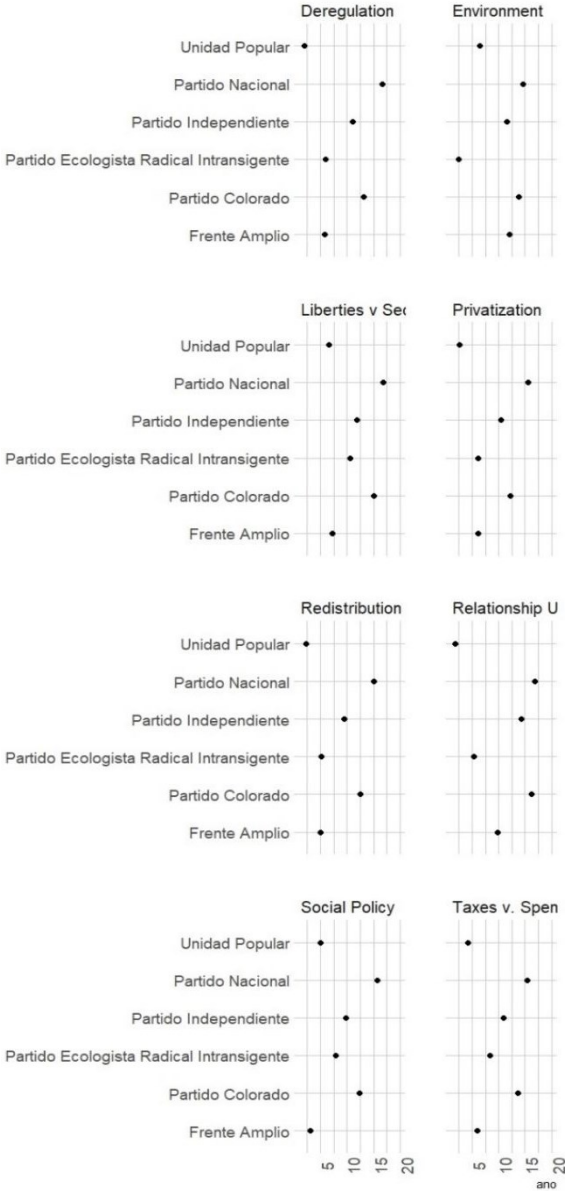
Posição dos partidos políticos mexicanos por dimensão de políticas públicas



Fonte: Elaborado pela autora (2024). *PREPPS Latam Project (2019)*.

Nota: os pontos representam a posição de cada partido sobre a *policy dimension* no eixo esquerda-direita, sendo que 1 indica "esquerda" e 20 indica "direita".

Posição dos partidos políticos uruguaios por dimensão de políticas públicas



Fonte: Elaborado pela autora (2024). *PREPPS Latam Project (2019)*.

APÊNDICE J - Dicionário de palavras das áreas de políticas públicas dos ministérios

1. DEFESA, MILITARES E SEGURANÇA NACIONAL

PT: política nacional de defesa, defesa nacional, estratégia nacional de defesa, conflito bélico, integridade territorial, soberania nacional, coesão e unidade nacionais, manutenção da paz, forças armadas, assuntos de defesa, logística de defesa, proteção das fronteiras, política de fronteiras, exercícios militares, operações conjuntas, ações humanitárias, serviço militar, indústria de defesa, missões de paz, ensino militar, segurança nacional, proteção e defesa do território, ajuda militar, cooperação internacional militar, inteligência militar, ABIN, espionagem internacional, marinha, aeronáutica, exército, armamento, venda de armas, posse de armas, controle de armas, equipamento bélico, carreira militar, guerras.

ES: policía, fuerzas armadas. alianzas militares, acuerdos de defensa, inteligencia, espionaje, fuerzas militares, capacidades militares, armas y suplementos bélicos, material bélico, control de armas, armamento, ayuda militar internacional, venta de armas, personal militar, veteranos de guerra, equipo militar, instalaciones militares, propiedades militares, construcción de edificios militares, reservistas, servicios de protección civil, colaboraciones entre los sectores de la defensa, civil, militar y fuerzas armadas, industria para la defensa, personal civil en la industria de la defensa, guerra, desorden público, abusos de las fuerzas militares, investigación y desarrollo en defensa, Malvinas.

2. SAÚDE E BEM-ESTAR SOCIAL

PT: políticas de saúde, política nacional de atenção básica, sistema único de saúde, SUS, sistema nacional de saúde, sistema público de saúde, planos de saúde, cuidados primários, atenção básica, indústria farmacêutica, medicamentos, farmácia popular, medicina, hospitais, postos de saúde, maternidades, saúde infantil, saúde mental, direito à saúde, acesso à saúde, programa saúde da família, mais médicos, ANIVISA, médicos, vacinas, vacinação, tabagismo, alcoolismo, saúde indígena, promoção da saúde.

ES: sistema nacional de salud, políticas de salud, asistencia sanitaria, sistema sanitario, sistema sanitario privado, sistema sanitario público, cuidados primarios, atención básica, industria farmacéutica, industria de medicamentos, laboratorios farmacéuticos, proveedores y aseguradoras de salud privada, personal sanitario, prevención de enfermedades, promoción de la salud, promoción y prevención en salud, protección de la salud, salud infantil, atención prenatal, salud mental, servicios de atención a largo plazo, hospitales, salud a domicilio, enfermos terminales, rehabilitación, precios, compra y venta de los medicamentos, medicinas, tabaquismo, alcoholismo, toxico dependencia, vacunación, vacunas, salud gratuita.

3. RELAÇÕES EXTERIORES

PT: relações internacionais, política externa, acordo de cooperação, acordo bilateral, acordo multilateral, acordos internacionais, acordo de paris, diplomacia, diplomatas, embaixada do Brasil, consulado do Brasil, ajuda financeira, organismos financeiros internacionais, FMI, banco mundial, OCDE, BRICS, MERCOSUL, UNASUL,

ONU, UNESCO, organização internacional do trabalho, justiça internacional, corte interamericana, tribunais internacionais, cooperação internacional, cooperação em ciência, tecnologia e inovação.

ES: cooperación internacional, acuerdos internacionales, integración regional, sistema financiero internacional, organizaciones intergubernamentales, derecho internacional, sistema financiero internacional, organizaciones internacionales, terrorismo internacional, diplomacia, embajadas, visas, pasaportes, delimitación de fronteras, gestión fronteriza conjunta, soberanía territorial, inmigración, refugiados, apátridas.

4. FINANÇAS, ORÇAMENTO E TESOIRO

PT: orçamento público, execução orçamentária, déficit público, dívida pública, orçamento nacional, projeções orçamentárias, cortes orçamentários, peça orçamentária anual, ciclo orçamentário, orçamento fiscal da união, transferências financeiras, lei orçamentária anual, lei de diretrizes orçamentárias, finanças públicas, banco central, tesouro nacional, títulos do tesouro, endividamento público, taxa de câmbio, contas da união, política fiscal, plano plurianual, orçamento anual, financiamento público, patrimônio público, gestão patrimonial, transparência pública, controle interno, auditoria pública, combate à corrupção, superávit orçamentário, déficit orçamentário, resoluções orçamentárias.

ES: finanzas públicas, hacienda, gastos públicos, ingresos públicos, gestión de los recursos públicos, presupuestos, presupuesto general de la nación, gasto presupuestado, financiamiento, administración de gastos, administración de ingresos, impuestos, presupuesto nacional, ejecución presupuestaria, déficit público, déficit primario, recaudación tributaria, boletín fiscal, cuentas públicas, rendición de cuentas públicas, endeudamiento público, ciclo presupuestario, balance de ejecución presupuestal, deuda pública, deuda pública externa, deuda local, endeudamiento externo, promoción de inversiones, transparencia fiscal, política fiscal, políticas tributarias, política tributaria, inversión pública, inversión privada, eficiencia en el gasto público, régimen tributario, rentas públicas, gestión económico-financiera, divisas extranjeras, créditos, inversiones extranjeras, cambio, divisas, delitos económicos, administración de los juegos de azar, tesorería de los bienes del estado, patrimonio fiscal, bienes nacionales.

5. AGRICULTURA, ALIMENTAÇÃO, PESCA E PECUÁRIA

PT: políticas de agricultura, pecuária, pesca, desenvolvimento rural, desenvolvimento agrícola, crédito rural, crédito agrícola, produtos agrícolas, política agrícola, linhas de financiamento agrário, linhas de financiamento pecuário, Pronaf, agricultura familiar, agronegócio, seguro agrícola, subsídio agrícola, sistemas agrícolas, zonas pesqueiras, proteção a pesca, aquicultura, produtos agrícolas, defesa agropecuária, extensão rural, estímulo à agropecuária, agronegócio, produtor rural, plano safra, pesquisa agropecuária, abastecimento, setores produtivos do agronegócio, cadeias produtivas agropecuárias, agroindústria.

ES: comercio agropecuario, subsidios al sector agropecuario, créditos al sector agropecuario, seguros para el sector agropecuario, seguros agrícolas, inspección de alimentos, regulación de los alimentos, investigación agropecuaria, promoción agropecuaria, enfermedades animales, control de plagas, condiciones sanitarias de los

animales de granja, pesca, caza, desarrollo rural, campesinos, adecuación de tierras, producción animal, cultivos, agroindustria, ordenamiento pesquero y acuícola, pesquería industrial, acuicultura de mediana y gran empresa, ecosistema, productivo de pesquería, ecosistema productivo de acuicultura.

6. EDUCAÇÃO

PT: políticas de educação, alfabetização, professores, estudantes, orçamento para educação, educação superior, ensino superior, PROUNI, REUNI, FIES, SISU, ENEM, FUNDEF, FUNDEB, Pronatec, institutos federais, bolsas de estudo, política de cotas, ensino básico, ensino fundamental, ensino médio, ensino especial, ensino profissionalizante, educação básica, educação fundamental, educação especial, educação profissional, educação de jovens e adultos, transporte escolar, avaliação do ensino, metas de aprendizagem, taxa de evasão escolar, construção de escolas, livros didáticos.

ES: educación superior, educación básica, educación secundaria, educación infantil educación para estudiantes desfavorecidos, educación vocacional, formación para el trabajo, educación especial, excelencia en la educación, investigación en educación, desarrollo en educación.

7. TRABALHO, EMPREGO E SEGURIDADE SOCIAL

PT: políticas de emprego e renda, sistema nacional de emprego, políticas de incentivo ao trabalho, trabalhadores, empregadores, mercado de trabalho, desemprego, trabalho, emprego e renda, trabalho formal, trabalho informal, trabalho decente, legislação trabalhista, CLT, proteção do trabalhador, segurança do trabalho, doenças ocupacionais, trabalho análogo à escravidão, trabalho escravo, seguro desemprego, previdência social, previdência privada, previdência complementar, décimo terceiro salário, licença maternidade, licença paternidade, auxílio maternidade, salário maternidade, INSS, FGTS, direitos trabalhistas, sindicatos, greve, fundo sindical, regulamentação sindical, salário mínimo, negociação trabalhista, negociação coletiva, primeiro emprego, emprego de jovens, postos de trabalho.

ES: condiciones laborales, protección de los trabajadores, seguridad de los trabajadores, desarrollo de la fuerza laboral, formación de la fuerza laboral, beneficios de los empleados, seguridad social, pensiones, relaciones laborales, sindicatos, asociaciones de trabajadores, política de empleo, negociación colectiva, mercado laboral, estándares laborales, empleo para jóvenes, trabajo infantil, permiso parental, permiso postnatal parental, cuidado de los hijos, trabajadores migrantes, trabajo agrícola.

8. MEIO AMBIENTE

PT: políticas de meio ambiente, políticas ambientais, política nacional do meio ambiente, política nacional dos recursos hídricos, política nacional de segurança hídrica, política nacional sobre mudança do clima, recursos naturais, proteção ambiental, desenvolvimento sustentável, gestão ambiental, controle ambiental, recursos hídricos, água potável, conservação dos mares e rios, resíduos sólidos, reciclagem, agrotóxicos, desmatamento, desertificação, poluição, aquecimento global, mudanças climáticas, mudança do clima, gases de efeito estufa, espécies em extinção, preservação do ecossistema, ibama, licenciamento ambiental, proteção de espécies, reserva

ambiental, código florestal, florestas, conservação do solo, áreas protegidas, unidades de conservação, patrimônio genético, manejo e uso sustentável, proteção da camada de ozônio, incêndios florestais, redd+, biodiversidade, ecossistemas costeiros e marinhos, biomas, queimadas, incêndios florestais, cadastro ambiental rural, recuperação da vegetação nativa, educação ambiental, saneamento ambiental.

ES: tratamiento del agua potable, distribución del agua potable, disposición de las basuras, disposición de residuos, regulación de residuos peligrosos y productos químicos tóxicos, tratamiento de residuos peligrosos y productos químicos tóxicos, eliminación de residuos peligrosos y productos químicos tóxicos, contaminación del aire, visual y sonora, calentamiento global, cambio climático, reciclaje, riesgos ambientales en interiores, protección de especies (fauna, flora) y bosques. bienestar y derechos de los animales, conservación del suelo, mares, ríos, playas, costas, ciénagas, humedales y manglares, investigación ambiental, desarrollo ambiental, poblaciones tradicionales, parques nacionales naturales, sitios de preservación, explotación de recursos naturales, recursos hídricos, gestión de los recursos hídricos.

9. ENERGIA

PT: recursos energéticos, sistema elétrico, recursos minerais, setor de energia elétrica, políticas de integração energética, eletricidade, energia elétrica, luz para todos, petróleo, biocombustível, gás natural, mineração, transformação mineral, matriz energética nacional, plano nacional de energia, transmissão de energia, distribuição de energia, matrizes energéticas estaduais, eficiência energética, hidrelétricas, rede elétrica, fontes energéticas, segurança energética, energia nuclear, energia atômica, usina nuclear, refinarias, petrobrás, pré-sal, etanol, carvão, minas de carvão, termoeletricas, energias renováveis, biodiesel, alternativas energéticas, energia eólica, energia solar, hidrogênio verde, biomassa, biogás.

ES: energía nuclear, electricidad, hidroeléctricas, gas, petróleo, minería, carbón, termoeletricas, etanol, energías renovables, alternativas energéticas, control y eficiencia energética, investigación en energía, desarrollo en energía, sector energético.

10. GOVERNO E ASSUNTOS DOMÉSTICOS

PT: relacionamento interinstitucional, relações intragovernamentais, federalismo, responsabilidades conjuntas, repasses federativos, governadores, prefeitos, descentralização fiscal, descentralização política, administração pública, administração fiscal, serviços públicos, eficiência dos serviços públicos, desburocratização, concursos públicos, servidores públicos, funcionalismo público, transparência na administração pública, privatizações, propriedades do estado, patrimônio do estado.

ES: administración pública, relaciones con provincias, relaciones municipales, desarrollo regional desarrollo local, gestión local, gestión provincial, autonomía territorial de los gobiernos provinciales y locales, fortalecimiento institucional de los gobiernos provinciales y locales, asistencia a todas las provincias, desarrollo productivo regional, desarrollo económico provincial, migraciones, políticas de migración, movimientos migratorios, políticas de desarrollo regional, provincial y local, política de descentralización, modernización del

estado, reforma administrativa, probidad administrativa, transparencia en la gestión, eficacia de la administración pública, prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley, política nacional de seguridad pública interior, programas de seguridad interior y orden público, seguridad ciudadana, seguridad interna de los ciudadanos, orden y la seguridad pública interna, prevención del delito, disuasión y represión del delito, convivencia ciudadana, orden público interno.

11. PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO

PT: desenvolvimento agrário, reforma agraria, desenvolvimento rural, desenvolvimento rural sustentável, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento agrícola, desenvolvimento urbano, mobilidade urbana, trânsito urbano, ordenamento do território urbano, políticas de desenvolvimento, ordenamento territorial, ordenamento do território, uso da terra, uso do solo, desenvolvimento social, saneamento básico, urbanização, desenvolvimento regional, proteção e defesa civil, defesa civil, política nacional de recursos hídricos, política nacional de segurança hídrica, gestão de recursos hídricos, regularização fundiária, acesso à terra, demarcação de terras, titulação de terras.

ES: ordenamiento del territorio, ordenamiento territorial, políticas de ordenamiento territorial, política territorial, desarrollo agrario, desarrollo urbano, reforma agraria, uso del suelo, gestión del suelo, desarrollo e inclusión social, acceso a servicios públicos universales, acceso a los servicios público, erradicar la pobreza extrema, erradicar la desnutrición infantil, planificación de los recursos, planificación, priorización de los recursos, planificación en base a metas, crecimiento sostenido de las ciudades.

12. COMUNICAÇÕES E INFORMAÇÃO

PT: sistema de comunicação, comunicações, satélites, telecomunicação, serviços de telefonia, telefonia fixa e móvel, internet, marco civil da internet, política nacional de telecomunicações, política nacional de radiodifusão, radiodifusão, serviços postais, serviços telefônicos, política nacional de comunicação, sistema brasileiro de televisão pública, televisão pública, infraestrutura de telecomunicações, tecnologia de comunicação, infraestrutura de telecomunicações, infraestrutura de rede, acesso à internet, universalização do acesso à internet.

ES: telecomunicaciones, medios de comunicaciones, desarrollo de las telecomunicaciones, radiodifusión, desarrollo tecnológico, cobertura universal de banda ancha, internet, infraestructura de telecomunicaciones, inclusión digital, transformación digital, políticas de telecomunicaciones, regulación de telecomunicaciones, servicios de telecomunicaciones, servicios de telefonía, servicios de internet, tecnología de información y comunicación, satélites, desarrollo satelital, bandas del espectro radioeléctrico, universalización de internet, servicios móviles, servicios postales

13. JUSTIÇA

PT: direitos humanos, direitos políticos, garantias constitucionais, acesso à justiça, prevenção e repressão a crimes, combate ao crime violento, combate ao crime organizado, indicadores de criminalidade, segurança pública, sistema único de segurança pública, sistema prisional, criminalidade juvenil, abuso sexual infantil, trabalho escravo,

trabalho infantil, tráfico de drogas, combate à pirataria, sistema penal, combate à corrupção, lavagem de dinheiro, tráfico de pessoas, refugiados, migração, questões migratórias, direitos do consumidor, recuperação de ativos, financiamento do terrorismo, cibersegurança, preconceito racial, discriminação racial, igualdade de gênero, igualdade racial, igualdade racial e étnica, violência contra mulheres, minorias, ações afirmativas, combate ao racismo.

ES: derechos humanos, derechos de las mujeres, igualdad racial, discriminación étnica, discriminación racial, discriminación por edad, discriminación por enfermedades o discapacidades, derechos de voto, participación y representación política, libertades individuales, derecho a la privacidad, acceso a la información gubernamental, acceso a la justicia, política criminal, violaciones a derechos humanos, asistencia para víctimas de delito, personas migrantes y refugiadas, migrantes y refugiados, víctimas de violencias asociadas al conflicto armado y al narcotráfico, resolución de conflictos, justicia transicional, sistema penitenciario, sistema carcelario, lucha contra la corrupción.

14. INFRAESTRUTURA E OBRAS PÚBLICAS

PT: infraestrutura de transportes, marinha mercante, vias navegáveis, instalações portuárias, serviços portuários, setor de portos, frota mercante nacional, infraestrutura aeroportuária, infraestrutura em transportes, infraestrutura aquaviária, infraestrutura aeronáutica, construção de portos, construção de aeroportos, concessão de ferrovias, PAC - programa de aceleração do crescimento, obras de habitação, obras de saneamento.

ES: obras públicas, infraestructura de transporte, construcción de viviendas, obras de saneamiento, provisión y gestión de obras, servicios de infraestructura, obras y servicios de infraestructura, obras de infraestructura, obras hídricas, obras viales, infraestructura de salud, infraestructura de cuidado, infraestructura universitaria, infraestructura patrimonial, obras para la restauración de bienes patrimoniales, obras para la preservación de bienes patrimoniales, cartera de obras, obras y proyectos de infraestructura.

15. TURISMO

PT: política nacional de desenvolvimento do turismo, turismo nacional, turismo sustentável, atividades turísticas, incentivo ao turismo, destinos turísticos, fundo geral de turismo, serviços turísticos, obras turísticas, cidades turísticas, promoção do turismo, investimentos no turismo, infraestrutura turística, competitividade no turismo, gestão turística.

ES: turismo, turistas, empresas turísticas, política nacional de turismo, industria del turismo, fomento del turismo, infraestructura turística, servicios turísticos, zonas turísticas, industria hotelera, actividad turística, recursos turísticos, turismo estudiantil, turismo social, calidad turística, organizaciones turísticas, promoción turística, desarrollo turístico.

16. ASSUNTOS ECONÔMICOS

PT: política económica, crecimiento econômico, desenvolvimento econômico, indicadores económicos, recessão, melhora da economia, plano económico, estado da economia, recuperação económica, efeitos da economia, macroeconomia, macroeconômica, microeconômica, taxa de desemprego, taxa de emprego, taxa de juros, inflação, taxa selic, índice de preço, reajuste de preço, estabilização de preços, controle de preços, política monetária, oferta de moeda, títulos públicos.

ES: economía nacional, economía global, política económica, políticas económicas, inflación, precios, tasas de interés, desempleo, política monetaria, control y estabilización de precios, generación de empleos, crecimiento económico, productividad de la economía, competitividad de la economía, competitividad global de la economía, progreso económico, políticas de fomento productivo, economía inclusiva, actividad económica, distribución del ingreso, generación de ingreso, macroeconómica, macroeconómico, desarrollo sostenido, capital humano.

17. CULTURA E PATRIMÔNIO

PT: política nacional de cultura, política nacional de cultura viva, políticas nacionais de cultura e arte, políticas públicas da cultura, políticas culturais, diversidade cultural, economia criativa, fomento cultural, incentivo à cultura, fundo nacional de cultura, patrimônio histórico e artístico, patrimônio cultural, setores culturais, iniciativas culturais, atividades culturais, acesso à cultura, interculturalidade, cultura digital, lei rouanet, trabalhadores da cultura, pontos de cultura, pontões de cultura, identidade cultural, cultura material, cultura imaterial.

ES: cultura, patrimonio cultural, identidad cultural, promoción cultural, interculturalidad, cultura y artes, servicios culturales, desarrollo cultural y patrimonial, reconocimiento cultural, derechos de los cultores y creadores, libertad de creación, memoria histórica, diversidad cultural, pluralidad cultural, interculturalidad, cultura de los pueblos, culturas territoriales, culturas tradicionales, patrimonio cultural material e inmaterial, infraestructura patrimonial, infraestructura cultural, política nacional de cultura, políticas culturales, investigación artística y cultural, industrias creativas, acceso universal a la cultura, creación artística y cultural.

18. TRANSPORTE

PT: política nacional de transportes, política nacional de trânsito, políticas de trânsito, transporte ferroviário, transporte rodoviário, transporte aquaviário, transporte marítimo e fluvial, transporte aeroviário, transporte intermodal e multimodal, investimento em transportes, outorgas rodoviárias, outorgas ferroviárias, ferrovias, portos e aeroportos, aviação civil, aeronáutica civil, sistema federal de viação, sistema de transportes, transporte de passageiros, transporte de cargas, transporte público.

ES: política nacional de transportes, transporte público y seguridad, construcción de vías, mantenimiento de vías, seguridad vial, aeropuertos, tráfico aéreo, transporte ferroviario, transporte de carga, ferrocarril, transporte marítimo, transporte fluvial, puertos, aeropuertos, empresas portuarias.

19. INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PT: política industrial, reestruturação industrial, desenvolvimento industrial, subsídios industriais, produtividade industrial, desempenho da industrial, aumento da capacidade produtiva industrial, política de tecnologia industrial, centros industriais, parques industriais.

ES: política industrial, política nacional de reindustrialización, reindustrialización, industria automotriz, industria de bienes, industria de servicios, industrias pesadas, comercio, actividad industrial, actividad empresarial, desarrollo productivo, desarrollo empresarial, competitividad, defensa comercial, comercio interior, fortalecimiento de las cadenas productivas, oferta de bienes y servicios con valor agregado.

20. HABITAÇÃO

PT: política nacional de habitação, política de habitação rural, política de habitação social, políticas de habitação, políticas públicas de habitação, acesso à moradia, programas habitacionais, minha casa, minha vida, financiamento imobiliário, crédito imobiliário, regulação imobiliária, habitação de idosos, acesso à casa própria, habitação popular, Programa Nacional de Habitação Rural, habitações em áreas rurais, déficit habitacional, acesso à moradia.

ES: vivienda urbana, desarrollo económico urbano, urbana, programas públicos de vivienda, programas de vivienda, vivienda para adultos mayores, vivienda para discapacitados, desarrollo territorial, conservación del patrimonio, patrimonio histórico.

21. CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

PT: política nacional de ciência e tecnologia, política nacional de biossegurança, política espacial, política nuclear, bens e serviços sensíveis, transformação digital, desenvolvimento da automação, desenvolvimento tecnológico, desenvolvimento científico, desenvolvimento científico e tecnológico, financiamento de pesquisa, pesquisas físicas, tecnologia da informação, tecnologia mineral, monitoramento e alertas de desastres naturais, ciência e tecnologia, pesquisas da Amazônia, pesquisas do Pantanal, pesquisas espaciais, astrofísica, meteorologia, climatologia, hidrologia.

ES: aeronáutica, ciencia y tecnología, tecnología, ciencia, innovación, cooperación científica, transferencia de ciencia y tecnología, investigación y desarrollo en ciencia y tecnología.

22. MULHERES

PT: plano nacional de políticas para mulheres, políticas para mulheres, direitos das mulheres, igualdade de gênero, discriminação contra mulheres, violência contra mulheres, misoginia, lei maria da penha, igualdade salarial, mulheres quilombolas, mulheres indígenas, paridade de gênero, equidade de gênero, trabalho doméstico, autonomia da mulher, divisão sexual do trabalho, feminicídio.

ES: mujer, mujeres, violencia de género, violencia contra la mujer, violencia basada en género, equidad de género, problemática de género, discriminación contra la mujer, derechos de las mujeres, brechas de género, desigualdades

entre hombres y mujeres, igualdad de derechos, autonomía de la mujer, autonomía económica de las mujeres, liderazgo femenino, liderazgo de mujeres, políticas de igualdad de género, acoso político contra la mujer, desaparición de mujeres y niñas.

23. COMÉRCIO EXTERIOR

PT: comércio exterior, política comercial, balanço comercial, saldo comercial, importação, exportação, acordos comerciais, incentivos comerciais, acordos bilaterais, preferências tarifárias, regimes aduaneiros, parceiros comerciais, negociações comerciais, defesa comercial, cultura exportadora, investimento internacional, investimento no exterior, taxa de importação, taxa de exportação, política cambial, taxas de câmbio.

ES: política de comercio exterior, políticas de comercio exterior, comercio exterior, tratados de comercio exterior, acuerdos de comercio exterior, exportaciones, promoción de las exportaciones, regulación de exportaciones, balanza comercial, productividad y competitividad, inversión extranjera, inversión en el exterior, importaciones, preferencias arancelarias, regulación para compras internacionales, cambio y divisas.

24. ESPORTES

PT: política nacional do esporte, políticas públicas de esporte, políticas de prática esportiva, indústria do esporte, esporte brasileiro, ensino do esporte, desporto educacional, infraestrutura esportiva, olimpíadas, copa do mundo, esportes de alto rendimento, esporte de base, esporte de alto desempenho, esporte amador, acesso ao esporte, direito ao esporte, direito ao esporte e lazer, eventos olímpicos, eventos paraolímpicos, educação física, financiamento de projetos esportivos, incentivo ao esporte, lei de incentivo ao esporte, atletas.

ES: educación física, olimpiadas, paralimpiadas, actividad física, cultura deportiva, instituciones deportivas, entidades deportivas, clubes de barrio, eventos deportivos, deporte, deporte de alto rendimiento, atletas, deportista, proyectos deportivos, juegos deportivos, deporte comunitario, competencias deportivas, práctica del deporte, programa deportivo, deporte y educación, formación del deportista, deportistas federados, continuidad educativa de los deportistas, práctica de la actividad física, deporte competitivo, juegos panamericanos, para panamericanos, infraestructura deportiva, promoción de la práctica de la actividad física, instalaciones deportivas.

**APÊNDICE K - Efeitos das variáveis de preditoras e de controle na decisão presidencial
de centralizar UAPs na presidência (1988-2016) - modelos de regressão logística com
dados em painel e efeitos fixos**

	<i>Variável dependente</i>					
	<i>Criação de UAPs na presidência</i>					
	(1) <i>Estimates</i>	(2) <i>Estimates</i>	(3) <i>Estimates</i>	(4) <i>Estimates</i>	(5) <i>Estimates</i>	(6) <i>Estimates</i>
<i>Distância de preferências</i>	-0.012 (0.027)	-0.031 (0.027)	-0.034 (0.028)	-0.029 (0.028)	-0.008 (0.035)	-0.018 (0.040)
<i>Referenda ministerial</i>		-0.587*** (0.129)	-0.602*** (0.129)	-0.511*** (0.137)	-0.884*** (0.205)	-0.899*** (0.207)
<i>Saliência</i>			1.695*** (0.603)	1.737*** (0.616)	2.203** (0.973)	2.258** (1.121)
<i>Margin of Majority</i>				2.186*** (0.534)	-0.600 (0.844)	-0.590 (0.843)
<i>Eficácia burocrática</i>					1.767* (0.921)	1.774* (0.922)
<i>Estruturas herdadas</i>					1.134*** (0.197)	1.133*** (0.197)
<i>Tipo de governo</i>					-0.288*** (0.067)	-0.290*** (0.067)
<i>Distância de preferências * Saliência</i>						-0.034 (0.357)
<i>Distância de preferências * Referenda</i>						0.019 (0.027)
<i>Ano1989</i>	-15.787 (383.773)	-15.789 (393.710)	-15.887 (388.912)	-15.750 (379.878)		
<i>Ano1990</i>	-0.057 (0.588)	-0.475 (0.588)	-0.504 (0.590)	-0.033 (0.602)		
<i>Ano1991</i>	0.123 (0.530)	-0.296 (0.530)	-0.331 (0.532)	0.013 (0.541)		

<i>Ano1992</i>	0.515 (0.506)	0.091 (0.506)	0.059 (0.508)	0.482 (0.520)		
<i>Ano1993</i>	-0.794 (0.524)	-0.940* (0.514)	-0.972* (0.516)	-0.546 (0.527)		
<i>Ano1994</i>	0.925** (0.446)	0.629 (0.438)	0.611 (0.440)	1.090** (0.454)		
<i>Ano1995</i>	1.330*** (0.443)	1.036** (0.434)	1.015** (0.436)	1.591*** (0.460)		
<i>Ano1996</i>	1.254*** (0.441)	0.967** (0.432)	0.938** (0.434)	0.868* (0.463)		
<i>Ano1997</i>	-0.603 (0.486)	-0.782 (0.477)	-0.839* (0.480)	-0.166 (0.496)		
<i>Ano1998</i>	0.287 (0.452)	0.042 (0.443)	0.009 (0.445)	0.618 (0.464)	0.011 (0.382)	0.009 (0.383)
<i>Ano1999</i>	-0.388 (0.482)	-0.616 (0.473)	-0.686 (0.477)	-0.380 (0.485)		
<i>Ano2000</i>	0.129 (0.462)	-0.131 (0.453)	-0.160 (0.456)	0.484 (0.481)	-0.208 (0.396)	-0.221 (0.397)
<i>Ano2001</i>	0.043 (0.463)	-0.212 (0.455)	-0.247 (0.458)	0.402 (0.484)		
<i>Ano2002</i>	-0.088 (0.465)	-0.736 (0.485)	-0.774 (0.488)	-0.126 (0.526)	-1.306** (0.510)	-1.326*** (0.511)
<i>Ano2003</i>	0.826* (0.454)	0.206 (0.472)	0.149 (0.475)	0.947* (0.512)	-0.217 (0.460)	-0.211 (0.460)
<i>Ano2004</i>	0.204 (0.466)	-0.466 (0.488)	-0.523 (0.492)	0.301 (0.533)	-1.113** (0.492)	-1.109** (0.494)
<i>Ano2005</i>	0.933** (0.456)	0.344 (0.471)	0.333 (0.474)	1.166** (0.515)	0.164 (0.448)	0.174 (0.449)
<i>Ano2006</i>	0.240 (0.454)	-0.396 (0.473)	-0.425 (0.476)	0.408 (0.519)	-0.607 (0.462)	-0.603 (0.462)

<i>Ano2007</i>	0.228 (0.454)	-0.403 (0.473)	-0.410 (0.474)	0.287 (0.509)	-0.418 (0.417)	-0.413 (0.417)
<i>Ano2008</i>	-0.469 (0.482)	-1.232** (0.507)	-1.264** (0.509)	-0.590 (0.544)	-1.406*** (0.460)	-1.395*** (0.460)
<i>Ano2009</i>	0.348 (0.451)	-0.372 (0.473)	-0.401 (0.475)	0.316 (0.513)	-0.306 (0.423)	-0.296 (0.423)
<i>Ano2010</i>	-0.897* (0.509)	-1.677*** (0.534)	-1.719*** (0.536)	-0.993* (0.576)	-1.843*** (0.488)	-1.822*** (0.489)
<i>Ano2011</i>	-1.335** (0.530)	-2.148*** (0.556)	-2.185*** (0.558)	-1.239** (0.610)	-2.236*** (0.532)	-2.221*** (0.532)
<i>Ano2012</i>	-1.538*** (0.546)	-2.356*** (0.571)	-2.410*** (0.574)	-1.483** (0.621)	-2.390*** (0.550)	-2.380*** (0.551)
<i>Ano2013</i>	-0.813* (0.483)	-1.599*** (0.509)	-1.649*** (0.512)	-0.780 (0.557)	-1.228*** (0.461)	-1.204*** (0.462)
<i>Ano2014</i>	-1.689*** (0.568)	-2.504*** (0.592)	-2.531*** (0.595)	-1.662*** (0.635)	-2.094*** (0.560)	-2.080*** (0.561)
<i>Ano2015</i>	-2.861*** (0.810)	-3.681*** (0.827)	-3.646*** (0.828)	-3.022*** (0.848)	-2.842*** (0.797)	-2.827*** (0.797)
<i>Ano2016</i>	0.127 (0.446)	-0.567 (0.466)	-0.537 (0.468)	-0.792 (0.551)	-0.603 (0.479)	-0.587 (0.480)
<i>Brasil</i>	0.961*** (0.202)	-0.319 (0.344)	-0.379 (0.346)	0.174 (0.362)	0.691 (0.608)	0.682 (0.609)
<i>Chile</i>	-1.208*** (0.246)	-1.251*** (0.249)	-1.254*** (0.250)	-0.889*** (0.265)	-1.738 (1.222)	-1.790 (1.226)
<i>Colômbia</i>	-0.735*** (0.240)	-0.833*** (0.245)	-0.849*** (0.246)	-0.676** (0.298)	0.199 (0.473)	0.155 (0.478)
<i>México</i>	-0.492** (0.219)	-0.090 (0.237)	-0.104 (0.237)	0.382 (0.261)	-0.058 (0.435)	-0.069 (0.436)
<i>Uruguai</i>	-0.105 (0.222)	0.427* (0.254)	0.466* (0.254)	0.489* (0.292)	0.347 (0.607)	0.343 (0.607)

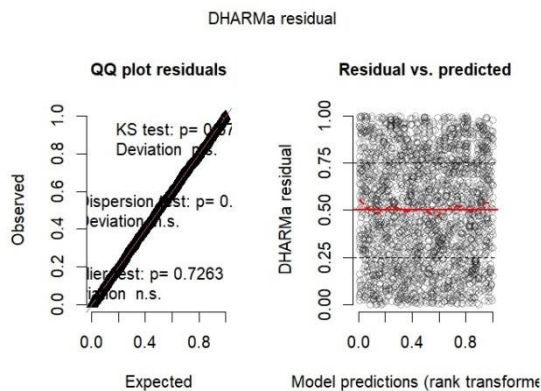
<i>Intercepto</i>	-1.160*** (0.415)	1.137* (0.643)	1.165* (0.647)	-1.262 (0.856)	2.288** (1.057)	2.323** (1.060)
-------------------	----------------------	-------------------	-------------------	-------------------	--------------------	--------------------

Observações	2,340	2,340	2,340	2,264	1,570	1,570
Log Likelihood	-1,009.222	-998.660	-994.746	-927.959	-568.652	-568.417
Akaike Inf. Crit. (AIC)	2,088.445	2,069.319	2,063.493	1,931.917	1,197.305	1,200.834

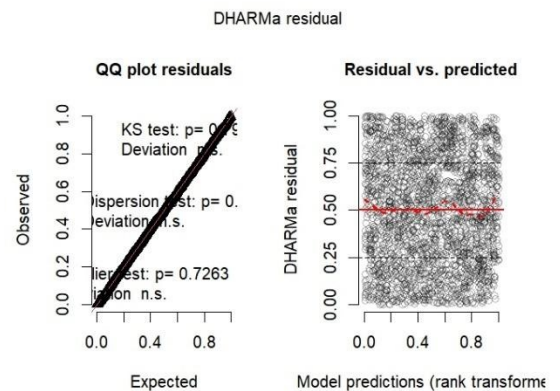
Nota: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Resíduos dos modelos de regressão logística com efeitos fixos

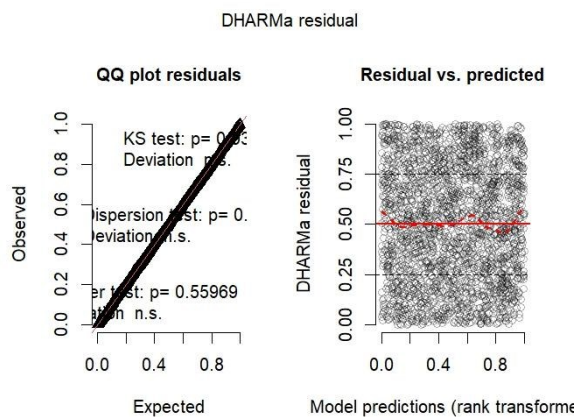
A. Gráfico de resíduos – modelo 1



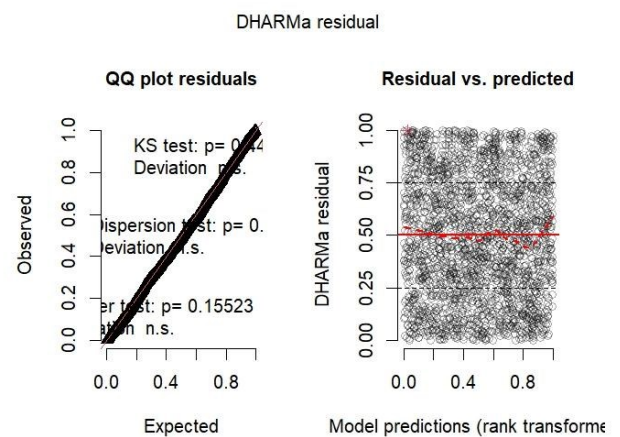
B. Gráfico de resíduos – modelo 2



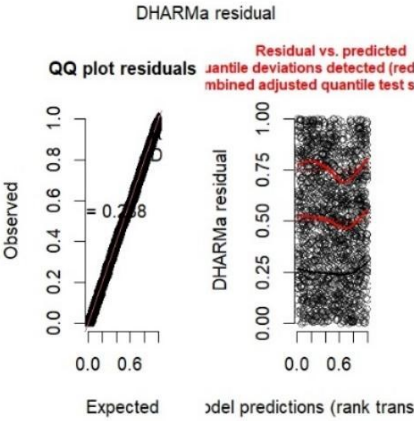
C. Gráfico de resíduos – modelo 3



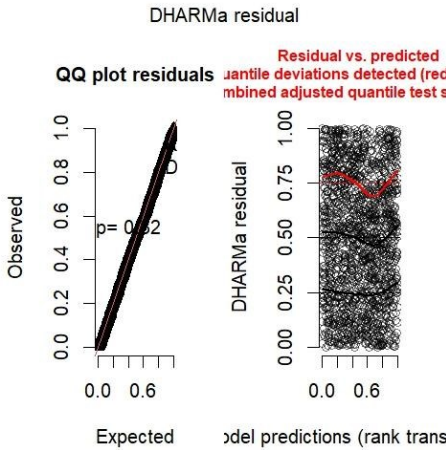
D. Gráfico de resíduos – modelo 4



E. Gráfico de resíduos – modelo 5



F. Gráfico de resíduos – modelo 6



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

**APÊNDICE L - Efeitos das variáveis de preditoras e de controle na decisão presidencial
de centralizar UAPs na presidência (1988-2016) - modelos de regressão logística com
dados em painel e efeitos aleatórios**

	<i>Variável dependente</i>					
	<i>Criação de UAPs na presidência</i>					
	(1) <i>Estimates</i>	(2) <i>Estimates</i>	(3) <i>Estimates</i>	(4) <i>Estimates</i>	(5) <i>Estimates</i>	(6) <i>Estimates</i>
<i>Distância de preferências</i>	-0,011 (0,027)	-0,032 (0,027)	-0,035 (0,028)	-0,030 (0,028)	-0,009 (0,035)	-0,017 (0,040)
<i>Referenda ministerial</i>		-0,547 *** (0,112)	-0,556 *** (0,111)	-0,495 *** (0,114)	-0,921 *** (0,142)	-0,931 *** (0,145)
<i>Saliência</i>			1.673 *** (0,602)	1.734 *** (0,615)	2.254 ** (0,965)	2.244 ** (1.111)
<i>Margin of Majority</i>				2.216 *** (0,517)	-0,011 (0,771)	-0,004 (0,771)
<i>Eficácia burocrática</i>					0,463 (0,375)	0,458 (0,381)
<i>Estruturas herdadas</i>					1.179 *** (0,195)	1.179 *** (0,195)
<i>Tipo de governo</i>					-0,320 *** (0,060)	-0,322 *** (0,060)
<i>Distância de preferências*Saliência</i>						0,008 (0,362)
<i>Distância de preferências*Referenda</i>						0,013 (0,027)
<i>Ano1989</i>	-15.236 (148.063)	-14.983 (36.209)	-15.004 (412.223)	-14.669 (29.174)		
<i>Ano1990</i>	-0,087 (0,587)	-0,445 (0,584)	-0,467 (0,586)	-0,021 (0,595)		
<i>Ano1991</i>	0,087 (0,530)	-0,281 (0,526)	-0,309 (0,529)	-0,010 (0,534)		
<i>Ano1992</i>	0,480	0,105	0,078	0,461		

	(0,506)	(0,501)	(0,504)	(0,513)		
<i>Ano1993</i>	-0,808 (0,524)	-0,938 * (0,513)	-0,966 * (0,516)	-0,561 (0,524)		
<i>Ano1994</i>	0,905 ** (0,446)	0,638 (0,436)	0,625 (0,439)	1,074 ** (0,449)		
<i>Ano1995</i>	1,310 *** (0,443)	1,042 ** (0,432)	1,027 ** (0,435)	1,585 *** (0,455)		
<i>Ano1996</i>	1,233 *** (0,440)	0,973 ** (0,430)	0,948 ** (0,433)	0,869 * (0,459)		
<i>Ano1997</i>	-0,614 (0,485)	-0,777 (0,475)	-0,830 * (0,479)	-0,162 (0,493)		
<i>Ano1998</i>	0,271 (0,451)	0,050 (0,441)	0,021 (0,444)	0,620 (0,461)	0,020 (0,382)	0,019 (0,382)
<i>Ano1999</i>	-0,405 (0,481)	-0,609 (0,472)	-0,673 (0,477)	-0,385 (0,483)		
<i>Ano2000</i>	0,111 (0,461)	-0,119 (0,451)	-0,144 (0,455)	0,479 (0,477)	-0,239 (0,392)	-0,249 (0,393)
<i>Ano2001</i>	0,025 (0,463)	-0,202 (0,453)	-0,232 (0,457)	0,398 (0,480)		
<i>Ano2002</i>	-0,103 (0,465)	-0,696 (0,478)	-0,725 (0,482)	-0,116 (0,513)	-1,372 *** (0,500)	-1,386 *** (0,502)
<i>Ano2003</i>	0,813 * (0,454)	0,248 (0,465)	0,200 (0,469)	0,963 * (0,498)	-0,164 (0,441)	-0,159 (0,441)
<i>Ano2004</i>	0,193 (0,465)	-0,418 (0,481)	-0,466 (0,485)	0,319 (0,517)	-1,153 ** (0,465)	-1,153 ** (0,466)
<i>Ano2005</i>	0,918 ** (0,455)	0,385 (0,465)	0,382 (0,468)	1,180 ** (0,501)	0,087 (0,432)	0,094 (0,432)
<i>Ano2006</i>	0,223 (0,454)	-0,358 (0,466)	-0,378 (0,470)	0,410 (0,503)	-0,840 ** (0,420)	-0,840 ** (0,421)
<i>Ano2007</i>	0,211	-0,367	-0,365	0,288	-0,494	-0,491

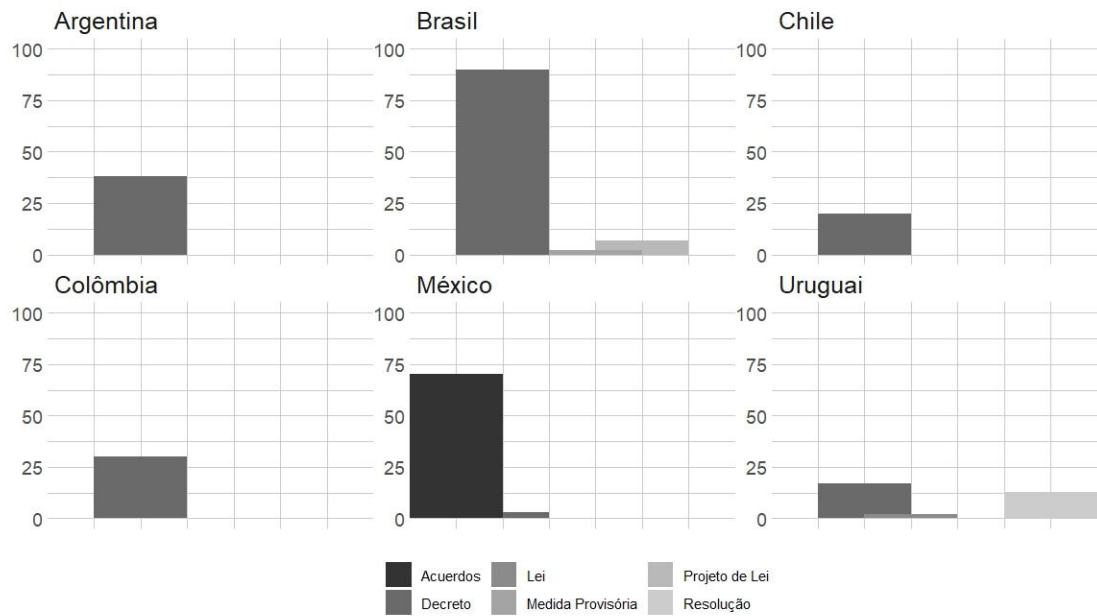
	(0,453)	(0,465)	(0,468)	(0,495)	(0,400)	(0,401)
<i>Ano2008</i>	-0,484 (0,481)	-1.182 ** (0,498)	-1.205 ** (0,501)	-0,578 (0,527)	-1.445 *** (0,432)	-1.436 *** (0,432)
<i>Ano2009</i>	0,330 (0,450)	-0,327 (0,464)	-0,346 (0,467)	0,322 (0,495)	-0,356 (0,394)	-0,351 (0,395)
<i>Ano2010</i>	-0,911 * (0,508)	-1.627 *** (0,525)	-1.659 *** (0,529)	-0,980 * (0,559)	-1.763 *** (0,456)	-1.748 *** (0,458)
<i>Ano2011</i>	-1,346 ** (0,530)	-2.096 *** (0,548)	-2.122 *** (0,551)	-1.224 ** (0,591)	-2.202 *** (0,509)	-2.193 *** (0,510)
<i>Ano2012</i>	-1.549 *** (0,545)	-2.305 *** (0,563)	-2.348 *** (0,566)	-1.469 ** (0,603)	-2,374 *** (0,524)	-2.368 *** (0,525)
<i>Ano2013</i>	-0,825 * (0,483)	-1.549 *** (0,501)	-1.589 *** (0,504)	-0,767 (0,538)	-1.205 *** (0,432)	-1.190 *** (0,434)
<i>Ano2014</i>	-1.699 *** (0,567)	-2.452 *** (0,584)	-2.468 *** (0,588)	-1.647 *** (0,617)	-2.126 *** (0,530)	-2.118 *** (0,531)
<i>Ano2015</i>	-2.871 *** (0,809)	-3.627 *** (0,821)	-3.584 *** (0,824)	-3.009 *** (0,836)	-2.882 *** (0,780)	-2.871 *** (0,780)
<i>Ano2016</i>	0,111 (0,445)	-0,521 (0,457)	-0,483 (0,460)	-0,786 (0,534)	-0,642 (0,451)	-0,631 (0,452)
<i>Intercepto</i>	-1.404 *** (0,466)	0,651 (0,590)	0,645 (0,593)	-1,403 * (0,767)	2.515 *** (0,853)	2.536 *** (0,856)

Observações	2.340	2.340	2.340	2.264	1.570	1.570
Log probabilidade	-1.021.629	-1.009.677	-1.005.857	-938.276	-576.815	-576.708
Akaike Inf. Crít. (AIC)	2.105.259	2.083.354	2.077.714	1.944.553	1.205.630	1.209.417
Inf. Bayesiana. Crítico.	2.283.754	2.267.607	2.267.725	2.139.199	1.344.960	1.359.464

Nota:

* p<0,1; ** p<0,05; *** p<0,01

APÊNDICE M - Instrumentos utilizados para a criação de UAPs por país



Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O Gráfico acima apresenta a frequência com que cada instrumento legal é utilizado para centralizar UAPs. Como pode ser visto, nos países onde os presidentes têm à sua disposição mais de um instrumento para promover a centralização dessas unidades, como são os casos do Brasil, México e Uruguai, a opção predominante é por aqueles que não demandam a aprovação do poder legislativo. No México, por exemplo, as UAPs são, majoritariamente, criadas de forma unilateral através de *acuerdos*.