

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – FAFICH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – DCP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**Como os presidentes se informam? A estratégia presidencial de
assessoramento no Brasil (1990-2017)**

Aglaé Isadora Tumelero

**Belo Horizonte
2019**

Aglaé Isadora Tumelero

**Como os presidentes se informam? A estratégia presidencial de assessoramento no
Brasil (1990-2017)**

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

Linha de pesquisa: Instituições Políticas e Política Internacional

Orientadora: Magna Maria Inácio

Belo Horizonte

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH

2019



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

Folha de Aprovação

Dissertação intitulada **Como os presidentes se informam? A estratégia presidencial de assessoramento no Brasil (1990-2017)**, de autoria da mestranda Aglaé Isadora Tumelero, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dra. Magna Maria Inácio – UFMG (Orientadora)

Prof. Dra. Mariana Batista da Silva – UFPE

Prof. Dr. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos - UFMG

Belo Horizonte, 22 de fevereiro de 2019.

Av. Antônio Carlos, 6627 – Belo Horizonte, MG – 31270-901 – Brasil – Tel: (31) 3409-5000.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, meus amores, Alaor e Rosimari, por todo o apoio ao longo da jornada do mestrado.

Agradeço a professora Magna Inácio pela dedicação e profissionalismo com que conduziu a orientação deste trabalho e por todo incentivo dado à pesquisa sobre o assessoramento presidencial.

Agradeço aos professores que tive durante o mestrado – Bruno Reis, Carlos Ranulfo, Jorge Alexandre, Manoel Santos, Magna Inácio, Ricardo Fabrino, Silvio Salej – aos quais devo parte do amadurecimento intelectual conquistado.

Agradeço aos colegas e amigos do Centro de Estudos Legislativos – Alessandra Costa, Aline Burni, Bárbara Lamounier, Beatriz Costa, Bruno Pinheiro, Ciro Resende, Denisson Silva, Enrique Natalino, Fernando Meirelles, Háina Coelho, Lucas Cunha, Lucas Ribeiro, Luciana Santana, Marcelo Vieira, Suzana Alves, Raquel Novaes, Rosiene Guerra – pela disponibilidade em contribuir com este trabalho, seja através de discussões, seja cedendo dados e compartilhando dicas.

Agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) pela bolsa de estudo concedida, sem a qual eu não teria concluído este trabalho dentro do prazo.

Agradeço aos técnicos-administrativos do Departamento de Ciência Política da UFMG – Alessandro e Thaís – pela solicitude e auxílio prestado ao longo dos últimos dois anos.

RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar que estratégia os presidentes brasileiros do período 1990-2017 utilizam para contornar os problemas informacionais que surgem no processo de tomada de decisão decorrentes da composição multipartidária do gabinete, da alternância partidária e dos choques externos. Para tanto, a análise se concentra numa ferramenta administrativa à disposição dos presidentes, a saber, a centralização de estruturas formais de assessoramento (EFAPs) na Presidência voltadas para a coleta, sistematização e fornecimento de conselhos e informações. Para analisar as estruturas de assessoramento, duas frentes de trabalho são empreendidas. Primeiro, uma análise descritiva dessas estruturas é realizada a partir de cinco dimensões em relação às quais elas apresentam variação: (1) da quantidade de EFAPs presentes na Presidência, (2) da área política para a qual elas estão voltadas, (3) do tipo de política de que se ocupam, (4) da institucionalização e (5) da composição. Em segundo, uma análise exploratória para verificar se e como os problemas informacionais decorrentes da composição multipartidária do gabinete, da alternância partidária e dos choques externos estão associados à variação na quantidade anual de EFAPs centralizadas na Presidência. Para verificar essa associação são realizadas análises bivariadas (teste de correlação de Pearson, de Spearman e Qui-quadrado de independência). Os resultados das análises indicam que há, de fato, uma associação positiva e significativa entre os problemas informacionais decorrentes da composição multipartidária do gabinete e a centralização de novas EFAPs. Porém, indicam baixa associação entre os demais problemas informacionais discutidos e a centralização de novas EFAPs. Tais achados sugerem que conclusões mais definitivas sobre a relação entre essas variáveis requerem uma análise multivariada, controlando a interferência de outros fatores.

Palavras-chave:

Poder Executivo; Problemas informacionais; Assessoramento presidencial.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to analyze what strategies the Brazilian presidents of the period 1990-2017 used to circumvent informational problems arising in the decision-making process resulting from the cabinet's multiparty composition, party alternation and external shocks. To this end, the analysis focuses on an administrative tool available to the presidents, namely, the *centralization* of formal advisory structures (EFAPs) in the Presidency aimed at collecting, systematizing and providing advice and information. To analyze the advisory structures, two work fronts are undertaken. First, a descriptive analysis of these structures is carried out based on five dimensions in relation to which they vary: (1) the quantity of EFAPs present in the Presidency, (2) of the political area to which they are directed, (3) the type of policy they are dealing with, (4) institutionalization and (5) composition. Second, an exploratory analysis to verify whether and how the informational problems arising from the cabinet's multiparty composition, party alternation and external shocks are associated with the variation in the annual quantity of EFAPs centralized in the Presidency. To verify the association, bivariate analyzes are performed (Pearson's correlated test, Spearman's and Qui-square of independence). The results of the analyzes indicate that there is, in fact, a positive and significant association between the information problems resulting from the cabinet's multiparty composition and the centralization of new EFAPs. However, they indicate a low association between the other informational problems discussed and the centralization of new EFAPs. Such findings suggest that more definitive conclusions about the relationship between these variables require a multivariate analysis, controlling the interference of other factors.

Keywords:

Executive Branch; Informational problems; Presidential Advisory.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- Origem dos problemas informacionais	17
FIGURA 2- Composição multipartidária do gabinete e problemas informacionais	28
FIGURA 3- Diagrama de Venn - construção do conceito de Estrutura Formal de Assessoramento Presidencial (EFAP)	44
GRÁFICO 1 - Distribuição da frequência absoluta de novas EFAPs por mandato presidencial - Brasil - 1990-2017	49
GRÁFICO 2 - Distribuição da frequência absoluta das EFAPs criadas e realocadas por mandato presidencial - Brasil - 1990-2017	50
GRÁFICO 3 - Distribuição da frequência absoluta de novas EFAPs por ano - Brasil - 1990-2017	51
GRÁFICO 4 - Frequência relativa de novas EFAPs em período de lua-de-mel por mandato presidencial - Brasil - 1990-2017	52
GRÁFICO 5 - Distribuição da frequência absoluta de novas EFAPs por coalizão de governo - Brasil - 1990-2017	53
GRÁFICO 6 - Distribuição da variável duração em meses das EFAPs por mandato presidencial - Brasil - 1990-2017	60
GRÁFICO 7 - Distribuição do número de membros das EFAPs por mandato presidencial - Brasil - 1990-2017	62
GRÁFICO 8 - Distribuição absoluta do número de membros das EFAPs por formato institucional - Brasil - 1990-2017	63
GRÁFICO 9 - Distribuição da variável composição das EFAPs por mandato presidencial - Brasil - 1990-2017	66
GRÁFICO 10 - Distância ideológica entre presidentes e ministros por ano - Brasil	74
GRÁFICO 11 - Número de novas EFAPs a partir da distância ideológica entre presidente e ministros de governo - Brasil - 1990-2017	87
GRÁFICO 12 - Número de novas EFAPs a partir da proporção de ministérios salientes controlados por partidos da coalizão - Brasil - 1990-2017	89

GRÁFICO 13 – Risco-país - Brasil - 1995-2017	109
GRÁFICO 14 - Número de novas EFAPs a partir do Risco-país - Brasil - 1990-2017	111
QUADRO 1 - Estrutura Organizacional da Presidência da República (2017)	43

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Perfil das coalizões de governo do Brasil (1990-2017)	25
TABELA 2 - Frequência absoluta de novas EFAPs por área política e mandato presidencial (1990-2017)	54
TABELA 3 - Distribuição da frequência absoluta de novas EFAPs por tipo de política e mandato presidencial	57
TABELA 4 - Distribuição da frequência absoluta de novas EFAPs por formato institucional e mandato presidencial	60
TABELA 5 - Proporção de ministérios ligados às áreas políticas salientes controladas pela coalizão por ano e mandato presidencial	79
TABELA 6 - Teste de correlação de Pearson – quantidade de novas EFAPs X distância ideológica	88
TABELA 7 - Testes de correlação – quantidade de novas EFAPs X proporção de ministérios salientes controlados por partidos da coalizão	90
TABELA 8 - Alternância Partidária * Número de novas EFAPs	91
TABELA 9 - Resultado dos testes associação	91
TABELA 10 - Testes de correlação – quantidade de novas EFAPs X EMBI+Brasil	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

BACEN – Banco Central do Brasil

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BOVESPA - Bolsa de Valores de São Paulo

CF88 – Constituição Federal Brasileira de 1988

CMN – Conselho Monetário Nacional

CNPE – Conselho Nacional de Política Energética

COMOC – Comissão Técnica da Moeda e Crédito

CNC - Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DEM – Democratas (partido político)

EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo

EFAP – Estrutura Formal de Assessoramento Presidencial

EPU - Economic Policy Uncertainty Index

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

IP – Presidência Institucional

MIN – Ministério da Integração Nacional

MME - Ministério de Minas e Energia

MRE – Ministério das Relações Exteriores

ONS - Operador Nacional do Sistema Elétrico

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDS – Partido Democrático Social

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPB - Partido Progressista Brasileiro

PPS - Partido Popular Socialista

PR - Partido da República

PRB - Partido Republicano Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partidos dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

SFN – Sistema Financeiro Nacional

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 CAPÍTULO 1 - PROBLEMAS INFORMACIONAIS E ESTRATÉGIAS PRESIDENCIAIS.....	16
2.1 O que são os problemas informacionais?	16
2.2 A origem política dos problemas informacionais	18
2.3 A teoria da agência e o modelo do mandante-agente	19
2.4 A origem contextual dos problemas informacionais	31
2.5 A <i>toolbox</i> presidencial	32
2.6 Em que consiste a estratégia presidencial de centralização de estruturas formais de assessoramento?.....	36
2.7 Hipóteses.....	39
3 CAPÍTULO 2 - O ASSESSORAMENTO PRESIDENCIAL NO BRASIL – UMA ANÁLISE DESCRITIVA (1990-2017)	41
3.1 Separando o joio do trigo: como identificar as estruturas formais de assessoramento?42	
3.2 Procedimentos de análise e descrição dos dados	46
3.3 Explorando o número de novas EFAPs centralizadas na Presidência	49
3.4 Os objetivos das EFAPs	53
3.5 A configuração institucional das EFAPs	59
3.6 Considerações finais	67
4 CAPÍTULO 3 – FATORES POLÍTICOS E A CENTRALIZAÇÃO DE NOVAS EFAPs NA PRESIDÊNCIA	70
4.1 Heterogeneidade ideológica da coalizão	71
4.2 Áreas políticas salientes controladas pela coalizão	75
4.3 A alternância partidária na Presidência	81
4.4 Fatores políticos importam para a centralização de EFAPs na presidência?	86
4.5 O governo Lula - um <i>outlier</i> entre os dados	91
4.6 Discutindo os resultados	95
4.7 Conclusão.....	100

5 CAPÍTULO 4 – FATORES CONTEXTUAIS E A CENTRALIZAÇÃO DE NOVAS EFAPs NA PRESIDÊNCIA	102
5.1 Os choques externos	102
5.2 Fatores contextuais realmente importam?	110
5.3 Discutindo as hipóteses	112
5.4 Conclusão.....	115
6 CONCLUSÃO.	117
REFERÊNCIAS...	120
APÊNDICE.....	129

1 INTRODUÇÃO

A informação tem papel central no exercício do governo. É por meio do seu controle que os presidentes logram exercer seus poderes legislativos, aumentar a influência política, reduzir a incerteza, evitar decisões equivocadas e controlar o ambiente de negociação dentro do governo. Por isso, a informação é considerada a força vital da tomada de decisão presidencial (KOWERT, 2002).

No entanto, há fatores que produzem dificuldades no acesso e no controle da informação pelos presidentes, provocando problemas informacionais a esses atores e dificultando a tomada informada de decisões. Certamente esses fatores não são os mesmos para todos os presidentes e mudam conforme as circunstâncias em que eles estão inseridos. No contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, argumento que os problemas informacionais enfrentados pelos presidentes são deflagrados por dois fatores distintos: os fatores políticos relacionados à composição multipartidária do gabinete e à alternância partidária na Presidência, e os fatores contextuais, como os choques externos.

Diante disso, a pergunta que orienta esse trabalho é: *qual estratégia os presidentes brasileiros adotam para contornar os problemas informacionais que esses fatores produzem?*

Estudos recentes apontam que os presidentes brasileiros detêm uma série de ferramentas que lhes auxiliam a coordenar suas ações com as dos ministros, garantir a manutenção da coalizão de governo e mitigar dificuldades informacionais (CHAISTY, CHEESEMAN, POWER, 2012; RAILE, PEREIRA, POWER, 2010). Dentre elas, em especial, estão a politização e as substituições ministeriais, apontadas como auxiliares potenciais dos presidentes no enfrentamento das dificuldades de acesso e controle da informação (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2014; PEREIRA *et al*, 2015).

Em sintonia com esses estudos, o presente trabalho se concentra em outra ferramenta à disposição dos presidentes brasileiros para lidar com os problemas informacionais, a saber, a centralização na Presidência de estruturas formais de assessoramento (EFAPs) voltadas para a coleta, a sistematização e o fornecimento de conselhos e informações aos presidentes. O estudo desse movimento estratégico de centralização de estruturas formais de assessoramento é ainda incipiente na América Latina. Por isso, as análises desenvolvidas a seguir assumem um caráter exploratório.

Dessa forma, as estruturas formais de assessoramento centralizadas na Presidência constituem-se no referente empírico deste trabalho. Para identificá-las, as fontes de dados utilizadas foram os atos normativos que dispõem sobre a organização da Presidência publicados no Diário Oficial da União (DOU), entre 1990 e 2017. O estudo contempla, portanto, a centralização de estruturas formais de assessoramento empreendida por seis presidentes brasileiros eleitos no pós-redemocratização.

Para responder à pergunta de pesquisa, esse trabalho está dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo procura discutir o que são e de onde advêm os problemas informacionais enfrentados pelos presidentes brasileiros no processo de tomada de decisão. Sob a perspectiva do modelo do mandante-agente, o capítulo discute como as chances de perdas de agência e oportunismo ministerial, decorrentes da relação de delegação estabelecida entre o presidente e seus ministros, são intensificadas em gabinetes multipartidários, produzindo problemas informacionais aos presidentes. A alternância partidária também é apontada como um fator político que torna o acesso à informação mais custoso para os presidentes. Além disso, é discutido como fatores contextuais, tais como os choques externos, ao elevar o grau de incerteza dos presidentes, podem gerar problemas informacionais a esses atores.

O segundo capítulo é dedicado à análise das estruturas formais de assessoramento centralizadas pelos presidentes brasileiros. Esse capítulo procura oferecer uma análise descritiva dessas estruturas a partir de cinco dimensões em relação às quais elas apresentam variação: (1) da quantidade de EFAPs presentes na Presidência, (2) da área política para a qual elas estão voltadas, (3) do tipo de política de que se ocupam, (4) da institucionalização e (5) da composição. O capítulo apresenta ainda o modelo analítico-conceitual construído para identificar as EFAPs em meio as demais estruturas presentes na Presidência da República. A definição dessas cinco dimensões analíticas está ligada à busca por fornecer uma descrição factual acurada das EFAPs, assim como, por permitir o desenvolvimento de comparações entre diferentes administrações presidenciais.

O terceiro capítulo é dedicado à análise exploratória do impacto dos problemas informacionais decorrentes da composição multipartidária do gabinete e da alternância partidária na Presidência sobre a estratégia presidencial de centralização de novas EFAPs. Duas hipóteses são levantadas, qual sejam, (1) as EFAPS serão centralizadas na Presidência

na medida em que se ampliam os problemas informacionais do presidente decorrentes da composição do gabinete, e (2) mais EFAPS serão centralizadas por presidente eleito por um partido distinto do antecessor, isso é, quanto ocorrer a alternância partidária na Presidência. O capítulo detalha os mecanismos que fundamentam essas hipóteses e apresenta os resultados das análises bivariadas realizadas.

Por fim, o quarto capítulo está voltado para a análise da relação entre fatores contextuais e a estratégia presidencial de centralização de novas EFAPS na Presidência. Os mecanismos que fundamentam essa relação são discutidos e uma hipótese é proposta, a saber, os choques externos, que elevam as incertezas e produzem problemas informacionais, incentivam os presidentes a centralizarem novas EFAPS na Presidência. Essa hipótese é verificada através de análises bivariadas, cujos resultados são apresentados e discutidos ao longo do capítulo.

2 CAPÍTULO 1 - PROBLEMAS INFORMACIONAIS E ESTRATÉGIAS PRESIDENCIAIS

Um príncipe prudente deve escolher no seu Estado homens sábios, e somente a esses deve dar livre arbítrio para dizerem-lhe a verdade, embora sobre aquelas coisas que ele perguntar, e não de outras. [...] Um príncipe, portanto, deve aconselhar-se sempre; no entanto, quando ele quer e não quando querem os outros; [...] Ele deve ser um insistente perguntador e, depois, a propósito da coisa perguntada, deve ser um paciente ouvinte da verdade (MAQUIAVEL, 2013, p. 106-107).

2.1 O que são os problemas informacionais?

O objetivo desse capítulo é discutir o que são e de onde advêm os problemas informacionais enfrentados pelos presidentes no processo de tomada de decisão. Para tanto, o capítulo está dividido em cinco seções. A primeira seção discute, conceitualmente, os problemas informacionais. A segunda e terceira seções discutem os fatores políticos e contextuais com potencial de produzir problemas informacionais aos presidentes, enquanto a quarta seção debate as ferramentas disponíveis aos presidentes para lidarem com tais problemas. A última seção apresenta o percurso analítico traçado para responder à pergunta de pesquisa e levanta algumas hipóteses descritivas.

A informação é a força vital da tomada de decisão presidencial (KOWERT, 2002). Ela é a necessidade essencial de um presidente, pois “é somente a partir dela que ele pode barganhar, decidir e deliberar” (NEUSTADT, 1991, p. 128-129). Por ser a substância a partir da qual as decisões são tomadas, a informação é poder (WITHERSPOON, 1991, p.149). É por meio do seu controle que o presidente logra exercer seus poderes legislativos, aumentar sua influência política, reduzir a incerteza, evitar decisões equivocadas e controlar o ambiente de negociação dentro do governo (DICKISON, 2005). Assim, para decidir e governar de maneira eficiente e eficaz, os presidentes necessitam de informação (ARAYA, 2012).

Uma vez que a informação exerce papel fundamental no exercício do governo, os *problemas informacionais* dizem respeito às dificuldades no acesso e controle da informação pelos presidentes e, por consequência, de tomar decisões informadas.

Os fatores que dificultam o acesso e o controle da informação pelos presidentes são diversos. A sugestão de Maquiavel a Lourenço de Médici, mencionada na epígrafe, ilustra dois deles: a escolha de homens sábios a quem escutar e a abertura dos líderes para receber e ouvir as informações.

Os estudos sobre a Presidência norte-americana apontam que, na Presidência moderna, a informação é uma questão de *design* institucional (THOMAS, 1970). Portanto, além dos fatores descritos por Maquiavel, a dificuldade no acesso e controle da informação pode surgir de escolhas malfeitas sobre as estruturas encarregadas de organizar os fluxos de informações e levá-los até os presidentes (RUDALEVIGE, 2005).

De todo modo, esses fatores não são os mesmos para todos os chefes de governo e mudam conforme as circunstâncias em que eles estão inseridos. No caso brasileiro, argumento que os problemas informacionais dos presidentes são deflagrados por dois fatores principais: aqueles de ordem política, decorrentes, sobretudo, da composição multipartidária do gabinete, e aqueles de ordem contextual, associados a eventos como os choques externos. A **figura 1** abaixo sistematiza esse argumento.

FIGURA 1- Origem dos problemas informacionais



Fonte: Elaboração própria.

2.2 A origem política dos problemas informacionais

O principal fator político que produz problemas informacionais aos presidentes brasileiros é a composição multipartidária do gabinete. Esse tipo de composição implica na distribuição de pastas ministeriais aos partidos em troca de apoio político nas Casas Legislativas.

A experiência democrática brasileira é marcada pelo predomínio desse tipo de composição, também conhecida como *gabinete de coalizão*. Nos períodos democráticos, os presidentes brasileiros têm, majoritariamente¹, construído gabinetes de coalizão multipartidários com o objetivo de atingir o status maioritário ou super maioritário² nas Casas Legislativas. Todos os gabinetes formados no período pós-redemocratização são caracterizados como gabinetes de coalizão.

No atual período democrático, os incentivos para os presidentes perseguirem a formação de governos de coalizão decorrem de três características do modelo institucional brasileiro: (1) a alta fragmentação da legislatura, (2) os poderes detidos pelos líderes partidários para controlar o processo legislativo e (3) os poderes legislativos presidenciais (AMORIM NETO, 1994; 2006; 2007; FIGUEIREDO, LIMONGI, 1999; 2000; 2009; MENEGUELO, 1986; TSEBELIS, 2002)³.

Já o incentivo para os partidos formarem parte da coalizão de governo é dado pelo acesso ao orçamento dos ministérios, pelas possíveis oportunidades para realização de políticas e pelos ganhos eleitorais esperados (MARTÍNEZ, GALLARDO, 2011;

1

² Segundo Groseclose e Snyder (1996), a busca por supermaiorias ocorre porque elas impedem os pequenos partidos de atuarem como “votos de minerva” (pivôs). Em alguns regimes presidenciais, por exemplo, a falta de fidelidade e disciplina partidárias significa que uma coalizão mínima vencedora (MWC) pode não ser suficiente para ganhar de forma consistente ao longo do tempo. Como consequência, o *formateur* (neste caso, o presidente) pode achar que é mais barato montar supermaiorias nas quais nenhum partido pertencente à coalizão pode imaginar-se como o ponto *pivotal*. No Brasil pós-redemocratização, Collor, FHC (no final do segundo mandato) e Lula (no início do primeiro mandato) governaram com coalizões minoritárias, porém temporariamente.

³ O quadro, no anexo 1, sumariza os poderes legislativos dos presidentes brasileiros.

BERTHOLINI, PEREIRA, 2017). Para os partidos, fazer parte da coalizão de governo significa “acesso aos recursos necessários à sua sobrevivência política: influência política e *patronage*” (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2000, p. 165).

Além disso, os partidos, como membros do gabinete, podem tanto controlar e supervisionar a ação do Executivo, por meio da participação na formulação de políticas do governo, como também influenciá-lo.

Através do aparato formal e dedutivo do modelo do mandante-agente procuro, nas linhas a seguir, apresentar como esse tipo de composição produz dificuldades, sobretudo, no acesso e no controle da informação relativa às *policies* pelos presidentes.

2.3 A teoria da agência e o modelo do mandante-agente

O modelo do mandante-agente é a expressão analítica da teoria da agência, formulada no início dos anos 1970, na literatura acadêmica de Economia⁴ (ROSS, 1973; JENSEN, MECKLING, 1976), para dar conta de relações, essencialmente assimétricas, que implicam delegação entre as partes. Ou seja, uma estrutura marcada pela divisão do trabalho e por relações hierárquico-contratuais entre uma parte (o mandante) que delega trabalho para outra (o agente), na expectativa de que o último trabalhe em benefício do primeiro (MOE, 1984; EISENHARDT, 2015).

O modelo do mandante-agente é aplicado à compreensão de diversos temas na Ciência Política como, por exemplo, ao exame de organizações internacionais, ao entendimento da burocracia pública (MOE, 1984) e ao entendimento das relações de delegação de poder e autoridade em instituições políticas e governamentais como a Legislatura (WEINGAST, MARSHALL, 1988; ESPTEIN, O’HALLORAN, 1999), as agências burocráticas e a Presidência (RUDALEVIGE, 2002).

⁴ Ao mesmo tempo que na Economia, também se desenvolveu uma teoria da agência na Ciência Política (MITNICK, 1973), porém de forma independente (SHAPIRO, 2005). Contudo, enquanto a primeira decolou rapidamente, a segunda desenvolveu-se tardiamente, à medida que a teoria da Escolha Racional fez incursões na Ciência Política. Em consequência, a teoria da agência na Ciência Política passou a apoiar-se fortemente no paradigma da Economia, e não na concepção sociológica oferecida por Mitnick (1973) ou mesmo por Weber em seus trabalhos clássicos sobre a burocracia (SHAPIRO, 2005).

Segundo Moe (1984), o modelo do mandante-agente oferece grande contribuição para o entendimento e, até mesmo para a visualização, da política democrática: “os cidadãos são os mandantes, os políticos seus agentes. Os políticos são mandantes, os burocratas seus agentes. Os burocratas superiores são os mandantes, os burocratas subordinados seus agentes” (MOE, 1984, p. 766 *tradução minha*). Ou seja, toda a política é estruturada por uma cadeia de relações entre mandante e agente. Por isso, o aparato formal e dedutivo proposto por este modelo pode ser aplicado a cada uma dessas cadeias de delegação dentro do governo (MOE, 1984).

Inspirada aqui no trabalho de Moe (1984) e Rudalevige (2002), proponho transpor esse aparato analítico para as relações de agência que ocorrem dentro do Poder Executivo brasileiro, a fim de elucidar como a composição multipartidária do gabinete produz dificuldades, sobretudo, no acesso e no controle da informação relativa às *policies* pelos presidentes.

No que diz respeito à produção de *policies*, aspecto central da atividade governamental (ROCHEFORT, COBB, 1994), os presidentes brasileiros têm duas opções distintas à disposição: centralizar a produção de políticas para si, isto é, na estrutura da Presidência, ou delegá-la as burocracias nos ministérios ou legisladores no Congresso.

Embora existam poucos estudos sobre como ocorre a formulação de políticas públicas dentro do Executivo brasileiro, aqueles existentes apontam para o papel predominante que os ministérios ocupam nesse processo (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2009, MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010; BATISTA, 2013; RENNÓ, WOJICK, 2015; INÁCIO, REZENDE, 2015)⁵.

⁵ Existem vários caminhos possíveis pelos quais o processo de formulação de políticas públicas pode ocorrer pelos ministérios: 1) os ministros podem preparar o conteúdo do projeto individualmente, tornando-se autores únicos da proposta. 2) Eles podem autorizar o projeto de lei em colaboração direta com outros membros do gabinete, por meio do diálogo com as equipes de dois ou mais ministérios. 3) Os ministros podem revisar e editar o conteúdo de um projeto de lei elaborado por outro ministro. 4) Um ministro pode simplesmente aceitar o conteúdo do projeto elaborado por outro ministro e ratificá-lo, mas isso pelo menos requer alguma avaliação do conteúdo e da situação legal do projeto de lei (RENNÓ, WOJICK, 2015, p. 57). No entanto, os ministros não autorizam projetos, isto é, a palavra final é sempre do presidente.

Figueiredo e Limongi (2009) afirmam, por exemplo, que o presidente não é capaz de formular toda a agenda de políticas e que, por isso, ela é formulada por seus agentes, em especial os ministros (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2009). Para Martínez-Gallardo (2010), apesar do papel formal limitado dos ministros, na prática eles são os atores dominantes na formulação de políticas em todos os países da América Latina. Eles são fontes de perícia política, são importantes para impulsionar a agenda do presidente através da legislatura e são a principal força por trás da implementação de políticas (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010).

Assim, os presidentes brasileiros delegam, majoritariamente, a formulação de políticas públicas para os ministérios. Na perspectiva do modelo mandante-agente, os presidentes brasileiros são, portanto, mandantes que delegam autoridade e poder para seus agentes (os ministros).

Os ministros, embora nomeados e demitidos formalmente pelos presidentes, devido à dimensão partidária da formação ministerial (AMORIM NETO, 2007), não são escolhidos pelos presidentes e tendem a não ser plenamente responsivos a estes, mas sim a seus partidos. O que equivale a dizer, portanto, que os ministros são responsivos a múltiplos mandantes: aos seus partidos e ao presidente (SHAPIRO, 2005; ARAYA, 2012).

De acordo com a teoria da agência, toda delegação de poder e autoridade para os agentes implica custos e perdas para o mandante. Quais são os custos e perdas que os presidentes enfrentam ao delegar a produção de políticas para os ministérios?

Em primeiro lugar, o mandante pode não ter meios e/ou conhecimento suficientes para verificar as competências e habilidades dos agentes de forma a selecionar os melhores. Esse problema é denominado pela teoria da agência como *seleção adversa* (MOE, 1984). “Adverse selection derives from unobservability of the information, beliefs, and values on which the decisions of the others are based” (MOE, 1984, p. 754).

Como consequência da seleção adversa, o mandante pode selecionar agentes que não atuem de acordo com as suas preferências, seja porque discordam dessas preferências ou porque têm incentivos para agir de modo diferente. Este problema é conhecido como *risco moral* (MOE, 1984).

Moral hazard arises from the unobservability of factual behavior in the ex-post contracting situation – here, after an applicant has been hired. The employer cannot know for sure to what extent the individual is productive and instead must ordinarily rely upon proxies – e.g., quality of reports, timeliness, diligence. The

individual then has as incentive to redirect his efforts toward the proxy measures rather than the abstract goals implicit in the employment contract; and he has an incentive to substitute leisure for productive effort, since the unobservability of his marginal product allows him to achieve these benefits at low cost (MOE, 1984, p. 755).

Além disso, outro risco inerente à delegação é que o agente pode tirar proveito das vantagens informacionais que a delegação do mandante lhe conferiu e agir em benefício próprio ou de seu grupo e não em benefício dos interesses e preferências do mandante. Esse problema é conhecido como *oportunismo* pela teoria da agência (SHAPIRO, 1990). Segundo Shapiro (1990), o oportunismo pode ser equiparado aos *white-collar crimes*, isto é, “the violation and manipulation of the norms of trust — of disclosure, disinterestedness, and role competence” (SHAPIRO, 1990, p. 250).

Esses problemas, inerentes a todas as relações hierárquico-contratuais (MOE, 1984), são conhecidos pela teoria da agência como perdas de agência (*agency losses*). As perdas de agência ocorrem devido à assimetria informacional que marca a relação entre mandante e agente (MOE, 1984, p. 757). Como o mandante não pode conhecer e monitorar perfeitamente seus agentes, ou seja, não pode deter todas as informações sobre eles (o que está fazendo, quais seus interesses e suas intenções), torna-se sujeito às situações de perdas de agência descritas acima.

Moe (1984) em seu trabalho sobre burocracias públicas descreve as perdas de agência enfrentadas pelos políticos quando optam por delegar tarefas para a burocracia:

[...] Yet it is also plagued by an information asymmetry: bureaucrats are in a position to know what the level of slack is, but politicians are not (even with extensive and costly monitoring) [...] this puts politicians at something of a disadvantage, and may encourage reliance upon less demanding mechanisms, e.g., simple budget or staff levels, new programs, selective monitoring, or media attention (MOE, 1984, p. 767).

Como mencionado acima, nem todos os ministros brasileiros são escolhidos pelo presidente, embora sejam por ele nomeados. Dessa forma, diversos ministros são, em parte, desconhecidos para o presidente. Com isso, convivem dentro do Poder Executivo brasileiro atores com preferências políticas distintas. Como consequência, os ministros, indicados por partidos da coalizão de governo, podem incorrer em risco moral e oportunismo, oferecendo riscos consideráveis de perdas de agência aos presidentes.

Nesse caso, o risco moral deriva do fato de que alguns ministros, devido às suas preferências políticas, tomem atitudes contrárias aos interesses dos presidentes. E o oportunismo advém da possibilidade de que alguns ministros tirem proveito das vantagens informacionais que a posição nos ministérios fornece (afinal, trata-se de uma vigorosa estrutura voltada à formulação e implementação de políticas públicas), agindo em benefício próprio ou de seu partido em detrimento das preferências do presidente.

A depender, portanto, das preferências políticas dos ministros, os presidentes, ao delegarem a produção de políticas, tornam-se suscetíveis ao risco moral e ao oportunismo desses agentes. Ou seja, os presidentes, ao delegarem, capacitam agentes que podem ter preferências muito distantes das suas e que, em virtude dessa delegação, têm a capacidade de minar/ignorar suas preferências e agir em benefício próprio (RAGSDALE, THEIS, 1997; MARTÍN, VANBERG, 2005).

É claro que os presidentes brasileiros podem exercer papel de *gatekeeper*⁶, filtrando as políticas produzidas nos ministérios. E, de fato, o fazem através da Casa Civil (LAMEIRÃO, 2013). No entanto, delegar a produção de políticas significa transferir para os ministros o poder de decidir quais problemas e questões entrarão no radar de preocupação do governo. Esses problemas não são elementos latentes, prestes a serem identificados e descobertos, mas sim escolhas feitas com base na percepção dos atores sobre problemas públicos e nos interesses em jogo (ROCHEFORT, COBB, 1994).

Portanto, a produção de políticas, na medida em que resulta de escolhas sobre quais problemas e questões receberão ou não a atenção do governo, é o aspecto mais central da atividade governamental (ROCHEFORT, COBB, 1994). A forma como os problemas e questões são compreendidos pelos atores políticos e a maneira pela qual eles são definidos, na fase de formulação (*agenda setting*), orienta todo o debate que permeia as demais etapas do processo da produção legislativa, a saber, a definição de alternativas, a implementação e a avaliação (CAPELLA, 2017).

Portanto, a delegação coloca os presidentes diante do desafio de monitorar os ministros, ou seja, avaliar se as políticas propostas por eles são aderentes e estão em sintonia

⁶ No Brasil, a iniciativa legislativa do Poder Executivo é reservada ao seu titular. Por isso, as propostas políticas de autoria de ministros são sujeitas à aprovação do presidente.

com a agenda presidencial. Além disso, a delegação eleva os custos para o presidente coordenar suas ações com as desses agentes e para motivá-los a agir de acordo com suas expectativas. É essa a *primeira* característica da composição multipartidária do gabinete que produz dificuldades no acesso e no controle da informação relativa às *policies* aos presidentes brasileiros e que demanda deles estratégias para mitigar essas dificuldades.

Uma hipótese destacada pela literatura sobre o tema aponta para os custos mais elevados de monitorar e coordenar os agentes quando o gabinete é mais heterogêneo ideologicamente e seus membros têm preferências mais distantes. Em outras palavras, quanto maior a heterogeneidade ideológica entre os dos partidos da coalizão, maiores são os custos enfrentados pelos presidentes para alcançar a cooperação, a acomodação de preferências, o monitoramento das políticas produzidas pelos ministros e a construção de compromissos (BERTHOLINI, PEREIRA, 2017).

Esses custos são maiores porque, por um lado, as políticas defendidas pelos partidos têm de ser consistentes com as preferências ideológicas de suas respectivas bases eleitorais e grupos de interesse (MAYHEW, 1974; STROM E MULLER, 1999); e, por outro lado, porque as políticas implementadas que se afastam demasiadamente dos compromissos de cada um dos partidos integrantes da coalizão podem prejudicar a reputação dos mesmos.

Desse modo, gabinetes de coalizão são marcados pela tensão entre a necessidade de compromisso entre os parceiros e o desejo de cada partido da coalizão de não modificar demasiadamente suas respectivas agendas de políticas (MARTÍN, VANBERG, 2005)⁷. Assim, é esperado que quanto maior a distância ideológica entre presidente e ministros de Estado, maior o incentivo para que os presidentes centralizem estruturas de assessoramento na Presidência.

A **tabela 1** abaixo apresenta o perfil das coalizões de governo no Brasil entre 1990 e 2017. Como pode ser visto, todos os gabinetes desde a posse de Fernando Collor, em março

⁷ Gabinetes unipartidários também apresentam tensão entre o presidente e grupos de seu próprio partido em virtude da disputa de espaço no governo (GENÉ, PERISSINOTTO, CODATO, 2017; CARMELO, 2013; MARTÍNEZ-GALLARDO, 2011). Porém, a heterogeneidade ideológica presente em gabinetes de coalizão intensifica a tensão entre os membros do gabinete, aumentando os custos de monitoramento para os presidentes e produzindo problemas informacionais mais complexos.

de 1990, foram formados por mais de um partido. Este número atingiu seu ápice no governo Dilma, totalizando 10 (dez) partidos de variadas posições ideológicas no primeiro gabinete do seu segundo mandato.

TABELA 1 - Perfil das coalizões de governo do Brasil (1990-2017)

<i>Quadro Coalizão/ Presidente</i>	<i>Data da Coalizão</i>		<i>Partidos da Coalizão</i>	<i>Partido do Presidente</i>
	<i>Início</i>	<i>Fim</i>		
Collor 1	15-mar-90	12-out-90	PRN - PFL	PRN
Collor 2	13-out-90	31-jan-91	PRN - PFL - PDS	PRN
Collor 3	01-fev-91	14-abr-92	PRN - PFL - PDS	PRN
Collor 4	15-abr-92	30-set-92	PRN - PFL - PDS - PTB - PL	PRN
Itamar 1	01-out-92	30-ago-93	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PSB	PRN
Itamar 2	31-ago-93	24-jan-94	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PP	PRN
Itamar 3	25-jan-94	31-dez-94	PFL - PMDB - PSDB - PP	PRN
FHC I 1	01-jan-95	25-abr-96	PSDB - PFL - PMDB - PTB	PSDB
FHC I 2	26-abr-96	31-dez-98	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB	PSDB
FHC II 1	01-jan-99	05-mar-02	PSDB - PFL - PMDB - PPB	PSDB
FHC II 2	06-mar-02	31-dez-02	PSDB - PMDB - PPB	PSDB
Lula I 1	01-jan-03	22-jan-04	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	PT
Lula I 2	23-jan-04	31-jan-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	PT
Lula I 3	01-fev-05	19-mai-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	PT
Lula I 4	20-mai-05	22-jul-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	PT
Lula I 5	23-jul-05	31-dez-06	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	PT

Lula II 1	01-jan-07	01-abr-07	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB	PT
Lula II 2	02-abr-07	27-set-09	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB	PT
Lula II 3	28-set-09	31-dez-10	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB	PT
Dilma I 1	01-jan-11	01-mar-12	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP	PT
Dilma I 2	02-mar-12	02-out-13	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB	PT
Dilma I 3	03-out-13	31-dez-14	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB	PT
Dilma II 1	01-jan-15	18-mar-15	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PROS - PSD - PTB	PT
Dilma II 2	19-mar-15	16-mar-16	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PSD - PTB	PT
Dilma II 3	17-mar-16	30-mar-16	PT-PMDB-PCdoB-PR-PP-PSD-PTB	PT
Dilma II 4	31-mar-16	12-abr-16	PT-PCdoB-PR-PP-PSD-PTB	PT
Dilma II 5	13-abr-16	11-mai-16	PT-PCdoB-PR-PSD-PTB	PT
Temer I 1	12-mai-16	17-mai-17	PMDB - PPS-DEM-PSDB-PRB-PR- PSD-PTB-PP	MDB
Temer I 2	18/05/2017		PMDB -DEM-PSDB-PRB-PR-PSD- PTB-PP	MDB

Fonte: Bando de dados do CEBRAP.

A segunda característica da composição multipartidária do gabinete que produz dificuldades no acesso e no controle das informações relativas às *policies* é o controle de ministérios ligados a áreas salientes para a agenda presidencial por partidos da coalizão.

Isso significa que, embora os presidentes sejam mandantes e tenham poder discricionário sobre as nomeações ministeriais, nem todos os ministérios ligados às áreas salientes para a agenda presidencial são mantidos fora da mesa de negociação da coalizão. Diversos deles podem ser repartidos com os partidos parceiros.

Os estudos sobre alocação de ministérios no Brasil apontam que os presidentes exercem poder discricionário sobre as nomeações em ministérios politicamente estratégicos como, por exemplo, aqueles responsáveis pela gestão e execução das políticas econômico-financeiras (pastas da área econômica, da justiça e da defesa) (INÁCIO, REZENDE, 2015; PALLOTI, CAVALCANTE, 2018).

Contudo, como dito, nem sempre os ministérios importantes para a agenda presidencial são mantidos sob o controle do presidente e seu partido. No governo FHC, por exemplo, 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).

Repartir ministérios com os membros da coalizão representa custos para os presidentes. E o principal deles, como mencionado, é o custo de monitoramento da produção de políticas desses ministérios, isto é, avaliar se as políticas propostas por eles são aderentes e estão em sintonia com a agenda presidencial.

Dessa forma, é esperado que o controle de áreas salientes por partidos da coalizão incentive os presidentes a centralizarem estruturas formais de assessoramento, de modo a reduzir a assimetria informacional em relação aos ministros e obter o acesso e controle da informação sobre as *policies*.

Vale ressaltar que, embora os presidentes coloquem ministérios ligados a áreas salientes na mesa de negociação da coalizão, eles detêm extensos poderes que lhes permitem perseguir suas agendas apesar dos ministérios. Ou seja, os presidentes têm prerrogativas que lhes permitem resistir ao compartilhamento de tarefas e metas com ministérios controlados por partidos da coalizão.

Dessa forma, por motivos reputacionais (INÁCIO, 2018), os presidentes podem optar por produzir na Presidência as políticas relacionadas a áreas salientes para a agenda presidencial. No governo Lula I, por exemplo, as secretarias criadas com *status* ministerial e vinculadas diretamente à Presidência foram destinadas a implementação de políticas discricionárias, fortemente associadas à agenda do presidente e seu partido (INÁCIO, REZENDE, 2015).

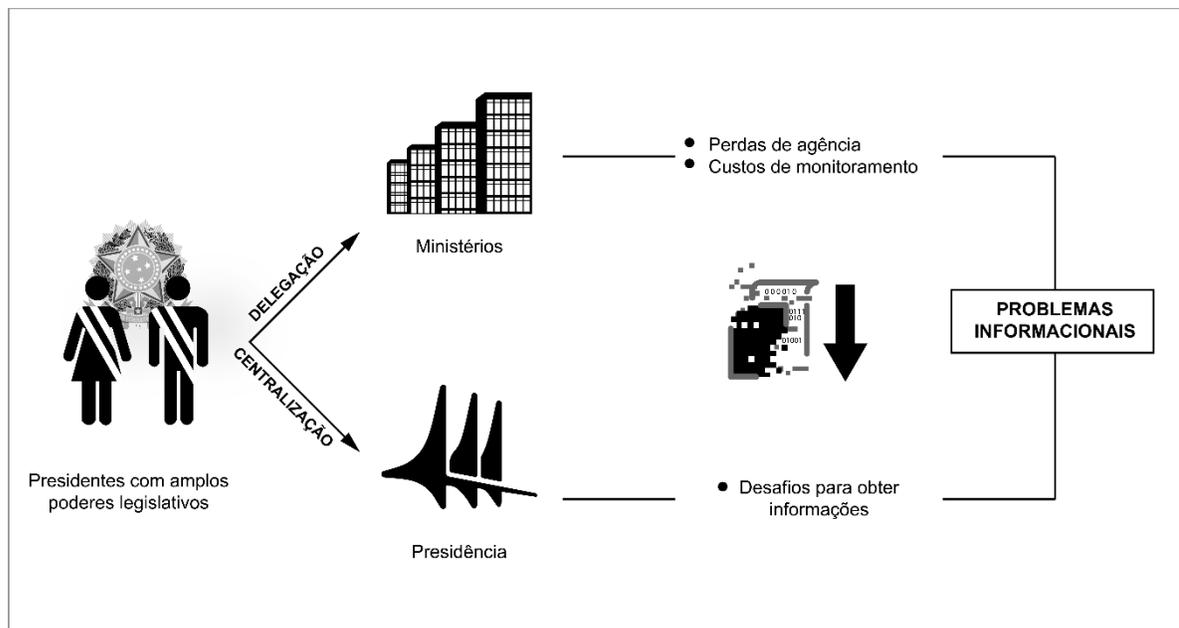
Ao centralizar a produção de políticas na Presidência, os presidentes contornam os custos de monitoramento mencionados anteriormente. Contudo, produzir políticas sem contar com a estrutura e a expertise dos ministérios, exige dos presidentes investir na organização da Presidência de modo a garantir a qualidade da equipe e o acesso e controle da informação relativa às *policies* salientes para a agenda presidencial. Portanto, a centralização coloca aos presidentes problemas informacionais relativos à obtenção de informações.

Por isso, considero que a centralização da produção de políticas na Presidência também incentiva os presidentes a centralizarem estruturas formais de assessoramento para garantir o acesso e controle da informação sobre as *policies* e, por consequência, qualidade na sua persecução.

Em resumo, tanto a delegação como a centralização da produção de políticas em contexto de composição multipartidária do gabinete produzem problemas informacionais aos presidentes. Diante disso, o mandante está sempre frente a uma escolha, caracterizada por Epstein e O'Halloran (1999) como um problema político comparado ao que descreve a teoria da firma nas relações de mercado, entre *make or buy decision*. Ou seja, entre delegar (comprar) e não delegar (produzir) a produção de políticas. Ambas as opções implicam perdas de agência.

A opção por *make*, isto é, centralizar a produção de políticas na Presidência confere aos presidentes a vantagem do máximo controle sobre as decisões políticas. Porém, como Batista (2013) ressalta, a falta de conhecimento específico sobre determinada área política pode aumentar a incerteza sobre os resultados. Por outro lado, a opção por *buy*, isto é, delegar a produção de políticas para os ministérios acarreta aos presidentes as perdas de agência e problemas informacionais mencionados acima. A **figura 2** abaixo sistema esse argumento.

FIGURA 2- Composição multipartidária do gabinete e problemas informacionais - Brasil



Fonte: Elaboração própria.

Outro fator político com potencial de produzir problemas informacionais aos presidentes é a alternância partidária. Esse fator - que está ligado não à composição multipartidária do gabinete, mas sim a condições contextuais - torna o acesso à informação mais custoso porque altera a correlação de força dentro do governo, o que têm implicações sobre a persecução das *policies*.

No Brasil, quando novos presidentes assumem a chefia do Poder Executivo, eles se defrontam com dois tipos de agentes presentes na estrutura do Executivo federal: os burocratas públicos e os nomeados políticos. Os burocratas públicos ascendem aos cargos através de concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego (Art. 37, parágrafo II, CF88). Os nomeados políticos, por sua vez, são admitidos através da livre nomeação dos presidentes e ministros, prerrogativa assegurada pela Constituição Federal de 1988 (Art. 37) e pela Emenda Constitucional 19 de 04 de junho de 1998. Assim, o vínculo dos burocratas com a administração pública é permanente, ao passo que o vínculo dos nomeados políticos é transitório.

Os nomeados políticos, especialmente aqueles que ocupam os cargos do alto escalão hierárquico⁸, formam o comando político do governo, o que significa que suas decisões são de natureza política e não somente técnica (LOPEZ, 2015). Por isso, em contexto de alternância partidária na Presidência, eles são naturalmente vistos com desconfiança pelo novo presidente e tendem, tão logo ocorre a posse presidencial, a serem substituídos, dando espaço para a formação de um novo comando político alinhado às preferências do novo presidente.

Os burocratas públicos também tendem a serem vistos pelos novos presidentes com desconfiança. A recente posição do novo presidente brasileiro, Jair Bolsonaro, em relação ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) – órgão conhecido por seu profissionalismo, isolamento burocrático e autonomia política dentro do governo federal - elucida essa questão.

Desde a Lei 11.440 de 29 de dezembro de 2006, sancionada pelo ex-presidente Luís Inácio, os cargos pertinentes ao Ministério do Itamaraty poderiam ser ocupados apenas por

⁸ Segundo Lamounier (2018), em dezembro de 2016, 17 mil servidores ocupavam cargos de livre nomeação conhecidos como grupo DAS (Direção e Assessoramento Superior). Destes, cerca de 1.100 mil ocupavam os cargos DAS níveis 5 e 6, considerados os mais relevantes política e administrativamente.

diplomatas e oficiais de chancelaria, conforme suas posições hierárquicas em suas carreiras. As únicas exceções eram os cargos de Embaixador, de Ministro de Estado e alguns adidos de outras pastas. Porém, mesmo assim, os últimos governos haviam reduzido a indicação política para postos no exterior⁹.

Ao assumir a Presidência, o novo presidente, Jair Bolsonaro, editou a Medida Provisória 870, permitindo a contratação de profissionais de fora da carreira diplomática para funções de chefia do MRE. Com isso, os cargos do Itamaraty passaram a estar abertos à indicação política. Em nota, o MRE afirmou que o objetivo da modificação é adequar o funcionamento do Itamaraty às novas prioridades da diplomacia e do serviço consular. Em outros termos, garantir que a atuação do Itamaraty esteja alinhada com as preferências do novo presidente, o que indica o novo chefe do Executivo desconfia que a burocracia pública do MRE possa produzir políticas e recomendações não alinhadas às suas prioridades.

Desse modo, presidentes novos, oriundos de partido distinto do antecessor, podem não encontrar ou não considerar confiável o suporte da burocracia pública. Nessas condições, os presidentes desconfiam dessa burocracia e tendem a alterar toda a configuração dos quadros de confiança nomeados pelo partido do presidente anterior com vistas a manter o controle e a influência sobre ela (LEWIS, 2008; VIEIRA, 2013).

No entanto, os nomeados políticos não deixam de representar, sobretudo no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, fontes de problemas informacionais aos presidentes, como demonstro na seção 2.5 abaixo. Por isso, é esperado que a alternância partidária, ao tornar mais custoso o acesso e o controle da informação para os presidentes, crie incentivos para a centralização de estruturas formais de assessoramento.

Os presidentes brasileiros, no entanto, não estão desprovidos de ferramentas para mitigar as perdas e os problemas que esses fatores políticos provocam. Pelo contrário, eles dispõem de uma caixa de ferramentas para lidar com essas dificuldades. Porém, antes de discutir as estratégias presidenciais para contornar os problemas informacionais, é importante considerar outro fator que expõem os presidentes a tais problemas: o fator contextual. É dele que a próxima seção se ocupa.

⁹ Bolsonaro libera contratação de não diplomatas para chefias no Itamaraty. O GLOBO. Publicado em 2 de janeiro de 2019. Acesso em 05 jan. 2019.

2.4 A origem contextual dos problemas informacionais

Além do fator político, as dificuldades de acesso e controle da informação pelos presidentes podem ser provocadas por fator contextual. Esse fator refere-se a situações exógenas que geram incertezas sobre as *policies* e sobre a política. Essas situações são chamadas aqui de choques externos.

Os choques externos

Os choques externos dizem respeito a eventos inesperados que ocorrem ao longo da vida de um governo, que têm o potencial de mudar o ambiente e as circunstâncias políticas sob as quais os atores políticos estão operando, podendo elevar o grau de incerteza desses atores.

Existem distintos tipos de choques externos. Há choques que alteram a distribuição de poder dentro da coalizão de governo, ou entre o governo e a oposição, obrigando os presidentes a buscar novas fontes de apoio político (BERTHOLINI, PEREIRA, 2014). São exemplos desses choques as crises políticas e os escândalos de corrupção e de improbidade.

Há outros choques que alteram o ambiente político relativo às *policies*, exigindo dos presidentes o aprofundamento do conhecimento sobre determinada política ou, ainda, a mudança de posição do governo em relação a políticas específicas (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2014). São exemplos desses choques as crises econômicas, as crises políticas internacionais e as crises em áreas estratégicas de um país como, por exemplo, crises hídricas, de abastecimento, etc.

Choques como esses últimos podem criar “a necessidade de partidos do governo e da oposição [...] avaliarem a posição de suas políticas atuais ou, em alguns instantes, tomarem posições políticas completamente novas” (LAVÉR, SHEPSLE 1998, p. 36). Esse tipo de choques, ao alterar o ambiente sobre o qual os atores políticos operam e as *policies* são desenvolvidas, expõem os presidentes a necessidade de rever ações ou elaborar novas e tomar decisões qualificadas de forma rápida, no curto prazo.

Para tomar essas decisões, os presidentes necessitam muitas vezes de informações técnicas, operacionais, instrumentais e estratégicas que não estão disponíveis de imediato e cuja obtenção instantânea é custosa.

Dessa forma, os choques externos produzem dificuldades no acesso e controle da informação pelos presidentes e demandam deles estratégias para mitigar essas dificuldades. O ex-presidente chileno Eduardo Frei Ruiz-Tagle destaca os desafios que os choques externos representam:

Yo diría que lo más problemático al momento de tomar decisiones son los eventos que se llaman ‘resurgen’, porque surgen de un día para otro. Uno se levanta en la mañana con un programa, voy a hacer tal cosa y de repente surge un tema y ahí sí que hay poco tiempo. Entonces se hace costoso tener toda la información, y muchas veces no se pueden postergar las decisiones porque hay que tomarlas sobre la marcha (ARAYA, 2012, p. 50).

É esperado, então, que para lidar com as incertezas sobre as *policies* causadas por choques externos, os presidentes recorram à centralização de estruturas formais de assessoramento.

2.5 A *toolbox* presidencial

Os presidentes brasileiros contam com um *toolbox*, isto é, uma caixa com ferramentas como poder de agenda, prerrogativas orçamentárias, poderes partidários, poderes de nomeação e instituições informais (CHAISTY, CHEESEMAN, POWER, 2012). Essas ferramentas lhes permitem coordenar suas ações com as dos ministros e garantir a manutenção da coalizão de governo (RAILE, PEREIRA, POWER, 2010).

Dentre tais ferramentas, a *politização* e as *substituições ministeriais*, em especial, têm potencial de auxiliar os presidentes a reduzir as dificuldades de acesso e controle da informação decorrentes dos fatores políticos e contextuais descritos acima.

Contudo, a adoção dessas ferramentas no contexto brasileiro implica altos custos e, diante deles, é esperado que os presidentes recorram a uma estratégia mais pontual, porém mais complexa, para obter o acesso e controle da informação relativa às *policies* e a política, qual seja, a centralização de estruturas formais de assessoramento.

Nas duas subseções a seguir, procuro mostrar brevemente como (1) a *politização* e as *substituições ministeriais* têm potencial para auxiliar os presidentes a mitigar os problemas informacionais; e (2) como, devido aos altos custos que implicam, podem acabar dando lugar à centralização de estruturas formais de assessoramento.

A politização

A politização é uma estratégia que permite aos presidentes diminuir a assimetria informacional em relação a seus agentes e alcançar maior controle das informações pertinentes às *policies*. Essa estratégia consiste na nomeação de pessoas leais e ideologicamente alinhadas ao presidente para posições cruciais nas agências, departamentos e ministérios (MOE, 1985). A ideia central da politização é “garantir que importantes decisões burocráticas sejam colocadas nas mãos de agentes presidenciais, ou que pelo menos sejam diretamente supervisionadas e monitoradas por eles” (MOE, 1993, p. 370 *tradução minha*).

Moe (1993) defende que essa é uma estratégia imperialista - “extending the turf of the presidential team by infiltrating alien territory” (MOE, 1993, p. 370) – adotada pelos presidentes para lidar com os obstáculos que a separação de poderes coloca ao exercício da liderança presidencial.

Uma faceta da politização, explorada em governos parlamentaristas de coalizão, é a nomeação de ministros juniores, também conhecidos como *watchdogs* (THEIS, 2001). Trata-se de agentes intermediários entre os ministros e a burocracia, com preferências divergentes dos ministros correspondentes, cuja função é monitorar qualquer comportamento dentro dos ministérios que destoe das preferências do chefe do Executivo.

Nos sistemas presidencialistas, a nomeação de *secretários executivos* (SEs) equivale aos *watchdogs*. Os SEs ocupam a segunda posição na hierarquia de comando das pastas ministeriais e, por esse motivo, podem monitorar e até influenciar as decisões do ministro (PEREIRA et al., 2015). Dessa forma, como os ministros gozam de assimetria informacional a seu favor no que tange a sua pasta, a nomeação de SEs leais que monitorem as atividades da pasta é uma forma pela qual os presidentes podem reduzir essa assimetria (PEREIRA et al., 2015).

No entanto, a politização envolve custos. Lewis e Gallo (2011) examinam, por exemplo, a relação entre politização e desempenho de programas federais nos Estados Unidos a partir dos dados do *Program Assessment Rating Tool* (PART) de 1.016 programas federais. Os achados dos autores sugerem que a politização, embora seja uma importante fonte de

capital político para o presidente, tem impacto negativo sobre o desempenho da administração federal. Portanto, o primeiro custo da politização é a seleção de nomeados leais, porém incapazes de exercer com primazia a função que lhes foi designada.

O segundo custo da politização está relacionado ao controle presidencial sobre tais nomeados: os nomeados podem ser cooptados e passam a perseguir os objetivos dos ministros e/ou da burocracia e não os objetivos do presidente; ou então, podem procurar estabelecer uma base de poder independente e usar essa autonomia para promover seus próprios objetivos em detrimento do presidente. Em cada caso, o resultado é uma erosão da confiança entre o presidente e o agente (LINK, 2002).

Além disso, a nomeação de leais representa um risco para a institucionalização da desconfiança (RUDALEVIGE, 2009), isto é, para a garantia de que informações suficientes e oriundas de múltiplas fontes cheguem ao presidente permitindo-o avaliar informações conflitantes e preservar seu direito de escolha sobre decisões importantes. Em outras palavras, a seleção de nomeados leais aumenta o que o auxiliar de Lyndon Johnson, Harry McPherson (1988 apud RUDALEVIGE, 2009, p. 178 *tradução minha*) chamou de "o perigo da parcialidade ou omissão que resulta da dependência da informação recebida através do filtro das convicções de outros homens".

No Brasil, os custos da politização para os presidentes estão além daqueles apontados pela literatura internacional. Isso porque, no Brasil, as nomeações presidenciais são também consideradas bens de troca, sujeitos a diversos critérios de divisão, com a finalidade de ajustar barganhas menores dentro da coalizão de governo (RAILE, PEREIRA, MULLER, 2010; PRAÇA, FREITAS, HOEPERS, 2011; LOPEZ, PRAÇA, 2015; BORGES, COÊLHO, 2015).

Diante disso, no Brasil, a politização perde parte de seu potencial como auxílio para contornar os problemas informacionais provocados pela composição multipartidária do gabinete. Por isso, espera-se que, de forma alternativa à politização, os presidentes recorram a centralização de estruturas formais de assessoramento, uma estratégia pontual voltada, exclusivamente, para a coleta, sistematização e fornecimento de informações com vistas a obter o acesso e controle da informação relativa às *policies*.

As substituições ministeriais

As substituições ministeriais, por seu turno, são apontadas como estratégias centrais dos presidentes latino-americanos para lidar com os choques externos, funcionando como “válvulas de segurança” (*safety valve*) utilizadas pelo governo para se ajustar às mudanças nas circunstâncias políticas e econômicas (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2014).

Segundo Martínez-Gallardo (2014), as substituições ministeriais, amparadas pelos poderes de nomeação presidencial, permitem que os presidentes mudem as políticas, mudando os indivíduos encarregados de formulá-las, além de ajudá-los a ajustar sua coalizão de apoio, dando-lhes um recurso que pode ser usado em suas negociações com outros atores. A autora demonstra que há forte associação entre a presença de choques externos e a mudança e a duração de gabinetes em governos multipartidários (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2014).

Contudo, o uso dessa ferramenta envolve custos como, por exemplo, a seleção de nomeados qualificados, respeitados em suas áreas e que tenham apoiadores da oposição. O caso argentino representa um bom exemplo desses custos.

No ano de 2001, a economia argentina, que já estava em recessão havia dois anos, entrou ainda mais em crise. O mercado de ações despencou e o presidente Fernando de la Rúa reagiu substituindo o ministro da Economia, José Luis Machinea, por Ricardo López Murphy, considerado o economista mais ortodoxo próximo a De la Rúa. Apesar de sua qualificação, o novo ministro não logrou apoio político para seu plano de reforma e foi logo substituído por Domingo Cavallo (que por cinco anos foi ministro da Economia no governo de Carlos Menem). Domingo Cavallo possuía não só o conhecimento necessário, como também tinha poderosos apoiadores na oposição, feita pelo Partido Justicialista, cujos votos no Congresso eram essenciais (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2014).

No Brasil, além desses custos, as substituições ministeriais também estão sujeitas à dinâmica da coalizão, o que fragiliza sua potencial contribuição para mitigar os problemas informacionais provocados por choques externos. É esperado, portanto, que para lidar com os problemas informacionais provocados por esses fatores, os presidentes brasileiros recorram também à estratégia alternativa de assessoramento.

A estratégia de centralização de estruturas formais de assessoramento equivale, então, a um caminho mais complexo e excepcional daquele da politização e das substituições ministeriais. Caminho pouco explorado na América Latina, através do qual os presidentes podem lidar pontualmente com os problemas informacionais advindos dos fatores políticos e contextuais discutidos aqui.

2.6 Em que consiste a estratégia presidencial de centralização de estruturas formais de assessoramento?

O que é esse movimento estratégico de centralização de estruturas formais de assessoramento empreendido pelos presidentes para contornar problemas informacionais? Os desenvolvimentos da teoria da agência, dos estudos sobre tomada de decisão e dos estudos sobre a presidência institucional oferecem indicativos sobre o que é essa estratégia e como ela opera para mitigar problemas informacionais.

Os diversos estudos desenvolvidos nessas áreas convergem no entendimento de que os problemas informacionais, provocados pelos fatores políticos e contextuais abordados nas seções anteriores, incentivam os presidentes a adotarem *estratégia administrativa* com o objetivo de manter o comando político do Executivo em suas mãos.

A teoria da agência considera que “é racional para o mandante mitigar esses problemas por meio de controles hierárquicos e monitoramento” (MOE, 1984, p. 761). Sob essa perspectiva, o mandante investirá em mecanismos de controle hierárquicos, em especial em sistemas de informação (como conselhos de administração, por exemplo), a fim de controlar os agentes e contornar os problemas informacionais (EISENHARDT, 2015).

Esses mecanismos de controle hierárquicos estão em sintonia com o contexto organizacional em que os gestores públicos estão inseridos (MOE, 1984). No caso brasileiro, o contexto organizacional coloca à disposição dos presidentes poderes administrativos que permitem criar, redesenhar e extinguir unilateralmente estruturas como agências, ministérios, conselhos, etc., atribuindo padrões organizacionais com tamanho, duração, composição e localização que atendam aos seus interesses e lhes permitam o controle dos seus agentes (art. 61 CF88).

Os estudos sobre tomada de decisão apontam que para solucionar problemas informacionais, os presidentes costumam recorrer a estratégia de criação de estruturas

formais e informais de assessoramento (THOMAS, 1970), cuja finalidade é prover conselhos e informações ao presidente, garantindo-lhe o controle sobre a tomada de decisão do governo.

Essas estruturas se diferenciam em alguns aspectos. As estruturas formais dizem respeito à criação de estruturas formalizadas de assessoramento, com funções pré-estabelecidas, e que podem assumir diferentes formatos institucionais: conselhos, grupos de trabalhos, forças-tarefas, comitês, comissões, etc. (THOMAS, 1970).

Outras estruturas consistem na criação de grupos informais *ad hoc*. Estes grupos também são conhecidos pela literatura como *kitchen cabinets* (BAKVIS, 1997; ARAYA, 2012), *círculos de hierro* (SIAVELIS, 2014), *invisible presidency* e *inner circle* (THOMAS, 1970). Segundo Thomas (1970), no caso norte-americano, estes grupos “tendem a ser compostos por alguns membros-chave da equipe da Casa Branca, um ou dois membros do gabinete que gozam da confiança especial do Presidente e, ocasionalmente, alguns amigos pessoais do Presidente” (THOMAS, 1970, p. 560 *tradução minha*).

Na América Latina, os presidentes também recorrem a estruturas informais. O trecho abaixo, extraído de uma entrevista do ex-presidente da Nicarágua, Enrique Bolaños, demonstra como essas estruturas operam:

Yo tenía tres grupos de consejeros. En uno estaban los miembros de mi gabinete, un grupo multisectorial donde llevé gente que representaba todos los puntos de vista y servía de colador de opiniones. Tenía otro grupo de opinión que yo convocaba, de amigos selectos que me daban opiniones con patriotismo. Tengo todas las minutas con las cosas que me recomendaban. El tercer grupo era un *'kitchen cabinet'*, con el que nos reuníamos tres veces al mes, y ahí veíamos el panorama total, me orientaban en política y estrategia, entonces salían tópicos de todo. Yo me apoyaba mucho en mis asesores (BOLAÑOS, 2011 apud ARAYA, 2012, p. 41).

Por seu turno, os estudos sobre a presidência institucional, recentes na América Latina, mas já bastante desenvolvidos nos Estados Unidos, ocupam-se das condições organizacionais das quais os presidentes dependem para exercer suas prerrogativas institucionais (INÁCIO, LLANOS, 2016).

A Presidência Institucional refere-se ao grupo de agências que apoiam diretamente o chefe do executivo (MOE, 1993; MOE, WILSON, 1994). Essas agências são parte da burocracia do Poder Executivo e podem ser criadas pelos presidentes, ou transferidas para dentro da Presidência, por um movimento conhecido como *centralização* (MOE, 1985; 1993; 2000). A característica definidora delas é que operam sob a autoridade direta do presidente e são responsáveis por apoiar a liderança presidencial (DICKINSON, 2005).

Essas agências podem ser classificadas em *core*, *advisory* e *policy*, isto é, centro presidencial, assessoramento presidencial e unidades políticas, respectivamente (INÁCIO, 2012). Para cada uma delas cabe o apoio aos presidentes. Em especial, o assessoramento presidencial, também conhecido como *advisory network* (BONVECCHI; SCARTASCINI, 2011), é responsável pelo assessoramento no processo de tomada de decisão e por fornecer subsídios para áreas consideradas como prioritárias.

Os estudos sobre a Presidência na América Latina indicam que o tipo de governo cria incentivos para a ampliação da presidência institucional. Explorando as condições sob as quais as presidências institucionais em seis países latino-americanos (dentre eles o Brasil) evoluíram ao longo das últimas décadas de governo democrático, Inácio e Llanos (2015) identificam que o número de agências na Presidência cresce quando aumenta o número de partidos no gabinete. O que “demonstra que os presidentes precisam ampliar sua base de apoio organizacional quando a equipe governamental está internamente fragmentada” (INÁCIO, LLANOS, 2015, p. 542 *tradução minha*).

As autoras não analisam quais são as agências que mais crescem dentre os três tipos (*core*, *advisory*, *policy*) que constituem a presidência institucional. Contudo, o estudo oferece indicativos de que os presidentes têm incentivos para centralizarem na Presidência, sob sua autoridade direta, estruturas formais de assessoramento com a finalidade de contornar os problemas informacionais decorrentes da composição multipartidária do governo (INÁCIO, LLANOS, 2016). Assim,

Apesar dos presidentes serem os atores políticos mais poderosos nas democracias latino-americanas, eles necessitam do apoio político e da assistência técnica de confiança de assessores, pessoal técnico e agências governamentais para exercerem suas funções (INÁCIO; LLANOS, 2016, p. 40 *tradução minha*).

Dessa forma, a expansão da presidência institucional é entendida hoje como ferramenta integrante da *toolbox presidencial*, responsável pelo suporte organizacional e informacional dos presidentes (INÁCIO, LLANOS, 2016).

As evidências sobre a presidência institucional na América Latina convergem com os achados sobre a Presidência norte-americana. Rudalevige (2002) aponta que quando os custos de transação envolvidos na produção das políticas pela burocracia e/ou pelo poder legislativo são altos, os presidentes norte-americanos têm incentivos para centralizar, fortalecendo a Presidência como estrutura que garante suporte informacional e administrativo

à definição das políticas presidenciais. Dickison (2005) corrobora esses achados argumentando que o crescimento da presidência institucional nos Estados Unidos está, em parte, associado à busca dos presidentes por fontes de informação para reduzir a incerteza de barganha.

Assim, as três perspectivas - teoria da agência, estudos sobre tomada de decisão presidencial e presidência institucional - convergem em que, para lidar com os problemas informacionais que surgem na condução do governo, os presidentes tendem a adotar como estratégia de assessoramento (1) a criação de estruturas formais assessoramento e/ou (2) a centralização dessas estruturas Presidência.

Para identificar, portanto, as estruturas formais de assessoramento centralizadas pelos presidentes brasileiros, a análise desenvolvida aqui se volta para as EFAPs (Estruturas Formais de Assessoramento Presidencial) que os presidentes criam ou transferem para a Presidência da República. Essas EFAPs, que compreendem todas aquelas estruturas subordinadas diretamente à Presidência da República e criadas por dispositivos legais, cuja finalidade é fornecer informações e conselhos aos presidentes, minimizando os problemas informacionais enfrentados por eles e auxiliando-os na tomada de decisão, constituem-se no referente empírico da análise aqui desenvolvida.

Vale esclarecer que olhar para as estruturas formais não significa ignorar a possibilidade de que os presidentes brasileiros também recorram a estruturas informais de assessoramento. Estudá-las, no entanto, exige um modelo analítico diferente daquele utilizado para a compreensão das estruturas formais.

2.7 Hipóteses

Tendo em vista o exposto nas seções anteriores, é esperado que os fatores políticos e contextuais mencionados criem incentivos para que os presidentes brasileiros centralizem na Presidência estruturas formais de assessoramento. Ou seja, que os presidentes expandam o número dessas estruturas quando se defrontam com as seguintes situações:

H1. Maior heterogeneidade ideológica da coalizão.

H2. Maior número de ministérios responsáveis por políticas salientes para os presidentes sob o comando de partidos da coalizão.

H3. Alternância partidária.

H4. Choques externos.

A seguir, no capítulo 2, apresento uma análise descritiva das estruturas formais de assessoramento mobilizadas pelos presidentes brasileiros. Nos capítulos 3 e 4, exploro em profundidade a associação entre a centralização de estruturas de assessoramento e os fatores políticos e contextuais apontados acima.

3 CAPÍTULO 2 - O ASSESSORAMENTO PRESIDENCIAL NO BRASIL – UMA ANÁLISE DESCRITIVA (1990-2017)

Neste capítulo analiso a estratégia presidencial de centralização de estruturas formais de assessoramento na Presidência da República. Essa estratégia diz respeito ao movimento empreendido pelos presidentes de criação ou transferência para a Presidência de estruturas formais voltadas para a obtenção e sistematização de informações e conselhos. Essa é uma agenda de pesquisa ainda pouco explorada na América Latina. Poucos são os estudos que se ocupam do ambiente organizacional onde a tomada de decisão e a ação dos presidentes tomam forma (INÁCIO, 2015; 2012; INÁCIO, LLANOS, 2016; ARAYA, 2012; SIAVELIS, 2014; VIEIRA, 2014; 2017).

Na esteira disso, esse trabalho procura contribuir para o avanço dessa agenda, deslocando a atenção para a estratégia de assessoramento adotada pelos presidentes de gabinetes multipartidários. Esses governos são marcados por um cenário de *mixed motive games* (LUPIA, STRÖM, 2003), em que os membros da coalizão têm incentivos para cooperar com o presidente, ao mesmo tempo em que podem se aproveitar dos cargos e recursos que controlam para perseguirem políticas mais próximas de suas preferências e interesses (INÁCIO, 2006b). Dessa forma, é analisada aqui a estratégia de assessoramento utilizada pelos presidentes do Brasil (1990-2017), um caso típico de governo multipartidário latino-americano.

A análise a seguir é ainda exploratória e tem o objetivo de fornecer um quadro descritivo das estruturas formais de assessoramento centralizadas pelos presidentes brasileiros. Além dessa introdução, o capítulo apresenta duas seções. A primeira seção discute o percurso analítico traçado para identificar as estruturas formais de assessoramento mobilizados pelos presidentes brasileiros. E a segunda seção procura explorar essas estruturas a partir de cinco dimensões em relação às quais elas apresentam variação: (1) da quantidade de EFAPs presentes na Presidência, (2) da área política para a qual elas estão voltadas, (3) do tipo de política de que se ocupam, (4) da institucionalização e (5) da composição.

3.1 Separando o joio do trigo: como identificar as estruturas formais de assessoramento?

No Brasil, a administração pública federal está organizada em duas categorias. A primeira categoria é a administração pública direta, composta pela Presidência e Vice-Presidência da República, pelos ministérios e secretarias especiais. A segunda é a administração pública indireta, composta por órgãos com personalidade jurídica própria (autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas) que são vinculados à administração direta e a auxiliam por meio do exercício descentralizado de funções governamentais.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 68, garante aos presidentes a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação em matéria de criação e extinção de órgãos da administração pública direta e indireta¹⁰. Em especial, essa prerrogativa permite aos presidentes decidir quando e como criar, transferir e posicionar órgãos públicos na Presidência da República ou nos ministérios. Vale ressaltar que, quando posicionados na estrutura organizacional da Presidência, mais fortalecida se torna a capacidade institucional do presidente (VIEIRA, 2014).

Portanto, a estrutura organizacional da Presidência brasileira é dinâmica e apresenta variações ao longo do tempo (INÁCIO, 2012). No ano de 2017, essa estrutura contava com cinco conjuntos de órgãos, como pode ser observado no **quadro 1** abaixo.

¹⁰ Tais matérias são reguladas por legislação ordinária, o que requer maioria absoluta para aprovação em ambas as Câmaras do Congresso Nacional.

QUADRO 1 - Estrutura Organizacional da Presidência da República – Brasil (2017)

ÓRGÃOS ESSENCIAIS	Gabinete Pessoal da Presidência da República Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Casa Civil Secretaria de Governo Secretaria de Comunicação Social
ÓRGÃOS DE CONSULTA	Conselho da República Conselho de Defesa Nacional
ÓRGÃO VINCULADO	Comissão de Ética Pública
ÓRGÃOS DE ASSESSORAMENTO IMEDIATO	Advocacia-Geral da União Assessoria Especial da Presidência da República
CONSELHOS	Conselho de Governo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) Conselho Nacional de Política Energética Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes (CONIT)

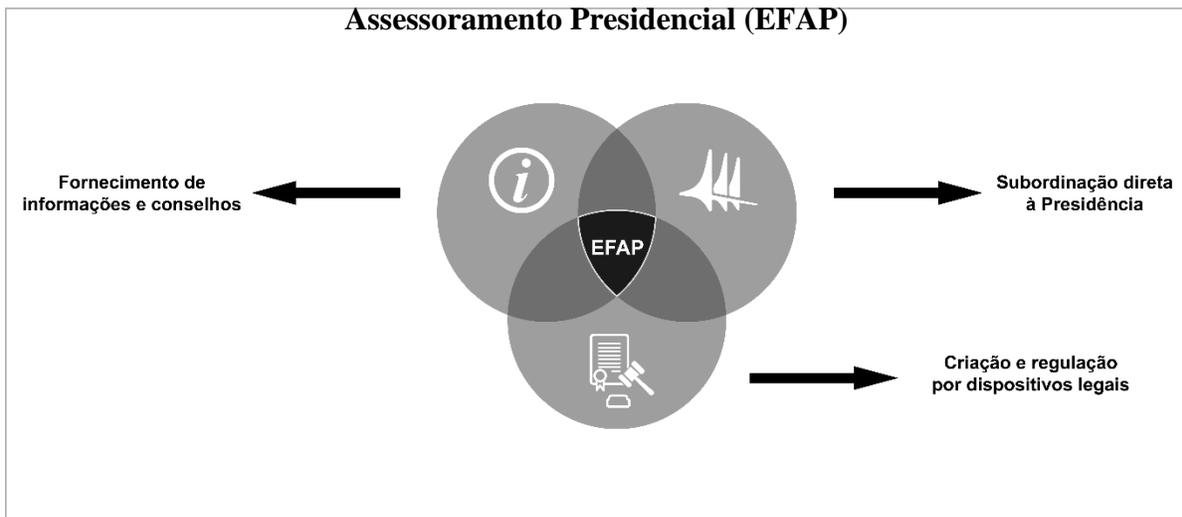
Fonte: Elaboração própria com base no Decreto nº 9.054, de 17 de maio de 2017.

Os órgãos de consulta, os órgãos de assessoramento imediato e os conselhos são exemplos de estruturas formais de assessoramento posicionados na Presidência para fornecer suporte informacional ao presidente. No entanto, os presidentes podem, no decorrer do mandato, criar ou transferir essas estruturas e posicioná-las nas estruturas que integram os demais conjuntos de órgãos. Por exemplo, o presidente Michel Temer, através do decreto não numerado de 7 de março de 2017, criou o *Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente*, cuja finalidade era assessorar, sugerir e recomendar ao presidente políticas voltadas à modernização da gestão pública, e o posicionou na estrutura da Casa Civil, que é um órgão essencial.

Portanto, para identificar as estruturas formais de assessoramento centralizadas pelos presidentes brasileiros no período 1990 a 2017, foi necessário olhar para todos os conjuntos de órgãos que formam a estrutura organizacional da Presidência. Em outros termos, foi preciso fazer uma radiografia da Presidência. Para operacionalizar essa radiografia e detectar essas estruturas em meio ao emaranhado de estruturas existentes na Presidência, optei por construir um modelo analítico-conceitual.

O resultado desse esforço é o conceito de *Estrutura Formal de Assessoramento Presidencial (EFAP)*, que compreende toda estrutura criada por dispositivos legais e subordinada diretamente à Presidência da República cuja finalidade é fornecer informações e conselhos aos presidentes, minimizando os problemas informacionais enfrentados pelos presidentes e auxiliando-os na tomada de decisão. O conceito é formado pelos três atributos apresentados no diagrama de Venn a seguir.

FIGURA 3 - Diagrama de Venn - construção do conceito de Estrutura Formal de Assessoramento Presidencial (EFAP)



Fonte: Elaboração própria

A criação e regulação por um dispositivo normativo é o que diferencia as estruturas formais daquelas informais como, por exemplo, grupos de assessores informais do presidente que também lhes fornecem informações e conselhos em reuniões *ad hoc* ou encontros semiformais. O filósofo Denis Rosenfield, conhecido como assessor político pessoal do ex-presidente brasileiro, Michel Temer, é um exemplo de assessor informal que, apesar de não ocupar nenhum cargo dentro da Presidência, tem atuado como uma ponte facilitadora do diálogo entre o presidente e as Forças Armadas, contribuindo para que o ex-presidente não perca o controle sobre as tropas¹¹.

Por subordinação direta à Presidência entendem-se aquelas estruturas que estão situadas exclusivamente na Presidência, não nos ministérios.

¹¹ *Temer escala consultor pessoal para ter linha direta com cúpula militar.* FOLHA DE SÃO PAULO. Publicado em 4 de abril de 2018.

O fornecimento de informações e conselhos diz respeito a uma gama de atividades que incluem a pesquisa, a análise de dados, o desenvolvimento de propostas, a consulta a partes interessadas e a elaboração de conselhos e recomendações que orientem a tomada de decisão. O tipo de informações fornecidas pode ser técnico, estratégico, operacional, político e instrumental.

Para ser considerada uma *Estrutura Formal de Assessoramento Presidencial (EFAP)* é preciso que a estrutura formal atenda aos três atributos descritos acima. Outro exemplo de EFAP é a *Câmara de Política Social* criada em 2003 pelo ex-presidente Luís Inácio e localizada dentro do Conselho de Governo da Presidência, cuja finalidade era

Propor políticas públicas no âmbito das matérias relacionadas à área social do Governo Federal, visando a articulação das políticas e o acompanhamento da implementação dos programas cujo escopo ultrapasse a competência de um único Ministério (BRASIL, 2003)¹².

Como pode ser visto, a construção do conceito obedece a lógica clássica (SARTORI, 1970). O que significa que os atributos que formam o conceito são mutuamente exclusivos, isto é, dizem respeito às características que o objeto em consideração (as estruturas de assessoramento) deve ter ou não. A opção por essa forma de construir o conceito baseou-se na análise substantiva preliminar dos dados e do contexto político em estudo, tal como sugerido por Colier e Mahon (1993).

Desse modo, a opção pela lógica clássica não representa para esse estudo uma aplicação excessivamente estrita dos princípios clássicos da categorização, o que pode levar ao abandono prematuro de categorias potencialmente úteis, tal como alertado por Colier e Mahon (1993)¹³.

¹² BRASIL. Decreto nº 4.714, de 30 de maio de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 mai. 2003, Seção 1, p.3.

¹³ Exemplo disso é a hesitação em relação ao atributo “origem de criação da estrutura”. No início da pesquisa e da coleta de dados, considerei que as estruturas de assessoramento centralizadas pelos Presidentes para contornar problemas informacionais eram criadas exclusivamente por eles. No decorrer da pesquisa, verifiquei que tais estruturas eram, muitas vezes, criadas nos ministérios e nas agências burocráticas da Presidência e, posteriormente, transferidas por atos dos próprios presidentes para a Presidência, passando, então, a estarem subordinadas diretamente aos presidentes. Portanto, a “origem de criação da estrutura” é um atributo que deixou

Portanto, as estruturas formais de assessoramento presidencial não dizem respeito (1) àquelas estruturas presentes nos ministérios e nas agências burocráticas da Presidência; (2) não dizem respeito as estruturas transferidas da Presidência para os ministérios; (3) não dizem respeito as estruturas informais de assessoramento; e (4) não dizem respeito às estruturas responsáveis pela implementação de políticas públicas.

Para mapear as EFAPS ao longo do período, foram utilizados os atos normativos que dispõem sobre a organização da Presidência publicados no Diário Oficial da União (DOU), entre 1990 e 2017. Esses documentos foram acessados e coletados no *Portal LexML*, mantido pelo Senado brasileiro, e deram origem a uma base de dados original. Foram identificadas 165 EFAPs presentes na Presidência da República ao longo do período decorrido entre 1990 e 2017. São essas 165 EFAPs que constituem o referente empírico desse trabalho. O apêndice 2 apresenta essas EFAPs por nome, assim como, o ato normativo e ano de sua criação.

Trata-se de um número não muito grande considerando o tempo decorrido (27 anos) e as diversas mudanças políticas que aconteceram no país nesse período (ANASTASIA, CASTRO, NUNES, 2007). No entanto, esse número corrobora o argumento de que a centralização de órgãos na Presidência é vista pelos presidentes como uma estratégia excepcional (INÁCIO, LLANOS, 2016).

3.2 Procedimentos de análise e descrição dos dados

Para compreender as variações no uso dessa estratégia presidencial, as EFAPs foram observadas em termos de cinco dimensões: (1) quantidade de EFAPs presentes na Presidência, (2) área política para a qual elas estão voltadas, (3) tipo de política de que se ocupam, (4) institucionalização e (5) composição.

A literatura sobre assessoramento adota essas dimensões para conhecer o tamanho, a organização e o gerenciamento das estruturas de assessoramento (BURKE, 2005; DICKINSON, 2005; HANEY, 2005; PFIFFNER, 2005; WALCOTT, HULT, 2005); para

de compor o conceito de *Estruturas Formais de Assessoramento Presidencial* e que, se adotado, excluiria da análise estruturas que, embora não criados pelos presidentes, passaram a estar subordinados a eles e auxiliarem-nos com informações e conselhos no processo de tomada de decisão. Esse é apenas um exemplo do tipo de escolha e esforço que envolveram a construção do conceito.

conhecer as fontes de assessoramento, ou seja, em quem os presidentes confiam para obter informações e se se tratam de fontes plurais (CRAFT, HALLIGAN, 2017; CRAFT, HOWLETT, 2012; HALLIGAN, 1995), e ainda para compreender como o assessoramento varia entre diferentes administrações (CRAFT, HALLIGAN, 2017).

Dessa forma, a definição dessas cinco dimensões analíticas está ligada à busca por fornecer uma descrição factual acurada das EFAPs, assim como, por permitir o desenvolvimento de comparações entre diferentes administrações presidenciais. Acredito, portanto, que essas dimensões podem nos dizer algo sobre o assessoramento presidencial no Brasil.

Como medida da primeira dimensão (quantidade de EFAPs) foi utilizada uma variável nominal com duas categorias: (1) EFAPs criadas e (2) EFAPs realocadas dos ministérios para a Presidência. A distribuição da quantidade de EFAPs presentes na Presidência é analisada em diferentes níveis de análise: por coalizão de governo, mandato presidencial e ano. Esses níveis são importantes porque a estratégia presidencial de assessoramento é sensível às mudanças que ocorrem neles.

Estendendo o raciocínio de Inácio (2012)¹⁴ para a estratégia presidencial de assessoramento, é esperado que os presidentes, antecipando problemas informacionais, centralizem mais EFAPs ao longo do primeiro ano de mandato. Em especial, é esperado que nos cem primeiros dias do primeiro ano de mandato, período considerado como lua-de-mel, os presidentes centralizem mais EFAPs como forma de garantir suporte informacional para lidar com possíveis problemas informacionais.

Além disso, a estrutura organizacional da Presidência é sensível também às mudanças que ocorrem nas coalizões (INÁCIO, 2012; INÁCIO, LLANOS, 2016). Por isso, é esperado que a quantidade de EFAPs varie em face de diferentes coalizões.

Como medida da segunda dimensão (área política) utilizou-se uma variável nominal com 14 (quatorze) categorias referentes às áreas políticas que as EFAPs abrangem. São elas: "administração pública", "ciência e tecnologia", "defesa nacional", "desenvolvimento

¹⁴ Inácio (2012) demonstra que a atenção dos presidentes em relação à estrutura organizacional da Presidência concentra-se, principalmente, no início de cada mandato, reforçando o argumento de que os presidentes antecipam problemas de coordenação da coalizão.

agrário", "desenvolvimento social", "desenvolvimento econômico", "desenvolvimento urbano", "eventos internacionais de grande porte", "infraestrutura", "integração nacional", "justiça", "meio ambiente", "minorias" e "relações exteriores".

As quatorze categorias foram definidas com base nas atribuições das EFAPs - que foram identificadas por meio da análise de conteúdo dos atos normativos de criação. Além disso, as áreas políticas relativas aos ministérios foram consideradas como referências na definição das áreas políticas das EFAPs. A análise de conteúdo dos atos normativos foi realizada manualmente, sem o auxílio de software de codificação.

A terceira dimensão (tipo de política) foi medida através de uma variável nominal com quatro categorias referentes aos tipos de políticas: "políticas distributivas", "políticas redistributivas", "políticas regulatórias" e "políticas constitutivas". A definição dessas categorias baseou-se na tipologia de políticas públicas desenvolvida por Theodore Lowi (1972).

A quarta dimensão (institucionalização) foi medida a partir de três variáveis: (1) uma variável contínua relativa à duração em meses das EFAPs (da criação até seu encerramento), (2) uma variável discreta relativa à contagem de membros das EFAPs e (3) uma variável nominal com 7 (sete) categorias relativa ao formato institucional assumido pelas EFAPs. O formato institucional das EFAPs pode variar entre conselho, câmara, comissão, comitê, grupo de trabalho, centro de estudo e fórum. Os dados sobre a duração, o número de membros e o formato institucional foram identificados nos atos normativos que regulam as EFAPs.

Para a quinta dimensão (composição) as medidas utilizadas concentraram-se em três variáveis: (1) uma variável discreta relativa à quantidade de representantes do poder público federal, (2) uma variável discreta relativa à quantidade de representantes do poder público estadual e (3) outra variável discreta relativa à quantidade de representantes da sociedade civil.

A definição das três variáveis baseou-se na análise de conteúdo dos atos normativos de criação das EFAPs, onde a composição das estruturas é especificada a partir do número de representantes dos três setores.

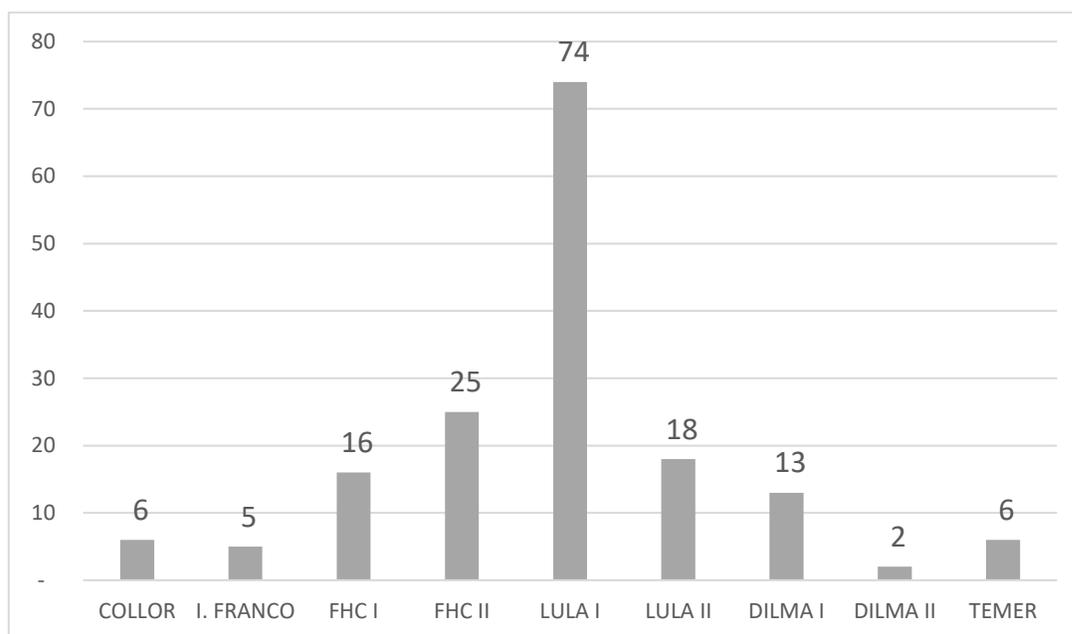
A seguir os dados referentes a cada uma dessas dimensões são apresentados e analisados.

3.3 Explorando a quantidade de novas EFAPs centralizadas na Presidência

A análise da frequência de novas EFAPs por mandato presidencial revela que, no período analisado, o governo Lula I conta com a maior frequência absoluta de novas EFAPs (74), seguido pelo governo FHC II (25) e pelo governo Lula II (18). O governo Collor e Temer apresentam igual frequência de novas EFAPs (6) e o governo Itamar Franco e Dilma II apresentam a menor frequência de novas EFAPs (5 e 2, respectivamente). O **gráfico 1**, a seguir, apresenta esses dados.

A que se deve a quantidade expressiva de novas estruturas de assessoramento no governo Lula I? O governo Lula I é um caso relevante para análise da centralização de novas EFAPs. Como discuto no capítulo 3, ele reúne todos os incentivos importantes para a centralização de estruturas de assessoramento.

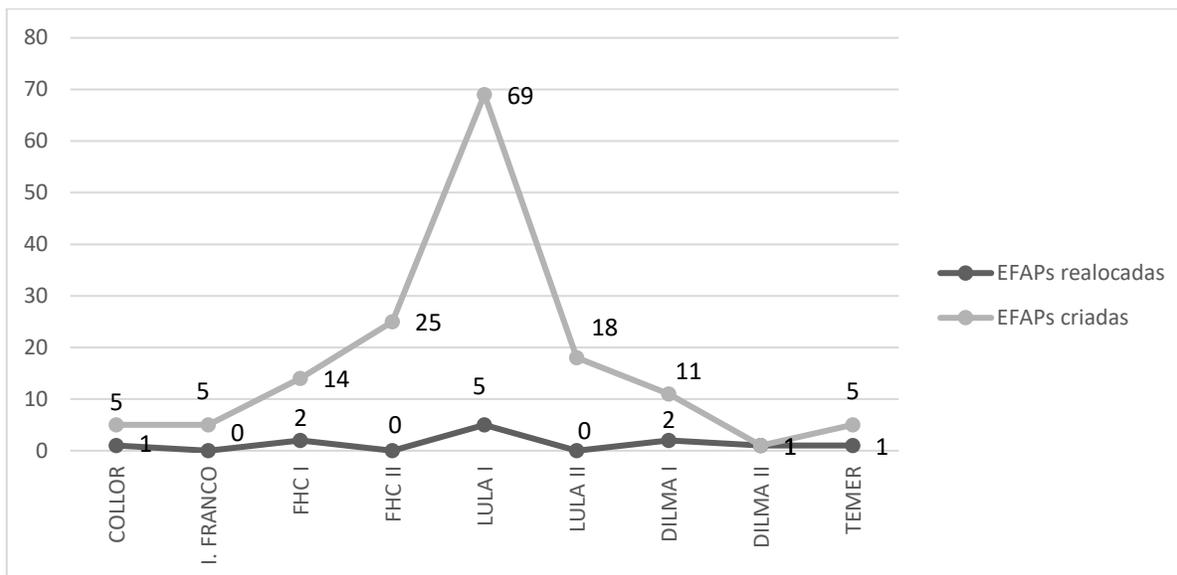
GRÁFICO 1 - Distribuição da frequência absoluta de novas EFAPs por mandato presidencial - Brasil - 1990-2017



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da pesquisa.

O **gráfico 2** apresenta a frequência absoluta das EFAPs criadas e realocadas no período 1990-2017 por mandato presidencial.

GRÁFICO 2 - Distribuição da frequência absoluta das EFAPs criadas e realocadas por mandato presidencial - Brasil - 1990-2017



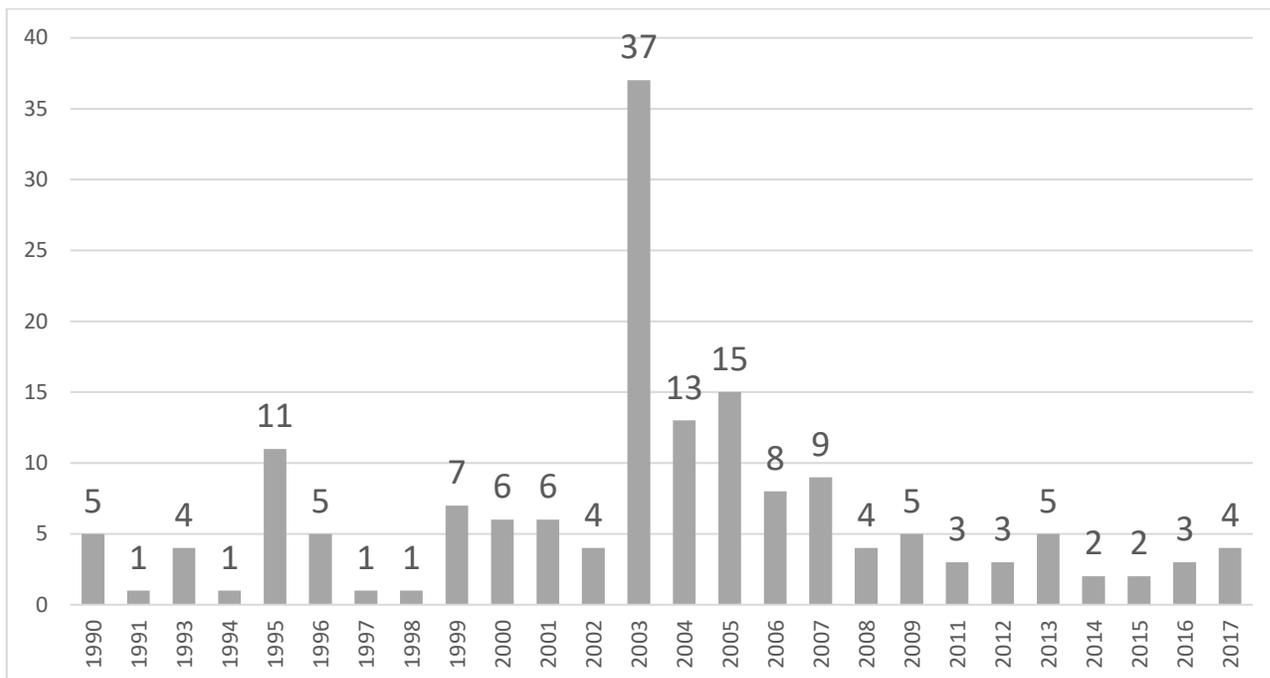
Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da pesquisa.

Ao recorrerem às EFAPs como estratégia de assessoramento, os presidentes brasileiros podem criá-las ou realocá-las dos ministérios para a estrutura da Presidência. A criação de EFAPs exige maiores investimentos dos presidentes. É preciso definir quem as coordenará, sua composição, quantidade de membros e duração. Ao passo que a realocação significa a transferência de estruturas que já existem e estão em funcionamento nos ministérios para a Presidência.

Os dados indicam que os presidentes optam majoritariamente por criar EFAPs e, em menor frequência, realocá-las dos ministérios para a Presidência. Essa preferência demonstra que as vantagens de criar estruturas voltadas para áreas e políticas que demandam maior suporte informacional compensam os custos. Ou, ainda, que os presidentes preferem evitar os custos políticos de esvaziar o ministério, o que pode implicar resistência, ou o próprio fato de não existir tal estrutura.

O **gráfico 3** desagrega a distribuição da frequência absoluta de novas EFAPs por ano.

GRÁFICO 3 - Distribuição da frequência absoluta de novas EFAPs por ano - Brasil - 1990-2017



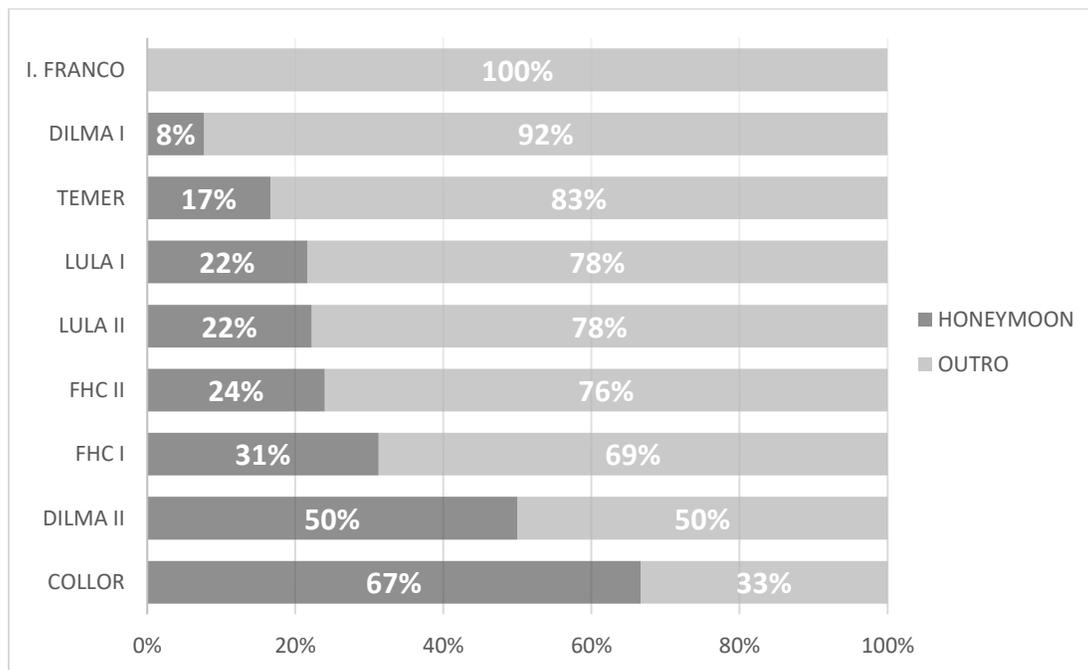
Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da pesquisa.

O gráfico indica que os presidentes centralizam mais novas EFAPs no primeiro ano de mandato. Esse resultado corrobora o esperado, isto é, de que antecipando possíveis problemas informacionais os presidentes centralizam mais EFAPs ao longo do primeiro ano. Contudo, esse resultado não é encontrado nos governos Dilma I e Dilma II.

A baixa quantidade de novas EFAPs nos governos Dilma I e II está, provavelmente, associada ao fato de que esses governos foram marcados pela continuidade, ou seja, deram seguimento ao programa político de seu antecessor. Além disso, os problemas informacionais também são contingentes e nem sempre podem ser antecipados pelos presidentes.

O **gráfico 4**, a seguir, apresenta a frequência de novas EFAPs em período de lua-de-mel por mandato presidencial. O período de lua-de-mel foi mensurado por meio de uma variável nominal dicotômica que assume o valor 1 (um) quando for os cem primeiros dias de governo (o que no Brasil corresponde aos meses de janeiro, fevereiro, março e abril) e 0 (zero) para os demais dias do ano de governo (que corresponde aos demais meses do ano) (BYRNE, DOMINGUEZ, 2005; BECKMANN, GODFREY, 2007).

GRÁFICO 4 - Frequência relativa de novas EFAPs em período de lua-de-mel por mandato presidencial - Brasil - 1990-2017



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da pesquisa.

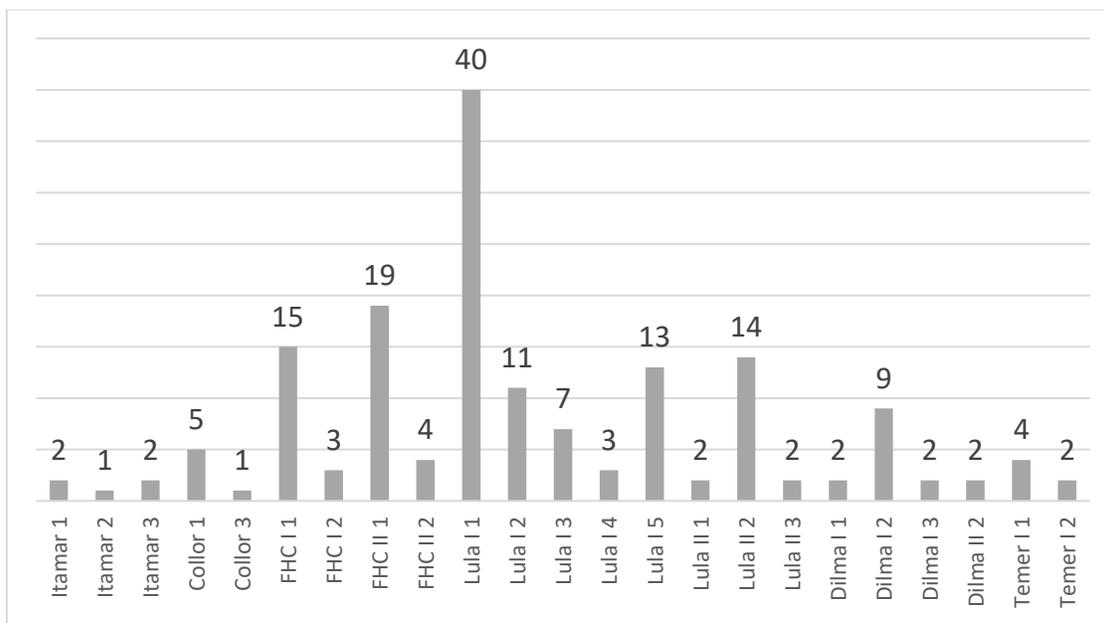
Ao contrário do esperado, a maioria dos presidentes não centralizam novas EFAPs no período de lua-de-mel. Por se tratar de um momento de adaptação do governo e propício para os presidentes perseguirem seus objetivos, esperava-se maior frequência de novas EFAPs nesse período. Portanto, embora presidentes mobilizem EFAPs com mais frequência no primeiro ano, eles não o fazem nos primeiros cem dias de mandato.

O gráfico mostra que o governo Collor é exceção e que Dilma II criou metade das novas EFAPs no período lua-de-mel e a outra metade fora desse período. No entanto, a quantidade de novas EFAPs no governo Dilma II é inexpressivo, somente 2 (duas) foram criadas.

Embora o resultado tenha contrariado o esperado, é importante considerar que dos nove mandatos analisados aqui, três são mandatos de reeleitos, além de Dilma I suceder outro presidente do mesmo partido. A reeleição reduz, em certa medida, os efeitos do capital político proporcionado pela lua-de-mel.

A estrutura organizacional da Presidência também é sensível às mudanças que ocorrem nas coalizões de governo (INÁCIO, 2012; INÁCIO, LLANOS, 2016). O **gráfico 5** apresenta a distribuição da quantidade de novas EFAPs por gabinetes de coalizão.

GRÁFICO 5 - Distribuição da frequência absoluta de novas EFAPs por coalizão de governo - Brasil - 1990-2017



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da pesquisa.

Como poder ser visto, a quantidade de novas EFAPs varia em face de diferentes coalizões. O que sugere que as características das coalizões importam para entender a dinâmica da centralização de novas EFAPs. No capítulo 3 essa relação é analisada em mais profundidade.

3.4 Os objetivos das EFAPs

A **tabela 2** apresenta a frequência absoluta das novas EFAPs desagregada por área política e mandato presidencial. O apêndice 2 detalha os temas relacionados a cada uma das quatorze áreas políticas presentes nos gráficos. Para identificar as áreas políticas para quais as EFAPs estão voltadas foram analisados os atos normativos de criação dessas estruturas.

TABELA 2 - Frequência absoluta de novas EFAPs por área política e mandato presidencial - Brasil - 1990-2017

ÁREA POLÍTICA	PRESIDENTE								
	<i>Collor</i>	<i>Itamar</i>	<i>FHC I</i>	<i>FHC II</i>	<i>Lula I</i>	<i>Lula II</i>	<i>Dilma I</i>	<i>Dilma II</i>	<i>Temer</i>
Relações exteriores	-	-	1	-	2	1	-	-	-
Meio ambiente	1	1	-	1	3	4	1	-	2
Justiça	-	-	1	-	12	2	-	-	-
Integração Nacional	-	-	-	1	1	1	-	-	-
Infraestrutura	-	-	4	7	9	1	2	-	-
Eventos internacionais de grande porte	-	1	2	4	1	-	1	-	-
Desenvolvimento urbano	-	-	-	3	-	-	-	-	-
Desenvolvimento social	2	1	3	2	11	2	2	-	-
Desenvolvimento econômico	-	1	1	2	11	-	4	2	2
Desenvolvimento agrário	-	-	-	-	6	1	-	-	-
Defesa Nacional	1	1	2	1	4	1	-	-	-
Ciência e Tecnologia	1	-	1	-	3	1	-	-	-
Administração pública	-	-	1	3	1	1	1	-	-
Minorias	1	-	-	1	10	3	2	-	1
TOTAL	6	5	16	25	74	18	13	2	6

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da pesquisa.

No governo Collor e FHC I, predominam as EFAPs voltadas para a área de desenvolvimento social (2 e 3, respectivamente). No governo Itamar, as cinco novas EFAPs foram direcionadas para cinco áreas distintas. No governo FHC II verifica-se maior quantidade de novas EFAPs na área de infraestrutura (7 novas EFAPs voltadas para essa área).

No governo Lula I há o predomínio de EFAPs voltadas para a área de justiça, desenvolvimento econômico e minorias (12, 11 e 10 novas EFAPs nessas áreas, respectivamente). Já no governo Lula II, as áreas que contam com maior quantidade de novas EFAPs são aquelas relacionadas às políticas para minorias e meio ambiente.

Nos governos Dilma I e Dilma II as novas EFAPs concentram-se, sobretudo, na área de desenvolvimento econômico (4 e 2 novas EFAPs nessa área, respectivamente). No governo Temer, por sua vez, as novas EFAPs concentram-se nas áreas de meio ambiente e desenvolvimento econômico.

A **tabela 3** abaixo apresenta a frequência absoluta de novas EFAPs por tipo de política e mandato presidencial. Com base na tipologia clássica construída por Lowi (1970; 1972) as políticas foram classificadas em: política distributiva, política redistributiva, política constitutiva e política regulatória.

Conforme definição de Lowi (1970; 1972), as políticas distributivas dizem respeito às propostas que envolvem tributos. As políticas redistributivas contemplam a proposição de políticas voltadas para a inclusão, por meio de transferência de renda, de parcelas específicas da população. As políticas regulatórias contemplam a proposição de medidas de regulação, controle, estabelecimento de parâmetros e medidas de desempenho. E, por fim, as políticas constitutivas referem-se às políticas em áreas que envolvem mudanças estruturais.

Cada tipo de política tem objetivos específicos e implica em diferentes escolhas pelos tomadores de decisão, além de afetar de maneira distinta os diferentes grupos de interesses (alguns dos quais com maior capacidade de influência e pressão política e outros com menos). Portanto, cada uma dessas modalidades de políticas têm impactos diferentes sobre o processo decisório e sobre o sistema político (LOWI, 1970; 1972).

Lowi (1972) nos oferece o exemplo da administração Roosevelt, nos anos 1930. Da perspectiva das políticas redistributivas, o presidente Roosevelt era visto como líder da opinião pública, um socialdemocrata, que enviou ao Congresso um número sem precedentes de programas redistributivos e, durante e após o período de lua-de-mel, subjugou a oposição com o apoio das massas e da força da retórica do conflito de classes.

No entanto, da perspectiva das políticas regulatórias, Roosevelt estava disposto a compartilhar poder e a buscar o apoio empresarial, porque nem a sua administração nem a de qualquer outra pessoa dispunham de poder independente suficiente para aprovar importantes políticas regulatórias sem pagar um grande preço para formar uma coalizão para esse fim. O acesso à opinião pública e o uso de alta retórica não eram recursos bem vistos na área regulatória (LOWI, 1972).

Portanto, as políticas regulatórias foram mais caras à Roosevelt, exigiram-lhe mais diálogo, mais barganha e maior suporte informacional do que as políticas redistributivas.

Tomando o caso de Roosevelt como referência, é esperado que políticas mais caras¹⁵ para os presidentes brasileiros os incentivem a centralizar novas EFAPs.

Para identificar o tipo de política do qual as EFAPs se ocupam, foram analisadas manualmente as ementas dos atos normativos de criação. Procedi da seguinte maneira:

- EFAPs cujos objetivos contemplam a proposição de medidas de regulação, controle, estabelecimento de parâmetros, medidas de desempenho foram classificadas como regulatórias. Por exemplo:

[...] IV - estabelecer parâmetros de desempenho e padrões mínimos para órgãos e entidades públicos nos aeroportos, para o exercício das respectivas competências, e revisá-los periodicamente; V - propor a cada um dos órgãos ou entidades competentes medidas adequadas para implementar os padrões e práticas internacionais relativas à facilitação do transporte aéreo, observados os acordos, tratados e convenções internacionais em que seja parte a República Federativa do Brasil, bem como acompanhar a sua execução [...] (Artigo 3º do decreto nº 7.554, de 15 de agosto de 2011).

- EFAPs cujos objetivos contemplam a elaboração de propostas envolvendo tributos foram classificadas como distributivas. Por exemplo:

Fica criado o Grupo de Trabalho para propor a composição da Cesta Básica Nacional, elaborar estudo relativo à incidência de tributos federais e estaduais e formular proposta de desoneração tributária sobre seus itens (Artigo 1º do decreto de 17 de setembro de 2012).

- EFAPs cujos objetivos contemplam a proposição de políticas em áreas que envolvem mudanças estruturais foram classificadas como constitutivas. Por exemplo:

A CNPD tem por finalidade contribuir para a formulação de políticas e implementação de ações integradas relativas à população e ao desenvolvimento, conforme recomendações do Programa de Ação da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento, realizada pela Organização das Nações Unidas em 1994, no Cairo, Egito (Artigo 2º do decreto nº 1.607, de 28 de agosto de 1995).

- EFAPs cujos objetivos contemplam a proposição de políticas voltadas para a inclusão, por meio de transferência de renda, de parcelas específicas da população foram classificadas como redistributivas. Por exemplo:

O Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, tem por objeto coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em

¹⁵ Ou seja, políticas que afetam interesses de atores com maior capacidade de influência e pressão política, que exijam mais diálogo e barganha e que tornem o processo decisório mais complexo para os presidentes.

especial, o combate à fome e à pobreza. (Artigo 1º do decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995).

TABELA 3 - Distribuição da frequência absoluta de novas EFAPs por tipo de política e mandato presidencial - Brasil - 1990-2017

<i>MANDATO PRESIDENCIAL</i>	<i>TIPOS DE POLÍTICAS</i>			
	<i>Constitutiva</i>	<i>Distributiva</i>	<i>Redistributiva</i>	<i>Regulatória</i>
I. FRANCO	0	0	2	2
COLLOR	1	0	1	4
FHC I	3	3	1	7
FHC II	1	6	2	11
LULA I	10	19	23	19
LULA II	6	2	4	3
DILMA I	3	4	0	4
DILMA II	0	0	1	0
TEMER	2	2	1	0

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da pesquisa.

A tabela 3 apresenta o resultado dessa análise. Como pode ser visto, as EFAPs criadas no governo Itamar estão voltadas para políticas redistributivas e regulatórias. Já as EFAPs criadas no governo Collor, FHC I e FHC II estão voltadas, majoritariamente, para políticas regulatórias. No governo Lula I, há o predomínio de EFAPs voltadas para políticas redistributivas, porém também uma quantidade considerável de EFAPs voltadas para políticas distributivas e regulatórias. As EFAPs criadas por Dilma estão voltadas, principalmente, para políticas distributivas e regulatórias. As EFAPs criadas por Temer estão direcionadas, principalmente, para políticas constitutivas e distributivas.

O caso da política de regulação de atividades voltadas à exploração dos jogos de bingo, em 2003, ilustra como políticas caras para os presidentes - isto é, políticas que afetam interesses de atores com maior capacidade de influência e pressão política, que exijam mais diálogo e barganha e que tornem o processo decisório mais complexo para os presidentes - incentivam a criação de novas EFAPs.

Em 1998, o jogo de bingo foi regulamentado no Brasil pela Lei Pelé (Lei 9.981/98). No ano 2000, uma lei revogou parte da Lei Pelé, permitindo o funcionamento de bingos até dezembro de 2002. Com isso, a partir de janeiro de 2003, todos os bingos passaram a estar impedidos de funcionar. Em setembro de 2003, o deputado Antônio Biscaia (PT/RJ)

apresentou um projeto de lei (PL 1986/2003) proibindo a prática e a exploração do jogo de bingo e jogos de azar em geral.

O tema da proibição e regulação do jogo de bingo era controverso. Por um lado, o bingo era um meio importante de captação e geração de recursos para o esporte. Por outro, era apontado como meio para legalizar o dinheiro do tráfico, do roubo e da dilapidação do erário, em suma, para lavagem de dinheiro¹⁶.

O presidente Lula, ao assumir a Presidência em 2003, foi defrontado com o tema, que afetava interesses de atores distintos - de um lado, a *Comissão Nacional de Combate ao Jogo de Bingo*¹⁷ demonstrando que a atividade era usada para lavagem de dinheiro e dominada pela máfia italiana, por outro, as sociedades esportivas que dependiam dos recursos captados pelo jogo e, por último, uma parcela da sociedade civil reclamando a volta da permissão dos bingos.

Diante da complexidade de interesses que a questão envolvia e, no momento em que o Projeto de Lei 1.986/2003 estava em compasso de espera em Brasília para ser aprovado, o presidente Lula instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial subordinado à Presidência com a finalidade de "avaliar e apresentar propostas para modificar a legislação que trata das atividades relacionadas à exploração do jogo de bingo" (Decreto s/nº de 01 de outubro de 2003). O grupo foi coordenado pela Casa Civil e integrado pelo Ministro da Fazenda, da Justiça e do Esporte, além de contar com a participação de órgãos e entidades públicas e privadas e pessoas físicas cujas atividades se relacionavam com a temática.

Tratava-se de uma política regulatória cara e complexa para o presidente, que não podia ser definida sem diálogo e barganha com os atores interessados. Para lidar com ela, Lula optou por centralizar na Presidência um arranjo de assessoramento, escutar os interessados, analisar as soluções propostas e, então, decidir. O grupo de trabalho forneceu informações e auxiliou o presidente Lula na tomada de decisão relativa a essa política.

Em suma, há evidências de que políticas caras aos presidentes brasileiros também são fatores que os incentivam a centralizar novas EFAPs.

¹⁶ *Mais verdades sobre os bingos*. FOLHA DE SÃO PAULO. Publicado em 2 de março de 2004.

¹⁷ Essa comissão era coordenada por Luiz Fernando Delazari, secretário da Segurança Pública do Estado do Paraná.

3.5 A configuração institucional das EFAPs

As novas EFAPs centralizadas pelos presidentes brasileiros variam também em termos da configuração institucional. Para captar essa variação analiso duas dimensões utilizadas por Ragsdale e Theis (1997) para captar o nível de institucionalização da Presidência norte-americana: a complexidade e a adaptabilidade das EFAPs¹⁸.

A adaptabilidade se refere à idade da organização e às mudanças funcionais que ela resistiu, isto é, a persistência da organização em resposta aos desafios ambientais e desejos individuais. Já a complexidade envolve a crescente divisão do trabalho e a especialização de pessoal da organização. (RAGSDALE, THEIS, 1997).

Essas dimensões foram medidas a partir de duas variáveis: (1) uma variável contínua relativa à duração em meses das EFAPs (da criação até seu encerramento) (2) uma variável discreta relativa à contagem de membros das EFAPs

Também são identificados os formatos institucionais que as EFAPs assumem. Como medida dessa dimensão foi utilizada uma variável nominal com sete categorias, qual sejam: (1) câmara, (2) centro de estudo, (3) comissão, (4) comitê, (5) conselho, (6) fórum e (7) grupo de trabalho. Além disso, foi verificada a associação entre o formato institucional e as dimensões complexidade e adaptabilidade.

A **tabela 4** a seguir apresenta a distribuição da frequência absoluta de novas EFAPs por formato institucional e mandato presidencial. Os dados exibem que os presidentes do período analisado optaram, predominantemente, por dotarem as novas EFAPs com os

¹⁸ Esses autores observam quatro dimensões para captar o nível de institucionalização da Presidência norte-americana: autonomia, adaptabilidade, complexidade e coerência. A dimensão *coerência* e *autonomia* não foram analisadas devido à falta de dados. Ragsdale e Theis (1997) utilizam como indicador de autonomia o orçamento destinado a cada organização, e como indicador de coerência a quantidade de projetos de lei que passaram pelos órgãos da Presidência norte-americana. Para o propósito desse trabalho, o melhor indicador para mensurar autonomia seria o orçamento destinado às EFAPs. No entanto, esse dado só existe agregado, ou seja, está disponível o orçamento total (R\$) destinado à Presidência da República, sem a especificação de quanto é destinado para cada órgão da Presidência. Por sua vez, o melhor indicador para mensurar a coerência das EFAPs é a quantidade de projetos de lei assinados pelos presidentes que passaram anteriormente pelas EFAPs. No entanto, esse dado também não está disponível para o período analisado. Por isso, essas dimensões não fazem parte da análise.

formatos de grupo de trabalho e comissão. O que isso significa? A análise a seguir procura esclarecer.

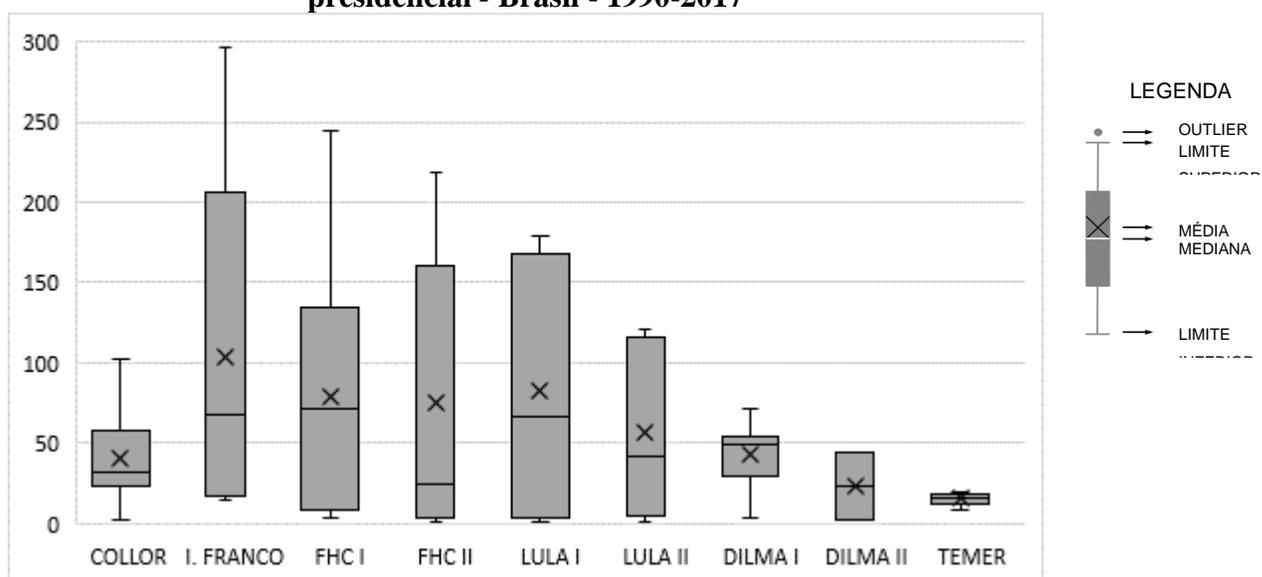
TABELA 4 - Distribuição da frequência absoluta de novas EFAPs por formato institucional e mandato presidencial - Brasil - 1990-2017

MANDATO PRESIDENCIAL	FORMATO INSTITUCIONAL						Grupo de Trabalho
	Câmara	Centro de estudo	Comissão	Comitê	Conselho	Fórum	
COLLOR	0	1	0	0	5	0	0
I. FRANCO	0	0	1	1	3	0	0
FHC I	3	0	3	3	4	0	3
FHC II	3	1	8	7	4	1	1
LULA I	9	0	11	6	13	1	34
LULA II	1	0	4	6	0	0	7
DILMA I	1	0	5	4	0	1	2
DILMA II	0	0	0	0	0	1	1
TEMER	0	0	1	2	2	1	0
TOTAL	17	2	32	29	31	5	48

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da pesquisa.

O **gráfico 6** apresenta os dados da dimensão adaptabilidade com base na distribuição da variável duração em meses das EFAPs por mandato presidencial. Essa dimensão nos remete a questão da estabilidade do assessoramento presidencial.

GRÁFICO 6 - Distribuição da variável duração em meses das EFAPs por mandato presidencial - Brasil - 1990-2017



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da pesquisa.

O gráfico 7 exibe alta variabilidade nas medianas da variável duração em meses das EFAPs por mandato presidencial. As EFAPs mobilizadas no governo Itamar, FHC I e Lula I apresentaram as maiores medianas (68, 72 e 66 meses, respectivamente). Portanto, as EFAPs criadas nesses governos foram mais estáveis e resistentes às mudanças na estrutura organizacional da Presidência¹⁹.

Os dados sobre a duração mediana das EFAPs centralizadas nos governos Dilma II e Temer devem ser tomados com cautela, pois se tratam de estruturas mais recentes que, naturalmente, têm menos tempo de duração, embora muitos deles permaneçam.

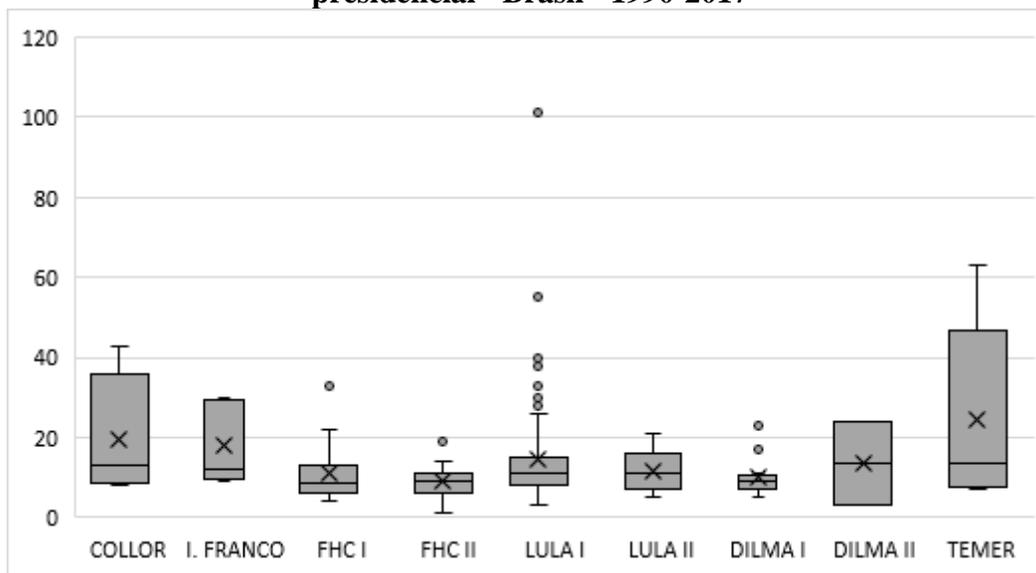
Para verificar se existe associação entre o formato institucional e a duração em meses das EFAPs, ou seja, para saber se a duração das EFAPs depende do formato institucional assumido por elas, foram realizados testes estatísticos de associação. Os resultados dos testes indicaram associação positiva e significativa entre as variáveis. A operacionalização dos testes, assim como, seus resultados são reportados no apêndice 3.

Os resultados dos testes mostram que as EFAPs que assumem o formato de grupo de trabalho, comissão, comitê e fórum são aquelas que têm menos estabilidade, seus tempos de vida estão entre 0,5 e 59,5 meses. Já as EFAPs com formato de conselho e câmara têm mais estabilidade, suas existências têm entre 118,5 e 177,5 meses. Alguns conselhos, em especial, apresentam alta estabilidade (duram entre 177,5 e 354,5 meses).

O **gráfico 7** apresenta os dados da dimensão complexidade com base na distribuição da quantidade de membros das EFAPs por mandato presidencial.

¹⁹ As EFAPs cujas durações expressivas se destacam no gráfico são o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (296 meses), criado no governo Itamar Franco, o Conselho Nacional de Política Energética (244 meses), criado no governo FHC I e a Comissão de Ética Pública (219 meses), criada no governo FHC II.

GRÁFICO 7 - Distribuição da quantidade de membros das EFAPs por mandato presidencial - Brasil - 1990-2017



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da pesquisa.

Os dados revelam baixa variabilidade nas medianas da variável quantidade de membros das EFAPs por mandato presidencial. As EFAPs mobilizadas no governo Collor e Temer apresentaram as maiores medianas (14,5 e 13,5 membros, respectivamente). Portanto, as EFAPs criadas nesses governos foram mais robustas, contaram com equipes maiores.

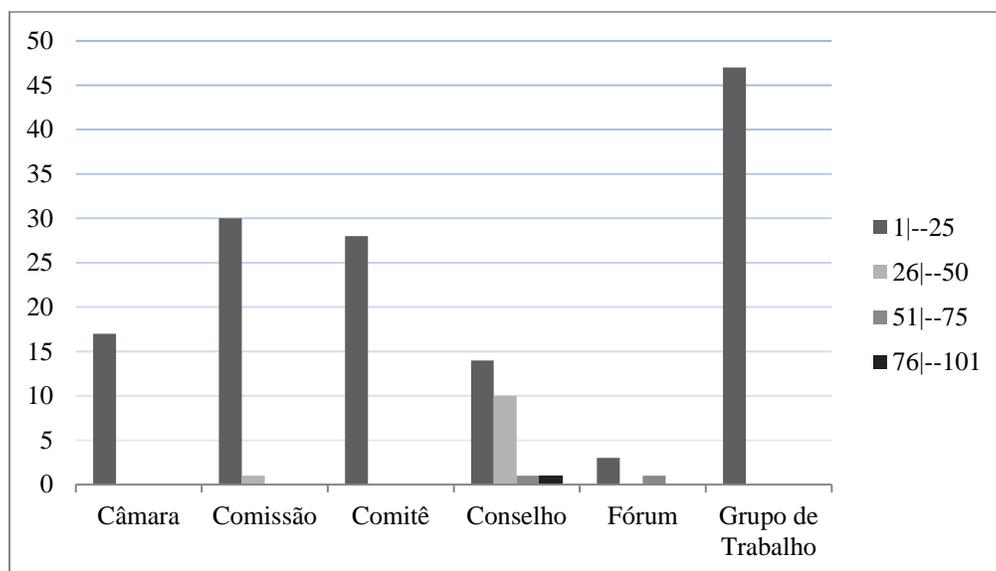
O gráfico mostra ainda que a quantidade de membros das EFAPs mobilizadas por Temer tem maior variabilidade em comparação com os demais presidentes. Além disso, os dados revelam a presença de *outliers* no governo Collor, FHC I, Lula I e Dilma I, ou seja, EFAPs cujo número de membros apresentam valores discrepantes em relação ao limite superior da distribuição. Em especial, o *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)*, no governo Lula I, chegou a contar com 101 membros e aparece no gráfico como o maior *outlier*.

Para verificar se existe associação entre o formato institucional e a quantidade de membros das EFAPs, ou seja, para saber se a quantidade depende do formato institucional assumido por elas, também foram realizados testes bivariados. Os resultados dos testes indicaram associação positiva e significativa entre as variáveis. A operacionalização dos testes, assim como, seus resultados são reportados no apêndice 4.

Os resultados dos testes demonstram que as EFAPs com formato institucional de grupo de trabalho, câmara, comissão, comitê e fórum apresentam entre 1 e 25 membros. Vale esclarecer que, no período analisado, apenas o *Comitê Nacional para a preparação da participação do Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos* contou com 1 (um) membro.

As EFAPs com formato de conselho também apresentam predomínio desse intervalo de número de membros (1|—25), porém, como o gráfico mostra, uma quantidade relativamente alta de conselhos tem entre 26 e 50 membros. Além disso, alguns conselhos chegaram a ter entre 51 e 101 membros. O **gráfico 8** apresenta esses dados.

GRÁFICO 8 - Distribuição absoluta da quantidade de membros das EFAPs por formato institucional - Brasil - 1990-2017



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da pesquisa.

Dessa forma, as EFAPs que assumem o formato institucional de conselhos são mais institucionalizadas. Ou seja, são mais estáveis (apresentam maior tempo de duração) e são mais complexas (contam com maior quantidade de membros, o que sugere divisão de funções).

Por outro lado, EFAPs que assumem o formato institucional de grupo de trabalho, fórum, comitê e comissão são menos estáveis (apresentam menor tempo de duração) e são menos complexas (contam com menor quantidade de membros). Portanto, são menos institucionalizadas.

Os dados sugerem que as EFAPs que assumem o formato de câmara ficam num meio termo. Do ponto de vista da estabilidade, elas contam com maior tempo de duração. Porém, do ponto de vista da complexidade, elas contam com menor quantidade de membros.

Os dados da **tabela 4** mostram que dentre as 165 EFAPs centralizadas entre 1990 e 2017, os grupos de trabalho e comissões foram predominantes, o que significa que os presidentes optaram, majoritariamente, por estruturas de assessoramentos menos institucionalizadas e mais flexíveis, com destaque para o governo Lula I que criou 13 conselhos e 9 câmaras, indicando que as iniciativas de criação das EFAPS alinha-se ao redesenho da própria Presidência. A escolha por essas estruturas está em sintonia com o caráter contingente dos problemas informacionais, que exigem ações pontuais e imediatas e, portanto, oferecem menos incentivos para a centralização de estruturas com grande duração e quantidade de membros.

No entanto, diante do caráter contingente dos problemas informacionais, cabe perguntar sobre o que leva os presidentes a centralizarem estruturas mais institucionalizadas, como conselhos e câmaras, para determinadas áreas. Os fatores que determinam o cálculo dos presidentes em relação ao formato institucional das estruturas de assessoramento não foram estudados e representam um campo de análise em aberto.

A dimensão composição das EFAPs refere-se ao perfil dos integrantes dessas estruturas no momento de suas criações ou realocações para a Presidência²⁰. Em outros termos, se refere às fontes do assessoramento presidencial.

A análise dos atos normativos de criação revelou que, no Brasil, os presidentes optam por compor essas estruturas com representantes de três setores distintos: representantes do poder público federal (ministros e secretários-executivos), representantes do poder público estadual (secretários estaduais de diversas áreas) e representantes da sociedade civil (organizações da comunidade acadêmica, organizações de defesa de direitos, etc.). Portanto,

²⁰ Conforme o processo de coleta de dados mostrou, a composição das EFAPs varia ao longo do tempo. Assim, por exemplo, uma EFAP, que quando criada ou realocada é composta por determinado número de representantes do poder público e determinado número de representantes da sociedade civil, pode passar a ser integrada por um número maior ou menor de representantes de cada setor. Essa variação na composição das EFAPs ao longo do tempo não é captada aqui.

as EFAPs contam com fontes de assessoramento internas ao sistema político e externas a ele. A coordenação das EFAPs é sempre exercida por membros do poder público federal, variando entre ministros e secretários-executivos, o que indica que os presidentes delegam em diferentes direções.

A literatura internacional sobre assessoramento presidencial defende que tomadores de decisão que optam por procedimentos consultivos estruturados para apresentar visões alternativas têm maior probabilidade de produzir políticas mais viáveis (GEORGE, 1980; RUDALEVIGE, 2005).

Essa literatura compartilha a premissa de que, embora o contato com visões e opções alternativas não garanta que as decisões tomadas sejam exitosas, reduz, no entanto, a probabilidade de ações contraproducentes (BOSE, 1998; PFIFFNER, 2005; JOHNSON, 1974; ALLISON, 1971). Ao passo que a presença de fontes singulares de informação, embora seja um meio atraente para aumentar a capacidade de resposta organizacional e útil se o foco for o monitoramento da burocracia ou de aliados (RUDALEVIGE, 2005), tem grandes chances de promover escolhas e decisões equivocadas.

Portanto, quanto mais membros com perfis distintos são requisitados para fornecer informações aos tomadores de decisão, maior a concorrência genuína de ideias, maior a chance de identificar a falta de contemplação de outras opções e mais assegurado o devido processo e controle de qualidade das políticas (BURKE, 2005).

Pelo contrário, quando os tomadores de decisão têm como suas fontes de informação unicamente agentes que compartilham de suas visões de mundo, maior é a chance de surgir o fenômeno conhecido como *pensamento grupal* (*groupthink*). Esse fenômeno acontece 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). Para Janis (1972) a presença do pensamento grupal durante o processo de tomada de decisão pode levar a falhas nas políticas.

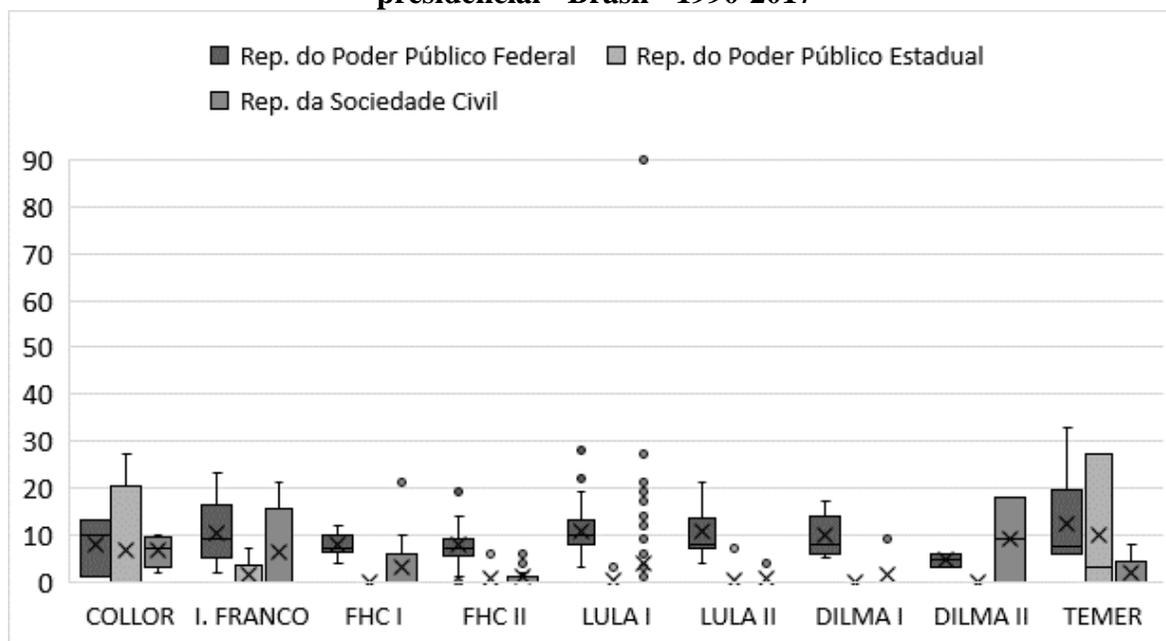
A literatura internacional reconhece que reunir indivíduos de diferentes níveis, lealdades e interesses em um grupo funcional capaz de formular recomendações úteis e fornecer informações confiáveis é um problema difícil de governança de pequena escala (KOWERT, 2002). No entanto, essa literatura é unânime quanto ao fato de que tomadores de

decisão bem assessorados são aqueles que possuem múltiplas fontes de informações, tal como sugeria Neustadt (1990).

Os presidentes brasileiros, ao recorrerem à EFAPs, optam por compô-las com determinado número de representantes do poder público federal, do poder público estadual e da sociedade civil. Quanto mais representantes de cada setor nas EFAPs, mais diverso o fluxo de informações que chega aos presidentes.

O **gráfico 9** apresenta a distribuição de representantes por setor e mandato presidencial.

GRÁFICO 9 - Distribuição da variável composição das EFAPs por mandato presidencial - Brasil - 1990-2017



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da pesquisa.

Os dados mostram que as EFAPs do governo Collor apresentam baixa variação na média de representantes de cada setor. Ou seja, as EFAPs desse governo contavam, em média, com 9 (nove) representantes do poder público federal, 5 (cinco) representantes da sociedade civil e 5 (cinco) representantes do poder público estadual.

As EFAPs centralizadas no governo Itamar, ao contrário, apresentam alta variação na média de representantes de cada setor. Nesse governo, as EFAPs contavam, em média, com 10 (dez) representantes do poder público federal, 6 (seis) representantes da sociedade civil e

1(um) representante do poder público estadual. Essa alta variação entre as médias é encontrada nos demais governos.

De maneira geral, em todos os governos, com exceção apenas de Dilma II, verificam-se maior presença de representantes do poder público federal e menor presença de representantes dos outros setores. Em especial, nos governos FHC I, FHC II, Lula I, Dilma I e Dilma II, a média de representantes do poder público estadual é próxima de zero. Temer e Collor foram os únicos presidentes que buscaram de maneira expressiva fontes de assessoramento ligadas ao poder público estadual.

Os dados indicam, portanto, que os presidentes optaram mais por fontes de assessoramento internas ao sistema político e, em menor medida, por fontes externas. Apesar disso, chama a atenção a participação mais ampla da sociedade civil nas EFAPs centralizadas nos governos Lula I e II.

A literatura internacional sugere que os fatores que explicam a escolha dos presidentes por determinadas composições do assessoramento estão ligados ao estilo de liderança. No Brasil, ainda não há estudos sobre o que determina a escolha dos presidentes por escutar fontes múltiplas ou singulares de informações, assim como, sobre o impacto da composição das estruturas de assessoramento sobre a formulação legislativa e a tomada de decisões presidencial.

3.6 Considerações finais

Os trabalhos recentes sobre governos de coalizão em contexto de presidencialismo multipartidário têm apontado para uma série de ferramentas que os presidentes têm à disposição para coordenar seus gabinetes e obterem apoio para suas agendas. No entanto, poucos são os trabalhos²¹ que exploram a estratégia de assessoramento que os presidentes latino-americanos adotam para contornar os problemas informacionais que surgem no processo de tomada de decisão em governos multipartidários e unipartidários.

²¹ Dois são os trabalhos que discutem esse tema na América Latina: Siavelis (2014) sobre as estruturas informais de assessores presidenciais no Chile e Araya (2012) sobre os assessores presidenciais na América Latina.

Esse capítulo procura contribuir com essa agenda ao fornecer um quadro descritivo das estruturas formais de assessoramento adotados pelos presidentes brasileiros, um caso típico de governo multipartidário latino-americano.

A estratégia presidencial de assessoramento, como argumento no texto, equivale a um caminho excepcional e diferente através do qual os presidentes podem lidar com problemas informacionais que surgem no processo de tomada de decisão. Esse caminho é distinto daquele da politização e das substituições ministeriais e se caracteriza pela criação ou realocação de EFAPs na estrutura da Presidência da República com a finalidade única e exclusiva de coletar, sistematizar e fornecer informações e conselhos aos presidentes.

A seção II do trabalho buscou oferecer uma caracterização das EFAPs em termos de cinco dimensões: (1) da quantidade de EFAPs presentes na Presidência, (2) da área política para a qual elas estão voltadas, (3) do tipo de política de que se ocupam, (4) da institucionalização e (5) da composição.

A análise demonstrou que todos os presidentes do período analisado centralizaram EFAPs. Os dados indicam que essas EFAPs foram centralizadas mais no primeiro ano e no primeiro gabinete de governo, o que reforça o argumento de que os presidentes antecipam problemas informacionais. Porém, não foram centralizadas no período de lua-de-mel, considerado aqui como os cem primeiros dias de governo. Além disso, os dados indicam que a quantidade de novas EFAPs varia em face de diferentes coalizões, sendo mais expressiva em coalizões com alta heterogeneidade ideológica. Os dados mostram ainda que as áreas políticas que concentram maior frequência de EFAPs são: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e minorias, respectivamente.

Por último, a análise demonstrou que as EFAPs variam em termos de institucionalização e composição. Os dados indicam que os presidentes optam, majoritariamente, por estruturas de assessoramento com formato de grupo de trabalho e comissão, que correspondem a EFAPs menos institucionalizadas. Além disso, as EFAPs são compostas, predominantemente, por representantes do poder público federal, o que sugere que os presidentes preferem fontes de informação internas ao sistema político.

O fator que leva os presidentes a centralizarem EFAPs menos institucionalizadas é a natureza contingente dos problemas informacionais, que requerem estruturas episódicas, pontuais e de curto prazo. Por outro lado, os fatores que levam os presidentes a centralizarem

EFAPs mais institucionalizadas, assim como, os que levam os presidentes a optarem por fontes de informação internas ao sistema político necessitam ser estudados. Trata-se de uma agenda de pesquisa em aberto.

Em suma, os dados revelam que a estratégia presidencial de assessoramento é um campo inexplorado no Brasil (e na América Latina), aberto ao estudo e a análise.

Os capítulos 3 e 4, a seguir, exploram os fatores políticos e contextuais associados à centralização de EFAPs na Presidência ao longo do período 1990-2017.

4 CAPÍTULO 3 – FATORES POLÍTICOS E A CENTRALIZAÇÃO DE NOVAS EFAPs NA PRESIDÊNCIA

Esse capítulo é dedicado à análise do impacto dos problemas informacionais decorrentes da composição multipartidária do gabinete e da alternância partidária na Presidência sobre a estratégia presidencial de centralização de estruturas formais de assessoramento (EFAPs). Esses dois fatores derivam nas seguintes hipóteses, que orientam a análise:

1) As EFAPS serão centralizadas na Presidência na medida em que se ampliam os problemas informacionais do presidente decorrentes da composição do gabinete. Nessa pesquisa, duas características do gabinete tendem a aumentar a quantidade de EFAPS centralizadas. Duas sub-hipóteses buscam apreender essa relação:

a. Maior a heterogeneidade ideológica da coalizão mais incentivos os presidentes têm para centralizar EFAPs na Presidência.

b. Maior a proporção de pastas ministeriais salientes para o presidente sob o controle dos parceiros da coalizão mais incentivos os presidentes têm para centralizar EFAPs na Presidência.

2) Mais EFAPS serão centralizadas quando ocorrer alternância partidária na Presidência.

O argumento aqui defendido é que o distanciamento ideológico entre o presidente e os ministros de Estado e o controle de ministérios ligados a áreas salientes para os presidentes por partidos da coalizão produzem assimetria informacional e custos de monitoramento e, por conseguinte, dificuldades no acesso e no controle da informação pelos presidentes. Dessa forma, impactam substantivamente os incentivos para a centralização de EFAPs na Presidência.

Por sua vez, a alternância partidária torna o acesso à informação mais custoso para os presidentes. Um novo partido na Presidência altera a correlação de força dentro do governo, afetando as condições para a persecução das *policies*. Por isso, também impacta substantivamente os incentivos para a centralização de EFAPs na Presidência.

São dessas questões analíticas que o capítulo se ocupa. Nas três seções a seguir, são discutidos esses fatores políticos e detalhados os mecanismos que fundamentam essas hipóteses. Na quarta e quinta seções, as hipóteses são exploradas através de testes estatísticos e os resultados são apresentados e discutidos.

4.1 Heterogeneidade ideológica da coalizão

Compreender os problemas informacionais que os presidentes brasileiros enfrentam na condução do governo requer considerar os efeitos da distribuição de preferências no interior do gabinete presidencial. Conforme discutido no capítulo 1, a depender das preferências políticas dos ministros, para os quais a produção de políticas foi delegada, os presidentes tornam-se suscetíveis a perdas de agência e enfrentam custos mais elevados para monitorá-los.

Toda relação de delegação é assimétrica e implica perdas de agência e custos (MOE, 1984; SHAPIRO, 1990). No entanto, no caso brasileiro, os presidentes enfrentam riscos maiores de perdas de agência porque os gabinetes são formados mediante a distribuição de pastas ministeriais entre partidos em troca de apoio político nas Casas Legislativas. Com isso, diversos ministérios são comandados por partidos políticos com preferências políticas distantes das preferências do presidente, elevando o risco moral e o oportunismo ministerial. O risco moral deriva do fato de que alguns ministros, devido às suas preferências políticas, tomem atitudes contrárias aos interesses dos presidentes. E o oportunismo advém da possibilidade de que alguns ministros tirem proveito das vantagens informacionais que a posição nos ministérios fornece, agindo em benefício próprio ou de seu partido em detrimento das preferências do presidente.

Em outros termos, os presidentes, ao delegarem poder aos partidos que compõem o gabinete, capacitam agentes que podem ter preferências muito distantes das suas e que podem minar e/ou ignorar suas preferências e agir em benefício próprio (RAGSDALE, THEIS, 1997; MARTÍN, VANBERG, 2005).

Desse modo, a delegação coloca os presidentes diante do desafio de monitorar os ministros, ou seja, avaliar se as políticas propostas por eles são aderentes e estão em sintonia com a agenda presidencial. Os custos de monitoramento e coordenação enfrentados pelos

presidentes aumentam quanto maior a distância de preferências entre os membros do gabinete (BERTHOLINI, PEREIRA, 2017). Em outras palavras, a distância entre a preferência do presidente e dos ministros intensifica os custos para os presidentes monitorarem e coordenarem suas ações com as desses agentes e para motivá-los a agir de acordo com suas expectativas.

Isso ocorre porque, como aponta a literatura sobre formação de coalizão, a distância de preferências torna mais complexa as barganhas entre os membros do gabinete, tendo em vista a disparidade de interesses envolvidos e os custos para obtenção de um acordo que todos prefiram ao *status quo* (AXEROLD, 1970; LAVER, SCHOLFIELD, 1990). Essa literatura sugere que, para evitar os custos e perdas supracitados, as coalizões tendem a ser formadas com base na proximidade ideológica e programática dos partidos. Ou seja, que os *formateurs* buscam formar alianças com partidos que apresentam menor divergência de preferências a fim de evitar problemas de coordenação e monitoramento no processo de produção e aprovação de políticas (AXEROLD, 1970; LAVER, SCHOLFIELD, 1990).

Contudo, constrangimentos institucionais e políticos podem reduzir as oportunidades de formação de coalizões mais compactas ideologicamente. Parte das coalizões formadas no Brasil pós-redemocratização ilustra esse dilema, como demonstrado ao longo desse trabalho. No contexto de multipartidarismo e fragmentação legislativa que caracteriza o sistema político do país, formar coalizões com partidos que tenham preferências próximas significa, para alguns presidentes, formar alianças com *status* minoritário, o que representa dificuldades para a aprovação da agenda de políticas. Dessa forma, os presidentes brasileiros assumem o risco de enfrentar altos custos de monitoramento e, por conseguinte, dificuldades no acesso e controle da informação relativa às *policies* ao formarem alianças com partidos cujas preferências são distantes das suas.

Diante disso, é esperado que os presidentes adotem estratégias para lidar com essas dificuldades. Em especial, é esperado que a centralização de novas EFAPs, ao fornecer suporte informacional, seja um recurso empregado pelos presidentes para lidarem com essas dificuldades. Essa expectativa baseia-se nos achados recentes dos estudos sobre a Presidência. Tais achados revelam que a Presidência, diferente das pastas ministeriais, não é uma estrutura de poder compartilhada, mas controlada unicamente pelo presidente (INÁCIO, 2012). Dessa forma, especialistas apontam que ela é utilizada estrategicamente pelos

presidentes para obterem suporte informacional, alcancarem a coordenação da coalizão, o monitoramento da produção de políticas e o controle sobre a condução do governo (RUDALEVIGE, 2002; INÁCIO, 2012; VIEIRA, 2017).

Para estimar os problemas informacionais decorrentes da distância de preferência entre presidentes e membros do gabinete, é utilizada aqui, com base em sugestão da literatura (AXEROLD, 1970; DE SWAAN, 1973; LAVER, SCHOLFIELD, 1990), o posicionamento dos partidos dos presidentes e dos ministros do gabinete no espectro ideológico. Depreende-se disso que quanto maior a distância ideológica entre o partido do presidente e os partidos dos ministros, maiores os custos de monitoramento e maiores os problemas informacionais dele decorrentes. Essa variável varia numa escala de 0 a 100, onde quanto mais próximo de zero, menor a heterogeneidade ideológica da coalizão, e quanto mais próximo de 100, maior a heterogeneidade ideológica da coalizão.

Assim, é esperado que os anos marcados pela maior distância ideológica entre presidentes e ministros incentivam os chefes do Executivo a centralizarem EFAPs na Presidência, a fim de obterem suporte informacional.

Para estimar a distância ideológica entre presidentes e ministros de Estado foi utilizada a variável *coalition heterogeneity*, ou distribuição ideológica dos partidos que são membros da coalizão governista, construída por Pereira, Bertholini e Raile (2016). Segundo os autores, essa variável mede a distância ideológica entre o partido político do presidente e os partidos dos ministros a partir da medida da posição ideológica dos partidos, construída por Power e Zucco (2012) com base em surveys com os parlamentares brasileiros. A unidade de referência dessa variável é mês, por isso através do cálculo da média simples a unidade de referência foi transformada em ano. O **gráfico 10**, a seguir, apresenta a distribuição dessa variável por ano.

Os anos 1993, 1994 e 2016 não foram considerados na análise. 1993 e 1994 não foram considerados porque, no final de 1992, o presidente Collor passou por processo de *impeachment* e quem assumiu a Presidência foi seu vice, Itamar Franco, quem em maio de 1992 se desligou do PRN – partido em que estava filiado. Itamar não esteve filiado a outro partido no período em que comandou a Presidência. Portanto, não foi possível mensurar sua posição ideológica, de maneira que não há dados para os anos 1993 e 1994. A ausência de

dados para o ano de 2016 se deve também ao fato de que a ex-presidente Dilma, do PT, passou por processo de *impeachment* e seu vice, Michel Temer, do PMDB, assumiu a Presidência. Dessa forma, como houve dois mandatários com preferências divergentes a frente da Presidência em 2016, há dois valores para a heterogeneidade ideológica nesse ano. Por isso, optou-se por não considerar esse ano na análise.

**GRÁFICO 10 – Heterogeneidade ideológica da coalizão por ano - Brasil
- 1990-2017**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Zucco e Power (2018).

Como pode ser visto, a distância de preferência entre presidentes e ministros de Estado no Brasil costuma ser superior a 30 pontos. Em apenas quatro ocasiões - 1992, 1995, 2002 e 2017 - a distância manteve-se abaixo desse valor. Esses anos foram marcados pelo governo Collor, que formou gabinetes compactos e minoritários, e pela ruptura das supermajoritárias coalizões dos presidentes FHC (2002) e Michel Temer (2017), respectivamente.

Diante desse cenário, é esperado que:

(a) Quanto maior a heterogeneidade ideológica da coalizão, maior a quantidade de novas EFAPs centralizadas na Presidência.

4.2 Áreas políticas salientes controladas pela coalizão

A proporção de ministérios nas áreas de políticas salientes para os presidentes controlados por partidos da base de apoio também é uma dimensão relevante para a análise dos problemas informacionais enfrentados pelos presidentes. Repartir pastas ministeriais importantes com partidos parceiros produz custos aos presidentes. O principal deles é o monitoramento das políticas produzidas por esses ministérios, ou seja, avaliar se as políticas propostas por eles são aderentes e estão em sintonia com a agenda presidencial.

A definição de quais ministérios são postos na mesa de negociação e repartidos com os partidos parceiros depende de cálculos realizados pelos presidentes ao formarem coalizões. Quais critérios e princípios orientam esses cálculos? Com base em quais critérios os presidentes distribuem os ministérios aos seus aliados?

O debate sobre quais critérios orientam a alocação de pastas ministeriais entre os parceiros da coalizão gira em torno dos modelos desenvolvidos pela abordagem não cooperativa²² da literatura sobre formação de coalizões. Esses modelos podem ser divididos em duas vertentes principais: os modelos baseados na demanda (*demand-based models*) e os modelos baseados na proposta (*proposal-based models*) (ANSOLABEHERE *et al.*, 2003).

Os *demand-based models* estabelecem o princípio da proporcionalidade na repartição dos ministérios. O principal expoente dessa vertente é o trabalho de Gamson (1961) que, com base no argumento das coalizões minimamente vencedoras de Von Neumann e Morgenstern (1944), demonstra uma regularidade empírica conhecida como *princípio da proporcionalidade* ou *Lei de Gamson*. Gamson (1961) postula que: “any participant will expect others to demand from a coalition a share of the payoff proportional to the amount of resources which each contribute to a coalition” (GAMSON, 1961, p. 376).

²² Essa abordagem, ao invés de perguntar se as barganhas são racionais, pergunta como os atores racionais negociam. A abordagem não cooperativa (*noncooperative approach*) permite explorar o comportamento de barganha, bem como a negociação final alcançada (MORROW, 1994).

Dessa forma, espera-se que a alocação de ministérios entre os membros da coalizão seja proporcional ao volume de cadeiras legislativas controladas pelos partidos. Portanto, o *payoff*, isto é, a proporção de ministérios de cada partido, estaria associada aos recursos (cadeiras legislativas) oferecidos pelos partidos à coalizão. Segundo Laver (1998, p. 04), se trata de “one of the highest nontrivial r-squared figures in political science (0.93)”.

Os *demand-based models* não consideram, no entanto, variáveis institucionais como, por exemplo, o papel do *formateur*, o *timing* da formação da coalizão ou o número de rodadas para o estabelecimento de um acordo. Por isso, *proposal-based models* foram desenvolvidos incorporando essas variáveis à análise.

Os *proposal-based models* compreendem a formação de governos de coalizão como o resultado de barganhas sequenciais. Por barganha entende-se uma situação onde dois indivíduos têm diante de si diversas opções de contrato. Ambos têm interesse em chegar a um acordo, porém seus interesses não são idênticos. O objetivo passa a ser identificar qual será o acordo, assumindo que os atores são racionais (RUBINSTEIN, 1982). Com base nisso, Rubinstein (1982) estabelece o modelo geral para análise da formação de coalizões, qual seja:

Two individuals have to reach an agreement on the partition of a pie of size 1. Each has to make in turn, a proposal as to how it should be divided. After one party has made such an offer, the other must decide either to accept it or to reject it and continue with the bargaining (RUBINSTEIN, 1998, p.98).

Na formação de coalizões, a “torta” a ser dividida são os ministérios, cujo tamanho é fixo. Portanto, a barganha ocorre em torno de como os partidos dividirão entre si esses ministérios. O modelo de Rubinstein (1998) estabelece a vantagem do *formateur* (aquele que realiza a oferta por primeiro) em barganhas sequenciais, uma vez que esse ator pode usar seu poder de agenda para garantir uma parcela maior na divisão do governo (BATISTA, 2016).

Os desenvolvimentos mais recentes dos *proposal-based models* deslocam o foco do papel do *formateur* e atentam para a alocação de ministérios com base nas preferências dos partidos (LAVER, HUNT, 1992; WARWICK, DRUCKMAN, 2001). Segundo essa perspectiva, o gabinete não é formado por partes homogêneas e a repartição de ministérios não envolve exclusivamente a decisão sobre qual o número de ministérios que cada partido

controlará (BATISTA, 2016). Em outros termos, os ministérios possuem valores distintos para os diferentes partidos.

O que determina os valores dos ministérios para os partidos é a relevância das decisões que eles abrangem para a *constituency* dos partidos. O que significa dizer que os partidos preferem determinados ministérios porque, uma vez no governo, poderão controlar o processo decisório de políticas importantes para seu eleitorado (LAVER, HUNT, 1992; WARWICK, DRUCKMAN, 2001).

No Brasil, a posição central do presidente na formação da coalizão – consequência de seu poder de nomeação e demissão – permite-lhe adotar diferentes estratégias de alocação das pastas ministeriais entre os partidos (INÁCIO, REZENDE, 2015). Em especial, os estudos apontam que os presidentes brasileiros controlam ministérios politicamente estratégicos como aqueles responsáveis pela gestão e execução das políticas econômico-financeiras, mas também repartem ministérios importantes para a agenda presidencial com partidos da coalizão (INÁCIO, REZENDE, 2015). O que evidencia que as preferências dos partidos são consideradas na repartição dos ministérios.

O presidente FHC, por exemplo, repartiu com o PTB, em janeiro de 1995, o Ministério do Trabalho, nomeando Paulo Paiva para comandar a pasta. Esse era um ministério importante para FHC uma vez que a modernização das relações de trabalho no país (retirando o Estado das negociações entre patrões e empregados e implantando o contrato coletivo de trabalho) era central para sua agenda política. Porém, era uma pasta central também para o PTB, cuja base política (centrais sindicais) sofria diretamente o impacto das decisões tomadas nesse ministério.

Posteriormente, em 1998, o PTB assumiu o ministério do planejamento – também central para a agenda do presidente. Embora não tratasse de um ministério central para o PTB, o partido insistiu em manter o controle sobre a pasta por razões de *status* (CARDOSO, 2016). O presidente, por seu turno, permitiu que o PTB continuasse a frente da pasta porque enfrentou uma ameaça de dissidência na base governista no Congresso caso o partido não continuasse representado no primeiro escalão do governo²³.

²³ Conheça o perfil dos ministros de FHC. *FOLHA DE SÃO PAULO*. Publicado em 23 de dezembro de 1998.

Assim, repartir ministérios importantes para a agenda presidencial com partidos da aliança garante apoio político aos presidentes, porém envolve custos em termos de compromissos políticos. O que, por sua vez, eleva os custos de monitoramento sobre as políticas propostas por tais ministérios, como dito, os custos de avaliar se tais políticas são aderentes e estão em sintonia com a agenda presidencial.

Por isso, é esperado que os presidentes centralizem EFAPs quando eles alocam ministérios responsáveis por políticas consideradas salientes na agenda de governo para outros partidos da coalizão. O objetivo é reduzir a assimetria informacional em relação aos ministros e obter o acesso e controle da informação sobre as *policies*.

Para identificar os ministérios importantes para os presidentes controlados por partidos da coalizão foi utilizada a variável *saliência da área política*, desenvolvida por Coelho (2018), Guerra (2018) e Lamounier (2018). A *saliência da área política* diz respeito à importância relativa que o presidente atribui às áreas políticas. Ou, em outras palavras, a importância que as áreas políticas assumem na agenda presidencial (COELHO, 2018; GUERRA, 2018; LAMOUNIER, 2018). Essa medida foi construída com base análise de conteúdo das mensagens presidenciais enviadas ao Congresso Nacional no início de cada ano²⁴. O detalhamento da operacionalização dessa variável está disponível no apêndice 1.

A **tabela 5** abaixo apresenta a proporção de ministérios das áreas de políticas salientes para o presidente e que são controlados por partidos da coalizão.

TABELA 5 - Proporção de ministérios ligados às áreas políticas salientes controladas pela coalizão por ano e mandato presidencial - Brasil - 1990-2017

²⁴ A opção pelas mensagens presidenciais como fonte de dados sobre a saliência das áreas políticas, ao invés do programa eleitoral de cada presidente, deve-se ao fato de que presidentes respondem à opinião pública, ao ciclo eleitoral e às circunstâncias econômicas, modificando as prioridades políticas ao longo do seu mandato. Assim, as posições partidárias e ideológicas adotadas no período eleitoral podem prever mal as prioridades políticas que os presidentes irão adotar uma vez no cargo (ARNOLD *et al.*, 2017). No caso brasileiro, em especial, os presidentes tendem a adaptarem suas posições políticas ao longo do mandato em resposta à dinâmica de interação entre Executivo-Legislativo.

<i>Ano</i>	<i>Presidente</i>	<i>Proporção de ministérios salientes para os presidentes controlados pela coalizão*</i>	<i>Ministérios salientes controlados pela coalizão</i>
1991	COLLOR	43%	- Educação; saúde; infraestrutura.
1992	COLLOR	50%	-Assistência social; previdência; trabalho e administração; transportes e comunicações.
1994	ITAMAR	38%	-Saúde; assistência social; educação e desporto; agricultura; indústria e turismo.
1995	FHC I	31%	-Agricultura; transportes; trabalho; previdência e assistência social.
1996	FHC I	38%	-Agricultura; indústria e turismo; transportes; trabalho; previdência e assistência social.
1997	FHC I	38%	- Agricultura; transportes; indústria e turismo; trabalho; previdência e assistência social.
1998	FHC I	31%	-Agricultura; transportes; indústria e turismo; previdência e assistência social; orçamento e gestão.
1999	FHC II	43%	-Agricultura; previdência; trabalho; transporte.
2000	FHC II	43%	-Agricultura; esporte; integração; previdência; trabalho; transporte.
2001	FHC II	47%	-Agricultura; desenvolvimento agrário; esporte; integração; previdência; trabalho; transporte.
2002	FHC II	20%	-Agricultura; integração; transporte.
2003	LULA I	41%	-Ciência; comunicação; cultura; esporte; integração; transporte; turismo.
2004	LULA I	44%	-Ciência; comunicação; cultura; esporte; integração; previdência; transporte; turismo.
2005	LULA I	33%	-Comunicação; cultura; esporte; integração; turismo.
2006	LULA I	41%	-Comunicação; cultura; esporte; integração; saúde; transporte; turismo.

2007	LULA II	50%	-Agricultura; cidades; comunicação; cultura; esporte; integração; saúde; trabalho; transporte.
2008	LULA II	47%	-Agricultura; cidades; comunicação; cultura; esporte; saúde; trabalho; transporte.
2010	LULA II	38%	-Agricultura; cultura; esporte; integração; saúde; trabalho.
2011	DILMA I	42%	-Agricultura; cidades; esporte; integração; previdência; trabalho; transporte; turismo.
2012	DILMA I	47%	-Agricultura; cidades; esporte; integração; pesca; previdência; trabalho; transporte; turismo.
2013	DILMA I	44%	-Agricultura; cidades; esporte; pesca; previdência; trabalho; transporte; turismo.
2014	DILMA I	39%	-Agricultura; cidades; esporte; pesca; previdência; trabalho; transporte.
2015	DILMA II	56%	-Agricultura; cidades; ciência; comunicação; esporte; indústria; integração; previdência; transporte; turismo.
2017	TEMER	54%	-Agricultura; desenvolvimento agrário; educação; indústria; saúde; trabalho; transporte.

Fonte: elaboração própria a partir da base de dados da pesquisa.

* Essa proporção foi obtida através da divisão do número de ministérios salientes para o presidente e que são controlados pelos partidos da coalizão pelo número de ministérios salientes para o presidente.

Como pode ser visto na coluna 3, a proporção anual de ministérios ligados às áreas salientes para os presidentes controlados por partidos parceiros costuma ser relativamente alta no Brasil, superior a 30%. A única exceção é 2002, durante o governo FHC, em que essa proporção foi de 20%. Em 2015 e 2016, essa proporção ultrapassou 50%, o que significa que os ex-presidentes Dilma e Temer chegaram a repartir mais de 50% dos ministérios ligados às áreas salientes para suas agendas com partidos parceiros da coalizão. A coluna 6 apresenta quais foram os ministérios salientes repartidos com parceiros em cada ano.

Em outubro de 2015, por exemplo, a presidente Dilma, frente a dificuldade para assegurar a governabilidade e a ameaça de *impeachment*²⁵, promoveu uma reforma ministerial com vistas a formar uma nova base de apoio no Congresso. Nesse processo, diversos ministérios ligados a áreas salientes para a agenda política da presidente foram repartidos com partidos em troca de apoio político, como o Ministério das Cidades, o Ministério da Agricultura e Pesca, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério do Turismo, o Ministério da Indústria, o Ministério da Integração, o Ministério da Previdência e o Ministério da Comunicação.

Dessa maneira, o panorama que se desenha na comparação entre as proporções nos anos analisados permite esperar que:

(b) Quanto maior a proporção de ministérios ligados a áreas salientes controlados por partidos da base de apoio, maior a quantidade de novas EFAPs centralizadas na Presidência.

4.3 A alternância partidária na Presidência

A alternância partidária é outro fator político relevante para a análise dos problemas informacionais enfrentados pelos presidentes brasileiros. Esse fator - que está ligado a condições contextuais - torna o acesso à informação mais custoso para os presidentes porque altera a correlação de força dentro do governo, o que têm implicações sobre a persecução das *policies*.

No Brasil, quando novos presidentes assumem a chefia do Poder Executivo, eles se defrontam com dois tipos de agentes presentes na estrutura do Executivo federal: os burocratas públicos e os nomeados políticos. Os burocratas públicos acedem aos cargos através de concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego (Art. 37, parágrafo II, CF88). Os nomeados políticos, por sua vez, são admitidos através da livre nomeação dos presidentes e ministros, prerrogativa assegurada pela Constituição Federal de 1988 (Art. 37) e pela Emenda

²⁵ Dilma é aconselhada a oferecer 7º ministério ao PMDB em troca de apoio. *VALOR ECONÔMICO*. Publicado em 29 de setembro de 2015.

Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998. Assim, o vínculo dos burocratas com a administração pública é permanente, ao passo que o vínculo dos nomeados políticos é transitório.

Os nomeados políticos, especialmente aqueles que ocupam os cargos do alto escalão hierárquico, formam o comando político do governo, tomam decisões de natureza política e operam como *staff* presidencial. Dessa forma, quando um novo presidente assume a chefia do Poder Executivo no lugar de outro presidente do mesmo partido, é de se esperar que o partido do presidente já tenha criado seu *staff* no governo. Com isso, menor será a dependência do novo presidente da burocracia pública e maior e mais confiável será o suporte com que ele contará no início do governo e na persecução inicial das *policies*.

De modo contrário, quando o novo presidente é de partido distinto ao do antecessor, ou seja, quando há alternância partidária na Presidência, o *staff* criado pelo partido anterior não se constitui em suporte confiável ao novo presidente. Além disso, diferenças entre as orientações e posições políticas do presidente em relação as da burocracia podem aumentar a desconfiança do presidente em relação as políticas por elas propostas. Por isso, estudos apontam que, tão logo assumem a Presidência, os novos presidentes alteram toda a configuração do *staff* nomeado pelo partido do presidente anterior (LEWIS, 2008; VIEIRA, 2013). Com isso, buscam garantir não apenas um comando alinhado às suas agendas, mas dispor de agentes capazes de monitorar as burocracias.

Embora a literatura não ofereça indícios que sustentem a relação entre centralização de estruturas de assessoramento e alternância partidária, acredito que as dificuldades informacionais decorrentes dessa situação têm potencial suficiente para incentivar os presidentes a buscar alternativas de suporte informacional. Dessa forma, é esperado que, devido às dificuldades para acessar e controlar a informação relativa às *policies*, a alternância partidária crie incentivos para a centralização de EFAPs na Presidência.

Como medida para mensurar a alternância partidária na Presidência é utilizada uma variável *dummy*, que assume o valor 1 (um) quando houve alternância do partido do presidente e 0 (zero) quando não houve.

No período aqui analisado, houve quatro situações de alternância partidária na Presidência. A primeira diz respeito à posse do presidente Fernando Collor, em 1990, do

PRN. Substituindo José Sarney – vice-presidente de Tancredo Neves, eleitos por um Colégio Eleitoral, em 1985 - Collor foi o primeiro presidente eleito por voto universal após o período autoritário (1964-1985).

A eleição de Collor é apontada como a continuidade de quadros políticos do regime militar na elite política nacional. Collor foi o segundo político oriundo do partido pró-regime, o PDS, a governar o país após o fim período militar. Segundo Power (2000) e Madeira (2006), Collor é um exemplo da diáspora de políticos do antigo partido pró-regime que migraram para o interior de partidos democráticos, como o PMDB, PSDB e PDT, mais de uma década após a conclusão da transição política no Brasil.

Todavia, a despeito de ser egresso do PDS, a posse de Collor representou uma situação de alternância partidária na Presidência. Seu partido, o PRN, foi registrado no TSE em 1985 quando a Emenda Constitucional nº 25 permitiu que partidos ainda em formação apresentassem candidatos às eleições municipais, que ocorreriam em novembro daquele ano. Com uma estrutura organizacional precária, o PRN surge no cenário político nacional defendendo a reconstrução moral da sociedade brasileira e criticando o governo de José Sarney, do PMDB, acusado de ter realizado um “sucateamento criminoso” das empresas estatais (CPDOC-FGV, 2018)²⁶. Paradoxalmente, o PRN e Collor decolam na vida política nacional a partir de um discurso *outsider*, antipartidário, antielite e plebiscitário (REIS, 2002).

No final de 1992 o presidente Collor passou por processo de impeachment e quem assumiu a Presidência foi seu vice, Itamar Franco, que em maio de 1992 se desligou do PRN – partido em que estava filiado. Itamar não se filiou a outro partido no período em que comandou a Presidência. Por isso, sua posse não foi aqui considerada uma situação de alternância partidária.

A segunda situação de alternância partidária ocorreu com a posse do presidente FHC, em 1995, do PSDB – partido formado durante a Assembleia Nacional Constituinte, em 1988, como uma dissidência do PMDB e a partir da crítica ao conservadorismo do governo Sarney (MARENCO, 2007). Nascendo já com a terceira maior bancada do Congresso, o partido

²⁶ Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-da-reconstrucao-nacional-prn>. Acesso em 10 jan. 2019.

tinha como principal bandeira a democracia. O seu programa, publicado em 6 de julho de 1988, o descrevia como: “amplo o bastante para possibilitar a confluência de diferentes vertentes do pensamento político contemporâneo, [...] o PSDB nasce coeso em torno da democracia enquanto valor fundamental e leito das mudanças reclamadas pelo povo brasileiro” (CPDOC-FGV)²⁷.

A posse de FHC representa não apenas uma situação de alternância partidária na Presidência, mas também de alternância da origem política da liderança nacional. Fernando Henrique foi o primeiro presidente brasileiro, dez anos após a saída dos militares do governo, cuja trajetória política iniciou-se na oposição ao regime militar (MARENCO, 2007).

A posse de Lula, em 2003, representa a terceira situação de alternância partidária na chefia do Poder Executivo brasileiro. Com a eleição de Lula, pela primeira vez desde o fim do regime militar um partido político de esquerda, o PT assume a Presidência. Surgido em 1980, no seio do movimento social de trabalhadores, o PT tinha como principais bandeiras o socialismo, a democracia, a defesa da livre organização dos trabalhadores, o combate aos instrumentos de repressão, a alteração da estrutura fundiária do país, o combate à política de arrocho salarial e a defesa de uma política social efetiva (CPDOC-FGV)²⁸. Diferente dos partidos nascidos no mesmo período, cujas bases políticas eram congressuais ou partidos preexistentes, a base política do PT eram os movimentos da classe operária.

Para alguns analistas, a chegada do PT à Presidência representou a superação do veto ao acesso de certas forças políticas ao poder (REIS, 2002). Para outros, a posse de Lula e a sequência completa de seu governo foram compreendidas como o encerramento de um ciclo de alternância governamental capaz de comprovar a estabilidade institucional produzida durante a passagem do autoritarismo para instituições democráticas (MARENCO, 2007).

²⁷ Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-da-social-democracia-brasileira-psdb>. Acesso em 10 jan. 2019.

²⁸ Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-dos-trabalhadores-pt>. Acesso em 10 jan. 2019.

A penúltima²⁹ alternância partidária pela qual passou a Presidência brasileira é recente, data de 31 de agosto de 2016, quando Michel Temer foi empossado presidente do país após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, do PT. Com isso, trinta e um anos depois, o PMDB assume novamente a chefia do Poder Executivo.

Nascido em novembro de 1965 como um partido de oposição ao governo militar, o MDB foi extinto em 1979, quando o Congresso decretou o fim do bipartidarismo. Em 1980, o partido ressurgiu com nova sigla – PMDB. Seu programa tem como eixo principal a defesa da democracia e da democratização da vida social e econômica do país (CPDOC-FGV)³⁰.

Quando Temer assume a Presidência, em 2016, a principal diretriz do PMDB, além da democracia, é tornar o Estado funcional. Segundo o documento *Uma ponte para o futuro*, divulgado pelo PMDB em outubro de 2015, “para ser funcional ele [o Estado] deve distribuir os incentivos corretos para a iniciativa privada e administrar de modo racional e equilibrado os conflitos distributivos que proliferam no interior de qualquer sociedade”. O que indica que, a partir de 2015, a reforma orçamentária do Estado tornou-se a principal bandeira do partido.

Os partidos que estiveram à frente da Presidência no período aqui analisado têm a democracia como substrato de seus programas. Contudo, no tocante as demais diretrizes, como a econômica e social, há diferenças entre eles. O governo Collor, por exemplo, seguiu diretrizes neoliberais e implementou políticas de privatização e abertura da economia às importações. O governo FHC deu continuidade às políticas neoliberais e realizou reformas estruturais que modificaram a organização do Estado brasileiro. O governo Lula iniciou um processo lento e gradual de retomada do Estado como protagonista da produção de políticas públicas (ANASTASIA, CASTRO, NUNES, 2007). E o governo Temer mudou as prioridades políticas, incluindo a reorientação do papel do Estado na economia, além de levar adiante reformas no orçamento do Estado.

²⁹ A alternância partidária mais recente na Presidência brasileira ocorreu em janeiro de 2019 com a posse do presidente eleito Jair Messias Bolsonaro, do PSL. Contudo, esse caso não é objeto do presente estudo.

³⁰ Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-do-movimento-democratico-brasileiro-pmdb>. Acesso em 10 jan. 2019.

Dessa forma, no Brasil, a alternância partidária na Presidência sinaliza reorientações de agendas e prioridades, principalmente quando a alternância ocorre entre partidos ideologicamente distintos. Para isso, constituem um comando político alinhado a essas diretrizes. Assim, ao assumir a Presidência, os novos presidentes tendem a encontrar um comando político já constituído, que pode oferecer obstáculos ao acesso e controle da informação relativa às *policies* e, por conseguinte, gerar incerteza aos tomadores de decisão. Por isso, diante desse cenário, é esperado que:

(2) Em anos em que há alternância partidária na Presidência, maior a quantidade de EFAPs centralizadas na Presidência.

4.4 Fatores políticos importam para a centralização de EFAPs na Presidência?

A análise a seguir explora e apresenta evidências do impacto dos problemas informacionais derivados da composição multipartidária do gabinete e da alternância partidária na Presidência sobre a estratégia presidencial de centralização de EFAPs. A análise se concentra em medir, através de testes estatísticos de análise bivariada, a associação entre as *proxies* de problemas informacionais e a centralização de EFAPs na Presidência. Como descrito no capítulo anterior, essa centralização é capturada pela *quantidade de novas EFAPs*. Em suma, tem-se o seguinte cenário:

1) *Heterogeneidade ideológica da coalizão*: estimada a partir das diferenças entre a posição ideológica do partido do presidente e dos partidos dos ministros de Estado. Apresenta variação de 0 a 100, onde quanto mais próximo de zero, menor a heterogeneidade ideológica da coalizão, e quanto mais próximo de 100, maior a heterogeneidade ideológica da coalizão.

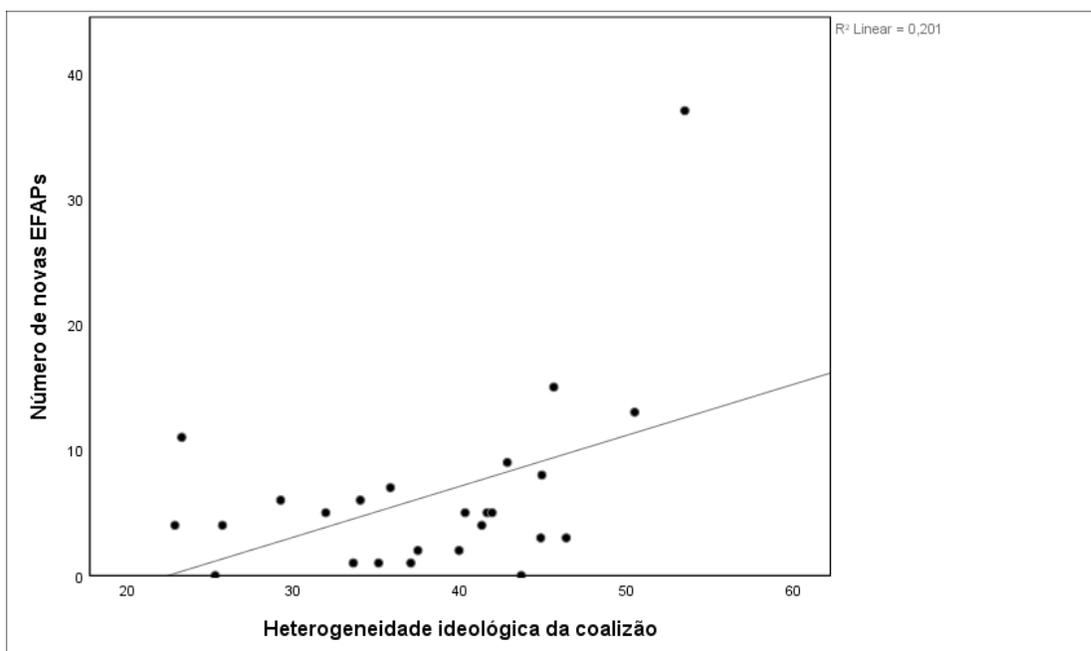
2) *Proporção de ministérios ligados a áreas salientes para os presidentes controlados por partidos da coalizão*: medida obtida a partir da divisão do número de ministérios salientes para o presidente controlados por partidos da coalizão pelo número de ministérios salientes para o presidente. Varia de 0 a 100, sendo que quanto mais próximo de 0 (zero) menor a proporção de ministérios ligados a áreas salientes para os presidentes controlados por partidos da coalizão, e quanto mais próximo de 100, maior a proporção.

3) *Alternância partidária na Presidência*: estimada através de uma variável *dummy*, que assume o valor 1 (um) quando houve alternância e 0 (zero) quando não houve.

Argumento que esses fatores políticos - na medida em que tornam mais complexas as barganhas no interior da coalizão, aumentam os custos de monitoramento enfrentados pelos presidentes e alteram a correlação de forças dentro do governo - produzem problemas informacionais. E, por isso, são utilizadas como *proxies* para medir tais problemas. O comportamento anual dessas variáveis é analisado ao longo do período 1990-2017, sendo o *n* correspondente ao total de anos do período, qual seja, 27.

No que diz respeito à relação entre a heterogeneidade ideológica da coalizão e a quantidade de novas EFAPs, o gráfico abaixo nos permite visualizar essa relação, sugerindo a presença de uma relação linear crescente. Além disso, o gráfico revela a presença de um *outlier*, que corresponde ao ano de 2003, primeiro ano do governo Lula I, quando foram centralizadas 37 (trinta e sete) novas EFAPs.

GRÁFICO 11 - Quantidade de novas EFAPs a partir da heterogeneidade ideológica da coalizão - Brasil - 1990-2017



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da pesquisa.

Para verificar a associação entre as variáveis, foi realizado o teste estatístico de correlação de Pearson (r)³¹. As hipóteses relativas ao teste são:

H0: $\rho = 0$ (não existe correlação entre as variáveis)

H1: $\rho \neq 0$ (existe correlação significativa)

Os resultados do teste de correlação indicam que as variáveis apresentam correlação linear positiva, moderada e significativa (ao nível de significância $\alpha = 0,05$). Esses resultados corroboram a hipótese aqui levantada de que quando a heterogeneidade ideológica da coalizão aumenta, há um aumento na quantidade de novas EFAPs centralizadas na Presidência. A **tabela 6**, a seguir, apresenta os resultados do teste.

TABELA 6 - Teste de correlação de Pearson – quantidade de novas EFAPs X heterogeneidade ideológica da coalizão - Brasil

	<i>Coef.</i>	<i>Sig. (2 extremidades)</i>
<i>Correlação de Pearson</i>	0,449	0,025*

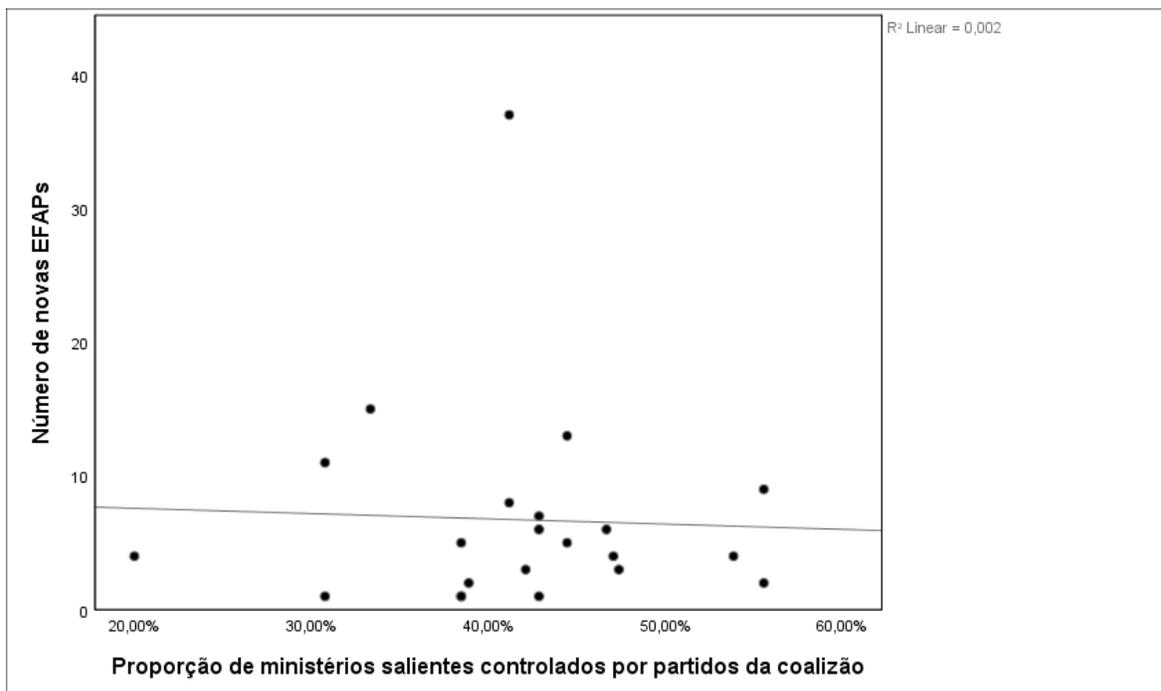
Fonte: Base de dados da pesquisa.

A presença de *outlier* entre os dados, como revelado pelo gráfico 16, pode afetar os resultados do teste de correlação. Por isso, o teste de correlação de Pearson também foi realizado sem a presença do dado considerado *outlier*, ou seja, o ano de 2003 foi removido da análise. Os resultados do teste realizado na ausência de *outlier* sugere ainda correlação positiva entre as variáveis, embora houve uma diminuição no valor do coeficiente ($r = 0,239$), porém não significativa estatisticamente. Para mais detalhes, ver apêndice 5.

O **gráfico 12**, abaixo, apresenta a relação entre a variável *proporção de ministérios salientes controlados por partidos da coalizão* e a variável *quantidade de novas EFAPs*. O gráfico revela uma dispersão entre os pontos, eles seguem leve tendência negativa, e a presença de um *outlier*, que corresponde ao ano de 2003, primeiro ano do governo de Lula.

³¹ O teste de correlação de *Pearson* é recomendado para verificar a intensidade da relação linear entre variáveis numéricas.

GRÁFICO 12 - Quantidade de novas EFAPs a partir da proporção de ministérios salientes controlados por partidos da coalizão - Brasil - 1990-2017



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da pesquisa.

Para verificar a associação entre as variáveis foram realizados novamente o teste de correlação de Pearson (r) e Spearman (p^{32}). Os resultados dos testes indicam que as variáveis apresentam correlação quase nula e negativa. O que significa que quando a proporção de ministérios de áreas de políticas salientes controlados por partidos da coalizão aumenta, há uma diminuição na quantidade de novas EFAPS centralizadas na Presidência. Esses resultados, embora confirmem a presença de relação entre as variáveis, contrariam a relação positiva esperada entre elas, além de não ser significante estatisticamente. A **tabela 7**, a seguir, apresenta os resultados dos testes.

³² O teste de correlação de *Spearman* é um teste não-paramétrico recomendado para verificar a intensidade e sentido da relação monótona (quando as variáveis variam no mesmo sentido, mas não a taxas constantes) entre variáveis numéricas. É recomendando quando $n < 30$.

TABELA 7 - Testes de correlação – quantidade de novas EFAPs X proporção de ministérios salientes controlados por partidos da coalizão - Brasil

	<i>Coef.</i>	<i>Sig. (2 extremidades)</i>
<i>Correlação de Pearson</i>	- 0,042	0,853
<i>Correlação de Spearman</i>	- 0,054	0,812

Fonte: Base de dados da pesquisa.

Para analisar a relação entre a alternância partidária e a centralização de novas EFAPs, foram realizados três testes de associação: o Teste Qui-quadrado de Independência, a Razão de Verossimilhança e o Teste V de Cramer³³. O objetivo ao empregá-los aqui é verificar estatisticamente se a quantidade de novas EFAPs é influenciada pela alternância partidária na Presidência. Em outras palavras, se essa quantidade varia em contextos de alternância partidária na Presidência.

As hipóteses concernentes aos testes são:

H0: As variáveis em análise são independentes

H1: As variáveis em análise não são independentes

Para realizar esses testes, a variável quantidade de novas EFAPs foi transformada em uma variável intervalar de 4 (quatro) classes com intervalo de 5 (cinco) EFAPs a cada classe. A definição das classes (k) foi realizada através a *Regra de Sturges*³⁴. E a amplitude das classes (h) foi definida a partir do cálculo da amplitude (L) dos valores da variável e da divisão da amplitude pelo número de classes³⁵.

A tabela de contingência a seguir apresenta uma classificação dos dados segundo a ocorrência ou não de alternância partidária e do intervalo do número de novas EFAPs. A primeira linha da tabela mostra que em três casos de alternância partidária (1990, 1995 e

³³ Esses testes são recomendados para a análise da associação entre variáveis de natureza nominal, como é o caso da variável alternância partidária. Em especial, a Razão de Verossimilhança e o teste V de Cramer são recomendados para análises com $n < 30$.

³⁴ Conforme a seguinte fórmula: $K = 1 + 3,3 \log(n)$

³⁵ Conforme fórmula a seguir: $L = X_{\text{máx}} - X_{\text{mín}}$

$$h = L / k$$

2016), a quantidade de novas EFAPs centralizadas na Presidência é semelhante a quantidade de novas EFAPs quando não houve alternância, sinalizando que o número de EFAPs centralizadas nesse período é inferior ao esperado. A única exceção é 2003, primeiro ano do governo Lula, quando foram centralizadas 37 (trinta e sete) novas EFAPs.

TABELA 8 - Alternância Partidária * Número de novas EFAPs

<i>Alternância Partidária*</i>	<i>Número de novas EFAPs</i>				<i>Total</i>
	<i>1/---5</i>	<i>6/---11</i>	<i>12/---17</i>	<i>36/---41</i>	
1	2	1	0	1	4
0	16	5	2	0	23
Total	18	6	2	1	27

*1= houve alternância; 0= não houve alternância.

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da pesquisa.

Os resultados dos testes de associação indicam que, ao nível de significância $\alpha = 0,05$, a associação entre a alternância partidária e a quantidade de novas EFAPs não é significativa. A **tabela 9** apresenta os resultados.

TABELA 9 - Resultado dos testes associação

	<i>Valor</i>	<i>gl</i>	<i>Significância Assintótica (Bilateral)</i>
<i>Qui-quadrado de Pearson</i>	6,580 ^a	3	0,087
<i>Razão de verossimilhança</i>	4,773	3	0,189
<i>V de Cramer</i>	0,485	-	0,087

Fonte: Base de dados da pesquisa.

4.5 O governo Lula - um outlier entre os dados

O ano de 2003, que corresponde ao primeiro ano do governo Lula I, se destaca na análise dos dados como um *outlier* devido a centralização de 37 (trinta e sete) novas EFAPs. As EFAPs centralizadas nesse ano estão disponíveis no **apêndice 2**. Com isso, é necessária uma análise mais detalhada de tal ano. O que levou o presidente Lula a centralizar quantidade tão expressiva de novas EFAPs em seu primeiro ano de governo?

A posse do presidente Lula, em 2003, representou a chegada da esquerda à Presidência da República após trinta e oito anos afastada do Poder Executivo federal. Dessa forma, o governo Lula representou não apenas alternância partidária na Presidência, mas, também, a alternância ideológica³⁶.

Nesse contexto desta dupla alternância, a persecução de uma nova agenda de políticas impôs desafios organizacionais ao ex-presidente Lula. Como consta na Exposição de Motivos da MP nº 103, de 1 de janeiro de 2003, elaborada pelo ministro da Casa Civil, José Dirceu,

O Programa de Governo consagrado nas urnas em 27 de outubro de 2002 implica na necessidade de inúmeros ajustes e alterações na estrutura ministerial e de órgãos da Presidência, de modo a que sejam traduzidos em ações governamentais a cargo dessas estruturas e instituições os compromissos de campanha e as propostas vencedoras no pleito eleitoral (BRASIL, 2003)³⁷.

Esse documento sinaliza que a reestruturação organizacional da Presidência e dos ministérios teve como objetivo garantir o cumprimento dos compromissos de campanha, assim como, assegurar a execução da agenda de políticas do novo governo. Nesse mesmo documento, José Dirceu afirma ainda que

A precedência e relevância das políticas sociais e desenvolvimento econômico que integram o Programa de Governo aprovado pela sociedade brasileira reclamam a implementação imediata de uma nova estrutura de governo que permita, de imediato, a sua implementação, sendo essencial, para isso, a criação de órgãos que viabilizem as etapas necessárias à sua implementação (BRASIL, 2003).

Dessa forma, o ex-presidente Lula construiu, deliberadamente, uma nova estrutura organizacional, buscando refletir uma “concepção distinta de organização do aparelho do Estado daquela que estava em vigor” (BRASIL, 2003), alinhada com as diretrizes partidárias de seu governo e voltada para a consecução da sua agenda de políticas. É nesse contexto que as 37 (trinta e sete) novas EFAPs são centralizadas.

O ano de 2003 é também marcado pela formação de uma coalizão de governo altamente heterogênea ideologicamente, composta pelos seguintes partidos: PT, PL, PCdoB,

³⁶ Outra situação semelhante ocorreu apenas recentemente, no ano de 2019, com a posse do presidente eleito Jair Messias Bolsonaro, do PSL, partido de extrema-direita.

³⁷ BRASIL. Medida Provisória nº 103, de 1º de Janeiro de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 jan. 2003, Seção 1, p. 1.

PSB, PTB, PDT, PPS e PV. Esse ano apresenta, notadamente, a maior heterogeneidade ideológica da coalizão, chegando na casa dos 50 (cinquenta) pontos, maior valor encontrado no período aqui analisado (vide tabela 5). Com isso, os custos enfrentados pelo presidente para alcançar a cooperação, a acomodação de preferências, o monitoramento das políticas produzidas pelos ministros e a construção de compromissos, tendem a serem mais expressivos, demandando suporte informacional para tal conduzir tais ações.

Grande parte das EFAPs centralizadas nesse ano tinham como finalidades *elaborar, analisar, avaliar, apresentar e debater* propostas de políticas públicas em diversas áreas do interesse nacional de abrangência dos ministérios. Por exemplo, a *Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional* e o *Grupo de Trabalho Interministerial para analisar e elaborar proposta para a transposição de águas para o semiárido nordestino*, centralizados em 2003, tinham como finalidade formular políticas públicas e diretrizes de integração nacional e desenvolvimento regional, bem como analisar a política de transposição do Rio São Francisco, respectivamente. Na época, o Ministério da Integração Nacional (MIN), que estava a cargo da elaboração da política de transposição de águas e cuja função reside justamente em formular políticas de integração e desenvolvimento regional, era comandado por Ciro Gomes, do PPS, partido da base aliada. Dessa forma, o movimento estratégico realizado por Lula de centralizar EFAPs com a mesma função do MIN demonstra o intento do presidente de monitorar a produção das políticas de integração nacional e garantir que não se desviassem tanto de suas preferências.

Nesse ano, em decorrência da sua estratégia de formação de coalizão, o presidente Lula cedeu 41% dos ministérios responsáveis por políticas salientes para sua agenda à partidos aliados. Esses ministérios eram: o Ministério da Ciência, comandado por Roberto Amaral, do PSB; o Ministério da Comunicação, comandado por Miro Teixeira, do PDT; o Ministério da Cultura, dirigido por Gilberto Gil, do PV; o Ministério do Esporte, comandado por Agnelo Queiroz, do PCdoB; o Ministério da Integração Nacional, dirigido por Ciro Gomes, do PPS; o Ministério dos Transportes, comandado por Anderson Pereira, do PL; e o Ministério do Turismo, comandado por Walfrido Mares Guia, do PTB. Cabe notar que os partidos destes últimos ministros se situam no campo ideológico, centro-direita, oposto ao partido do ex-presidente Lula, de centro-esquerda. Com isso, o presidente tende a enfrentar

maiores custos para avaliar se as políticas propostas por esses ministérios são aderentes e estão em sintonia com a agenda presidencial.

Dessa forma, o primeiro ano do governo Lula reuniu todas as condições políticas que, conforme o modelo analítico proposto, incentivam a centralização de novas EFAPs: a alternância partidária na Presidência, o aumento da heterogeneidade ideológica da coalizão e a cessão do comando de ministérios responsáveis por políticas salientes para a agenda presidencial para os partidos da coalizão.

Além disso, um olhar mais atento para as EFAPs centralizadas nesse ano revela que Lula inaugurou uma estratégia de assessoramento distinta dos presidentes anteriores, baseada em múltiplas fontes de informação, como atesta a composição do *Conselho Nacional de Desenvolvimento Social e Econômico* (CDES).

O Conselho de Governo, durante a administração FHC, equipara-se ao CDES em termos de temática e finalidade. Após FHC o redesenhar institucionalmente, esse Conselho passou a contar com diversas câmaras setoriais, como a *Câmara de Política Social*³⁸ e a *Câmara de Política Econômica*³⁹. A Câmara de Política Social era composta por 19 (dezenove) representantes do poder público federal (ministros e secretários-executivos). Já a Câmara de Política Econômica era integrada por ministros, secretários-executivos e técnicos da área econômica (presidente e diretores do BACEN e do BNDES). Isso indica que em relação à temática do desenvolvimento econômico e social, FHC optou câmaras técnicas e por escutar ministros e técnicos.

O presidente Lula, ao centralizar o CDES⁴⁰, optou por integrá-lo com 4 (quatro) ministros de Estado e 82 (oitenta e dois) representantes da sociedade civil sob a justificativa, conforme consta na Exposição de Motivos da MP nº 103, de buscar a “construção de consensos sobre questões relevantes para o desenvolvimento econômico e social” e perseguir a “articulação da sociedade civil para a consecução de um modelo de desenvolvimento configurador de um novo e amplo contrato social” (BRASIL, 2003, p. 05353). Com isso, chegaram a integrar conjuntamente o CDES, durante o governo Lula, figuras como Abílio

³⁸ Criada através do decreto mº 1.981, de 13 de agosto de 1996.

³⁹ Criada através do Decreto nº 4.182, de 4 de abril de 2002.

⁴⁰ Criado através da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro 2003.

Diniz, presidente do Grupo Pão de Açúcar, Paulo Skaf, da FIESP, Raymundo Magliano Filho, da BOVESPA, Artur Henrique da Silva Santos, da CUT e Zilda Arns, da Pastoral da Criança, o que indica que Lula inaugurou uma estratégia de assessoramento mais porosa às organizações sociais e de intermediação de interesses, aberta a múltiplas fontes de informação, porém com agenda controlada pela Presidência.

4.6 Discutindo os resultados

Os resultados das análises bivariadas realizadas indicam baixa associação entre os problemas informacionais derivados da cessão de ministérios salientes para os presidentes aos partidos da coalizão e da alternância partidária na Presidência e a centralização de novas EFAPs. Isso aponta para a necessidade de avaliar o impacto desses fatores a partir de outros testes.

No que diz respeito à associação entre os problemas informacionais decorrentes da heterogeneidade ideológica da coalizão e a quantidade de novas EFAPs, a análise revelou correlação positiva, moderada e significativa entre as variáveis, confirmando a sub-hipótese relativa a essa dimensão, qual seja: quanto maior a heterogeneidade ideológica da coalizão, maior a quantidade de novas EFAPs centralizadas na Presidência.

Esse resultado está em sintonia com os estudos sobre a *presidential toolbox*, que indicam que quanto maior a distância de preferências entre mandante e agente, mais o mandante tende a monitorar e controlar as ações dos seus agentes (RUDALEVIGE, LEWIS, 2005; CHAISTY, CHEESEMAN, POWER, 2012; RAILE, PEREIRA, POWER, 2010; BATISTA, 2013; INÁCIO, LLANOS, 2016). Em especial, esse resultado está sintonia com os resultados encontrados por Batista (2013), que indica que a distância ideológica entre os parceiros da coalizão incentiva os presidentes a centralizarem na Presidência a produção das leis, devido ao conflito de interesses e a baixa confiabilidade das informações dos ministros.

Estudos recentes mostram como heterogeneidade ideológica entre os membros do gabinete está associada a estratégias presidenciais como as mudanças intraministeriais, isto é, que o redesenho estrutural dos ministérios é uma ferramenta utilizada pelos presidentes brasileiros com o intuito de enfraquecer os ministérios ocupados por parceiros ideologicamente distantes (GUERRA, 2018). No entanto, essa associação não é estatisticamente significativa, além de que seu efeito diminui quando considerada a saliência

dos ministérios para os presidentes. Ou seja, os presidentes não alteram a estrutura de ministérios ocupados por ministros ideologicamente distantes e que são salientes.

Outros estudos discutem a politização como uma estratégia adotada pelos presidentes brasileiros para lidar com as dificuldades produzidas pela heterogeneidade ideológica entre os membros do gabinete. No entanto, os resultados encontrados indicam que há uma associação negativa entre a politização e a heterogeneidade ideológica, ou seja, quanto maior a heterogeneidade menor é a quantidade de nomeados para cargos no alto escalão da burocracia dos ministérios (LAMOUNIER, 2018), indicando que há menos disposição dos presidentes em controlar esses parceiros. Lamounier (2018) aponta que, dentre as razões para que isso ocorra, estão a desconfiança e a insatisfação geradas pelo monitoramento das ações dos partidos da base aliada num contexto de distribuição desigual do poder entre os partidos aliados.

Esses estudos demonstram que os presidentes são mais cautelosos em relação aos parceiros ideologicamente distantes, evitando fazer mudanças nas estruturas dos ministérios ou monitorar ministros por meio de nomeados. Entretanto, os resultados encontrados aqui sugerem que os presidentes parecem adotar uma via alternativa que é a centralização de estruturas de assessoramento para lidar com as dificuldades informacionais decorrentes de coalizões mais heterogêneas. Isso indica que os presidentes buscam se informar para descontar os vieses das políticas produzidas por esses parceiros.

Em suma, os resultados parecem indicar que a centralização de novas EFAPs é uma estratégia adotada pelos presidentes para monitorarem seus agentes, garantirem que as políticas propostas por eles são aderentes e estão em sintonia com a agenda presidencial e coordenarem a coalizão de governo. Porém, vale ressaltar, conclusões mais definitivas sobre essa associação requerem uma análise multivariada, controlando a interferência de outros fatores.

Por sua vez, a análise acerca da associação entre a proporção de ministérios ligados a áreas políticas salientes controlados por partidos da coalizão e a quantidade de novas EFAPs revelou correlação quase nula entre as variáveis, e, além disso, contrariou a relação positiva esperada entre elas, rejeitando a sub-hipótese relativa a essa dimensão. Ou seja, ao contrário do esperado, a análise indicou que quanto maior a proporção de ministérios ligados a áreas

salientes para os presidentes controlados por partidos da coalizão, menor a quantidade de novas EFAPs centralizadas na Presidência.

Esse resultado pode ser compreendido com base nos trabalhos de Guerra (2018) e Lamounier (2018), que testaram se a saliência do ministério afeta o controle presidencial sobre ele. Os achados das autoras revelam efeito positivo e significativo para saliência, ou seja, os presidentes controlam, via politização e mudanças intraministeriais, os ministros em áreas salientes. Isso, por sua vez, pode reduzir a necessidade dos presidentes de centralizarem EFAPs na Presidência diante da cessão de ministérios salientes aos parceiros da coalizão, explicando o sentido negativo da associação encontrada aqui.

Os resultados dessa última análise devem ser ponderados à luz de algumas questões. Por exemplo, o ano de 2002, último ano do governo FHC II, foi marcado pelo controle de 80% dos ministérios voltados a áreas salientes pelos presidentes – o que, segundo a hipótese aqui trabalhada, não constitui incentivo para o presidente centralizar novas EFAPs. Porém, nesse ano, o presidente FHC centralizou 4 (quatro) novas EFAPs. Esse ano foi marcado por diversos eventos com potencial de produzir problemas informacionais ao presidente: eleição presidencial, ruptura da coalizão de governo (saída do PFL, partido do vice-presidente, da coalizão, lançando sua própria candidata à Presidência – Roseana Sarney) e predominância de técnicos e secretários-executivos que ficaram no lugar dos ministros que deixaram seus postos para concorrerem às eleições. Além disso, a maioria das EFAPs centralizadas nesse ano⁴¹ eram voltadas para o tema da circulação/mobilidade urbana, temática de abrangência do Ministério dos Transportes e do Ministério da Integração Nacional – ambos controlados por partidos da coalizão. O que mostra que o movimento estratégico de centralização de novas EFAPs empreendido por FHC também tinha a finalidade de monitorar a produção dessas políticas e garantir que não se afastassem tanto de suas preferências.

Em 2005, no governo Lula I, o presidente controlou 77% dos ministérios mais salientes para sua agenda – o que indica que Lula concentrou poderes em suas mãos, não tendo incentivos para centralizar novas EFAPs. Contudo, nesse ano, Lula centralizou 15

⁴¹ São elas: (1) *Câmara de Política Econômica*, (2) *Comissão Interministerial para propor medidas de remoção dos fatores impeditivos ao financiamento do transporte coletivo urbano*, (3) *Comissão Interministerial para elaborar anteprojeto de Lei de Diretrizes para o Desenvolvimento Urbano* e (4) *Fórum de Acompanhamento da Agenda Comum para a Melhoria da Circulação Urbana*.

(quinzes) novas EFAPs, contrariando a hipótese aqui levantada. Esse ano foi marcado pelo *Escândalo do Mensalão*⁴², que surge como uma reação ao excessivo controle dos ministérios pelo PT. Em resposta ao escândalo, o presidente Lula realizou uma reforma ministerial, em 2005, reduzindo a quantidade de órgãos com *status* ministerial⁴³ e remanejando diversas estruturas para dentro da Presidência (INÁCIO, 2018). Em especial, nos meses que se seguiram ao escândalo, o ex-presidente Lula centralizou 8 (oito) novas EFAPs.

Já em 2015, no governo Dilma I, a presidente distribuiu entre os parceiros da coalizão 56% dos ministérios importantes para sua agenda – o que indica que Dilma repartiu poder entre os aliados e concentrou pouco. Dessa forma, o esperado era que Dilma centralizasse uma proporção expressiva de novas EFAPs, a fim de monitorar as políticas produzidas pelos aliados e reduzir a assimetria informacional em relação a eles. Porém, contrariando o esperado, a presidente centralizou somente 2 (duas) novas EFAPs⁴⁴, sendo que uma delas foi em resposta a choques externos e a outra em resposta aos ruídos cada vez maiores das discussões sobre a mudança da pirâmide etária, da idade mínima para a aposentadoria e das regras da Previdência Social.

Desse modo, a relação entre a proporção de ministérios ligados a áreas salientes para os presidentes controlados por partidos da coalizão e a centralização de novas EFAPs parece sofrer a interferência de fatores contextuais, como é o caso do escândalo do mensalão e do *impeachment* da presidente Dilma – eventos que assumiram o caráter de crises políticas. O que indica que essa associação precisa ser testada através de análise multivariada, o que, no

⁴² O escândalo conhecido como *Mensalão* irrompeu com as alegações de Roberto Jefferson do PTB, partido da coalizão governamental, sobre práticas de corrupção envolvendo membros do governo e do Congresso Nacional, especialmente a compra de votos de parlamentares. As declarações de envolvimento dos detentores de órgãos da Presidência no escândalo mostraram a expansão deste estrutura durante o governo Lula e controle do PT sobre as posições criadas (INÁCIO, 2018).

⁴³ Lula reduz o ministério e rebaixa status de Gushiken. *FOLHA DE SÃO PAULO*. Publicado em 13 de julho de 2005.

⁴⁴ São elas: (1) *Comitê de Gestão e Avaliação de Respostas ao desastre ocorrido nas barragens do Fundão e de Santarém no Município de Mariana, Estado de Minas Gerais* e (2) *Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social*.

entanto, está além do escopo exploratório deste trabalho. A relação entre esses fatores contextuais e a centralização de novas EFAPs é analisada no capítulo 4.

Vale esclarecer que o número pouco expressivo de novas EFAPs centralizadas por Dilma em seu segundo governo se deve a manutenção de EFAPs criadas nos governos petistas anteriores (Lula I, Lula II e Dilma I). Por exemplo, em 2015, continuavam presentes na Presidência 36 (trinta e seis) EFAPs que haviam sido centralizadas nos governos Lula I, Lula II e Dilma I - o que sugere que em seu segundo mandato Dilma optou por dar continuidade às EFAPs já existentes ao invés de centralizar novas. Dessa forma, se comparado aos demais governos petistas, no mandato Dilma II a Presidência contou com a maior quantidade de EFAPs centralizadas (36 antigas somadas a 2 novas, totalizando 38 EFAPs).

Também é importante observar que a contagem de novas EFAPs não capta o grau de investimento dos presidentes ao decidirem centralizar. Como discutido no capítulo 2, as EFAPs variam em termos da área política para a qual estão voltadas, do formato institucional que assumem, dentre outras dimensões. Dessa forma, existem diferenças substantivas entre a centralização de EFAPs com formato de grupo de trabalho e de EFAPs com formato de conselho, por exemplo. Em outras palavras, o grau de investimentos dos presidentes ao centralizarem estruturas robustas como conselhos é maior do que o grau de investimento ao centralizarem estruturas como grupos de trabalhos, que possuem equipes menores e menor divisão de funções.

Também existem diferenças substantivas no grau de risco político que os presidentes incorrem ao centralizarem EFAPs voltadas para áreas políticas que são controladas por partidos da coalizão e ao centralizarem EFAPs em áreas que já estão sob seus controles. Num contexto de distribuição desigual do poder entre os partidos aliados, como ocorre no presidencialismo de coalizão brasileiro, a centralização de novas EFAPs ligadas a áreas controladas por partidos da coalizão pode implicar em prejuízo para as relações intracoalizão, como a possível desconfiança e insatisfação dos partidos da base de apoio, e representar risco para a instabilidade da aliança. Embora essas nuances não são tratadas na análise aqui empreendida, cabe destacar que elas também são importantes para a compreensão da estratégia presidencial de assessoramento. Ao não considerá-las, corre-se o risco de sobreponderar a quantidade e desconsiderar o peso substantivo de outras dimensões das EFAPs.

Em relação à alternância partidária na Presidência, a análise revelou que a sua associação com a quantidade de novas EFAPs é positiva, porém insignificante. O sentido positivo da associação revelado pela análise está em sintonia com a hipótese relativa a essa dimensão, qual seja: em anos em que há alternância partidária, maior a quantidade de EFAPs centralizadas na Presidência. Dois exemplos ilustram bem como contextos de alternância partidária incentivam os presidentes a recorrerem à centralização de novas EFAPs na Presidência.

Na primeira quinzena de janeiro de 1995, o presidente FHC, recém empossado, centralizou na Presidência o *Conselho do Programa Comunidade Solidária*, cujo objetivo era “coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza” (Art. 1 do Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995). De maneira semelhante, em março de 2003, o presidente Lula, recém empossado, centralizou na Presidência o *Grupo de Trabalho* com a finalidade de “elaborar proposta para a criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial” (Art. 1 do Decreto de 10 de março de 2003).

Embora tratem de questões distintas, ambas as EFAPs têm em comum o fato de se ocuparem de políticas salientes para os respectivos presidentes e serem centralizadas no mesmo contexto e período, isto é, num cenário de alternância partidária e logo em seguida a posse presidencial. Tanto Lula como FHC poderiam ter recorrido ao auxílio da burocracia pública para desenvolver políticas sociais e programas prioritários com objetivos reputacionais. Contudo, não o fizeram. Optaram por buscar suporte informacional alternativo à burocracia pública e não depender dela. Esses casos relevantes demandam uma análise mais aprofundada do impacto da alternância partidária sobre a centralização de novas EFAPs.

4.7 Conclusão

Esse capítulo analisou o impacto dos problemas informacionais decorrentes da composição multipartidária do gabinete e da alternância partidária na Presidência sobre a estratégia presidencial de centralização de novas EFAPs. A análise foi orientada por duas hipóteses, a saber: (1) quanto mais frequentes os problemas informacionais decorrentes da composição multipartidária do gabinete, maiores são os incentivos para os presidentes

centralizarem EFAPs na Presidência; e (2) em contexto de alternância partidária, maiores são os incentivos para os presidentes centralizarem EFAPs na Presidência.

As medidas utilizadas para verificar a primeira hipótese foram duas consequências da composição multipartidária do gabinete que geram problemas informacionais aos presidentes, a saber: (1) a heterogeneidade ideológica da coalizão e (2) a proporção de pastas ministeriais salientes para os presidentes cedidas aos parceiros da coalizão. Já a medida utilizada para investigar a segunda hipótese foi uma variável *dummy*, que assume o valor 1 (um) quando houve alternância e 0 (zero) quando não houve alternância.

Foram realizadas análises bivariadas (correlação de Pearson, de Spearman e qui-quadrado de independência) para explorar a relação entre essas variáveis e a quantidade de novas EFAPs centralizadas na Presidência. Os resultados das análises indicaram a presença de baixa associação entre a proporção de pastas ministeriais salientes para os presidentes cedidas aos parceiros da coalizão e a alternância partidária sobre a centralização de novas EFAPs. Por outro lado, as análises bivariadas revelaram associação moderada e significativa entre a heterogeneidade ideológica da coalizão e a quantidade de novas EFAPs centralizadas na Presidência. Esse resultado está em sintonia com a literatura sobre a *presidential toolbox* e sugere que a centralização de EFAPs é uma estratégia alternativa adotada pelos presidentes para lidar com as dificuldades produzidas pela distância de preferências entre os membros do gabinete. Contudo, é importante considerar que a relação entre essas variáveis, quando analisada sob o controle de outros fatores, pode apresentar resultados distintos.

Juntamente com esses resultados, os exemplos discutidos ao longo do capítulo demonstram que a centralização de novas EFAPs está em sintonia com os problemas informacionais decorrentes da heterogeneidade ideológica da coalizão, da cessão do comando de ministérios salientes para os presidentes e da alternância partidária. Em suma, que a centralização de novas EFAPs é uma estratégia utilizada pelos presidentes para monitorar a produção de políticas pelos partidos aliados, evitar que elas se afastem das suas preferências e obter suporte informacional alternativo àquele oferecido pelas burocracias públicas e *staff* presidencial.

5 CAPÍTULO 4 – FATORES CONTEXTUAIS E A CENTRALIZAÇÃO DE NOVAS EFAPs NA PRESIDÊNCIA

Esse capítulo tem como objetivo analisar *se e como* choques externos impactam a estratégia presidencial de centralização de novas EFAPs na Presidência. A hipótese relativa a essa dimensão é que *os choques externos, que elevam as incertezas e produzem problemas informacionais, incentivam os presidentes a centralizarem novas EFAPs na Presidência.*

O argumento desenvolvido a seguir é que, ao alterar o ambiente sobre o qual as políticas são desenvolvidas, os choques externos expõem os presidentes a situações de incerteza, colocando-os frente à necessidade de rever ações ou elaborar novas e tomar decisões qualificadas no curto prazo. Para a tomada de decisão, são necessárias informações de ordem técnica, operacional, instrumental e/ou estratégica que nem sempre estão disponíveis. Dessa forma, esses eventos colocam aos presidentes problemas informacionais, aumentando os incentivos para a centralização de novas EFAPs na Presidência.

Para apreender o impacto de eventos dessa natureza, a análise concentra-se nos efeitos de choques econômicos, considerados como exógenos à atuação do gabinete. Como medida dos choques externos é utilizado o *Índice de Títulos de Mercados Emergentes (EMBI+ Brasil)*. Esse indicador é utilizado aqui como *proxy* dos problemas informacionais decorrentes dos choques que alteram o ambiente sobre o qual os atores políticos operam e as políticas são desenvolvidas.

O capítulo se ocupa dessa questão analítica e está organizado da seguinte maneira: a primeira seção discorre acerca do impacto potencial dos choques externos sobre a estratégia de centralização de novas EFAPs na Presidência e apresenta uma hipótese. Na segunda seção, a hipótese é verificada através de uma análise bivariada e os resultados são apresentados e discutidos.

5.1 Os choques externos

Como discutido ao longo deste trabalho, a centralização de novas EFAPs na Presidência é resultado de um cálculo estratégico dos presidentes. Para além dos fatores já destacados, a escolha por centralizar novas EFAPs como recurso para mitigar problemas informacionais é influenciada por fatores contextuais que tornam o ambiente decisório mais

complexo e afetam o *timing* das decisões. Dessa forma, o argumento defendido ao longo deste trabalho é que a mobilização dessa estratégia depende de condições que tornam mais custoso o acesso e o controle da informação, assim como, a tomada de decisão.

Os choques externos são exemplos dessas condições. Eles alteram, inesperadamente, as circunstâncias sobre as quais as *policies* são desenvolvidas e exigem dos presidentes o aprofundamento do conhecimento sobre determinada política ou, ainda, a mudança célere de posição em relação a áreas políticas específicas (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2014).

Um exemplo que ilustra esse argumento é a *Crise do Apagão Elétrico*, que ocorreu no Brasil em 2001. Essa crise afetou o fornecimento e distribuição de energia elétrica em quase todo o país (com exceção da região Sul) e foi resultado da combinação entre a falta de investimentos na geração e na transmissão de energia elétrica e uma estiagem prolongada.

A *Crise do Apagão* foi, em certa medida, anunciada. Já em 1997, diversas empresas do setor elétrico nacional – MME, ANEEL e ONS – demonstravam preocupação com a grande probabilidade de que uma crise no fornecimento de energia elétrica ocorresse devido aos baixos investimentos na Eletrobrás, à falta de coordenação governamental em relação à política energética e a redução contínua na oferta de energia (GOLDENBERG, PRADO, 2003).

Contudo, a crise sobreveio a partir de um fator relativamente inesperado: o atraso da estação das chuvas, intensificando o período de estiagem do final da década de 1990. Assim, em abril de 2001, os reservatórios das principais represas do país, localizadas na região Sudeste e Nordeste, estavam com pouco mais de 30% de sua capacidade, o que representava grande chance de eles secarem quase completamente antes da nova estação de chuvas (GOLDENBERG, PRADO, 2003).

Essa combinação impossibilitou a produção de energia suficiente para atender ao consumo, tanto industrial quanto residencial, de energia elétrica do país⁴⁵ e levou àquilo que ficou conhecido como *apagão elétrico*. Segundo relatório de auditoria do TCU⁴⁶, o custo direto do apagão, incorrido por empresas, governo e consumidores, superou R\$ 32,2 bilhões

⁴⁵ Da falta de estrutura fez-se a ‘crise do apagão’ no Brasil do início do século XXI. *O GLOBO*. Publicado em 07 de agosto de 2013.

⁴⁶ Disponível em: www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/.../006-734-2003-9-MIN-WAR.rtf. Acesso em 17 jan. 2019

de reais, em valores de outubro de 2003. Além disso, a taxa de crescimento da economia declinou de 4,3%, em 2000, para 1,2% em 2001.

Para lidar com a situação, o presidente Fernando Henrique editou a Medida Provisória 2.198-5, em 24 de agosto de 2001, centralizando no Conselho de Governo da Presidência da República a *Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica*, cuja finalidade era

Propor e implementar medidas de natureza emergencial decorrentes da atual situação hidrológica crítica para compatibilizar a demanda e a oferta de energia elétrica, de forma a evitar interrupções intempestivas ou imprevistas do suprimento de energia elétrica (BRASIL, 2001)⁴⁷.

A centralização da Câmara provocou uma reorganização interna da Presidência, com o deslocamento de Pedro Parente, ministro da Casa Civil, para o comando do novo órgão. Além disso, a Câmara surge logo após uma negativa do Conselho de Política Energética (CNPE)⁴⁸, vinculado ao MME, que era comandado por José Jorge de Vasconcelos Lima, do PFL, o que demonstra que esse ministério não respondeu às expectativas presidenciais.

Apelidada pela oposição de Ministério do Apagão, a Câmara, composta por ministros de Estado e diretores das agências reguladoras, auxiliou o presidente a gerenciar e unificar as ações do governo e a tomar decisões para o enfrentamento do problema. Esse órgão elaborou a política de racionamento de energia elétrica⁴⁹ – adotada, em seguida, pelo presidente FHC - que instituía para a população de quatro regiões do país (Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste) a redução compulsória de 20% do consumo de eletricidade. Além disso, esse movimento de centralização sinalizou para os atores financeiros e eleitores a resposta do presidente frente a crise.

Outro exemplo que ilustra a relação entre choques externos e centralização de novas EFAPs na Presidência é o rompimento da barragem de Fundão, destinada ao acúmulo de rejeitos de mineração localizada no município de Mariana, Estado de Minas Gerais, em 2015. O evento atingiu quinze municípios dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

⁴⁷ BRASIL. Medida Provisória 2.198-5 de 24 de agosto de 2001. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 ago. 2001, Seção 1, p. 61.

⁴⁸ Parente assume “ministério do apagão”. *FOLHA DE SÃO PAULO*. Publicado em 11 de maio de 2001.

⁴⁹ BRASIL. Decreto 4.131, de 14 de fevereiro de 2002. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 fev. 2002, Seção 1, p. 1.

O rompimento da barragem de Fundão derramou 62 milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração por 643 quilômetros de rios e córregos, destruindo 1.649 hectares de vegetação, desabrigando 600 famílias, ocasionando 19 mortes e provocando danos culturais a monumentos históricos do período colonial. Além disso, trouxe prejuízos à atividade pesqueira e turística desenvolvidas nos municípios atingidos e acarretou danos à fauna e flora da bacia hidrográfica do Rio Doce, incluindo possível extinção de espécies endêmicas⁵⁰.

Diante do ineditismo do evento e da magnitude do impacto econômico e ambiental que assumiu, a presidente Dilma Rousseff editou o decreto não numerado de 12 de novembro de 2015, instituindo na estrutura da Presidência da República o *Comitê de Gestão e Avaliação de Respostas ao desastre ocorrido nas barragens do Fundão e de Santarém no município de Mariana (MG)*, com o objetivo de

Acompanhar as ações de socorro, de assistência, de reestabelecimento de serviços essenciais afetados, de recuperação de ecossistemas e de reconstrução decorrentes do desastre a que se refere o caput (BRASIL, 2015)⁵¹.

Além disso, outra função do Comitê era propor aos órgãos competentes estudos ou medidas para alcançar o objetivo definido para o Comitê (BRASIL, 2015). Coordenado pelo ministro da Casa Civil e integrado pelos ministros da Integração Nacional, Defesa, Justiça, Meio Ambiente, Cultura, Minas e Energia e o Advogado-Geral da União, o Comitê coordenou a elaboração do plano de recuperação do Rio Doce e do plano de revitalização da região atingida.

Ainda outro exemplo que revela como a centralização de novas EFAPs é um movimento estratégico dos presidentes em busca de suporte informacional para lidar com choques externos, é o *Comitê para o Programa Federal de Apoio à Geração de Emprego e Renda no Rio de Janeiro*. Criado pelo presidente Michel Temer através do decreto nº 19, de 20 de novembro de 2017, o Comitê tinha como finalidade “propor e coordenar atividades, eventos e projetos relacionados ao Estado do Rio de Janeiro, visando à revitalização do

⁵⁰ Desastre de Mariana, 2 anos: em busca da própria história e de reparação. *ESTADÃO*. Publicado em 05 de novembro de 2017.

⁵¹ BRASIL. Decreto de 12 de novembro de 2015. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 nov. 2015.

Estado, ao estímulo ao desenvolvimento econômico-social e à geração de emprego e renda” (BRASIL, 2017)⁵².

O Comitê nasceu como uma resposta do governo federal ao contexto de escalada drástica da violência nesse Estado⁵³. Segundo pesquisa da FIRJAN e CNI⁵⁴, o aumento da violência no Rio de Janeiro, reflexo do mal desempenho do Estado no âmbito da Segurança Pública, causou um prejuízo de R\$ 8 bilhões ao Estado em 2017. Quase metade das indústrias (45%) foi alvo de roubo, furto ou vandalismo. Além disso, o aumento da violência impactou as atividades turísticas do Estado, provocando, segundo estudo da CNC⁵⁵, uma queda de R\$ 320 milhões de reais nas receitas do setor em 2017.

Diante disso, no final de 2017, Temer criou o Comitê com vistas a obter suporte informacional para a elaboração de políticas e ações sociais integradas e articuladas para prevenir e enfrentar a violência no Estado (BRASIL, 2017). Coordenado pela Secretária-Geral da Presidência da República e integrado por representantes dos ministérios da Cultura, Desenvolvimento Social, Esporte e Turismo e da Embratur, o Comitê propôs e coordenou atividades, eventos e projetos voltados para a revitalização do Rio de Janeiro.

A crise do apagão elétrico, em 2001, e o rompimento da barragem de Fundão, em 2015, e a escalada da violência no Rio de Janeiro, em 2017, foram, sem dúvida, eventos que demandaram reação imediata do governo. Pelo ineditismo e magnitude que assumiram, geraram incerteza sobre as ações a serem tomadas e exigiram a produção de informações técnicas, instrumentais e jurídicas para apoiar as respostas dos presidentes. Para lidar com esses eventos, FHC, Dilma e Temer optaram por centralizar na Presidência novas EFAPs,

⁵² BRASIL. Decreto nº 19, de 20 de novembro de 2017. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 nov. 2017.

⁵³ Dados do ISP confirmam aumento da violência no Rio no primeiro semestre de 2017. *AGÊNCIA BRASIL*. Publicado em 29 jul. 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-07/dados-do-isp-confirmam-aumento-da-violencia-no-rio-no-primeiro-semester-de>. Acesso em 08 fev. 2019.

⁵⁴ Disponível em: <https://firjan.com.br/noticias/falta-de-seguranca-custa-r-8-bilhoes-a-industria-e-afeta-investimentos-no-rio-1.htm>. Acesso em 08 fev. 2019.

⁵⁵ Disponível em: <http://cnc.org.br/central-do-conhecimento/pesquisas/economia/pesquisa-sobre-impacto-da-violencia-no-turismo-do-estado->. Acesso 8 de fev. 2019.

escutar os atores envolvidos, analisar as soluções propostas e, então, decidir. Tanto a *Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica* como o *Comitê de Gestão e Avaliação de respostas ao desastre ocorrido nas barragens do Fundão e de Santarém* e o *Comitê para Apoio à Geração de Emprego e Renda no Rio de Janeiro* forneceram informações e auxiliaram os presidentes a implementar políticas que minimizassem os impactos dos choques.

Os estudos sobre a Presidência norte-americana também oferecem exemplos do impacto de choques externos sobre a estratégia presidencial de assessoramento. Eventos como o caso do Irã-Contras, em 1986, o atentado ao *World Trade Center*, em 11 de setembro de 2001, e a crise dos mísseis de Cuba, em 1962, ao produzirem problemas informacionais, levaram os presidentes a reorganizar sua estratégia de assessoramento relativas à política externa (PFFIFNER, 2005; BURKE, 2005; ALLISON, 1971)⁵⁶.

Um olhar atento para as três EFAPs mencionadas acima revela ainda o grau de investimento dos presidentes ao centralizarem no contexto de choques externos. Ao passo que o presidente FHC centralizou uma EFAP com o formato institucional de câmara, o que sinaliza um investimento maior do presidente, pois, como discutido no capítulo 2, se trata de uma estrutura mais complexa e com maior quantidade de membros. Dilma e Temer, por sua vez, optaram por centralizar EFAPs com formato de comitê, o que sinaliza um investimento menor desses presidentes, pois se trata de uma estrutura menos complexa e com menor número de membros.

Esse cálculo dos presidentes deve ser compreendido à luz da magnitude e dos impactos potenciais dos eventos. O apagão elétrico foi um evento sistêmico e de longo prazo, o que certamente influenciou a decisão presidencial de centralizar uma EFAP mais robusta, voltada para ações mais estruturais. O rompimento da barragem de Fundão e a escalada da violência no Rio de Janeiro, por serem eventos de natureza episódica, exigiram respostas mais pontuais dos presidentes, o que, sem dúvida, influenciou a opção presidencial pela centralização de comitês.

A duração dessas EFAPs revela ainda que elas duraram entre 10 e 25 meses. A *Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica*, por exemplo, embora tenha sido uma

⁵⁶ Esses estudos vão além e investigam o impacto das diferentes estratégias de assessoramento adotadas sobre as decisões presidenciais relativas à política externa.

estrutura complexa, apresenta existência curta na Presidência, de dez meses, sendo posteriormente transferida para o MME. Já o *Comitê de respostas ao desastre ocorrido nas barragens do Fundão e de Santarém* e o *Comitê para Apoio à Geração de Emprego e Renda no Rio de Janeiro* existiram durante 13 e 25 meses, respectivamente.

A composição dessas EFAPs demonstra ainda o perfil de seus integrantes e quem foram as fontes de informação dos presidentes nessas situações. Tanto a *Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica* como o *Comitê de respostas ao desastre ocorrido nas barragens* foram integrados por membros do poder público federal – ministros de Estado e diretores das agências reguladoras. Já *Comitê para Apoio à Geração de Emprego e Renda no Rio de Janeiro* contou com igual quantidade de membros do poder público federal e do poder público estadual e municipal – representantes do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro. A composição dessas EFAPs sugere, assim, que para lidar com problemas informacionais decorrentes de choques externos os presidentes optam por fontes de informação internas ao sistema político. A opção por esse tipo de fonte de informação pode estar relacionada ao *timing* das decisões e a produção de informações mais técnicas e instrumentais.

Dessa forma, os exemplos acima mostram que os choques externos geram constrangimentos que favorecem a centralização de novas EFAPs na Presidência. Para verificar a intensidade da associação entre essas variáveis no período aqui analisado (1990-2017), realizo a seguir uma análise bivariada. Como medida para estimar os choques externos, utilizo o *Índice de Títulos de Mercados Emergentes* (EMBI+ Brasil - Emerging Markets Bonds Index Plus), conhecido também como *Risco-país*.

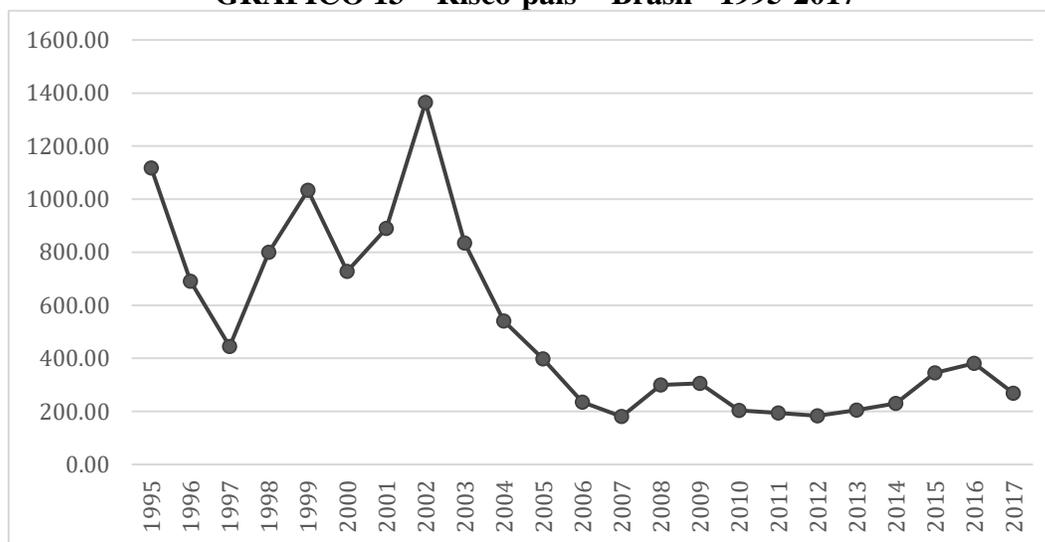
O EMBI+ foi criado pelo banco norte-americano JP Morgan para medir o desempenho diário dos títulos da dívida dos países emergentes após a adesão desses países ao Plano Brady, na década de 1990. A sua unidade de medida é o ponto-base, que expressa a diferença entre a taxa de retorno dos títulos de países emergentes e a taxa de retorno dos títulos emitidos pelo Tesouro norte-americano (BRASIL, 2009). As taxas de retorno levam em consideração o total dos pagamentos periódicos de juros, o preço de compra, o valor de resgate e o tempo que falta até o prazo de vencimento das obrigações (BRASIL, 2009; IPEA, 2008).

Dessa forma, o EMBI+ mostra a diferença entre os retornos financeiros obtidos a cada dia por uma carteira selecionada de títulos de países emergentes e os retornos financeiros de títulos semelhantes do Tesouro dos Estados Unidos (que é referência de baixo risco para o mercado de títulos). Quanto maior essa diferença, mais aguda é a percepção de risco dos investidores.

O EMBI+ também calcula separadamente a oscilação diária do preço dos títulos de cada país participante. No caso brasileiro, trata-se do índice *EMBI + Brasil*. O **gráfico 13**, a seguir, apresenta a distribuição do EMBI+Brasil por ano⁵⁷. Como o índice começou a ser calculado no Brasil apenas em 1995, não há dados para os anos anteriores (1990, 1991, 1992, 1993 e 1994).

Como pode ser observado, em 2002, o EMBI+ Brasil atingiu o maior número de pontos base (1.364,40). Isso indica que nesse ano os títulos brasileiros tiveram de pagar taxas de retorno maiores para atrair investidores. Segundo especialistas, isso ocorreu devido à proximidade das eleições presidenciais e a incerteza que a eleição do candidato Lula, do PT, representava aos atores financeiros⁵⁸.

GRÁFICO 13 – Risco-país - Brasil - 1995-2017



Fonte: JPMorgan⁵⁹

⁵⁷ Foi realizada mudança na periodização do dado de mensal para anual através do cálculo da média.

⁵⁸ Fatos negativos pressionaram mercado em 2002. *ESTADÃO*. Publicado em 20 de dezembro de 2002.

⁵⁹ Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?module=M&serid=40940>. Acesso em 14 nov. 2018.

Os dados relativos ao EMBI+ Brasil são utilizados pelo mercado para medir a capacidade do país de honrar os seus compromissos financeiros com o exterior. Em outros termos, o EMBI + Brasil é tomado como uma medida da qualidade creditícia do país, uma medida que capta a disposição do país de honrar suas obrigações financeiras com credores e investidores estrangeiros (HOTI, 2003).

Essa disposição é abalada, sobretudo, por fatores que alteram o ambiente político-econômico dos países e afetam suas capacidades de honrarem seus compromissos. Dentre esses fatores, os principais são as crises econômicas, a insegurança política e as crises geográficas. Assim, o EMBI+ é um indicador sensível a tais crises. Por isso, aqui ele é tomado como uma *proxy* dos choques externos que, ao alterar o ambiente político-econômico sobre o qual os atores políticos operam, produzem problemas informacionais aos presidentes.

Diante desse cenário, é esperado que:

(1) Quanto mais elevado o índice EMBI+ Brasil, maior a quantidade de novas EFAPs centralizadas na Presidência.

5.2 Fatores contextuais realmente importam?

A análise bivariada realizada a seguir procura oferecer resposta a essa pergunta. A análise mensura a relação entre os fatores contextuais, tomados a partir do (1) EMBI+ Brasil, e a estratégia de centralização de novas EFAPs na Presidência. Argumento que esse indicador, na medida em que captura a insegurança política, as crises econômicas e as crises geográficas que produzem mudanças no ambiente sobre o qual os presidentes operam, oferece indícios de problemas informacionais. E, por isso, é utilizado como *proxy* para medir tais problemas.

A análise concentra-se, então, em medir a associação entre a *proxy* utilizada como indicador de problemas informacionais e a centralização de novas EFAPs na Presidência (segundo a dimensão *quantidade de novas EFAPs*, apresentada no capítulo 2). Em suma, tem-se o seguinte cenário:

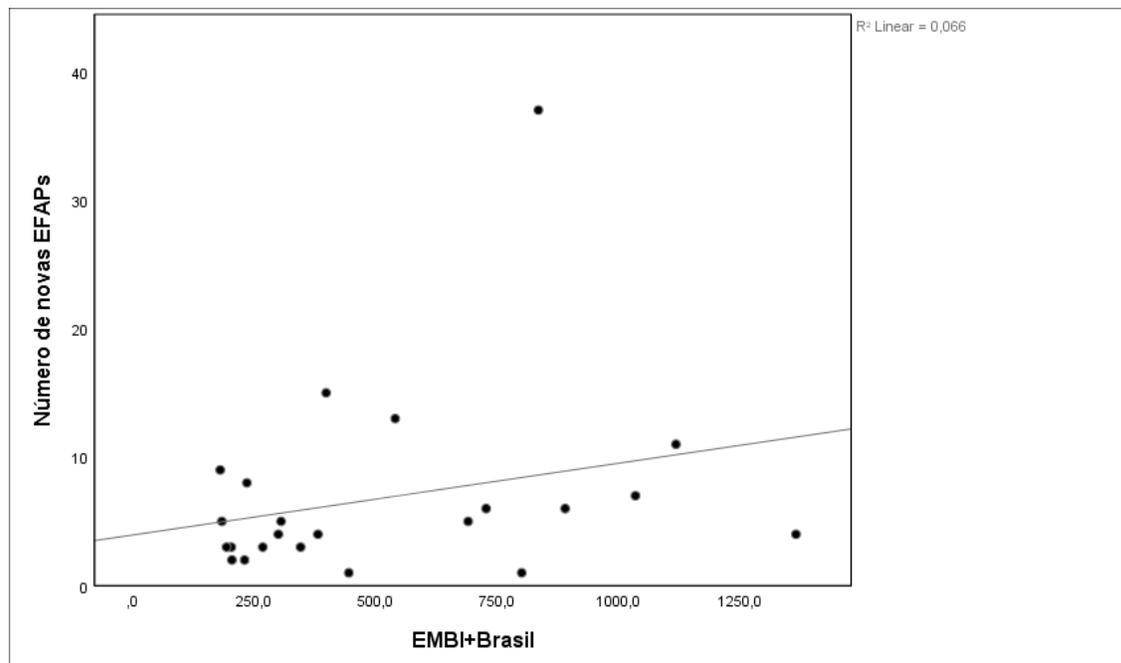
- *EMBI + Brasil*: possui como unidade de medida o ponto-base, que expressa a diferença entre a taxa de retorno dos títulos da dívida do Brasil e a taxa de retorno dos títulos emitidos pelo tesouro norte-americano. O índice varia de 0 (zero) ao infinito. Quanto mais

próximo de 0 (zero), maior a qualidade creditícia do país, e quanto mais afastado, menor a qualidade creditícia.

O comportamento desse indicador foi analisado ao longo do período 1995-2017. Portanto, o nível de análise é anual e o n corresponde ao total de anos do período, qual seja, 22.

O **gráfico 14** abaixo apresenta a quantidade de novas EFAPs (eixo Y) em função do índice EMBI+Brasil (eixo X), demonstrando que há uma distribuição desigual dos marcadores e que os dados seguem leve tendência positiva.

GRÁFICO 14 - Número de novas EFAPs a partir do Risco-país - Brasil - 1990-2017



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da pesquisa.

Diante do comportamento dos dados, optou-se por realizar testes distintos para verificar a associação entre as variáveis: o teste de correlação de Pearson (r) e o teste de correlação de Spearman (ρ). As hipóteses pertinentes aos testes são:

H0: $\rho = 0$ (não existe correlação entre as variáveis)

H1: $\rho \neq 0$ (existe correlação significativa)

A **tabela 10**, a seguir, apresenta os resultados dos testes de correlação entre o EMBI+Brasil e a quantidade de novas EFAPs.

TABELA 10 - Testes de correlação – quantidade de novas EFAPs X Risco-país - Brasil

	<i>Coef.</i>	<i>Sig. (2 extremidades)</i>
<i>Correlação de Pearson</i>	0,257	0,236
<i>Correlação de Spearman</i>	0,299	0,166

Fonte: Base de dados da pesquisa.

Os resultados dos testes indicam que as variáveis apresentam correlação linear positiva, porém fraca e não significativa (ao nível de significância $\alpha = 0,05$). O que confirma o sentido esperado da relação entre as variáveis, a saber quando o EMBI+Brasil aumenta, ou seja, quando a disposição do país de honrar suas obrigações financeiras com credores e investidores estrangeiros está enfraquecida, há um aumento na quantidade de novas EFAPs centralizadas na Presidência. No entanto, esse indício de associação positiva requer análises mais aprofundadas, que estão além do escopo exploratório desse trabalho.

5.3 Discutindo as hipóteses

Os resultados da análise bivariada realizada revelam baixa associação entre o índice de títulos de mercados emergentes e a quantidade de novas EFAPs centralizadas na Presidência. Isso significa que os problemas informacionais decorrentes dos choques externos não são incentivos significativos para os presidentes centralizarem novas EFAPs na Presidência. No entanto, essa associação precisa ser analisada mantendo sob controle outros fatores, o que pode revelar resultados distintos.

No que diz respeito ao sentido da associação entre as variáveis, as análises bivariadas revelaram correlação positiva, embora não significativa estatisticamente, em sintonia com a hipótese relativa a essa dimensão, a saber: quanto mais elevado o índice EMBI+ Brasil, maior a quantidade de novas EFAPs centralizadas na Presidência. Os exemplos discutidos no início do capítulo também reúnem evidências sobre a relação positiva entre as duas variáveis. Porém, conclusões mais definitivas requerem uma análise multivariada.

Dessa forma, esses resultados sugerem que a centralização de novas EFAPs é um movimento estratégico alternativo realizado pelos presidentes brasileiros para lidar com choques que demandam resposta imediata.

Esses choques, que exigem ações imediatas, facilitam a ação unilateral dos presidentes. Em sintonia com a literatura sobre sistemas parlamentaristas⁶⁰, Martínez-Gallardo (2014) argumenta que os presidentes latino-americanos utilizam estrategicamente seus poderes unilaterais para lidar com os choques que surgem durante o mandato. Nesse caso, ela analisa as nomeações ministeriais, notadamente a mudança de perfil dos ministros, como uma alternativa para sinalizar a resposta do presidente a uma situação de ameaça a reputação do governo e a aprovação do presidente. Por exemplo, a autora destaca a nomeação de ministros técnicos como uma estratégia para ampliar a credibilidade do gabinete.

Segundo Martínez-Gallardo (2014), as substituições são como “válvulas de segurança” utilizadas pelos presidentes para se ajustarem às mudanças nas circunstâncias políticas e econômicas. A autora oferece como exemplos a substituição do ministro da energia, Esteban Albornoz, em 2009, após o despontar da crise energética no Equador, e as substituições que seguiram à queda da aprovação do presidente chileno Sebastián Piñera, em 2011, e do presidente peruano, Alejandro Toledo, em 2004.

No contexto do presidencialismo de coalizão, no entanto, a decisão de substituir ministros não é simples para os presidentes porque pode prejudicar as relações Executivo-Legislativo, implicando em perda de apoio político nas Casas Legislativas e, até mesmo, ruptura da coalizão. No caso da crise do apagão elétrico, por exemplo, o presidente Fernando Henrique optou por não modificar o comando do MME, mantendo José Jorge de Vasconcelos Lima, do PFL (partido do vice-presidente), como ministro, a despeito das críticas feitas a ele pela imprensa e por especialistas como Fábio Wanderley Reis que, na época, escreveu

Vemos agora um governo que entrega áreas economicamente estratégicas a aliados incompetentes e pouco confiáveis, olha para o lado e faz ouvidos moucos a advertências reiteradas de desastre iminente, apostando de novo (agora nas chuvas), para depois declarar-se “surpreso” e defender-se jogando a culpa na incompetência dos aliados, que ele sustenta ter transformado em aliados justamente para garantir a eficiência (REIS, 2002).

Ou seja, para lidar com a crise e, ao mesmo tempo, garantir a estabilidade da aliança, FHC optou alternativamente pela centralização da Câmara da Crise de Energia Elétrica,

⁶⁰ Essa literatura relaciona as demissões do governo a choques exógenos (BROWNE, FRENDEIS, GLEIBER, 1984; DIERMEIER, MERLO, 2000)

fortalecendo a capacidade institucional da Presidência, ao invés de mudar o perfil do ministro responsável pela questão. Dessa forma, as evidências discutidas aqui demonstram que a centralização de novas EFAPs é uma alternativa de resposta aos choques num cenário em que mudanças ministeriais podem acarretar mais custos.

As evidências encontradas são relevantes também para qualificar hipóteses sobre o efeito de choques exógenas nas decisões presidenciais. Em especial, aquelas que *não* exploram como as estratégias dos presidentes modelam o impacto desses choques sobre o ambiente político e as reações dos atores políticos. Campello e Zucco (2015a, 2016) demonstram que na América Latina os eleitores recompensam os presidentes que governam com altos preços de *commodities* e baixas taxas de juros dos EUA, e punem aqueles que governam em um cenário oposto. Segundo os autores, esses fatores são exógenos à elaboração de políticas e, por conseguinte, há uma tendência errônea entre os eleitores latino-americanos de atribuir resultados econômicos causados por choques exógenos aos presidentes e superestimar o impacto das políticas governamentais (CAMPELLO, ZUCCO, 2015b).

Os autores afirmam ainda que a dificuldade dos eleitores latino-americanos de distinguir entre choques de competência (*competence shocks*) - aqueles associados com funcionários eleitos – de tudo o mais que pode ser considerado choque exógeno decorre da baixa exposição dos cidadãos a informações sobre resultados globais, associada a uma tradição de estratégias de desenvolvimento voltadas para o interior, além da relativamente baixa integração econômica e política e do acesso limitado à mídia (CAMPELLO, ZUCCO, 2015b).

Os autores oferecem como exemplo a baixa entrada de capital na América Latina decorrente da elevação nas taxas de juros, realizada pelo Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos (FED) para conter a inflação no final da década de 1970. Com a elevação da taxa de juros, a entrada de capitais que antes abundava, se esgotou e os países entraram em crise por uma década (anos 80 – conhecida como década perdida). Em contraste, quando as taxas de juros internacionais alcançaram seu ponto mais baixo na história, no início do anos 1990, o capital internacional fluiu novamente para a América Latina. Quando esse período de bonança retornou, o apoio popular aos presidentes do período foi tal que muitos deles

lideraram mudanças constitucionais para permitir a reeleição imediata e, de fato, muitos foram reeleitos.

No entanto, as evidências reunidas aqui revelam que os choques externos, embora não dependam dos presidentes brasileiros, impactam as decisões presidenciais relativas à elaboração de políticas. Como argumentado por outras teorias, os presidentes estão atentos e reagem a choques potencialmente negativos em relação à credibilidade do governo e à reputação do presidente ou que reduzem a *president's leverage* (PONDER, 2005; 2011; CARLIN, MARTÍNEZ-GALLARDO, HARTLYN, 2012; CARLIN, LOVE, MARTÍNEZ-GALLARDO, 2014). Um exemplo disso foi a centralização da Câmara de Política Econômica, através do Decreto nº 4.182, de 4 de abril de 2002, num contexto de ano eleitoral. Essa EFAP tinha por finalidade formular e propor políticas econômicas, estabelecer diretrizes gerais e planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico. Essa estrutura foi centralizada num contexto marcado pela desaceleração da economia norte-americana, pelas fraudes no balanço de empresas⁶¹ e pela possibilidade de um conflito entre os Estados Unidos e o Iraque, fatores que reverberaram na economia brasileira.

Dessa forma, os presidentes não são responsáveis pelos choques externos, mas podem mitigar os seus efeitos por meio da produção de políticas. Para tanto, centralizam estruturas de assessoramento com vistas a obtenção de informações e conselhos que auxiliem na produção dessas políticas. Assim, as evidências reforçam a necessidade de uma avaliação mais exaustivas dos efeitos de choques externos considerando as estratégias presidenciais adotadas frente a eles.

5.4 Conclusão

Esse capítulo analisou o impacto dos choques externos que alteram o ambiente em que os presidentes operam sobre a estratégia presidencial de centralização de novas EFAPs. A análise foi orientada pela seguinte hipótese: (1) quanto mais frequentes os problemas informacionais decorrentes dos choques externos, maiores são os incentivos para os presidentes centralizarem EFAPs na Presidência.

Como medida desses problemas foi utilizado o Índice de Títulos de Mercados Emergentes (EMBI+ Brasil), também conhecido como Risco-país. Foram realizadas análises

⁶¹ WorldCom pede maior concordata dos EUA. *FOLHA DE SÃO PAULO*. Publicado em 22 de julho de 2002.

bivariadas (correlação de Pearson e de Spearman) para explorar a relação entre esse indicador e a quantidade de novas EFAPs centralizadas na Presidência. Os resultados das análises indicaram a associação positiva entre tais variáveis, porém insignificante estatisticamente.

Os resultados encontrados pelas análises bivariadas, juntamente com os exemplos discutidos ao longo do capítulo, sugerem que a centralização de novas EFAPs é uma via alternativa de resposta aos choques externos quando a opção pela substituição ministerial tende a acarreta mais custos. Essas evidências também são relevantes para qualificar hipóteses sobre o efeito de choques exógenas nas decisões presidenciais, uma vez que mostram que esses choques têm impacto sobre as decisões presidenciais relativas à elaboração de políticas. No entanto, a análise dessa relação precisa ser aprofundada através de análise multivariada, controlando a interferência de outros fatores, o que está além do escopo exploratório deste trabalho.

Em suma, a análise desenvolvida reforça a necessidade de entender melhor como a centralização de novas EFAPs pode ser uma estratégia adotada pelos presidentes para lidar, especialmente, com choques que demandam resposta imediata.

6 CONCLUSÃO

Esse trabalho procurou analisar que estratégia os presidentes brasileiros utilizam para contornar os problemas informacionais que surgem no processo de tomada de decisão presidencial. No contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, argumento que esses problemas decorrem de dois fatores: (1) fatores políticos relacionados à composição multipartidária do gabinete e a alternância partidária na Presidência, e (2) fatores contextuais, como os choques externos.

Com base na literatura sobre tomada de decisão presidencial, teoria da agência e *presidential toolbox*, a análise se concentrou em uma ferramenta específica à disposição dos presidentes para lidar com problemas informacionais, a saber, a centralização de estruturas formais de assessoramento na Presidência voltadas exclusivamente para a coleta, sistematização e fornecimento de informações e conselhos aos presidentes. Os estudos sobre essa ferramenta ainda são incipientes na América Latina, por isso a análise desenvolvida

contribui para o avanço da compreensão do emprego dessa ferramenta pelos presidentes em contexto de governos multipartidários.

Dessa forma, as estruturas formais de assessoramento presidencial centralizadas na Presidência pelos presidentes brasileiros do período 1990-2017 são o objeto de estudo desse trabalho. Para analisar esse objeto, duas frentes de trabalho foram empreendidas: uma análise descritiva dessas estruturas a partir de cinco dimensões em relação às quais elas apresentam variação; e uma análise de caráter exploratório para verificar se e como os problemas informacionais decorrentes da composição multipartidária do gabinete, da alternância partidária e dos choques externos estão associados à variação na quantidade anual de estruturas formais de assessoramento centralizadas na Presidência.

Como medida dos problemas informacionais decorrentes da composição multipartidária do gabinete foram utilizadas as variáveis (1) heterogeneidade ideológica da coalizão e (2) proporção de pastas ministeriais salientes para o presidente sob o controle dos parceiros da coalizão. Por sua vez, como medida para a alternância partidária na Presidência foi utilizada uma variável *dummy* que indicou a ocorrência ou não de alternância partidária. Já como medida dos choques externos foi utilizado o Índice de Títulos de Mercados Emergentes (EMBI+ Brasil).

A análise descritiva, desenvolvida no capítulo 2, demonstrou que todos os presidentes brasileiros do período analisado centralizaram estruturas formais de assessoramento, e que elas foram mais centralizadas no primeiro ano e no primeiro gabinete de governo, o que reforça o argumento de que os presidentes antecipam problemas informacionais. Além disso, os dados indicaram que o número de estruturas centralizadas varia em face de diferentes coalizões, sendo mais expressivo em coalizões marcadas por maior heterogeneidade ideológica.

Essa análise revelou que as áreas políticas em que foram centralizadas mais estruturas são: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e minorias, respectivamente. Além disso, a análise demonstrou que essas estruturas variam em termos de institucionalização e composição. Ou seja, que os presidentes optam, majoritariamente, por estruturas de assessoramento com formato de grupo de trabalho e comissão, que correspondem a estruturas menos institucionalizadas e mais flexíveis, o que está em sintonia com a natureza contingente dos problemas informacionais, os quais requerem respostas

pontuais e no curto prazo. E ainda que essas estruturas são compostas, predominantemente, por representantes do poder público federal, o que sugere que os presidentes preferem fontes de informação internas ao sistema político.

As análises bivariadas realizadas para explorar o impacto dos fatores políticos sobre a centralização de estruturas de assessoramento indicaram a presença de baixa associação entre a proporção de pastas ministeriais salientes para os presidentes cedidas aos parceiros da coalizão e a alternância partidária sobre a centralização de novas EFAPs.

Por outro lado, essas análises revelaram associação positiva e significativa entre a heterogeneidade ideológica da coalizão e a quantidade de novas EFAPs centralizadas na Presidência. Esse resultado está em sintonia com a literatura sobre a *presidential toolbox*, que indica que quanto maior a distância de preferências entre mandante e agente, mais o mandante tende a monitorar e controlar as ações dos seus agentes por diferentes meios. No entanto, os estudos desenvolvidos sobre outras *tools*, como a distribuição de *pork* para os aliados, a politização e as mudanças intraministeriais (RAILE, PEREIRA, 2010; GUERRA, 2018; LAMOUNIER, 2018), não encontraram evidências de que mais heterogeneidade ideológica incentiva maior controle presidencial. Por outro lado, o resultado encontrado aqui sugere, embora seja necessário verificar se o resultado seria o mesmo após uma análise multivariada, que a distância ideológica incentiva a centralização de estruturas de assessoramento, o que é crucial para o monitoramento e controle das políticas produzidas pelos ministérios.

Assim, esse achado aponta que a centralização de novas EFAPs é uma estratégia alternativa adotada pelos presidentes brasileiros para monitorarem seus agentes, garantirem que as políticas propostas por eles são aderentes e estão em sintonia com a agenda presidencial e coordenarem a coalizão de governo. Em suma, uma estratégia para lidar com as dificuldades produzidas pela heterogeneidade ideológica entre os membros do gabinete.

Os resultados das análises bivariadas realizadas para explorar a relação entre choques externos e o número de novas EFAPs centralizadas na Presidência indicaram associação positiva, porém insignificante estatisticamente. O sentido positivo da associação revelado pelas análises, juntamente com os exemplos discutidos ao longo do capítulo, demonstra que a centralização de novas EFAPs é uma alternativa de resposta aos choques externos num cenário em que mudanças ministeriais, apontadas pela literatura como estratégia dos

presidentes para lidar com choques externos, podem acarretar mais custos. Em suma, que a centralização de novas EFAPs é uma estratégia alternativa adotada pelos presidentes brasileiros para lidar, especialmente, com choques que demandam resposta imediata. Essas evidências também são relevantes para qualificar hipóteses sobre o efeito de choques exógenas nas decisões presidenciais, uma vez que demonstram que os presidentes procuram minimizar os efeitos desses choques através da produção de políticas, indicando que choques externos têm impacto sobre as decisões presidenciais relativas à elaboração de políticas.

Dessa forma, a análise empreendida contribui para compreensão inicial sobre como os presidentes mobilizam as estruturas formais de assessoramento, assim como, sobre os fatores que incentivam os presidentes a centralizarem tais estruturas. Contudo, os resultados das análises sugerem que a relação entre os fatores políticos e contextuais e a centralização de estruturas de assessoramento demandam análises mais aprofundadas, que controlem a interferência de outros fatores. Com isso, uma agenda de pesquisa relativa aos fatores que interferem na estratégia presidencial de centralização de estruturas de assessoramento está aberta.

Além disso, a análise da configuração institucional das EFAPs aponta para a necessidade de uma estratégia mais sofisticada de classificação dessas estruturas, ponderando o peso da configuração institucional que elas assumem. Ao considerar a quantidade de EFAPs e não considerar as implicações que sua configuração institucional têm em termos de investimentos e riscos políticos, corre-se o risco de sobrepesar a quantidade em detrimento de outras dimensões importantes. O que, por sua vez, sinaliza a tarefa de compreender melhor quando e porque os presidentes recorrem a cada tipo de estrutura.

Em especial, outra potencial agenda de pesquisa em aberto é a análise da composição dessas estruturas, explorando em mais profundidade, através de análise relacional, quem são os atores que os presidentes escutam, que interesses eles representam e como eles influenciam as decisões presidenciais relativas à elaboração de políticas. Essa agenda encontra respaldo em estudos sobre o assessoramento presidencial mobilizado pelos presidentes norte-americanos, assim como, estabelece diálogo com a literatura sobre grupos de interesse.

REFERÊNCIAS

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

AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação. **Nova Economia**. V.4, n.1. Belo Horizonte, 1994.

_____. Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil. 2000.

_____. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. **Comparative Political Studies**. V.39, n. 4, 2006.

_____. O Poder Executivo: centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, L; CINTRA, A. (Eds). **O Sistema Político Brasileiro**. São Paulo: Editora Unesp; Fundação Konrad-Adenauer, 2007.

AMORIM NETO, Octávio; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. V. 45, n.1, 2002.

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcio, CINTRA, Antônio O. (org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Konrad Stiftung Adenauer; São Paulo: Editora UNESP, 2015.

ANASTASIA, F.; CASTRO, M; NUNES, F. De lá para cá – as condições e as instituições da democracia depois de 1988. In: **A democracia brasileira – Balanço e Perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

ANSOLABEHHERE, S.; SNYDER, J.; Strauss, A.; TING, M. Voting Weights and Formateur Advantages in the Formation of Coalition Governments. **American Journal of Political Science**, 49(3), pp.550-563, 2005.

ARAYA, Ignácio. ¿Quién le susura al Presidente? Asesores vs. ministros em América Latina. **Revista de Ciencia Política**, Vol. 50, nº 2, pp. 33-61, 2012.

ARNOLD, Christian; DOYLE, David; WIESEHOMMEIER, Nina. Presidents, Policy Compromise, and Legislative Success, 2017.

AXEROLD, Robert. **Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Application to Politics**. Chicago, Markham, 1970.

BANCO CENTRAL (Brasil). **Série Perguntas Mais Frequentes – Risco-país**. Brasília: Departamento de Relacionamento com Investidores e Estudos Especiais (Gerin), 2009.

BAKER, S.; BLOOM, S.; DAVIS, S. Measuring Economic Policy Uncertainty. **The Quarterly Journal of Economics**, Volume 131, 2016.

BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**. V. 19, n. 2, 2013.

_____. **O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro**. Tese. Recife, UFPE, 2014.

_____. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 127-155, 2016.

BECKMANN, M.; GODFREY, J. The Policy Opportunities in Presidential Honeymoons. **Political Research Quarterly**, Volume 60 Number 2, June 2007.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C.; RAILE, E. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 51(4):528-550, jul. - ago. 2017.

_____. All the President's Men and Women: Coalition Management Strategies and Governing Costs in a Multiparty Presidency. **Presidential Studies Quarterly**, 2016.

BOSE, M. **Shaping and Signaling Presidential Policy the National Security Decision Making of Eisenhower and Kennedy**. Texas A&M University Press, 1998.

BURKE, John. The Neutral/Honest Broker Role in Foreign-Policy Decision Making: A Reassessment. **Presidential Studies Quarterly** 35, no. 2, June, 2005.

CAMPELLO, D. ZUCCO, Jr. C. *Presidential Success and the World Economy*. Working Paper, Fundação Getúlio Vargas, 2015a.

_____. Exogenous Shocks and Misattribution of Responsibility for Economic Performance: Results From Survey Experiments. **American Political Science Association Congress**, Washington, DC, 2015b.

_____. Presidential Success and the World Economy. **The Journal of Politics**, Chicago, 2016.

CARDOSO, Fernando H. **Diários da Presidência 1997-1998 (volume 2)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

CAREY, John; SHUGART, Matthew. Poder de Decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 13, n. 37, 1998.

CARLIN, R.; HARTLYN, J.; MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Executive Approval Dynamics under Alternative Democratic Regime Types. In Douglas Chalmers and Scott Mainwaring (eds.), **Institutions and Democracy: Essays in Honor of Alfred Stepan**. South Bend: University of Notre Dame Press, 2012.

CARLIN, R.; LOVE, G.; MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Cushioning the Fall: Scandals, Economic Conditions, and Executive Approval. **Political Behavior**, 37(1):109-130, 2014.

CARMELO, M; PEREZ-LIÑÁN, A. *Minister turnover, critical events, and the electoral calendar in presidential democracies*. ICS Working Papers, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2013.

CHAISTY, P.; CHEESEMAN, N.; POWER, T. Rethinking the “presidentialism debate”: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. **Democratization**, v. 21, n. 1, p. 72–94, 2012.

COLIER, David; MAHON, James. Conceptual "Stretching" Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis. *The American Political Science Review* V. 87, N. 4, 1993.

COELHO, Haína. **Governança do Executivo Brasileiro: efeitos da relação entre política e burocracia, ou como o presidente dorme tranquilo à noite**. *Dissertação*. Belo Horizonte, UFMG, 2018.

CRAFT, Jonathan; HALLIGAN, John. Assessing 30 years of Westminster policy advisory system. *Experienc. Policy Sci*, 2017.

CRAFT, Jonathan; HOWLETT, Michael. Policy formulation, governance shifts and policy influence: location and content in policy advisory systems. **Journal of Public Policy**. Volume 32, August, 2012.

DE SWAAN, A. **Coalition Theories and Cabinet Formation**. Amsterdam: Elsevier, 1973.

DICKINSON, M. J. Neustadt, New Institutionalism, and Presidential Decision Making: A Theory and Test. **Presidential Studies Quarterly**. V. 35, n. 2, p. 259–288, 2005.

DOMINGUEZ, Casey. Is It a Honeymoon? An Empirical Investigation of the President's First Hundred Days. **Congress & the Presidency**. V. 32, n. 1, 2005.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

ECONOMIC POLICY UNCERTAINTY INDEX. Desenvolvido por Scott R. Baker, Nick Bloom, Steven J. Davis. Disponível em: <http://www.policyuncertainty.com/>. Acesso em: 10 out. 2018.

EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. **Delegating Powers: a transaction cost politics approach to policy making under separate powers**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

EISENHARDT, Kathleen. Teoria da Agência: Uma Avaliação e Revisão. **RGC**. V. 2, n.1, 2015.

FIGUEIREDO, Argelina. O Executivo nos Sistemas de Governo Democráticos. **BIB**. N. 58, 2004.

_____. Coalition government in the Brazilian democracy. **Brazilian Political Science Review**, vol. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F.. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. **Comparative Politics**, V. 32, N. 2, 2000.

_____. Poder de agenda e políticas substantivas. In RENNÓ, L. R. & INÁCIO, M. (Eds.), **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

FREITAS, Andréa. **O Presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

GAMSON, W. **A Theory of Coalition Formation**. *American Sociological Review*, 26(3), pp.373-382, 1961.

GENÉ, M.; PERISSINOTTO, R.; CODATO, A. Recrutamento ministerial em regimes presidenciais: Brasil e Argentina pós-redemocratização. **9º Congresso Latinoamericano de Ciencia Política da ALACIP**. Montevideo, 2017.

GEORGE, Alexander L. **Presidential decisionmaking in foreign policy: The effective use of information and advice**. Boulder, CO: Westview Press, 1980.

GOLDENBERG, J; PRADO, L. Reforma e crise do setor elétrico no período FHC. **Tempo Social**, vol. 15, nº 2 São Paulo, 2003

GUERRA, Rosiene. **Mudanças intraministeriais e gestão da coalizão: Brasil, 1990 a 2014**. *Dissertação*. Belo Horizonte, UFMG, 2018.

HALLIGAN, John. **Policy advice and public service**. Montreal: Canadian Centre for Management Development, 1995.

HANEY, P. J. Foreign-Policy Advising: Models and Mysteries from the Bush Administration. **Presidential Studies Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 289–302, 2005.

HOTI, Suhejla. **The International Country Risk Guide: An Empirical Evaluation**. Perth: Department of Economics, University of Western Australia, 2003.

INÁCIO, Magna. Entre Presidir e Coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil”. **Paper preparado para apresentação no 3º Encontro Latino-Americano de Ciência Política**. Campinas - Brasil, 2006a.

_____. **Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial na esfera legislativa - 1990-2004**. *Tese*. Belo Horizonte, UFMG, 2006b.

_____. Coalition governments and the institutional development of the Presidency in Brazil. **Paper presented at Special Seminars, University of Oxford**, Latin American Centre, September, 2012.

_____. Centro Presidencial en Brasil. In: **Centro Presidencial - Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa**. Madrid: Tecnos, 2018.

INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**. V. 21, N.2, 2015.

INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. The Institutional Presidency in Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. **Brazilian Political Science Review**, v. 9, n. 1, p. 39–64, 2015.

_____. The Institutional Presidency in Latin America: a comparative analysis. **Presidential Studies Quartely**. V. 46, n. 3, 2016.

IPEA. **Índice avalia com objetividade títulos da dívida dos países emergentes**. Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada. Disponível em: www.ipeadata.gov.br/doc/Metodologia%20Embi.doc. Acesso em: 13/01/2019.

JANIS, Irving L. **Victims of groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes**. Boston: Houghton Mifflin, 1972.

KESSEL, John. The Structures of the Reagan White House. **American Journal of Political Science**. V. 28, N. 2, 1984.

KOWERT, Paul A. **Groupthink or Deadlock. When Do leaders learn from their advisors?** State University of New York Press, 2002.

LAMEIRÃO, Camila R. **A Casa Civil como estrutura de poder e controle da Presidência**. *Tese*. Rio de Janeiro: UFF, 2013.

LAMOUNIER, Bárbara. **Politização do Poder Executivo na Brasil: 1999 a 2015**. *Dissertação*. Belo Horizonte, UFMG, 2018.

LAVIER, M. Models of Government Formation. **Annual Review of Political Science**, 1, pp.1-25, 1998.

LAVER, M.; HUNT, B. **Policy and Party Competition**. New York: Routledge, 1992.

LAVER, Michael; SCHOFIELD, Norman. **Multiparty Government: the politics of Coalition in Europe**. Oxford: Oxford University Press, 1990.

LEWIS, David; GALLO, Nick. Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence. *Presidential Studies Quarterly* 39, no. 1 (March) 60, 2009.

LINK, M.W. The Presidential Kaleidoscope: Advisory Networks in Action. In: SHAPIRO, R. et al (Org.). **Presidential Power: Forging the Presidency for the Twenty-First Century**. New York, United States: Columbia University Press, 2002.

LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo. **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

LOWI, Theodore. Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy. *Public Administration Review*, Vol. 30, No. 3, May - Jun., 1970.

_____. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4, Jul. - Aug., 1972.

LUPIA, Arthur. Delegation and its Perils. In: STRØM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang C.; BERGMAN, Torbjörn (Ed.). **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2006

MARENCO, André. Devagar se vai longe? A transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada. In: **A democracia brasileira – Balanço e Perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecília. Inside the Cabinet: the influence of ministers in the policymaking process. In: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. (eds.). **How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking**, 1. Washington: Inter-American Development Bank, p. 119-45, 2010.

_____. Out of the Cabinet: What Drives Defections from the Government in Presidential Systems? Paper prepared for presentation at **the ECPR-IPSA Joint Conference: “Whatever Happened to North-South?”** in Sao Paulo, Brazil, February 16-19, 2011.

_____. Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability. *Journal of Politics in Latin America*, 6, 2, 3-38, 2014.

MELO, Carlos Ranulfo. Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, Carlos Ranulfo; ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (Org). **A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MILGROM, Paul, ROBERTS, John. **Economics, organization and management**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1992.

MOE, Terry. The new economy of organization. **American Journal of Political Science**. V. 28, n. 4, 1984.

MOE, Terry; HOWELL, William. Unilateral action and presidential power: a theory. **Presidential Studies Quarterly**. V. 29, n. 4, 1999.

MÜLLER, W.; STRØM, Kaare. **Coalition Governments in Western Europe**. Oxford : Oxford University Press, 2000.

NEUSTADT, Richard. **Presidential power and the modern presidents: The politics of leadership from Roosevelt to Reagan**. New York: Free Press, 1990.

NEUSTADT, Richard. **Presidential Power: the politics of leadership**. New York/London: John Wiley & Sons, 1961.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. **Journal of Democracy**. V. 5, N. 1, 1994.

PALOTTI, P., CAVALCANTE, P. Does one size fit all? An analysis of portfolio allocation in the Brazilian multiparty presidential system. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 24, nº 2, 2018.

PIFFNER, J. P. Presidential decision making: Rationality, advisory systems, and personality. **Presidential Studies Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 217–228, 2005.

PONDER, D. Presidential Leverage and the Presidential Agenda, 1967-1994. In: **In the Public Domain Presidents and the Challenges of Public Leadership**. Albany: State University of New York Press, 2005.

_____. Presidential Leverage in American Politics: Presidents, Publics, and the State. **APSA Annual meeting**, Seattle, 2011.

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

PMDB. In: **DICIONÁRIO do CPDOC-FGV**. Rio de Janeiro: 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-do-movimento-emocratico-brasileiro-pmdb>. Acesso em 10 jan. 2019.

PSDB. In: **DICIONÁRIO do CPDOC-FGV**. Rio de Janeiro: 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-da-social-democracia-brasileira-psdb>. Acesso em 10 jan. 2019.

PT. In: **DICIONÁRIO do CPDOC-FGV**. Rio de Janeiro: 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-dos-trabalhadores-pt>. Acesso em 10 jan. 2019.

PRN. In: **DICIONÁRIO do CPDOC-FGV**. Rio de Janeiro: 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-da-reconstrucao-nacional-prn>. Acesso em 10 jan. 2019.

RAILE, E. D; PEREIRA, C.; POWER, T. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, 2010.

REIS, Fábio W. **Tempo presente: do MDB a FHC**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

RENNÓ, Lucio; WOJCK, Stefan. The Changing Role of Ministers in the Legislative Agenda in Brazil. **Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos**. N. 4. Maio, 2015.

RIKER, W. **The Theory of Political Coalitions**. New Haven: Yale University Press, 1962.

RUBINSTEIN, A. **Perfect Equilibrium in a Bargaining Model**. *Econometrica*, 50(1), pp.97-110, 1982.

RUDALEVIGE, Andrew. **Managing the President's Program: presidential leadership and legislative policy formulation**. New Jersey: Princeton University Press, 2002.

_____. "Therefore, Get Wisdom": What Should the President Know, and How Can He Know It? **International Journal of Policy, Administration, and Institutions**. Vol. 22, No. 2, April 2009.

_____. The Structure of Leadership: Presidents, Hierarchies, and Information Flow. **Presidential Studies Quarterly** 35, no. 2 (June), 2005.

SARTORI, Giovanni. Concept Misinformation in Comparative Politics. **American Political Science Review**. 64:4 (December), 1033-53, 1970.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SIAVELIS, Peter. 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.

SHUGART, Matthew; CAREY, John. **Presidents and Assemblies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STRØM, Kaare. **Minority government and majority rule**. Cambridge University Press, 1990.

THOMAS, N. C. Presidential Advice and Information: Policy and Program Formulation. **Law and Contemporary Problems**, v. 35, n. 3, p. 540–572, 1970.

VIEIRA, Marcelo. Como o conflito de políticas do gabinete afeta a criação de burocracias públicas centralizadas na presidência? **Paper apresentado no IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. Brasília, agosto, 2014.

_____. Composição do Gabinete e a Criação de Burocracias Públicas Centralizadas na Presidência da República no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, V. 60, n. 1, 2017.

ZUCCO, Cesar; POWER, Timothy. Fragmentation Without Cleavages? Ideology, Policy Preferences, and Political Polarization in Brazil. **Brazilian Studies Programme Workshop**, University of Oxford, February, 2018.

WALCOTT, Charles; HULT, Karen. Governing the White House: From Hoover through LBJ. **The American Political Science Review**, Vol. 90, No. 2, 1996.

WARWICK, P.; DRUCKMAN, J. Portfolio Salience and Proportionality of Payoffs in Coalition Governments. **British Journal of Political Science**, 31(4), pp.627-649, 2001.

WITHERSPOON, Patricia D. **Within these walls: A study of communication between presidents and their senior staffs**. Westport, CT: Praeger, 1991.

APÊNDICE

APÊNDICE 1

A saliência da área política diz respeito à importância relativa que o presidente atribui para as áreas políticas. Ou, em outras palavras, a importância que as áreas políticas assumem na agenda presidencial. A operacionalização dessa variável baseou-se no trabalho de Arnold *et al.* (2016), Coelho (2018), Guerra (2018) e Lamounier (2018).

Para operacionalizar essa variável, foi utilizada a seguinte **metodologia**:

1. A **primeira** etapa consistiu em identificar nos atos normativos de criação das EFAPs as áreas políticas para as quais elas estão voltadas. Foram identificadas o total de 14 áreas políticas: "administração pública", "ciência e tecnologia", "defesa nacional", "desenvolvimento agrário", "desenvolvimento social", "desenvolvimento econômico", "desenvolvimento urbano", "eventos internacionais de grande porte", "infraestrutura", "integração nacional", "justiça", "meio ambiente", "minorias" e "relações exteriores". A definição das áreas considerou também como referências as áreas políticas dos ministérios.

2. A **segunda** etapa consistiu em criar um dicionário de palavras referentes aos temas associados a cada área política. A construção do dicionário deu-se a partir da análise dos atos normativos de criação das EFAPs. O dicionário é apresentado abaixo (**quadro 1**).

3. Na **terceira** etapa foram selecionadas as mensagens presidenciais enviadas ao Congresso Nacional no início de cada ano, desde 1990 até 2017.

4. Na **quarta** etapa, com o auxílio do software Yoshikoder de análise de conteúdo, realizou-se a contagem de palavras referentes a cada área política em cada mensagem presidencial.

5. Na **quinta** etapa foram considerados o total de palavras referentes à área política proporcionalmente ao total de palavras encontradas em todas as categorias como o valor da saliência da área política para aquele ano. A tabela a seguir apresenta a distribuição da saliência da área política por mandato presidencial e ano.

6. Na **sexta** etapa foram definidos, com base na proporção de menções em cada mensagem presidencial, três níveis de saliência da área política: (0) nada saliente, (1) saliente e (2) muito saliente. Uma área política é considerada **nada saliente** quando a proporção de menções na mensagem presidencial é menor que 3%. É considerada **saliente** quando a proporção de menções na mensagem presidencial é maior que 4% e menor que 10%. E, por

fim, é considerada **muito saliente** quando a proporção de menções na mensagem presidencial é maior que 10%.

7. Na **sétima** etapa foram identificados os ministérios ligados as áreas políticas salientes e muito salientes para os presidentes em cada ano.

A variável não foi operacionalizada para os anos 1990, 1993, 2009 e 2016. A mensagem referente ao ano de **1990** foi emitida por José Sarney, porém quem assumiu o cargo em março de 1990 foi Fernando Collor. E a mensagem referente ao ano de **2016** foi emitida por Dilma Rousseff, porém, houve o processo de impeachment e quem assumiu o cargo foi Michel Temer. Dessa forma, como a saliência diz respeito a importância que o presidente atribui às áreas políticas, as mensagens referentes a esses anos não puderam ser utilizadas. Quanto aos anos **1993** e **2009**, a variável não foi operacionalizada em virtude de problemas no arquivo da mensagem presidencial disponibilizado no site da Biblioteca da Presidência.

Dicionário da variável saliência

1. Administração pública	2. Ciência e tecnologia	3. Defesa Nacional	4. Desenvolvimento agrário
Registro Civil Reforma do Estado Ética Pública Chaves Públicas Gestão pública Políticas de desempenho Políticas de Competitividade Políticas de gestão Desburocratização Brasil eficiente	Informática Automação Bioeletromagnetismo Programa nuclear brasileiro Tecnológica Inovação Nuclear Pesquisa Científico Investigação	Segurança Privacidade Armas químicas Estudos estratégicos Segurança alimentar Forças armadas Sistema brasileiro de inteligência Soberania	Agricultura Agricultura familiar Agrícola Campo Fundiária Rural Zoneamento Reforma agrária Setor sucroalcooleiro Cana-de-açúcar Situação fundiária Terras Domínio da união Parque Nacional da Serra da Canastra Ordenamento territorial

5. Desenvolvimento urbano	6. Minorias	7. Integração nacional	8. Justiça	9. Meio ambiente
Transporte coletivo Circulação urbana Cidades Trânsito Urbano	Mulheres Idosos Infância Juventude Criança Negros	Municípios Regionais Região	Combate ao trabalho escravo Direitos sexuais Direitos reprodutivos Anistia Mortos políticos	Desastre Barragens Amazônia Amazônia legal Desmatamento Reflorestamento

	Indígenas Quilombolas Envelhecimento Direitos Hanseníase Cidadania Deficiência		Ditadura militar Violência doméstica Combate à discriminação Combate e prevenção da tortura Enfrentamento ao tráfico de pessoas Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes Sistema prisional feminino Combate à corrupção	Bacia hidrográfica Pantanal Mudança do clima Amazônia sustentável Fundo Amazônia Sustentável Produção sisaleira Desenvolvimento regional Sustentabilidade
--	--	--	---	---

10. Relações exteriores	11. Desenvolvimento econômico	12. Desenvolvimento Social	13. Infraestrutura
Comércio exterior MERCOSUL Diplomacia	Cooperativismo Cesta básica Microempresas Empresas Simples nacional Relações de consumo Emprego Trabalho Renda Previdência Social Pesca Crescimento Indústria Comércio Zona Franca de Manaus Salário Econômica Produção Investimentos Seguro-desemprego Desemprego	Drogas Anti-drogas Educação Saúde Política social Inclusão Social Segurança pública Bolsa família Cultura Cinema Política cultural Igualdade racial Laboral Desportos Esportes Vulnerabilidade População Fome Conhecimento Comunidade solidária Projeto alvorada Atendimento socioeducativo Inclusão digital Pobreza Participação social Participação popular	Comunicação Telefonia Internet Transporte Estradas Ferroviária Hidroviária Aeportuária Aeroportos Aviação Portos Modernização Corredor Bioceânico Hídrica Governo eletrônico Transposição Embarcações pesqueiras TV digital Comunicação social eletrônica Reaparelhamento Televisão Pública Recursos naturais Política energética Seca Recursos hídricos Crise Energia elétrica Biodiesel Óleo vegetal Fontes de energia Recursos hidrelétricos

Variável saliência da área política por mandato presidencial e ano (1990- 2017)

APÊNDICE 2

	RESIDENTE	LEGISLAÇÃO	ANO
Nacional de Política Cultural (CNPQ)	COLLOR	8.028, DE 12 DE ABRIL DE 1990	90
Nacional de Informática e Automação	COLLOR	8.028, DE 12 DE ABRIL DE 1990	90
Nacional do Meio Ambiente	COLLOR	8.028, DE 12 DE ABRIL DE 1990	90
Nacional dos Desportos	COLLOR	8.028, DE 12 DE ABRIL DE 1990	90
Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)	COLLOR	8.242, DE 12 DE OUTUBRO DE 1991	91
Nacional de Autoridades Aeroportuárias - CONAERO	DILMA I	DECRETO Nº 7.554, DE 15 DE AGOSTO DE 2011	11
Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta de protocolo nacional de diretrizes e procedimentos para assegurar a proteção integral das crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade nas localidades que se encontrem em situação de emergência ou estado de calamidade pública devido à ocorrência de desastres	DILMA I	DECRETO Nº 7.554, DE 15 DE AGOSTO DE 2011	11
Nacional de Aviação Civil	FHC II	DECRETO Nº 3.564, DE 17 DE AGOSTO DE 2000	00
Nacional das Autoridades nos Portos - CONAPORTOS	DILMA I	DECRETO Nº 7.861, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2012	12
Trabalho Especial com o objetivo de coordenar e organizar os preparativos para a visita ao Brasil de Sua Santidade o Papa Bento XVI	DILMA I	DECRETO Nº 7.861, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2012	12
Trabalho para propor a composição da Cesta Básica Nacional, elaborar estudo relativo à incidência de tributos federais e estaduais e formular proposta de desoneração tributária sobre os itens da Cesta Básica Nacional	DILMA I	DECRETO Nº 7.861, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2012	12
Nacional de População e Desenvolvimento	DILMA I	DECRETO Nº 8.009, DE 15 DE MAIO DE 2013	13
Trabalho Interministerial para monitorar e avaliar ações no âmbito do Compromisso Nacional para o Envelhecimento Ativo e promover a articulação de órgãos e entidades públicos envolvidos em sua implementação	DILMA I	DECRETO Nº 8.114, DE 30 DE SETEMBRO DE 2013	13

Comitê Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte	DILMA I	Decreto nº 12.792, DE 28 DE MARÇO DE 2013	13
Comitê Interministerial de Avaliação do Simples Nacional - CIASN	DILMA I	Decreto nº 8.019, DE 27 DE MAIO DE 2013	13
Lei Nacional das Relações de Consumo	DILMA I	Decreto nº 7.963, DE 15 DE MARÇO DE 2013	13
Decreto do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - Sirc	DILMA I	Decreto nº 8.270, DE 26 DE JUNHO DE 2014	14
Decreto do Programa Nacional de Plataformas do Conhecimento	DILMA I	Decreto nº 8.269, DE 25 DE JUNHO DE 2014	14
Decreto de Gestão e Avaliação de Respostas ao desastre ocorrido nas Barragens do Fundão e de Santarém no Município de Mariana, Estado de Minas Gerais	DILMA I	Decreto DE 12 DE NOVEMBRO DE 2015	15
Decreto de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social	DILMA II	Decreto nº 8.443, DE 30 DE ABRIL DE 2015	15
Decreto Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC)	DILMA II	Decreto nº 8.693, DE 17 DE MARÇO DE 2016	16
Decreto Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	TEMER	Decreto nº 8.892, DE 27 DE OUTUBRO DE 2016	16
Decreto de Comércio Exterior	FHC I	Nº 1.386, de 6 de Fevereiro de 1995	95
Decreto de Políticas dos Recursos Naturais	FHC I	Decreto nº 1.696, DE 13 DE NOVEMBRO DE 1995	95
Decreto de Reforma do Estado	FHC I	Decreto nº 1.526, DE 20 DE JUNHO DE 1995	95
Decreto do Programa Comunidade Solidária	FHC I	Decreto nº 1.366, DE 12 DE JANEIRO DE 1995	95
Decreto Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado	FHC I	Decreto nº 1.538, DE 27 DE JUNHO DE 1995	95
Decreto Executivo para Modernização dos Portos	FHC I	Decreto nº 1.467, DE 27 DE ABRIL DE 1995	95
Comitê Interministerial Permanente para aprimoramento e acompanhamento de política industrial, tecnológica e comercial para a Zona Franca de Manaus	FHC I	Decreto nº 1.556, DE 18 DE JULHO DE 1995	95

Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD)	FHC I	TO Nº 1.607, DE 28 DE AGOSTO DE 1995	95
Interministerial para sistematizar as informações sobre os arredores de transporte bioceânicos.	FHC I	TO Nº 1.726, DE 4 DE DEZEMBRO DE 1995	95
Nacional de Ciência e Tecnologia	FHC I	TO Nº 2.107, DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996	96
Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar e apresentar proposta de uma Política Nacional de Segurança e Privacidade das comunicações para o País.	FHC I	TO Nº 1.844, DE 26 DE MARÇO DE 1996	96
Nacional Antidrogas (CONAD)	FHC I	TO Nº 2.632, DE 19 DE JUNHO DE 1998	96
Interministerial para a aplicação dos dispositivos da Convenção Internacional sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenagem e Uso das Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas existentes no mundo (CPAQ)	FHC I	TO Nº 2.074, DE 14 DE NOVEMBRO DE 1996	96
Nacional de Política Energética	FHC I	9.478, DE 6 DE AGOSTO DE 1997	97
Nacional para a Preparação da Participação do Brasil na Conferência Mundial de Ministros Responsáveis pelos Assuntos da Juventude	FHC I	TO DE 12 DE MAIO DE 1998	98
Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia (CONSIPAM)	FHC II	TO DE 18 DE OUTUBRO DE 1999	99
Executivo para Coordenação e Acompanhamento do Programa Emergencial de Combate aos Efeitos da Seca - GESEC	FHC II	TO DE 21 DE MAIO DE 1999	99
Nacional para a preparação da participação brasileira na Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a Implementação dos resultados da IV Conferência Mundial sobre a Mulher	FHC II	TO DE 14 DE SETEMBRO DE 1999	99
de Ética Pública	FHC II	de 26 de maio de 1999	99
de Estudo e Revisão da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir)	FHC II	TO DE 26 DE OUTUBRO DE 1999	99
de Estudo para criação do fundo de que trata o art. 21, inciso XIV, Constituição	FHC II	TO Nº 3.169, DE 14 DE SETEMBRO DE 1999	99
de Integração de Obras de Infra-Estrutura Hídrica	FHC II	TO Nº 3.057, DE 13 DE MAIO DE 1999	99

acional para a preparação da participação do Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos	FHC II	TO DE 1 DE DEZEMBRO DE 2000	00
xecutivo do Governo Eletrônico	FHC II	TO DE 18 DE OUTUBRO DE 2000	00
acional para a preparação da participação brasileira na Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata	FHC II	TO DE 8 DE SETEMBRO DE 2000	00
ra o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância	FHC II	TO DE 27 DE DEZEMBRO DE 2000	00
Interministerial com a finalidade de analisar a proposta da Lei de remuneração dos Militares	FHC II	TO DE 9 DE AGOSTO DE 2000.	00
e Gestão da Crise de Energia Elétrica	FHC II	A PROVISÓRIA Nº 2.198-5, DE 24 DE AGOSTO DE 2001	01
estor da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - CG ICP-Brasil	FHC II	Provisória nº 2.200, de 28 de junho de 2001	01
Gestão e Acompanhamento do Projeto Alvorada	FHC II	TO Nº 3.769, DE 8 DE MARÇO DE 2001	01
Nacional destinada a preparar a reivindicação do Brasil pela concessão do Prêmio Nobel da Paz de 2002 à "Pastoral da Criança"	FHC II	TO DE 13 DE DEZEMBRO DE 2001	01
Superior do Cinema	FHC II	Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001	01
Nacional de Integração de Políticas de Transporte	FHC II	10.233, DE 5 DE JUNHO DE 2001	01
e Política Econômica	FHC II	TO Nº 4.182, DE 4 DE ABRIL DE 2002	02
Interministerial para propor medidas de remoção dos fatores limitativos ao financiamento do transporte coletivo urbano	FHC II	TO DE 22 DE MAIO DE 2002	02
Interministerial para elaborar anteprojeto de Lei de Diretrizes para o Desenvolvimento Urbano	FHC II	TO DE 22 DE MAIO DE 2002	02
e Acompanhamento da Agenda Comum para a Melhoria da Circulação Urbana	FHC II	TO DE 22 DE MAIO DE 2002	02
e Políticas de Infra-Estrutura	FHC II	TO Nº 1.465, DE 26 DE ABRIL DE 1995	95

Estudos Estratégicos	FHC II	Nº 8.490, DE 19 DE NOVEMBRO DE 1992	95
Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações	COLLOR	TO Nº 99.373, DE 4 DE JULHO DE 1990	90
Nacional para a preparação da participação brasileira na Cúpula Mundial da Alimentação	FHC I	TO DE 28 DE MARÇO DE 1996	96
Nacional para a preparação da participação do Brasil na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social	FRANCO	/93 Decreto de 20 de dezembro de 1993	93
Nacional de Classificação (CONCLA)	FRANCO	TO Nº 1.264, DE 11 DE OUTUBRO DE 1994	94
Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)	FRANCO	TO Nº 807, DE 22 DE ABRIL DE 1993	93
do Plano de Carreira de Ciência e Tecnologia (CPC)	FRANCO	8.691, DE 28 DE JULHO DE 1993	93
Nacional da Amazônia Legal (CONAMAZ)	FRANCO	nº 964 de 22/10/1993	93
Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)	LULA I	TO Nº 4.773, DE 7 DE JULHO DE 2003	03
Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)	LULA I	TO Nº 4.837, DE 10 DE SETEMBRO DE 2003	03
vernamental de Participação Social - FGPS	LULA I	TO DE 15 DE DEZEMBRO DE 2003	03
e Política Social	LULA I	TO Nº 4.714, DE 30 DE MAIO DE 2003	03
Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT)	LULA I	TO Nº 4.838, DE 11 DE SETEMBRO DE 2003	03
e Política de Recursos Naturais	LULA I	TO Nº 4.792, DE 23 DE JULHO DE 2003	03
de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)	LULA I	0.683, de 28 de maio de 2003	03
Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR)	LULA I	TO Nº 4.885, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003	03
e Relações Exteriores e Defesa Nacional	LULA I	TO Nº 4.801, DE 6 DE AGOSTO DE 2003	03

Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional	LULA I	TO Nº 4.793, DE 23 DE JULHO DE 2003	03
Políticas de Infra-estrutura	LULA I	de 21 de março de 2003	03
Política Cultural	LULA I	TO Nº 4.890, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2003	03
Comércio Exterior (CAMEX)	LULA I	TO Nº 4.732, DE 10 DE JUNHO DE 2003	03
Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE)	LULA I	TO DE 31 DE JULHO DE 2003	03
Interministerial para debater a pesquisa, licenciamento, autorização, cultivo, manipulação, transporte, comercialização, consumo, armazenamento, liberação e descarte de Organismos Geneticamente Modificados - OGM	LULA I	TO Nº 4.602, DE 21 DE FEVEREIRO DE 2003	03
de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	LULA I	Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003	03
Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	LULA I	Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003	03
Nacional dos Direitos do Idoso	LULA I	10.741, de 1 de outubro de 2003	03
Executiva Interministerial encarregada da implantação das ações direcionadas à produção e ao uso de óleo vegetal - biodiesel como fonte alternativa de energia	LULA I	TO DE 23 DE DEZEMBRO DE 2003	03
gestor do Plano de Ação Presidente Amigo da Criança e do Adolescente	LULA I	TO DE 1º DE DEZEMBRO DE 2003	03
Trabalho Interministerial para promover o debate nacional sobre os direitos sexuais e direitos reprodutivos	LULA I	TO DE 27 DE AGOSTO DE 2003	03
Trabalho Interministerial com a finalidade de examinar o processo de liquidação da Rede Ferroviária Federal S. A. - RFFSA	LULA I	TO DE 22 DE MAIO DE 2003	03
Trabalho Interministerial para analisar e elaborar proposta para a transposição de águas para o semi-árido nordestino	LULA I	TO DE 11 DE JUNHO DE 2003	03
Trabalho Interministerial encarregado de analisar e apresentar proposta para viabilizar a implementação de plano para o desenvolvimento do cooperativismo	LULA I	TO DE 4 DE JULHO DE 2003	03
Grupo de Trabalho com a finalidade de apresentar propostas de atualização e revisão da legislação do setor de aquicultura e pesca	LULA I	TO DE 13 DE JUNHO DE 2003	03

Trabalho Interministerial encarregado de apresentar estudos sobre viabilidade de utilização de óleo vegetal - biodiesel como fonte alternativa de energia	LULA I	TO DE 2 DE JULHO DE 2003	03
Trabalho para elaborar plano para integração das bases de dados e temas para implementação do Programa Bolsa Família	LULA I	TO DE 20 DE OUTUBRO DE 2003	03
Trabalho com a finalidade de rever as disposições contidas no decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001, e propor nova regulamentação ao reconhecimento, delimitação, demarcação, regularização, registro imobiliário das terras remanescentes de quilombos	LULA I	TO DE 13 DE MAIO DE 2003	03
DE TRABALHO INTERMINISTERIAL PARA ELABORAR PROPOSTA PARA A CRIAÇÃO DA SECRETARIA ESPECIAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	LULA I	de 10 de março de 2003	03
Trabalho Interministerial encarregado de elaborar proposta de criação de programa de financiamento para renovação, conversão, modernização, recuperação e ampliação da frota de embarcações pesqueiras, identificando fontes de financiamento e as respectivas normas necessárias	LULA I	TO DE 13 DE JUNHO DE 2003	03
Trabalho Interministerial para avaliar e apresentar propostas para modificar a legislação que trata das atividades relacionadas à exploração dos jogos de bingo	LULA I	s/nº de 01/10/2003	03
Trabalho Interministerial com a finalidade de propor medidas e coordenar ações que visem a redução dos índices de assentamento na Amazônia Legal	LULA I	TO DE 3 DE JULHO DE 2003	03
Trabalho Interministerial para propor medidas para elaborar diagnóstico e apresentar propostas relativamente à situação fundiária das terras de domínio da União no Estado de Roraima	LULA I	TO DE 1º DE SETEMBRO DE 2003	03
Trabalho Interministerial destinado a elaborar proposta de medida legislativa promovendo a revisão da Lei nº 8.287, de 20 de dezembro de 1991, que dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego a pescadores artesanais, durante os períodos de defeso	LULA I	TO DE 11 DE MARÇO DE 2003	03
Trabalho Interministerial encarregado de analisar as demandas apresentadas pela sociedade civil organizada, representativa dos atingidos por barragens	LULA I	TO DE 10 DE OUTUBRO DE 2003	03
Trabalho Interministerial com a finalidade de avaliar propostas, propor estratégias e medidas para implantação do Sistema Brasileiro de TV digital	LULA I	TO DE 23 DE SETEMBRO DE 2003	03

Trabalho Interministerial com a finalidade de apoiar a implementação do Plano Nacional de Reforma Agrária	LULA I	TO DE 21 DE JANEIRO DE 2004	04
Política de Desenvolvimento Econômico	LULA I	TO Nº 5.142, DE 15 DE JULHO DE 2004	04
Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI	LULA I	Nº 11.080, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2004	04
Nacional de Aquicultura e Pesca - CONAPE	LULA I	TO Nº 5.069, DE 5 DE MAIO DE 2004	04
Trabalho Interministerial para implementação do IV Fórum Global de Combate à Corrupção	LULA I	TO DE 14 DE OUTUBRO DE 2004	04
Comissão Especial Interministerial - CEI para revisão dos atos administrativos praticados pelas comissões criadas pelos Decretos nºs 1.498 e 1.499, de 24 de maio de 1995, e 3.363, de 11 de fevereiro de 2000, referentes a processos de anistia de que trata a Lei nº 8.878, de 24 de maio de 1994	LULA I	TO Nº 5.115, DE 24 DE JUNHO DE 2004	04
Programa de Incentivo aos Investimentos Produtivos Privados no País	LULA I	TO DE 30 DE AGOSTO DE 2004	04
Trabalho Interministerial para elaborar proposta de medida legislativa e outros instrumentos para coibir a violência doméstica contra a mulher	LULA I	TO Nº 5.030, DE 31 DE MARÇO DE 2004	04
Trabalho Interministerial com a finalidade de analisar a situação socio-econômica do setor sucroalcooleiro da Região Nordeste e propor medidas para sua reestruturação produtiva e para a sustentabilidade econômica da população local envolvida na produção de cana-de-açúcar	LULA I	TO DE 21 DE OUTUBRO DE 2004	04
Trabalho Interministerial para analisar os procedimentos de integração e incorporação das normas aprovadas no âmbito do MERCOSUL	LULA I	TO DE 10 DE MAIO DE 2004	04
Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar proposta para disciplinar a distribuição dos recursos oriundos dos concursos de prognósticos e das loterias federais e similares	LULA I	TO DE 6 DE DEZEMBRO DE 2004	04
Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar Plano Nacional de Políticas para as Mulheres	LULA I	TO DE 15 DE JULHO DE 2004	04
Nacional de Juventude - CNJ	LULA I	A PROVISÓRIA Nº 238, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2005	05

Nacional de Combate à Discriminação	LULA I	TO Nº 5.397 DE 22 DE MARÇO DE 2005	05
Políticas de Gestão Pública	LULA I	TO Nº 5.383 DE 3 DE MARÇO DE 2005	05
Coordenador do Projeto Casa Brasil - CGPCB	LULA I	TO DE 10 DE MARÇO DE 2005	05
Coordenação e Monitoramento do PNPM (Plano Nacional de Políticas para as Mulheres)	LULA I	TO Nº 5.390 DE 8 DE MARÇO DE 2005	05
Trabalho para providenciar, em nome da União, o regaste da patente de urna eletrônica	LULA I	TO DE 17 DE FEVEREIRO DE 2005	05
Trabalho para proceder à análise do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, que fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e do Decreto nº 4.332, de 12 de agosto de 2002, que estabelece normas para o planejamento, a ordenação e a execução das medidas de segurança a serem implementadas durante as viagens presidenciais em território nacional	LULA I	TO DE 13 DE MAIO DE 2005	05
Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar anteprojeto de lei de regulamentação dos arts. 221 e 222 da Constituição e da organização e exploração dos serviços de comunicação social eletrônica	LULA I	TO DE 26 DE ABRIL DE 2005	05
Trabalho Interministerial encarregado de elaborar e monitorar a proposta de política integrada para o desenvolvimento sustentável da agricultura sisaleira da Bahia	LULA I	TO DE 14 DE JUNHO DE 2005	05
Trabalho Intergovernamental com o objetivo de proceder a estudos e propor medidas relativas à destinação de terras da União para o Estado do Amapá	LULA I	TO DE 20 DE MAIO DE 2005	05
Comissão Nacional Preparatória da 8ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica e da 3ª Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança	LULA I	de 16 de novembro de 2005	05
Nacional de Bioeletromagnetismo	LULA I	s/nº de 24/08/2005	05
Nacional de Controle Higiênico-Sanitário de Moluscos Bivalves - NCMB	LULA I	TO Nº 5.564, DE 19 DE OUTUBRO DE 2005	05
Trabalho Interministerial - GTI para elaborar proposta de formulação do Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Social	LULA I	TO DE 8 DE NOVEMBRO DE 2005	05

Trabalho Interministerial - GTI para analisar as prioridades e propor cronogramas e os fluxos de recursos necessários aos Programas de aparelhamento da Marinha, do Exército e da Aeronáutica	LULA I	TO DE 9 DE DEZEMBRO DE 2005	05
o Intersetorial de Acompanhamento do Sistema Nacional de rendimento Socioeducativo	LULA I	TO DE 13 DE JULHO DE 2006	06
Especial destinada a avaliar a colaboração financeira da União ao Estado de Mato Grosso	LULA I	TO DE 2 DE MARÇO DE 2006	06
acional para Prevenção e Controle da Tortura no Brasil (CNPCT)	LULA I	TO DE 26 DE JUNHO DE 2006	06
Trabalho Interministerial com a finalidade de analisar o contexto e implicações institucionais, dentre outras, relativas à implantação s aproveitamentos hidrelétricos denominados Cachoeira do Jirau e choeira do Santo Antônio, localizados no Rio Madeira	LULA I	TO DE 4 DE JANEIRO DE 2006	06
Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta do ano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - PNETP	LULA I	TO N° 5.948, DE 26 DE OUTUBRO DE 2006	06
e Trabalho Interministerial com o objetivo de proceder a rantamento da situação dos residentes nas ex-colônias de lamento de hanseníase, propor e articular a execução de ações erministeriais para a promoção dos direitos de cidadania dessa população	LULA I	TO DE 24 DE ABRIL DE 2006	06
Trabalho Interministerial com a finalidade de definir e implementar ões para promover a proteção e recuperação ambientais da bacia drográfica do Rio Taquari, bem como identificar ações estratégicas stinadas à proteção do Pantanal	LULA I	TO DE 7 DE AGOSTO DE 2006	06
Trabalho Interministerial com o objetivo de proceder a estudos e opor medidas relativas à revisão dos limites do Parque Nacional da rra da Canastra	LULA I	TO DE 24 DE JANEIRO DE 2006	06
gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	LULA I	TO N° 6.025, DE 22 DE JANEIRO DE 2007	07
Trabalho Interministerial para elaborar proposta da Política onacional de Ordenamento Territorial - PNOT	LULA II	TO DE 12 DE FEVEREIRO DE 2007	07
terministerial sobre Mudança do Clima (CIM)	LULA II	TO N° 6.263, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2007	07
gestor de Políticas de Inclusão das Pessoas com Deficiência - CGPD	LULA II	TO N° 6.215, DE 26 DE SETEMBRO DE 2007	07

Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	LULA II	TO DE 11 DE OUTUBRO DE 2007	07
Nacional Intersetorial para acompanhamento da implementação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária	LULA II	TO DE 11 DE OUTUBRO DE 2007	07
Trabalho Interministerial com o objetivo de avaliar o modelo de classificação e valoração das deficiências utilizado no Brasil e definir elaboração e adoção de um modelo único para todo o País	LULA II	TO DE 26 DE SETEMBRO DE 2007	07
Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar estudos, promover debates e propor diretrizes e medidas para implementação do sistema brasileiro de televisão pública e da rede nacional de televisão pública	LULA II	TO DE 29 DE MAIO DE 2007	07
Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar propostas para a reorganização e reformulação do Sistema Prisional Feminino	LULA II	TO DE 25 DE MAIO DE 2007	07
Gestora do Plano Amazônia Sustentável - CGPAS	LULA II	TO DE 30 DE MAIO DE 2008	08
Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro	LULA II	TO DE 2 DE JULHO DE 2008	08
Trabalho Interministerial com a finalidade de apresentar propostas para criação do Fundo Amazônia	LULA II	TO DE 5 DE JUNHO DE 2008	08
Trabalho Interministerial com a finalidade de consolidar as informações existentes no Governo Federal sobre os Municípios e laborar para a efetividade da transição governamental municipal	LULA II	TO DE 15 DE ABRIL DE 2008	08
Intersetorial com a finalidade de coordenar a implementação e o acompanhamento das ações e programas no âmbito dos Ajustes de Cooperação assinados pela Presidência da República Federativa do Brasil e as Regiões Italianas de Úmbria, Marche, Toscana e Emilia Romagna	LULA II	TO DE 14 DE MAIO DE 2009	09
Gestor do Programa de Inclusão Digital - CGPID	LULA II	TO Nº 6.948, DE 25 DE AGOSTO DE 2009	09
Articulação e Monitoramento do PLANAPIR	LULA II	TO Nº 6.872, DE 4 DE JUNHO DE 2009	09
Ministerial para Elaboração da Política Nacional de Inteligência e Avaliação do Sistema Brasileiro de Inteligência	LULA II	TO DE 18 DE FEVEREIRO DE 2009	09
Trabalho Intergovernamental com o objetivo de concluir o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS do Xingu	LULA II	TO DE 19 DE NOVEMBRO DE 2009	09

Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade - CGDC	LULA II	TO N° 7.478, DE 12 DE MAIO DE 2011	1
de Transparência Pública e Combate à Corrupção	LULA I	TO N° 4.923, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2003	03
Especial para identificar mortos políticos do período 1961-1979	LULA I	10.875, DE 1° DE JUNHO DE 2004	04
do Programa de Parcerias de Investimentos	TEMER	TO N° 8.791, DE 29 DE JUNHO DE 2016	16
Interministerial da Política de Juventude	TEMER	TO N° 9.025, DE 5 DE ABRIL DE 2017	17
para o Programa Federal de Apoio à Geração de Emprego e Renda Rio de Janeiro	TEMER	TO N° 9.198, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2017	17
Brasileiro de Mudança do Clima - FBMC	TEMER	TO N° 9.082, DE 26 DE JUNHO DE 2017	17
Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente	TEMER	TO DE 7 DE MARÇO DE 2017	17
Interministerial de Governança - CIG	TEMER	TO N° 9.203, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017	17

APÊNDICE 3

Tabela x: Tabulação cruzada das variáveis “duração das EFAPs em meses” * “Formato institucional das EFAPs”

Duração das EFAPs em meses	Tipo EFAP							Total
	Câmara	Centro de estudo	Comissão	Comitê	Conselho	Fórum	Grupo de Trabalho	
0,5 ---59,5 Contagem	2	0	17	17	9	4	38	87

	Contagem Esperada	9,4	1,1	16,6	15,0	17,2	2,8	24,9	87,0
59,5 ---118,5	Contagem	4	2	6	4	3	0	6	25
	Contagem Esperada	2,7	0,3	4,8	4,3	4,9	0,8	7,2	25,0
118,5 ---177,5	Contagem	11	0	6	5	14	1	1	38
	Contagem Esperada	4,1	0,5	7,3	6,5	7,5	1,2	10,9	38,0
177,5 ---236,5	Contagem	0	0	1	1	3	0	0	5
	Contagem Esperada	0,5	0,1	1,0	0,9	1,0	0,2	1,4	5,0
236,5 ---295,5	Contagem	0	0	0	0	1	0	0	1
	Contagem Esperada	0,1	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0	0,3	1,0
295,5 ---354,5	Contagem	0	0	0	0	1	0	0	1
	Contagem Esperada	0,1	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0	0,3	1,0
Total	Contagem	17	2	30	27	31	5	45	157
	Contagem Esperada	17,0	2,0	30,0	27,0	31,0	5,0	45,0	157,0

Tabela x: Testes qui-quadrado

	Valor	gl	Significância Assintótica (Bilateral)	Sig. Monte Carlo (2 lados)		
				Significância	Intervalo de Confiança 99%	
					Limite inferior	Limite superior
Qui-quadrado de Pearson	71,783 ^a	30	0,000	,026 ^b	0,022	0,030
Razão de verossimilhança	72,258	30	0,000	,000 ^b	0,000	0,000
Teste Exato de Fisher	77,046			,000 ^b	0,000	0,000
N de Casos Válidos	157					

a) 32 células (76,2%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é ,01.
b) Baseado em 10000 tabelas de amostra com a semente 2000000.

Tabela x: Medidas Simétricas

		Valor	Significância Aproximada	Significância de Monte Carlo		
				Significância	Intervalo de Confiança 99%	
					Limite inferior	Limite superior
Nominal por Nominal	Fi	0,676	0,000	,026 ^c	0,022	0,030
	V de Cramer	0,302	0,000	,026 ^c	0,022	0,030
N de Casos Válidos		157				
c) Baseado em 10000 tabelas de amostra com a semente 2000000.						

APÊNDICE 4

Tabela x: Tabulação cruzada das variáveis “Número de membros das EFAPs” * “Formato institucional das EFAPs”

Número de membros das EFAPs		Tipo EFAP					Grupo de Trabalho	Total
		Câmara	Comissão	Comitê	Conselho	Fórum		
1 --25	Contagem	16	30	28	14	3	47	138
	Contagem Esperada	14,5	28,1	25,4	23,6	3,6	42,7	138,0
26 --50	Contagem	0	1	0	10	0	0	11
	Contagem Esperada	1,2	2,2	2,0	1,9	0,3	3,4	11,0
51 --75	Contagem	0	0	0	1	1	0	2
	Contagem Esperada	0,2	0,4	0,4	0,3	0,1	0,6	2,0
76 --101	Contagem	0	0	0	1	0	0	1
	Contagem Esperada	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,3	1,0
Total	Contagem	16	31	28	26	4	47	152
	Contagem Esperada	16,0	31,0	28,0	26,0	4,0	47,0	152,0

Tabela x: Testes qui-quadrado

	Valor	gl	Significância Assintótica (Bilateral)	Sig. Monte Carlo (2 lados)		
				Significância	Intervalo de Confiança 99%	
					Limite inferior	Limite superior
Qui-quadrado de Pearson	72,353 ^a	15	0,000	,001 ^b	0,000	0,001
Razão de verossimilhança	49,002	15	0,000	,000 ^b	0,000	0,000
Teste Exato de Fisher	45,260			,000 ^b	0,000	0,000
N de Casos Válidos	152					

a) 19 células (79,2%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é ,03.
b) Baseado em 10000 tabelas de amostra com a semente 957002199.

Tabela x: Medidas Simétricas

	Valor	Significância Aproximada	Significância de Monte Carlo			
			Significância	Intervalo de Confiança 99%		
				Limite inferior	Limite superior	
Nominal por Nominal	Fi	0,690	0,000	,001 ^c	0,000	0,001
	V de Cramer	0,398	0,000	,001 ^c	0,000	0,001
N de Casos Válidos	152					

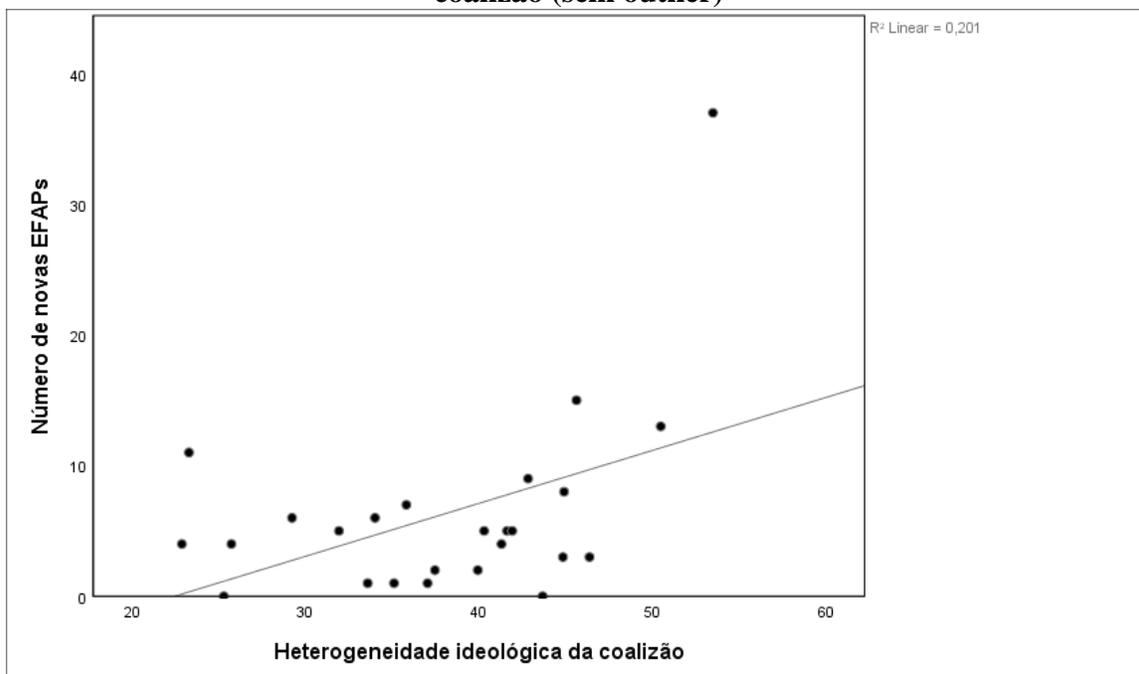
c) Baseado em 10000 tabelas de amostra com a semente 957002199.

APÊNDICE 5

A presença de *outlier* entre os dados pode afetar os resultados de testes de correlação. Por isso, o teste de correlação de Pearson também foi realizado sem a presença do dado considerado *outlier*, ou seja, o ano de 2003 foi removido da análise.

O gráfico a seguir apresenta a distribuição dos dados após a remoção do *outlier*, assim como, o coeficiente de Pearson (r) resultante da nova rodada de testes.

GRÁFICO - Número de novas EFAPs a partir da heterogeneidade ideológica da coalizão (sem outlier)



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da pesquisa.

Na ausência de *outlier*, o teste sugere ainda correlação positiva entre as variáveis, porém o valor do coeficiente de correlação diminuiu em comparação com os resultados do teste anterior ($r = 0,449$; $r = 0,239$). Ao nível de significância $\alpha = 0,05$, o teste não rejeitou a hipótese nula, indicando que a correlação não é significativamente diferente de zero.