

# Universidade do Estado do Rio de Janeiro

# Centro de Ciências Sociais Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Marcelo Martins Vieira

Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão

#### Marcelo Martins Vieira

## Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Argelina Maria Cheibub Figueiredo

# CATALOGAÇÃO NA FONTE

	UERJ/RE	DE SIKIUS/ BIBLIUTECA IESE
<sup>7</sup> 665	Vieira, Marcelo Martins.	

Controle políticos da burocracia no presidencialismo de coalização / Marcelo Martins Vieira. - 2013.

138 f.

Orientador: Argelina Maria Cheibub Figueiredo. Tese (doutorado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Presidentes - Teses. 2. Burocracia - Teses. 3. Governo de coalização - Teses. 4. Ciência Política - Teses. I. Figueiredo, Argelina Maria Cheibub. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378.245

		Δ	Assina				_				 Data		
desde que c	itada a f	onte.											
			ns aca	idemicos	е	cientificos,	a	reprodução	totai	ou	parciai	desta	tese,
Autorizo, a	penas p	ara fir	ns aca	ıdêmicos	e	científicos,	a	reprodução	total	ou	parcial	desta	tes

#### Marcelo Martins Vieira

## Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 20 de maio	de 2013.
Banca Examinadora:	
	Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Argelina Maria Cheibub Figueiredo (Orientadora)
	Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ
	Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos
	Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ
	Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Celina Maria de Souza
	Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ
	Prof. <sup>a</sup> Dr. <sup>a</sup> Magna Maria Inácio
	Universidade Federal de Minas Gerais
	Prof. Dr. Octavio Amorim Neto
	Fundação Getulio Vargas

Rio de Janeiro 2013

# **DEDICATÓRIA**

#### **AGRADECIMENTOS**

Esta tese é o resultado de uma série de privilégios. Ao longo do doutorado, pessoas e instituições me presentearam com as melhores condições para que eu pudesse realizar o árduo trabalho de escrever uma tese. Em primeiro lugar, agradeço pela oportunidade de estudar no Iesp-Uerj. O histórico casarão de Botafogo foi minha segunda casa durante os seis anos em que ali estudei, do mestrado ao doutorado. Território sagrado da ciência política brasileira, o Iesp já abrigou algumas das mentes mais brilhantes da profissão. Estudar num ambiente tão estimulante foi a experiência profissional mais importante da minha vida.

No Iesp, do mestrado ao doutorado, fui orientado pela Professora Argelina Figueiredo. Rigorosa como ninguém, Argelina é minha maior referência profissional. Com ela aprendi que a boa pesquisa científica demanda muito trabalho e contribui com poucas palavras. Pesquisar é repensar incessantemente. Ser objetivo é um mérito. Tudo o que aprendi com Argelina será transmitido para meus futuros alunos e orientandos. À Argelina, meu imenso agradecimento.

As aulas com os professores Cesar Guimarães, Fabiano Santos, João Feres Junior, Marcus Figueiredo, Maria Regina Soares de Lima, Nelson do Valle, Renato Boschi, Thammy Progrebinschi e Wanderley Guilherme dos Santos foram marcantes em minha formação. Ouvir o Professor Wanderley Guilherme foi um orgulho. Do Professor Marcus, o auxílio fundamental nos primeiros esforços para pensar a tese, na disciplina "Seminário de Projeto de Tese". Da Professora Maria Regina, comentários inteligentes e extremamente úteis à pesquisa de tese já num estágio avançado, em "Seminário de Tese". Com o Professor Fabiano aprendi muito e fui beneficiado por sua enorme generosidade. Além de meu professor em diversos cursos, Fabiano foi membro de minhas bancas de defesa de dissertação, admissão para o doutorado e qualificação do projeto de tese. Além disso, sempre me presenteou com sua amizade e ensinamentos em meu aprendizado de Jiu-Jitsu, como o faixa-preta "casca grossa" que é.

Aos funcionários da casa, meus agradecimentos. Sem Carol, Cris, Simone, Solange, Bia e Angela, minha vida acadêmica não teria sido possível. Junto a elas, Romário, Cidinho, Dinuca, Silvinho, Paulinha, Alqui, Lula, Edson, Evita e Florita fazem do Iesp um ambiente de trabalho sem igual. Agradeço também aos amigos de doutorado Júlio Canello, Guilherme Reis, Andres del Rio, Carlos Eduardo Pinho, Felipe Borba, André Coelho e Rafael Abreu, pessoas extraordinárias com as quais tive o privilégio de conviver e aprender no Iesp. A Ana

Paula Pulcineli, amiga e professora de inglês voluntária antes de minha viagem aos Estados Unidos, meu agradecimento especial.

Agradeço ao Professor Octavio Amorim Neto pela preciosa oportunidade de trabalhar como seu assistente de pesquisa e monitor. Sua seriedade e vocação ao trabalho me ajudaram a ser um pesquisador mais aplicado. Seus comentários sempre precisos, na qualificação de meu projeto de tese, foram cruciais. À Professora Celina Souza, pelos comentários extremamente úteis ao meu projeto, ainda em fase inicial.

Minha pesquisa de tese foi beneficiada pelos três estágios de doutorado que realizei. Durante seis meses, cursei o "doutorado sanduíche" no *Department of Political Science*, da *University of California, San Diego* (UCSD), nos Estados Unidos. Num dos melhores departamentos de Ciência Política do mundo, aprendi muito a respeito da organização e dinâmica de um programa de excelência. Lá, recebi a preciosa atenção do meu supervisor, Professor Sebastian Saiegh. Com o Professor Saiegh, pude discutir meu projeto de pesquisa e redigir a primeira versão do que seria o primeiro capítulo da tese. Ao Sebastian, meu profundo agradecimento. Durante o sanduíche na UCSD tive ainda o privilégio de cursar, na condição de ouvinte, disciplinas ministradas pelos Professores Matthew Shugart e Thad Kousser, muito úteis para o desenvolvimento da tese. Aos amigos Flavio Pinheiro e Jorge Fernandes, companheiros de sanduíche, meus agradecimentos por compartilharem comigo a importante jornada. À Maddie Kreig, minha professora de inglês durante o estágio na UCSD, meu agradecimento especial.

Posteriormente, cursei um novo estágio de doutorado, de quatro meses, no *Instituto de Ciencia Política* da *Universidad de La Republica* (UDELAR), no Uruguai. Num ambiente extremamente estimulante e acolhedor, pude me beneficiar da convivência constante com pesquisadores de alto nível, sobretudo com meu supervisor, Professor Daniel Chasquetti. Ao Daniel, meu profundo agradecimento pela oportunidade e pelos incentivos. Na UDELAR, concluí a redação do que seria o segundo capítulo da tese. Lá, pude apresentar os resultados parciais da tese num seminário preparado para os professores da casa. No seminário, recebi preciosas sugestões e críticas dos Professores Daniel Chasquetti, Juan Andres Moraes, Daniel Buquet, Rafael Piñeiro, Guillermo Fuentes, Adolfo Garcé, Jaime Yaffe, Conrado Ramos e Lucía Selios. Ao Juan Andres, meu agradecimento especial pelos preciosos comentários à minha pesquisa em outras duas reuniões particulares. Aos Professores Pedro Narbondo, Jose Miguel Busquets, Florencia Antía, Daniela Vairo, Marcelo Castillo e Veronica Perez, um agradecimento pela boa acolhida e pelos incentivos à realização da tese.

Por fim, realizei um terceiro estágio de pesquisa de dois meses no Centro de Estudos Legislativos (CEL), do Departamento de Ciência Política (DCP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Ainda que curto, o estágio na UFMG foi uma frutífera experiência acadêmica. O DCP é um dos melhores departamentos do Brasil e o ambiente de trabalho do CEL é muito estimulante. A interação com minha supervisora de estágio, Professora Magna Inácio, foi um aprendizado marcante. Em reunião com seu grupo de pesquisa, tive importantes *insights* para a tese. Magna me proporcionou um estágio acolhedor num momento de muita ansiedade, na finalização da tese. Graças a ela, pude concluir a redação da tese num ambiente equipado com todas as condições necessárias para um trabalho produtivo. À Magna, meus sinceros agradecimentos. Também agradeço enormemente aos pesquisadores do CEL, Victor Araújo e Rose Guerra. Com generosidade, alegria e amizade, Victor e Rose tornaram minha rotina diária de redação da tese mais prazerosa e menos cansativa.

Aos amigos do peito Thiago Nascimento e Vicente Colodeti, agradecimentos mais que especiais. Amizades que cultivo desde a graduação, aos dois devo os maiores incentivos que sempre recebi para seguir em frente. Aos seus pais, Alcimar, Fátima e Célia, um agradecimento sincero por me acolherem como um filho e por vibrarem com minhas vitórias. Aos meus amigos Luiz Antônio Gusmão e Rodrigo Nippes, agradeço pela força. Ao meu tio José Maria, agradeço as palavras de incentivo de sempre. Aos meus avós e tios, agradeço pelo enorme carinho. Em especial, um agradecimento ao meu avô, José Lopes Vieira, grande inspirador de minha escolha pela carreira de cientista político.

Aos meus pais, Luiz Alberto Machado Vieira e Ivaldete Martins Vieira, agradeço imensamente pela doação, apoio e amor incondicionais. Sem a "mordomia" de poder me dedicar exclusivamente à redação da tese na reta final do doutorado, quando voltei a viver com eles, teria sido impossível terminar a tempo. Aos meus irmãos, Haroldo e Fernanda, e aos meus cunhados, Daniel e Fabiana, pela força de sempre. Aos meus sobrinhos, Vitão e Julinha, pela alegria que me proporcionam por ser o "tio Marcelo". À minha sogra, Maria Rosa Mesias, pelo carinho e acolhida materna. À Mica, *mi hijita*, pelo carinho especial.

À minha noiva, Claudia Pellejero, agradeço pelo imenso amor e o incondicional companheirismo. Graças ao seu apoio e todo o sacrifício que tem feito por mim, a realização da tese foi possível.

Ao CNPq, agradeço pelo financiamento da primeira metade do meu doutorado. À FAPERJ, pelo financiamento da segunda metade do meu doutorado e do meu estágio sanduíche nos Estados Unidos.

#### **RESUMO**

VIEIRA, Marcelo Martins. *Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão*. 2013.133 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

O propósito da tese é analisar em que circunstâncias presidentes brasileiros recorrem a mecanismos de controle político sobre a burocracia pública. O argumento central é que o recurso presidencial a nomeações políticas, decretos regulamentares detalhados e criação de órgãos públicos centralizados na Presidência deverá variar em função de fatores políticos e características das coalizões de governo. Por meio de nomeações políticas, presidentes podem monitorar o comportamento de servidores públicos sob a influência indesejada de ministros do gabinete. Com decretos regulamentares detalhados podem reduzir a autonomia decisória de servidores públicos na interpretação de leis vagas. Por fim, por meio da criação de órgãos públicos centralizados na Presidência, podem gerar condições mais favoráveis ao futuro controle da burocracia pública. O propósito da tese será desdobrado em três problemas de pesquisa, com desenhos orientados para variáveis. O primeiro, desenvolvido no primeiro capítulo, aborda como a heterogeneidade política da coalizão afeta o controle presidencial sobre a burocracia pública por meio de nomeações políticas. O segundo problema, discutido no capítulo seguinte, analisa como a rotatividade ministerial e a demanda pela implementação interministerial de uma mesma lei afetam o grau de detalhamento de decretos regulamentares. Por fim, o terceiro problema de pesquisa, abordado no último capítulo, avalia como a composição heterogênea dos gabinetes afeta a criação de burocracias centralizadas na Presidência da República. Por meio de métodos estatísticos, foram estimados modelos de regressão linear multivariada a fim de analisar os determinantes 1. das nomeações políticas e 2. do grau de detalhamento dos decretos regulamentares, bem como modelos de regressão logística binária para avaliar a probabilidade de centralização presidencial na criação de órgãos públicos. A politização da burocracia federal tende a aumentar quando o conflito entre parceiros da coalizão é maior, uma alternativa presidencial às orientações ministeriais indesejadas sobre a burocracia pública. Decretos regulamentares tendem a ser mais detalhados quando ministérios são mais voláteis e quando há implementação interministerial, uma alternativa presidencial à autonomia da burocracia pública. Por fim, a centralização tende a crescer quando o conflito de políticas entre presidente e ministros é maior, uma saída às orientações ministeriais nocivas às preferências do presidente.

Palavras-chave: Presidentes. Ministros. Burocracia pública. Presidencialismo de coalizão. Controle político. Nomeações políticas. Decretos regulamentares. Criação de órgãos públicos.

#### **ABSTRACT**

VIEIRA, Marcelo Martins. *Political control of the bureaucracy in the coalition presidentialism*. 2013.133 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

This dissertation analyzes when Brazilian presidents seek to control the public bureaucracy. It argues that political appointments, detailed decrees regulating laws, and the political centralization should be a function of cabinet characteristics. Through political appointments, on one hand, presidents can monitor the public servants behavior. On other hand, they can keep the ministers behavior in tabs. Through detailed decrees, presidents can limit the bureaucratic discretion to interpret vague laws and, through political centralization, presidents can generate the best conditions to the future political control on the bureaucracy. The dissertation has three variable oriented research problems. Firstly, it analyzes the relationship between the cabinet political heterogeneity and political appointments. Secondly, it evaluates the effects of cabinet turnover and the multiple principal problem on the detailed decrees. Thirdly, it analyzes the relationship between the cabinet political heterogeneity and the probability of political centralization. Using statistical methods, were estimated multivariate linear regression models to find the determinants of political appointments and detailed decrees. Also, through binary logit models were analyzed the determinants of the probability of political centralization. There is a tendency to an increase of the politicization when the policy conflict between coalition partners grows. Presidential decrees have been detailed when the cabinet turnover and the multiple principal problem grown. Finally, the political centralization grows when the policy conflict between president and ministries is greater.

Keywords: Presidents. Ministers. Public bureaucracy. Coalition presidentialism. Political control. Political appointments. Presidential decrees. Political centralization.

# LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução temporal das nomeações para cargos DAS, 1997 – 201124
Gráfico 2 – Proporção das nomeações para cada nível de função no total dos cargos DAS,
1997 – 201125
Gráfico 3 – Média de nomeações para cargos DAS por partido, 1997 – 2011 26
Gráfico 4 – % média de servidores públicos e nomeados políticos para cargos DAS por
partido, 1997 – 201127
Gráfico 5 – Média de nomeados por governo, 1997 – 2011
Gráfico 6 – % média de servidores públicos e nomeados políticos para cargos DAS por
governo, 1997 – 201128
Gráfico 7 – % média de servidores públicos e nomeados políticos para cargos DAS, 1997 –
201129
Gráfico 8 – Evolução dos decretos regulamentares por ano, 2007 – 2011
Gráfico 9 – % de leis regulamentadas segundo o tipo de proposição, 2007 – 2011 67
Gráfico 10 – % de leis regulamentadas segundo a iniciativa da proposição, 2007 – 2011 68
Gráfico 11 – % de leis regulamentadas segundo a iniciativa partidária das proposições,
2007 – 201169
Gráfico 12 – Evolução do grau de detalhamento dos decretos, 2007 – 201170
Gráfico 13 – Evolução do grau de detalhamento das leis, 2007 – 201171
Gráfico 14 – Grau de detalhamento das leis e decretos segundo o tipo de proposição, 2007
<i>–</i> 201171
Gráfico 15 – Grau de detalhamento das leis e decretos segundo a iniciativa legislativa e
executiva das proposições, 2007 – 2011
Gráfico 16 – Grau de detalhamento de leis e decretos segundo a iniciativa partidária das
proposições, 2007 – 201173
Gráfico 17 – % de órgãos criados em cada estrutura organizacional do Poder Executivo,
1990 – 2009
Gráfico 18 – Órgãos criados na Presidência e nos ministérios segundo o governo, 1990 –
2009
Gráfico 19 – % de órgãos da administração direta e indireta segundo a estrutura
organizacional, 1990 – 2009102
Gráfico 20 – % de órgãos criados segundo o tipo de iniciativa legislativa. 1990 – 2009 103

Gráfico 21 – % de órgãos criados	na Presidência e Ministérios segundo o tipo de iniciativa	a
legislativa, 1990 – 20	009	104

#### LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Nomenclatura e estrutura hierárquica dos cargos DAS	22
Tabela 2 – Sinal esperado das variáveis independentes	49
Tabela 3 – Determinantes da nomeação política cargos DAS 5 no Brasil, 1997-2011	53
Tabela 4 – Determinantes da nomeação política cargos DAS 6 no Brasil, 1997-2011	56
Tabela 5 – Sinal esperado das variáveis independentes	86
Tabela 6 - Determinantes do grau de detalhamento dos decretos regulamentares no Bras	sil,
2007-2011	89
Tabela 7 – Estrutura Organizacional da Presidência da República, 2013	97
Tabela 8 – Sinal esperado das variáveis independentes	116
Tabela 9 - Determinantes da Centralização na Criação Presidencial de Órgãos Público	os,
1990-2009	119

# **SUMÁRIO**

	INTRODUÇÃO	13
1	COMO COALIZÕES HETEROGÊNEAS AFETAM NOMEAÇÕES	
	POLÍTICAS?	19
1.1	Padrões de nomeação para cargos de confiança no presidencialismo brasileiro	21
1.1.1	O desenho institucional dos cargos DAS	<u>21</u>
1.1.2	Explorando a nomeação política	<u>24</u>
1.2	Como gabinetes ministeriais afetam o controle presidencial da burocracia?	30
1.2.1	Teorias da nomeação política	31
	Nomeação política no presidencialismo de coalizão	
1.2.3	Um modelo de delegação	36
	Hipóteses	
1.3	Dados e método	
1.3.1	Mensurando as variáveis dependentes	48
1.3.2	Mensurando as variáveis independentes	49
1.3.3	<u>Método</u>	52
1.4	Análise de regressão	53
1.5	Discussão	57
1.6	Conclusão	60
2	COMO GABINETES MINISTERIAIS AFETAM O GRAU DE	
	DETALHAMENTO DE DECRETOS REGULAMENTARES?	62
2.1	Presidentes e a prerrogativa exclusiva de editar decretos regulamentares	64
2.1.1	A natureza institucional dos decretos regulamentares	64
2.1.2	Explorando os decretos regulamentares	65
2.2	Como gabinetes ministeriais afetam o grau de detalhamento de decretos	
	regulamentares?	74
2.2.1	Teorias do controle político por meio de legislação	75
2.2.2	O controle por decretos regulamentares no presidencialismo de coalizão	78
2.2.3	Um modelo de delegação	79
	Hipóteses	
2.3	Dados e Método	
2.3.1	Mensurando a variável dependente	85

2.3.2	Mensurando as variáveis independentes	86
2.3.3	Método	88
2.4	Análise de regressão	88
2.5	Discussão	90
2.6	Conclusão	92
3	COMO O CONFLITO DE POLÍTICAS DO GABINETE AFETA A CRIAÇÃ	$\mathbf{c}$
	DE BUROCRACIAS PÚBLICAS CENTRALIZADAS NA PRESIDÊNCIA?	94
3.1	A criação presidencial de órgãos da administração pública federal	96
3.1.1	O desenho institucional dos órgãos públicos centralizados na Presidência	96
3.1.2	Explorando a criação presidencial de órgãos públicos	99
3.2	Como a composição da coalizão afeta a criação de burocracias centralizadas na	1
	Presidência?	.104
3.2.1	Teorias da centralização política	.104
3.2.2	Centralização de órgãos públicos no presidencialismo de coalizão	.108
3.2.3	Um modelo de delegação	.109
3.2.4	Hipóteses	.111
3.3	Dados e Método	.114
3.3.1	Mensurando a variável dependente	.115
3.3.2	Mensurando as variáveis independentes	.115
3.3.3	Método	.118
3.4	Análise de regressão	.118
3.5	Discussão	.120
3.6	Conclusão	.122
4	CONCLUSÃO	.125
	REFERÊNCIAS	.130

## INTRODUÇÃO

O propósito desta tese é avaliar o recurso presidencial a três mecanismos de controle político da burocracia pública. O primeiro é a nomeação política para cargos do alto escalão da administração pública federal. O segundo, a edição de decretos regulamentando o formato da implementação de leis. Já o terceiro é a criação de órgãos da administração pública centralizados na Presidência da República. O argumento chave, a ser desenvolvido na tese, é que as distintas estratégias presidenciais de controle político da burocracia deverão ocorrer em função de fatores políticos e características dos gabinetes de coalizão.

O controle político da burocracia remete ao recurso de políticos eleitos a mecanismos de influência sobre o comportamento de servidores públicos na implementação de políticas públicas. Orientados por políticas, cargos ou votos (MULLER; STROM, 1999), distintos políticos eleitos competem entre si pela influência sobre os resultados das políticas públicas (HUBER; SHIPAN, 2002). A demanda por controle deriva do fato de governos modernos não poderem funcionar sem uma burocracia pública (HUBER; SHIPAN, 2006). Dada a complexidade da função e a necessidade de divisão do trabalho no Poder Executivo, políticos eleitos não têm outra escolha a não ser delegar a função para uma burocracia pública estabelecida. A razão central da delegação, como argumentou Weber (1946), é a proficiência ou expertise técnica de servidores em organizações burocráticas.

No entanto, para alguns autores, como argumentam Huber e Shipan (2002), a delegação para servidores públicos por políticos eleitos gerou um "empoderamento" da burocracia pública, resultando no fenômeno do "estado administrativo". De acordo com teóricos do estado administrativo, com a delegação, o efetivo governo de sociedades modernas ficou a cargo de burocracias públicas. Com o aumento da complexidade na formulação e implementação de políticas, burocracias públicas cresceram substantivamente e passaram a desempenhar um papel cada vez mais central e independente da vontade democrática (PUTNAN, 1975; DODD; SCHOTT, 1986; EISENSTADT, 1965; SULEIMAN, 1974; PETERS, 1989; PAGE, 1992; WILSON; DWIVEDI, 1982, REDFORD, 1969; WALDO, 1948).

Uma extensa discussão foi realizada a fim de explicar a dominância administrativa (CROZIER, 1964; CROZIER; HUNTINGTON; WATANUK, 1975; WEIR; BEETHAN, 1999; NISKANEN, 1971; SELZNICK, 1949; WILSON, 1980: 1989). Em detrimento de seus efeitos perversos sobre a representação democrática, o estado administrativo também foi

defendido por suas consequências positivas sobre a qualidade da implementação de políticas (MASHAW, 1985). Por sua competência neutra (KAUFMAN, 1956) e capacidade de inovação em políticas públicas (HECLO, 1974; SACKS, 1980), seria desejável que a burocracia fosse separada da política (WILSON, 1887).

As teorias do estado administrativo perderam força ao serem contestadas por uma influente literatura sobre os mecanismos de controle político da burocracia no presidencialismo americano e nos parlamentarismos europeus. Como foi destacado por Huber e Shipan (2002), estudiosos do Congresso e da Presidência americana identificaram que a análise da delegação para burocracias públicas que culminava no chamado estado administrativo estava equivocada (WEINGAST; MORAN, 1983; WEINGAST, 1984; KRAUSE, 1999; WOOD, 1988: 1990; WOOD; WATERMAN, 1991: 1994; FEREJOHN, 1974; ARNOLD, 1979; FEREJOHN; SHIPAN, 1989; CARPENTER, 2001).

Avaliando o conteúdo da legislação editada pelo Congresso, analistas descobriram que órgãos da burocracia pública federal são, com frequência, supervisionados pelo Legislativo. Por meio de instruções procedimentais presentes na legislação, membros do partido majoritário controlavam politicamente o comportamento de servidores públicos, ao mesmo tempo em que adquiriam a expertise necessária para que as políticas atingissem os resultados almejados (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984; MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987; 1989; EPSTEIN; O'HALLORAN, 1994: 1999; BAWN, 1995: 1997).

Ao mesmo tempo, análises do recurso presidencial à politização, centralização e reorganização da burocracia, mostraram que presidentes americanos têm compensado sua conhecida "debilidade institucional", diagnosticada por Neustadt (1960). Exercendo controle político sobre a burocracia pública, limitam a influência indesejada do partido majoritário sobre órgãos federais em governos divididos (MOE, 1985: 1989: 1990; MOE; WILSON, 1994; LEWIS, 2007: 2008: 2009; HOWEL; LEWIS, 2002; RUDALEVIGE; LEWIS, 2005).

Do mesmo modo, a dominância administrativa da burocracia foi contestada por estudiosos de gabinetes parlamentaristas europeus. Em concordância com Huber e Shipan (2002), é possível afirmar que analistas de sistemas parlamentaristas têm mostrado que ministros de gabinete recorrem à politização da burocracia para exercer influência sobre a implementação das políticas dos ministérios que dirigem (PLOWDEN, 1994; DOWDING, 1995; WEIR; BENTNAM, 1999). Por meio de restrições orçamentárias (DUNLEAVY, 1991), planos de reorganização ministerial (SULEIMAN, 1974) e procedimentos de auditoria (BARZELAY, 1997), gabinetes parlamentaristas têm exercido controle político de burocracia. Ao mesmo tempo, em gabinetes de coalizão (LAVER; SHEPSLE, 1994; LAVER;

SCHOFIELD, 1990) partidos têm recorrido à nomeação de ministros juniores (THIES, 2001), escrutínio parlamentar (MARTIN; VANBERG, 2004) e controle de comissões parlamentares (CARROLL; COX, 2012) a fim de reduzir a influência indesejada de parceiros de gabinete sobre as burocracias de seus respectivos ministérios. Todavia, por meio de legislação detalhada, partidos do gabinete têm mantido a influência ministerial indesejada de parceiros da coalizão em conta ao mesmo tempo em que limitam a autonomia burocrática em gabinetes instáveis (HUBER; SHIPAN, 2002).

No presidencialismo de coalizão brasileiro, presidentes delegam para burocracias públicas a tarefa da implementação das políticas públicas. A divisão do trabalho e a demanda por expertise na implementação de políticas complexas resulta, como no presidencialismo americano, na delegação para uma burocracia pública estabelecida. No entanto, como nos parlamentarismos de coalizão europeus, servidores "empoderados" atuam sob a chefia de ministros de diferentes partidos em gabinetes de coalizão. Assim, no presidencialismo brasileiro os riscos de uma implementação burocrática pouco responsiva às preferências do Presidente da República são potencializados pelo oportunismo ministerial. Por um lado, burocratas podem fazer uso de sua expertise para tomar decisões autônomas, independentes das preferências presidenciais. Por outro lado, em posição privilegiada e ao mesmo tempo interessados nos resultados das políticas, ministros podem exercer uma influência indesejada sobre o comportamento de servidores públicos. Potencializados os riscos da delegação presidencial para a burocracia pública, como presidentes brasileiros podem maximizar influência sobre os resultados de políticas públicas?

Partindo do modelo de delegação de Lupia e McCubbins (1998), defendo o argumento de que por meio de nomeações políticas, decretos regulamentares detalhados e centralização de órgãos públicos, presidentes racionais podem exercer controle político sobre a burocracia pública no Brasil. Por meio de nomeações políticas, podem monitorar o comportamento de servidores públicos sob a influência indesejada de ministros em gabinetes politicamente heterogêneos. Com decretos regulamentares detalhados, por sua vez, podem reduzir a autonomia decisória de servidores públicos quando ministérios são voláteis e leis demandem implementação interministerial. Por fim, por meio da criação de órgãos públicos centralizados na Presidência, podem gerar condições mais favoráveis ao futuro controle da burocracia pública quando o conflito de políticas entre presidente e ministros da coalizão for alto.

A tese está organizada em três capítulos<sup>1</sup>. Neles, cada estratégia presidencial de controle político da burocracia será analisada em um problema de pesquisa. No primeiro capítulo analiso como a heterogeneidade política da coalizão afeta o controle presidencial sobre a burocracia pública por meio de nomeações políticas. O argumento central do capítulo é que quanto maior o conflito de políticas entre os partidos do gabinete, maior será a probabilidade do oportunismo ministerial na delegação presidencial para a burocracia pública. A expectativa presidencial será que, sob a influência indesejada de ministros, a ação de servidores tenderá a piorar seu bem estar. Com isso, presidentes recorrerão com maior frequência à nomeação política para o alto escalão da administração pública federal a fim de monitorar a influência de ministros sobre servidores públicos. Serão utilizados dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP), relativos a nomeações presidenciais para os cargos DAS 5 e 6, entre 1997 e 2011.

Tendo o mês/ano das nomeações como unidade de observação, as variáveis dependentes do capítulo são as porcentagens mensais de nomeados políticos (indivíduos sem vínculo com o serviço público) para cargos DAS 5 e 6. Usando modelos OLS de regressão linear multivariada, serão testadas quatro hipóteses relativas à 1. dispersão ideológica do gabinete, 2. ao grau de partidarização, 3. ao extremismo ideológico presidencial e 3. à fracionalização partidária do gabinete, como variáveis relativas à heterogeneidade política da coalizão. Também foram testados os efeitos de 5. rotatividade ministerial, 6. alternância intrapartidária e 7. interpartidária na Presidência, 8. mensalão, 9. primeiro e 10. terceiro anos de governo e 11. nomeações políticas ministeriais.

Dentre os resultados mais relevantes, é possível afirmar que o conflito de políticas da coalizão incidiu positivamente sobre os incentivos presidenciais à politização. Dispersão ideológica do gabinete, grau de partidarização e fracionalização partidária, elevando o oportunismo ministerial, apresentaram correlação positiva e significante com as porcentagens de nomeados políticos para cargos DAS 5 e 6, em detrimento do efeito inesperado do extremismo presidencial.

No segundo capítulo discuto como o gabinete ministerial pode afetar o controle presidencial da burocracia por meio de decretos regulamentares. Meu argumento é que, por

Os capítulos foram estruturados no formato de artigos. Formato usual das teses de doutorado em departamentos de ciência política dos EUA, a estruturação da tese como artigos facilita a leitura da tese. Ao mesmo tempo, contribui mais com o campo ao desenvolver mais de um problema de pesquisa.

um lado, maior conflito de políticas entre presidente e ministros eleva as chances de oportunismo ministerial. Por outro, a rotatividade ministerial e a demanda pela implementação interministerial de uma mesma lei elevam as chances de uma maior autonomia burocrática. Na incidência desses fatores, a expectativa presidencial de que a delegação para a burocracia pública vá piorar seu bem estar será maior. Estrategicamente, presidentes deverão editar decretos regulamentares mais detalhados a fim de gerenciar a delegação, reduzindo a autonomia decisória de servidores públicos e o provável oportunismo ministerial.

Assumindo o decreto regulamentar individual como unidade de análise do capítulo e o número de palavras do decreto como variável dependente, serão analisados 186 decretos regulamentares editados pelo Presidente da República entre 2007 e 2011. A fim de estimar a variação do grau de detalhamento dos decretos, serão elaborados três modelos de regressão linear multivariada usando o método de Mínimos Quadrados Ordinários. Por meio deles, serão testadas três hipóteses centrais nas quais o grau de detalhamento dos decretos regulamentares varia em função do 1. extremismo ideológico presidencial, ao elevar o oportunismo ministerial, e da 2. rotatividade ministerial e do 3. problema de múltiplos principais (derivado da implementação interministerial de uma mesma lei), elevando a autonomia burocrática. Também serão testadas mais quatro hipóteses que avaliam a incidência de fatores que podem afetar a influência das variáveis centrais sobre os decretos, tais como 4. o grau de detalhamento das leis, 5. a iniciativa legislativa do Poder Executivo, 6. a iniciativa legislativa do partido do presidente que edita o decreto, 7. leis resultantes de Medidas Provisórias e 8. nomeações políticas presidenciais.

Dos resultados da análise, vale destacar que o aumento da autonomia burocrática derivada da rotatividade ministerial e do problema de múltiplos principais (quando a lei demanda implementação interministerial) impactou positivamente o grau de detalhamento dos decretos regulamentares. Por outro lado, as chances de um comportamento oportunista por parte de ministros, derivadas do aumento do conflito ideológico entre presidente e ministros, não impactaram o recurso presidencial ao controle político por meio de decretos detalhados.

Já no terceiro capítulo, o propósito foi analisar como a composição heterogênea dos gabinetes afeta a criação de burocracias centralizadas na Presidência da República. Argumento que quanto maior a probabilidade de oportunismo ministerial, maior a expectativa presidencial de que a delegação para a burocracia seja mal sucedida. Assim, quando a coalizão ministerial for mais heterogênea politicamente, ou quanto maior for o conflito entre presidentes e ministros, maior a probabilidade de centralização dos órgãos públicos na

Presidência da República. Por meio da centralização, presidentes geram condições mais propícias para que o futuro gerenciamento da delegação seja bem sucedido.

No capítulo, analiso 172 órgãos criados na administração pública federal brasileira entre 1990 e 2009, tendo o órgão individual como unidade de análise do trabalho. A fim de captar a incidência de centralização na criação presidencial, assumo o órgão criado na hierarquia da Presidência ou realocado dos ministérios para a chefia do Executivo como variável dependente binária. A fim de avaliar os efeitos do grau de conflitos de políticas da coalizão sobre a probabilidade de centralização presidencial, serão estimados quatro modelos de regressão logística binária. As incidências 1. da dispersão ideológica do gabinete, 2. do grau de partidarização da coalizão, 3. da fracionalização partidária do gabinete e 4. do extremismo ideológico do presidente serão analisadas como fatores centrais da análise. Como controles estatísticos, também serão incluídos órgãos 5. criados por Medida Provisória, 6. pertencentes à administração pública direta, 7. criados no primeiro ano de governo e 8. criados quando houve mudança no partido do presidente.

É possível afirmar, a partir dos resultados obtidos, que o oportunismo ministerial, resultante do conflito entre partidos ou do conflito entre presidente e ministros, elevou os incentivos presidenciais à centralização. Salvo fracionalização partidária, todas as variáveis centrais apresentaram correlação significante e esperada com a probabilidade de um órgão ser centralizado na Presidência da República.

Na conclusão retomo o propósito central da tese, bem como os objetivos específicos. Cada problema de pesquisa é sumariamente discutido, ressaltando as implicações dos resultados mais expressivos para o entendimento do controle político da burocracia no Brasil. Também indico, sumariamente, os próximos passos da pesquisa e ressalto a demanda urgente por pesquisas sobre a dinâmica interna do Poder Executivo no campo de política brasileira.

### 1 COMO COALIZÕES HETEROGÊNEAS AFETAM NOMEAÇÕES POLÍTICAS?

Presidentes são atores políticos cientes de sua responsabilidade pelo desempenho do país. Almejam, assim, condições institucionais para uma governança efetiva (MOE; WILSON, 1994). Enquanto atores racionais, esperam que a implementação das políticas públicas, como etapa crucial da governança, seja bem sucedida. Políticas públicas são implementadas a fim de promover o bem-estar da população e dar estabilidade à vida em sociedade. Seu fracasso pode custar desde vidas até a derrota eleitoral do partido do governo. Sendo do Poder Executivo a responsabilidade de implementar políticas públicas e dado o tamanho do governo e as múltiplas responsabilidades de um presidente, é realizada uma divisão do trabalho no interior da instituição. Ao delegar a tarefa da implementação para a burocracia pública, recorrem a mecanismos de controle político a fim de maximizar influência sobre o comportamento de servidores públicos.

Um dos mecanismos de controle é a nomeação política, objeto de investigação de uma extensa literatura em política americana (HECLO, 1977; MOE, 1985: 1989: 1990; MOE; WILSON, 1994; SULEIMAN, 2003; LEWIS, 2007: 2008: 2009). Segundo Lewis (2008: 2009), a nomeação para cargos de confiança é um importante meio pelo qual o presidente controla a burocracia e influencia políticas. Nomeados políticos podem modificar a orientação política de um órgão público. Com isso, as colocam em maior conformidade com as preferências do presidente. Ao mesmo tempo, nomeados monitoram a atividade de servidores públicos e comunicam a visão do presidente à imprensa, aos funcionários e aos clientes do órgão. Por meio deles, presidentes americanos reduzem a influência legislativa do partido majoritário sobre a burocracia pública em governos divididos.

A delegação da implementação também demanda estratégias de controle político em gabinetes multipartidários parlamentaristas, como atesta uma importante literatura em política de coalizão (LAVER; SHEPSLE, 1994; THIES, 2001; MARTIN; VANBERG, 2004; CARROLL; COX, 2012). Ao delegar para partidos políticos a responsabilidade da implementação das políticas do gabinete em determinado ministério, partidos políticos deverão recorrer a estratégias de controle a fim de maximizar influência sobre o comportamento de ministros. De acordo com Thies (2001), por meio de nomeados políticos, partidos políticos em gabinetes de coalizão reduzem a influência indesejada de ministros do gabinete em contextos de coalizões politicamente heterogêneas.

No presidencialismo de coalizão, presidentes são defrontados com uma demanda por controle político da burocracia pública em um contexto de gabinetes ministeriais multipartidários (GEDDES, 1994; SCHNEIDER, 1994; NUNES, 1997; LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; PACHECO, 2002; OLIVIERI, 2007; D'ARAUJO, 2009; PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2011; PRAÇA; BATISTA, 2012). Ainda que em um sistema de separação de poderes, em governos de coalizão a maior influência indesejada sobre o comportamento do servidor público virá não da oposição legislativa, mas dos próprios ministros da coalizão. Quando os partidos do gabinete possuírem maior grau de conflito de políticas, maior será a probabilidade de que influenciem oportunisticamente o comportamento de servidores públicos na implementação das políticas ministeriais. Assim, em contextos de maior heterogeneidade política de um gabinete é de se esperar que presidentes recorram com maior frequência à nomeação política a fim de maximizar influência sobre o comportamento de servidores públicos.

O propósito deste capítulo é avaliar como a heterogeneidade política da coalizão eleva os incentivos presidenciais para exercer, por meio de nomeações políticas, controle político sobre a burocracia pública. Utilizando dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP), foram coletadas informações relativas a nomeações presidenciais para cargos de confiança entre 1997 e 2011. As variáveis dependentes do capítulo são as porcentagens de indivíduos sem vínculos com o serviço público em cargos DAS de níveis 5 e 6. A unidade de análise do trabalho é o mês/ano das nomeações. A partir de modelos OLS de regressão linear multivariada, foram testadas hipóteses relativas ao grau de conflito de políticas da coalizão e a outros fatores que podem afetar o controle presidencial da burocracia. O efeito do conflito de políticas foi operacionalizado a partir 1. da dispersão ideológica do gabinete, 2. do grau de partidarização do gabinete, 3. do extremismo ideológico do presidente e 4. da fracionalização partidária do gabinete. Os demais efeitos foram operacionalizados pela 5. rotatividade ministerial, 6. alternância intrapartidária e 7. interpartidária na Presidência, 8. primeiro e 9. terceiro anos de governo, 10. escândalo do mensalão e 11. nomeações políticas ministeriais.

O capítulo será estruturado em seis seções. Na primeira, são explorados o desenho institucional dos cargos de confiança e alguns dados sobre nomeação para cargos DAS. Na segunda seção, são discutidas as principais teorias da nomeação política, o modelo de delegação adotado e as hipóteses. Na terceira seção, será apresentada a base de dados e mostrado como serão mensuradas as variáveis e o método utilizado. Na quarta seção, realizar-se-á a análise de regressão. Na quinta seção os resultados são discutidos. Na sexta seção, por fim, o capítulo será concluído.

#### 1.1 Padrões de nomeação para cargos de confiança no presidencialismo brasileiro

Cargos de confiança são postos na administração direta, autarquias e fundações dos governos federal, estadual e municipal, de livre provimento e exoneração. No arcabouço institucional do poder executivo brasileiro, existem dois tipos de cargos de confiança. Um deles é o cargo de Natureza Especial (NES), de livre provimento e exoneração pelo presidente da República. O cargo engloba, basicamente, a função de Secretário-Executivo dos ministérios, bem como de Secretário Especial de órgãos da Presidência da República. O outro é o cargo de Direção e Assessoramento Superior (DAS), o objeto de análise da pesquisa.

## 1.1.1 O desenho institucional dos cargos DAS

O grupo DAS surgiu durante o regime militar, em 25 de fevereiro de 1967, a partir da edição do Decreto-Lei nº 200 que instituía a reforma administrativa no Brasil. O propósito de sua criação envolvia a dinamização da gestão de serviços públicos, desburocratizando a máquina pública e tornando-a mais eficiente. Desde sua criação na ditadura até a redemocratização, os cargos de Direção e Assessoramento Superior ganharam diferentes formatos e as regras para seu preenchimento variaram entre os diversos governos, militares e civis (D'ARAÚJO, 2009, p. 17-20).

Existem quatro perfis de ocupantes de cargos DAS na administração pública brasileira. São eles o 1. servidor público federal, 2. o servidor requisitado de outras esferas de governo (estadual e municipal), 3. o servidor aposentado e 4. o indivíduo recrutado de fora do serviço público, o nomeado político<sup>2</sup>. A estrutura dos cargos DAS é composta por 18 posições, distribuídas em seis níveis de função subdividas em duas categorias: DAS-101, referente aos cargos de Direção Superior, e DAS-102, que engloba os cargos de Assessoramento Superior.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Como explica Lewis (2008:02-03), o nomeado político é aquele indivíduo recrutado de fora do serviço público (de organizações políticas ou privadas) para posições de chefia e elevado grau de remuneração na administração federal.

Na Tabela 1 está a nomenclatura e a estrutura hierárquica dos cargos DAS estabelecida pelo Decreto nº 4.567, editado em janeiro de 2003. Durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, de acordo com D'Araújo (2009, p. 20), foram realizadas mudanças importantes no que compete ao desenho institucional dos cargos DAS. Durante o processo de reforma do Estado que culminou na criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), foi editado o decreto nº 1.362, em janeiro de 1995. O decreto ditava que o preenchimento dos cargos DAS-101 de níveis 1 e 2, assim como os DAS-102 de níveis 1 a 4 passariam a ser responsabilidade dos ministros de Estado e dos titulares de órgãos públicos. Já o provimento dos cargos DAS-101, níveis 3 e 4, deveriam passar pela Casa Civil da Presidência da República a fins de consulta. Já a nomeação para o cargo de DAS-101.4 deveria passar pela apreciação do chefe da Casa Civil, em nome da Presidente da República. Os cargos de alto escalão, níveis de função 5 e 6, não sofreram alterações e continuaram sendo de livre provimento e exoneração pelo Presidente da República.

Tabela 1 – Nomenclatura e estrutura hierárquica dos cargos DAS

DAS-101.6	Secretário de órgãos finalísticos
	Dirigente de autarquias e fundações
	Subsecretário de órgãos da Presidência da República
DAS-102.6	Assessor especial
	Chefe de gabinete de ministro de Estado
	Diretor de departamento
DAS-101.5	Consultor jurídico
	Secretário de controle interno
	Subsecretário de planejamento, orçamento e administração
DAS-102.5	Assessor especial de ministro de Estado
DAS-101.4	Coordenador-geral
DAS-102.4	Assessor
DAS-101.3	Coordenador
DAS-102.3	Assessor técnico
DAS-101.2	Chefe de divisão
DAS-102.2	Assistente
DAS-101.1	Chefe de seção, assistência intermediária
DAS-102.1	Assistente técnico

Fonte: D'Araújo (2009).

D'Araújo (2009, p. 20) mostra que durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, novas mudanças foram feitas. O decreto nº 2.947, editado em Janeiro de 1999, estabelecia que os ministros de Estado teriam responsabilidade exclusiva sobre as nomeações para os cargos DAS-101 e 102, níveis de função 1 a 4. Entretanto, o provimento e a exoneração dos cargos DAS-101 de níveis 3 e 4 continuavam a exigir apreciação prévia da Presidência, não mais por intermédio da Casa Civil, mas da Secretaria de Estado de Relações Institucionais. Em Fevereiro de 2000, foi editado o decreto nº 3.362, ditando que os níveis 3 e

4 dos DAS-101 continuassem a ser submetidos à apreciação da Presidência, mas, agora, pela Secretaria Geral da Presidência da República<sup>3</sup>.

É possível afirmar, em linhas gerais, que desde sua criação até o governo FHC, os cargos DAS de níveis 1 a 4 eram providos e exonerados pelos ministros de Estado, enquanto que o alto escalão (níveis 5 e 6) dos cargos de confiança seria de livre e exclusivo provimento e exoneração pelo Presidente da República. Ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, novas mudanças foram feitas no desenho institucional dos cargos DAS. A Casa Civil da Presidência da República passou a desempenhar um papel central no provimento dos cargos de confiança da burocracia governamental. Dois decretos editados em 2003 (nº 4.579, em Janeiro e nº 4.676, em Abril) estabeleciam que caberia ao Chefe da Casa Civil nomear os ocupantes de DAS 5 e 6, bem como os de DAS.101 de nível 4. Pouco tempo depois, um novo decreto (nº 4.734) editado em Junho delegava ao Chefe da Casa Civil a prerrogativa para nomear todos os ocupantes para cargos DAS em todos os níveis (D'ARAÚJO, 2009, p. 20-21).

Ainda no mês de Junho, de acordo com D'Araújo (2009, p. 22), paralelamente ao decreto, a portaria nº 1056 subdelegava aos ministros de Estado o poder de nomear os cargos DAS de níveis 1 a 4. Os mesmos critérios foram mantidos durante o decorrer do segundo mandato de Lula. Em suma, caberia à Presidência da República, por intermédio da Casa Civil, a nomeação dos níveis 5 e 6, ao mesmo tempo em que ministros de Estado seriam os responsáveis pelo preenchimento dos ocupantes dos demais cargos DAS, nos níveis 1 a 4. Por fim, em julho de 2005 o governo editou o decreto nº 5.497, que estabelecia que 75% dos cargos DAS de níveis 1 a 3, e 50% dos cargos DAS de nível 4 deveriam ser ocupados exclusivamente por servidores civis. Também ficou estabelecido que ministros terão autonomia para a livre nomeação e exoneração dos níveis 1 e 2 dos cargos DAS, ao passo que

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> De acordo com D'Araújo (2009, p. 20), o decreto nº 4243, editado em maio de 2002, estabelecia que caberia ao chefe da Casa Civil "praticar atos de provimento de cargos de DAS e demais funções gratificadas da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, da Secretaria de Estado de Comunicação de Governo e do Gabinete do Presidente da República, mediante proposta de seus titulares".

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Também caberia à Casa Civil a nomeação dos mesmos cargos DAS para a Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Gabinete Pessoal do Presidente da República, Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República, Assessoria Especial do Presidente da República e porta-voz da Presidência da República (D'ARAÚJO, 2009, p. 21).

os níveis 3 e 4 por eles selecionados deverão passar pelo crivo da Casa Civil da Presidência da República.

#### 1.1.2 Explorando a nomeação política

O Gráfico 1 explora a relação entre tempo e média anual de nomeados para cargos DAS, de todas as origens e níveis de função, entre 1997 e 2011<sup>5</sup>. É possível observar que há uma relação linear entre a média de nomeados e o tempo. Em apenas dois períodos há decréscimo na média de nomeados, coincidindo com os términos dos mandatos do governo FHC (1998-1999 e 2002-2003). É indispensável notar a expansão dos cargos de confiança no primeiro ano de cada governo. Em 1999, no segundo mandato de FHC. Em 2003 e 2007, primeiro e segundo governos Lula. O pico foi em 2011, quando Dilma Rousseff assumiu a Presidência, com uma média de 21.787 nomeados para cargos DAS na administração pública federal.

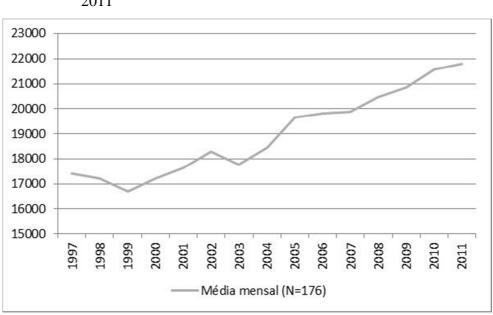


Gráfico 1 – Evolução temporal das nomeações para cargos DAS, 1997 – 2011

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Os dados compreendem Maio/1997 e Dezembro/2011, tal qual está disponível no BEP.

No Gráfico 2 é possível observar a proporção de nomeados para cada nível de função dos cargos DAS. Os dados explicitam uma relação inversa entre a hierarquia dos cargos e sua participação percentual no total de nomeados. Enquanto os cargos do mais alto escalão contêm apenas 0,9% (DAS 6) e 4,1% (DAS 5) da média de nomeados, o cargo de menor expressão decisória na hierarquia dos DAS é aquele com a maior proporção de nomeados, com 35,7%.

DAS<sub>6</sub> DAS5 DAS4 DAS3 DAS<sub>2</sub> DAS1 0 5 10 15 20 25 30 35 40 ■ N=176

Gráfico 2 – Proporção das nomeações para cada nível de função no total dos cargos DAS, 1997 – 2011

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

No período analisado (1997-2001), apenas dois partidos estiveram à frente da Presidência da República: PSDB e PT. Muito tem sido discutido, sobretudo na imprensa e no Congresso nacional, a respeito do uso partidário de cargos de confiança da máquina pública federal. Seria interessante, portanto, destacar nos dados elementos relativos à atuação dos dois partidos no poder executivo.

O Gráfico 3 trata apenas da média mensal de nomeações para cargos DAS enquanto cada partido liderou o governo federal, novamente levando em conta a totalidade de origens (servidores públicos, servidores requisitados, aposentados e nomeados políticos) e níveis de função dos cargos DAS 101 e 102 (1 a 6). Há uma evidente diferença entre as médias de nomeados pelos governos de cada partido, com as administrações petistas nomeando, em média, cerca de 3 mil indivíduos a mais que as administrações peessedebistas. Assim, os dados evidenciam uma expansão da burocracia política durante os governos do PT em direção a mais cargos de livre provimento e exoneração. Vale lembrar que os dados não levam em

conta dois anos da administração do PSDB, ao passo que leva em conta nove anos da gestão petista.

21000 20000 19000 18000 17000 16000 PSDB (N=68) PT (N=108)

Gráfico 3 – Média de nomeações para cargos DAS por partido, 1997 – 2011

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

Entretanto, o debate que se trava tanto na imprensa quanto na cotidiana disputa entre governo e oposição no Congresso, trata da entrada de nomeados políticos (como *outsiders*) nos órgãos ministeriais como um problema a ser solucionado. Isto é, a questão maior, mais do que a expansão dos cargos de confiança, trata-se do perfil do nomeado. Ou seja, o que interessa, de fato, é saber como cada partido alocou servidores públicos e nomeados políticos nos cargos DAS. Vale contrastar, assim, apenas os dois perfis de nomeados a fim de melhor visualizar os padrões de nomeação por partido.

100%
90%
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
PSDB (N=68)
PT (N=108)
■ Servidores públicos
■ Nomeados políticos

Gráfico 4 – % média de servidores públicos e nomeados políticos para cargos DAS por partido, 1997 – 2011

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

Levando em conta a totalidade de servidores públicos e nomeados políticos designados entre 1997 e 2011, o Gráfico 4 revela a porcentagem de cada perfil dentre os cargos DAS nas administrações dos dois partidos. É importante notar como, aqui, há uma mudança de perspectiva. Ainda que, como evidenciado no gráfico anterior, haja uma diferença média de 3 mil cargos de confiança a mais no total dos governos petistas, quando se leva em conta a proporção de cada perfil de nomeado, nota-se um padrão bastante similar. 75,9% dos nomeados pelos governos do PSDB são oriundos do serviço público, ao passo que71,1% dos nomeados pelos governos do PT possuem a mesma origem. Isto é, uma diferença de apenas 4,8% a respeito do uso "técnico" das nomeações por cada partido.

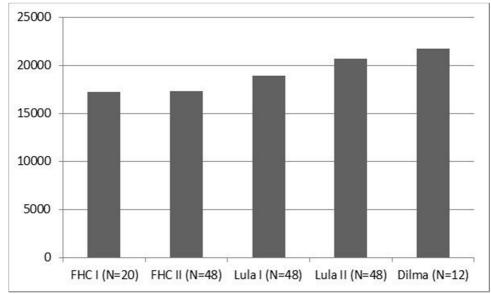


Gráfico 5 – Média de nomeados por governo, 1997 – 2011

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

Desagregar os mesmos dados por mandatos é interessante para que se notem as diferenças entre as administrações dos partidos. O Gráfico 5 revela os mesmos dados do Gráfico 3, porém com médias de nomeações desagregadas para cada governo de FHC e Lula, assim como pelo governo Dilma. Há um progressivo aumento das médias de nomeados no segundo mandato de cada presidente, ainda que mais sensível entre os governos FHC e mais atenuante entre os governos petistas. A mesma tendência se observa no primeiro mandato de Dilma, comparando com o segundo mandato de Lula.

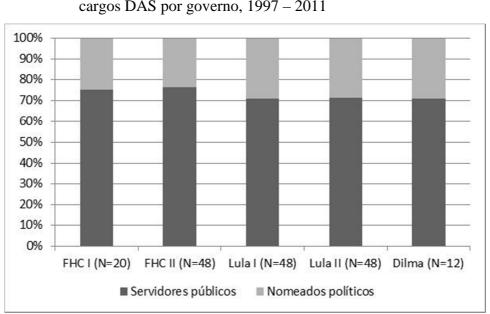


Gráfico 6 – % média de servidores públicos e nomeados políticos para cargos DAS por governo, 1997 – 2011

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

Quando se observa a proporção de nomeados "de dentro" e "de fora" do serviço público em cada governo no Gráfico 6, é possível notar um padrão de nomeações de servidores públicos sempre acima de 70%. Na transição de FHC I para FHC II, um aumento de 75,1% para 76,2%, enquanto que Lula nomeou 70,9% de servidores públicos em seu primeiro mandato, ao passo que 71,3% no segundo. O governo Dilma praticamente manteve, em seus primeiros doze meses, a porcentagem do governo anterior, 71,0% de servidores públicos nomeados.

Uma conclusão possível a partir de uma primeira exploração dos dados é que há diferenças entre os partidos quanto à expansão dos cargos DAS. Entretanto, quando se trata do uso que fazem dos cargos no que tange à nomeação de gestores técnicos para a burocracia política, é visível uma tendência razoavelmente similar. Todos os governos reservam uma importante e similar proporção (no mínimo 70%) para servidores públicos, reservando entre 25% e 30% para indivíduos oriundos de fora do serviço público, nomeados políticos. Para os propósitos do capítulo, é importante observar se, de fato, presidentes fazem uso de sua prerrogativa exclusiva a fim de fazer nomeações políticas. Isto é, se presidentes recrutam com frequência indivíduos de fora do serviço público para cargos DAS 5 e DAS 6, os mais elevados da hierarquia decisória dos cargos de confiança abaixo dos cargos NES.

100% 90% 80% 70% 60% 50% 40% 30% 20% 10% 0% DAS1 DAS<sub>2</sub> DAS3 DAS4 DAS5 DAS<sub>6</sub> ■ Servidores públicos ■ Nomeados políticos

Gráfico 7 – % média de servidores públicos e nomeados políticos para cargos DAS, 1997 – 2011

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

O Gráfico 7 revela o padrão de nomeações de nomeados políticos e servidores públicos para cada nível de função dos cargos DAS. Nele é possível visualizar que a partir do

quarto nível de função, quanto maior é a hierarquia, maior é a proporção de nomeados políticos ocupando postos na administração federal. É interessante notar que dos cargos de uso exclusivo do presidente, constata-se a presença de 44,1% de nomeados políticos em cargos DAS 5 e nada menos que 56% nos DAS 6. Ou seja, em se tratando do topo da estrutura dirigente dos cargos de confiança, presidentes e seus partidos optam por recrutar quadros exógenos ao serviço público. Nomeações políticas, portanto, ocorrem com frequência.

#### 1.2 Como gabinetes ministeriais afetam o controle presidencial da burocracia?

Os dados apresentados na seção anterior mostram que, entre 1997 e 2011, houve uma expansão dos cargos DAS na administração pública federal. Tomada a totalidade dos cargos, incluindo aí todos os níveis de função e perfis, notou-se um aumento na média de nomeados a cada nova administração no poder executivo. Entretanto, quando observadas as porcentagens de servidores públicos e nomeados políticos para os cargos DAS, foi possível concluir que o aumento ao longo do tempo no agregado dos cargos de confiança não se traduziu, necessariamente, num aumento da porcentagem de nomeados políticos na administração federal.

Ainda que guardadas pequenas diferenças entre as gestões, o uso que cada governo fez de seus cargos de confiança foi razoavelmente similar, tanto na nomeação de quadros "técnicos" (servidores públicos) quanto "políticos" (nomeados políticos). Se observadas as porcentagens de cada um desses perfis entre os cargos DAS de exclusiva prerrogativa de nomeação pelo Presidente da República, níveis de função 5 e 6, nota-se uma importante tendência. Todos os presidentes recorreram de maneira sistemática a quadros externos ao serviço público a fim de alocá-los na administração federal. Para o cargo DAS 6, o mais importante da hierarquia dirigente, nada menos que 56% do total de servidores públicos e nomeados políticos foram recrutados de fora da burocracia pública. Isto é, a maioria dos dirigentes do mais alto escalão dos cargos de confiança é ocupada por nomeados políticos.

Presidentes fazem, portanto, uso de seu poder de livre nomeação e exoneração de cargos DAS 5 e 6, sobretudo o último, a fim de recrutar indivíduos sem vínculos com o serviço público para a administração pública federal, isto é, nomeados políticos. O objetivo

deste capítulo é descobrir em que circunstâncias presidentes têm mais incentivos para recorrer a esse mecanismo institucional.

#### 1.2.1 <u>Teorias da nomeação política</u>

Na literatura sobre política americana, o aumento da proporção de nomeados políticos no conjunto da burocracia federal remete a um aumento do grau de "politização" dos órgãos governamentais. Segundo Heclo (1977), o aumento da politização gerava um "governo de estranhos". O ponto era que nomeados possuem dificuldades para o planejamento de políticas públicas, derivadas de incapacidade técnica e pelo curto prazo de suas gestões. Cientes da instabilidade dos nomeados no cargo, servidores teriam pouca disposição para cooperar. Em direção similar, Suleiman (2003) argumenta que a politização deslegitima a burocracia e piora sua capacidade de gerar relevantes bens e serviços.

Por outro lado, Moe (1985, 1989, 1990) e Moe e Wilson (1994, p. 11) argumentam que para entender a decisão da politização, é preciso levar em conta o fato de que presidentes são responsabilizados publicamente por quase todos os aspectos do desempenho de um país. Seja nos resultados da economia ou de questões sociais, ao presidente será sempre atribuído culpa ou mérito. É evidente que tal conexão afetará sua popularidade e seu legado. E aqui os autores fazem um importante ponto, assumido neste capítulo: todos os presidentes estão cientes de sua responsabilidade. Como resposta a isso, buscam edificar uma "capacidade institucional para uma governança efetiva". Disso decorre a busca por um sistema burocrático unificado, coordenado e diretamente centralizado. Almejam, portanto, uma burocracia que possa ser controlada pelo topo.

Lewis (2008, 2009) parte do argumento de Moe para analisar como presidentes usam nomeados políticos para influenciar políticas públicas. No entanto, também defende o argumento de que nomeações políticas também podem satisfazer critérios de patronagem. Ele sustenta que a nomeação por politização é uma estratégia de controle sobre *policies*, quando o que é almejado pelo chefe do Executivo são posições chave no processo decisório. Por outro lado, a nomeação por patronagem visa o controle de pessoas, em busca de premiar indivíduos em troca de suporte político. De acordo com o autor, a nomeação por politização seria derivada de três fatores: 1. maior o conflito de políticas entre o presidente e os funcionários do órgão público, aumentando a expectativa presidencial de que servidores públicos do órgão

estariam pouco dispostos a cooperar; 2. menor capacidade de gestão do órgão, aumentando a necessidade da alocação de quadros diretivos a fim de avançar corretamente a implementação da agenda presidencial e 3. quanto maior for o conflito de políticas entre o presidente e o Congresso, elevando a expectativa presidencial de influências indesejadas do partido majoritário sobre os órgãos burocráticos. Já a nomeação por patronagem deverá ocorrer com maior frequência quanto menor for o conflito de políticas entre o presidente e o órgão público, já que haverá pouco incentivo à politização.

Por outro lado, na literatura sobre política de coalizão não apenas o chefe do Executivo possui a expectativa de ter sua agenda de políticas implementada, mas também os partidos que compõem o gabinete ministerial. Diferentemente do presidencialismo norteamericano, onde o gabinete ministerial é unipartidário, nos parlamentarismos de coalizão europeus cada partido responsável pela política de dada pasta ministerial possui a expectativa de exercer influência sobre o conteúdo e os resultados das políticas implementadas sob sua responsabilidade. Portanto, aqui, não apenas o chefe do Executivo (primeiro-ministro) e os partidos de oposição possuem incentivos para exercer controle sobre *policies*, mas também os parceiros da coalizão (STROM, 1990; LAVER; SCHOFIELD, 1990; LAVER; SHEPSLE, 1994).

Martin e Vanberg (2004) analisam o papel central do Legislativo ao permitir que parceiros da coalizão confrontem problemas de agência decorrentes da formulação compartilhada de políticas públicas em gabinetes parlamentaristas. A expectativa dos autores é que partidos recorrerão com maior frequência ao escrutínio parlamentar de propostas enviadas por ministros "hostis". Com isso, minimizam os riscos de ministros individuais imprimirem, na formulação das políticas, suas preferências partidárias em detrimento dos interesses coletivos do gabinete.

Em raciocínio similar, Carroll e Cox (2012) analisam o papel das comissões parlamentares para o monitoramento sobre os parceiros da coalizão em democracias parlamentaristas. O ponto dos autores é que partidos que compõem coalizões multipartidárias tendem a gerenciar a delegação para ministros do gabinete "fazendo sombra" sobre eles por meio do controle de comissões. O argumento dos autores é que ao controlar uma comissão responsável pela política do ministério cujo ministro é hostil politicamente, minimizarão os riscos do oportunismo ministerial na gestão das políticas.

Além do escrutínio parlamentar e do controle das comissões, uma das mais poderosas estratégias de monitoramento dos parceiros da coalizão é a nomeação política. Entretanto, diferentemente do que ocorre no presidencialismo, a politização no parlamentarismo não

ocorre ao nível da burocracia, mas do próprio ministério. Aqui, é a figura do ministro júnior que é utilizada por partidos de coalizões parlamentaristas a fim de monitorar ministros de gabinete.

Thies (2001, p. 580) analisa a nomeação de ministros juniores como estratégia partidária de monitoramento dos parceiros da coalizão. O argumento central do autor é que ao delegar para ministros a responsabilidade da implementação de determinada plataforma de políticas, o chefe do executivo tem duas opções. A primeira é abdicar do controle sobre as políticas e esperar o melhor de cada ministro, havendo aquilo que Laver e Shepsle (1994) chamam de "governo ministerial". Esse tipo de governo deverá ocorrer quando partidos formam uma coalizão com o entendimento de que a orientação política de cada ministério corresponderá às preferências do partido responsável por ele. Assim, cada ministro atua, de certo modo, na condição de "ditador" daquela jurisdição, possuindo um poder exclusivo de propor políticas na área. A segunda solução seria gerenciar a delegação por meio do emprego, por parte do partido que lidera a coalizão ou de um dos parceiros, de um ou mais "mecanismos de controle".

Thies (2001) sugere que por meio da nomeação de um ministro júnior pertencente a um partido diferente do partido do ministro, podem "manter seus parceiros em conta". Assim, assume que quando ministros juniores não são filiados ao partido do ministro, há gerenciamento da delegação. De acordo com o autor, a probabilidade do monitoramento dos partidos da coalizão sobre ministros do gabinete por meio de nomeações de ministros juniores será maior quando 1. existir poucos mecanismos institucionais de controle, aumentando o poder da nomeação como mecanismo possível de monitoramento, 2. quanto maior for a saliência do ministério, aumentando a importância do monitoramento em termos de *policies*, 3. quanto maior for o extremismo das preferências de um ministro, elevando a necessidade de monitorar um ministro "hostil" e 4. em contextos de maior incerteza.

#### 1.2.2 Nomeação política no presidencialismo de coalizão

Como pensar a politização como estratégia de chefes de Executivo em um sistema que conjuga presidencialismo com gabinetes de coalizão? Na literatura sobre política brasileira, há evidências de que presidentes têm formado com frequência gabinetes de coalizão desde a configuração institucional estabelecida pela Constituição de 1988. Como solução ao status

minoritário de seu partido num Congresso fragmentado, presidentes formam coalizões majoritárias a fim de gerar condições propícias de governabilidade e sucesso legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; AMORIM NETO, 2006; SANTOS, 2003). No entanto, ao formar coalizões ministeriais, presidentes enfrentam um duplo problema de delegação. Por um lado, correm o risco da não cooperação de servidores públicos. Por outro, correm o risco do oportunismo ministerial, onde ministros podem influenciar de modo indesejado a implementação das políticas. Aqui, a politização pode ser uma importante estratégia presidencial de monitoramento sobre o serviço público e o oportunismo ministerial.

Geddes (1994) analisou o fenômeno da politização no Brasil e em perspectiva comparada na América Latina. A meta da autora era investigar em que circunstâncias presidentes optariam pela politização da burocracia governamental em detrimento do fortalecimento da competência dos órgãos estatais. O argumento central do trabalho é que presidentes optarão pela politização, em detrimento da nomeação de quadros técnicos, quanto maior for a competição política dentro de seus partidos e entre partidos da coalizão, ou quanto maior o contexto de instabilidade democrática.

Schneider (1994), por outro lado, analisou como as nomeados políticos no alto escalão de órgãos da burocracia federal brasileira auxiliaram o processo de industrialização do país. De acordo com o autor, a elevada mobilidade dos burocratas do alto escalão (dentre órgãos governamentais e de fora para dentro do serviço público), as distintas trajetórias de carreira (com distintos *backgrounds*) e os diferentes critérios de nomeação (política, militar, técnica e técnica política) são os fatores que explicariam o êxito da industrialização estatal brasileira no período do pós-guerra.

A politização é analisada no trabalho de Nunes (1997) em uma das quatro gramáticas políticas do Brasil: o insulamento burocrático. Clientelismo, corporativismo, e universalismo de procedimentos compõem o que o autor caracteriza como os demais padrões que regulam as relações entre Estado e sociedade no Brasil. O insulamento burocrático é discutido pelo autor como a forma por meio da qual as elites burocráticas modernizantes e empresariais promoviam o desenvolvimento. A análise do autor é que entre 1930 e 1960, a política de modernização e desenvolvimento ficava a cargo da instituição do insulamento burocrático. Era por meio dela que tecnoburocratas estatais se protegiam da influência política em algumas agências de governo.

Mais recentemente, a politização foi analisada por Loureiro e Abrucio (1999) em trabalho sobre as nomeações para o alto escalão dos órgãos do Ministério da Fazenda durante o primeiro governo FHC. Levando em conta ocupantes de cargos DAS 4, 5 e 6 nas secretarias

do ministério, observaram que mesmo numa instituição considerada imune às interferências políticas, atores políticos fizeram uso dos mais variados critérios de recrutamento. Em direção similar, Pacheco (2002) avalia a evolução recente das nomeações para cargos DAS na administração pública federal, demonstrando a existência de diferentes origens dos nomeados para os cargos ao longo do tempo.

A análise das nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil foi realizada por Olivieri (2007). Partindo da análise de redes, discutiu aspectos importantes da *accountability* governamental. Por sua vez, D'Araujo (2009) realizou um esforço inaugural de análise descritiva dos quadros dirigentes da burocracia federal brasileira durante o primeiro e o segundo governo Lula. Seu trabalho discute cinco pontos específicos: 1. as regras de nomeação para os cargos de DAS e de Natureza Especial (NES), 2. o perfil dos ocupantes dos cargos de DAS 5 e 6 e NES durante os governos Lula, 3. o grau de sindicalização de seus dirigentes burocráticos, 4. os vínculos profissionais de seus burocratas e 5. o perfil dos ministros da nova República, do governo Sarney ao governo Lula.

Praça, Freitas e Hoepers (2011) analisam as nomeações para cargos de confiança (DAS e NES) em função da barganha interpartidária na coalizão de governo, entre 2007 e 2010. Utilizando dados relativos aos nomeados para ministérios e dentre órgãos ministeriais, os autores argumentam que a partir da filiação partidária dos nomeados é possível inferir o grau de patronagem da distribuição dos cargos para parceiros da coalizão governamental. Constatam que 86,3% do universo de ocupantes de cargos DAS, bem como 81,4% dos nomeados para os níveis 4, 5 e 6 dos mesmos cargos e 66,9% dos ocupantes de nível 6 dos DAS mais os secretários executivos (NES) não são filiados a partidos políticos. Com isso, sugerem que nomeações não devem ser entendidas apenas como estratégia de patronagem, mas também como estratégia de controle do *policymaking* governamental.

Em trabalho posterior, Praça e Batista (2012) analisam as nomeações de secretáriosexecutivos para ministérios como estratégia presidencial de monitoramento dos parceiros da coalizão em função da variação da dispersão ideológica dos gabinetes, entre 1995 e 2010. Partindo da teoria de Thies (2001), os autores argumentam que presidentes deverão nomear secretários-executivos filiados a partidos distintos do partido de ministro ou sem filiação partidária como estratégia de monitoramento, tal como ocorreria com os ministros juniores nos parlamentarismos de coalizão.

Apesar dos avanços da literatura, ainda permanece inédita uma pesquisa que avalie os efeitos dos gabinetes ministeriais sobre as nomeações políticas a partir de um modelo lógico em que presidentes, servidores públicos, nomeados políticos e ministros interagem numa

cadeia de delegação. Neste trabalho, assumo a premissa de que presidentes são atores racionais em busca da maximização de influência sobre o comportamento da burocracia (MOE, 1989, 1990; MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987, 1989; HUBER; SHIPAN; PFAHLER, 2001; EPSTEIN; O'HALLORAN, 1999). O argumento é que, no presidencialismo de coalizão, presidentes adotam a nomeação política para o alto escalão da burocracia como estratégia de garantia da governança efetiva. Entretanto, diferentemente do que ocorre no presidencialismo de partido unitário, a presença do nomeado político não possui a única função de coordenar, unificar e centralizar a burocracia governamental. O nomeado é, também, um mecanismo de monitoramento sobre os partidos do gabinete ministerial, similar às estratégias de monitoramento entre os parceiros de gabinete em parlamentarismos multipartidários.

# 1.2.3 <u>Um modelo de delegação</u>

O propósito do capítulo é avaliar que circunstâncias elevam os incentivos presidenciais para fazer nomeações políticas. Para tanto, é necessário entender por que presidentes possuem a expectativa de que, por meio de nomeações políticas, podem exercer controle sobre a burocracia pública e fazer da delegação da implementação de políticas públicas um sucesso.

A delegação deve ser entendida como o "fundamento da democracia". De acordo com Lupia e McCubbins (1998), em todas as democracias modernas pessoas elegem outras para representá-las. Assembleias legislativas, Executivos, comissões, juízes e júris são "empoderados" por cidadãos para que tomem decisões coletivas em seus nomes. No Brasil, um Presidente da República empodera servidores públicos para que, sob a gestão de um ministro, sejam os atores responsáveis pela implementação da agenda de políticas públicas do governo federal.

Se o ponto de partida para a análise da delegação presidencial é um modelo básico, pelo menos dois atores são requeridos: o principal e o agente. O principal seria o presidente, que possui poder inicial de tomar certas decisões. O agente seria o servidor público, a quem o principal delega a autoridade decisória na implementação de políticas. Na dinâmica básica da delegação, explicam Lupia e McCubbins (1998, p. 80-81), presume-se que os dois atores possuem informação sobre o jogo e todos os aspectos da interação são de conhecimento em

comum. Desse modo, o servidor, como agente, propõe ao presidente, principal, uma alternativa (x) a uma política preexistente, o status quo (sq). O principal pode aceitar a proposta, escolhendo x, ou rejeitá-la, mantendo o status quo. Mantido o status quo, o resultado ou a política adotada continuará sendo a mesma. No entanto, o principal não tem certeza se a proposta do agente é melhor ou pior do que o status quo, permanecendo ignorante quanto ao melhor resultado. Até aqui, a delegação teria sido um fracasso.

Das três possíveis alternativas à ignorância que estariam à disposição do principal, nenhuma seria conveniente o suficiente. A primeira seria o monitoramento direto das atividades do agente, onde o principal reúne informações por conta própria. Como afirmam Lupia e McCubbins (1998, p. 81), o monitoramento direto é caro e exige aprendizado a respeito da atividade realizada pelo agente. Sendo um presidente o principal, monitorar diretamente a atividade de servidores é algo improvável, dado o tamanho do governo e as múltiplas responsabilidades do chefe do Executivo.

A segunda possibilidade seria obter o relato dos próprios agentes a respeito de suas atividades. Como argumentam os autores, o inconveniente de confiar no relato do próprio agente é que o mesmo pode ser relutante em revelar o que sabe ou tudo o que sabe. Se um agente e um principal têm conflitos de interesse, o agente não tem qualquer incentivo para compartilhar sua expertise com o principal. Servidores públicos, como agentes, já ocupavam cargos na burocracia pública antes mesmo da chegada do presidente. Muitas vezes possuem identidades políticas próprias, ligadas a outros partidos. Por possuírem expertise sobre as políticas públicas, têm incentivos para seguir suas próprias orientações. Portanto, confiar no relato de um servidor seria uma alternativa improvável do ponto de vista do presidente.

A terceira alternativa à ignorância seria ouvir o testemunho de terceiros sobre as ações dos agentes. Os autores afirmam que confiar no testemunho de terceiros seria uma alternativa ao monitoramento direto e à obtenção do relato dos agentes, caso não houvesse a possibilidade de terceiros e principais também ter conflitos de interesse. Como argumentam Lupia e McCubbins (1998, p. 82), confiar no testemunho de terceiros para adquirir conhecimento é, em si próprio, um ato de delegação. Na cadeia de delegação do Poder Executivo, o ministro responsável pela política de dada jurisdição seria o terceiro ator que poderia testemunhar a respeito dos servidores. No entanto, ministros podem possuir conflitos de interesses com o presidente. Eles podem estar diretamente interessados tanto no conteúdo quanto nos resultados da política de sua pasta. Possuem sua própria agenda política e almejam as consequências eleitorais de sua gestão à frente do ministério. Portanto, esta também seria uma alternativa inviável à ignorância presidencial.

Assim, a partir de um modelo básico de delegação, seria de se esperar que a delegação presidencial para burocracias públicas fosse um fracasso. Entretanto, para entender melhor a dinâmica de delegação presidencial, é necessário combinar o modelo principal-agente básico com explicações baseadas na persuasão política. É o que faz a teoria da comunicação estratégica de Lupia e McCubbins (1998, 2000).

No novo modelo de delegação proposto pelos autores, um "orador" (speaker) é incluído na interação. Com isso, o modelo de delegação passa a requer três atores centrais: principal, agente e orador. Para os fins do capítulo, o principal seria o presidente, o agente seria o servidor público e, por fim, o orador seria o nomeado político, recrutado de fora do serviço público pelo presidente para ocupar um cargo de confiança (DAS 5 e 6). O ministro seria um terceiro ator que ocupa uma posição privilegiada no processo decisório em que atuam os servidores. No modelo, o servidor, como agente, pode propor uma alternativa x entre 0 e 1, em detrimento da comumente conhecida política de status quo sq entre 0 e 1. A alternativa x pode ser análoga a uma proposta formal de um agente para mudar o formato de uma política pública particular, por exemplo. O presidente, principal, pode aceitar ou rejeitar a proposta do agente preferindo o status quo. O nomeado político, como orador, procura influenciar a escolha do presidente enviando um sinal para ele sobre a proposta do servidor. No sinal enviado pelo nomeado, será levada em conta a possível influência indesejada do ministro sobre a proposta formulada pelo servidor. A escolha do presidente afetará o bemestar de todos os participantes da interação. Como no modelo básico de delegação, todos os elementos do modelo de delegação acima são de conhecimento em comum.

O modelo possui cinco pressupostos básicos. De acordo com Lupia e McCubbins (1998, p. 83-84), o primeiro é que agente, orador e principal são atores orientados para metas. Cada um tem um ponto ideal entre 0 e 1 e uma função de utilidade com um único pico. Cada jogador prefere que o principal escolha a alternativa x ou o sq que seja mais próximo de seu ponto ideal. O segundo pressuposto é que o principal é incerto sobre qual a melhor alternativa. Os autores assumem que o principal tem crenças quanto a x ou sq ser mais próximo de seu ponto ideal, mas não pode saber. Especificamente, o principal conhece a posição do sq e seu próprio ponto ideal, p. Contudo, o principal é incerto sobre a posição de x. O terceiro pressuposto é que o orador pode mentir. O orador pode fazer uma das duas declarações para o principal: "a proposta do agente é melhor para você do que o status quo" e "a proposta do agente é pior para você do que o status quo" e "a proposta do verdadeira.

O quarto pressuposto é que o jogo possui uma sequência de quatro etapas: 1. cada jogador possui um conhecimento em comum. 2. O agente pode propor uma única alternativa, x, em detrimento do status quo. Entretanto, propor custa caro. Para fazer uma proposta, o agente deve pagar um custo exogenamente determinado,  $C \ge 0$ . Se o agente não arcar com C, então o jogo termina e o *payoff* de cada jogador é determinado pela distância entre sq e o ponto ideal do jogador. Se o agente arca com C, então ele propõe x e o jogo continua. 3. O orador faz sua declaração. 4. O jogo termina. O *payoff* de cada jogador é determinado pela distância entre a alternativa escolhida pelo principal (seja x ou sq) e o ponto ideal de cada jogador. O *payoff* do agente é subtraído por C uma vez que ele faz uma proposta.

Por fim, o quinto pressuposto é que o orador pode ou não ser persuasivo. Quando o orador é persuasivo, o principal acredita em seu sinal e pode ser capaz de aprender o que necessita saber sobre a proposta do agente. Quando o orador não é persuasivo, o principal ignora o sinal. Neste caso, o modelo proposto é equivalente a um modelo de delegação sem um orador. Lupia e McCubbins (1998, p. 85) argumentam que, subjacente a essa definição do tipo de orador, estão as condições para a persuasão: 1. a relação percebida entre os interesses do principal e do orador, 2. a percepção do principal com relação ao conhecimento do orador, 3. as sanções às declarações falsas, 4. a verificação e 5. os esforços custosos observáveis.

Com relação aos dois primeiros pontos, é importante para o principal perceber que o orador possui interesses em comum com ele, algo que se obtém com tempo e experiência. O principal também deve perceber se o orador realmente possui o conhecimento que ele necessita para poder avaliar as propostas de um agente. É de se supor que na dinâmica de delegação presidencial no Brasil, ambas as condições são satisfeitas. O presidente brasileiro tem total autonomia para recrutar livremente quadros de sua inteira confiança para posições de chefia (DAS 5 e 6) na administração pública. Contando com o auxílio de um *staff* qualificado da Casa Civil na escolha dos melhores nomes, é de se supor não apenas que presidente e nomeado possuam os mesmos interesses, como também que o presidente saiba que foram recrutados nomeados com conhecimento.

Segundo Lupia e McCubbins, a necessidade das duas condições anteriores para que o nomeado seja persuasivo é reduzida pelo impacto das três condições seguintes: sanções às declarações falsas, verificação e esforços custosos observáveis. As sanções consistem nos custos com os quais o orador deve arcar quando mente. A motivação dos autores em enfatizar tais sanções são as multas explícitas aplicadas a pessoas que mentem e as perdas em reputações valorizadas pela honestidade, que acontecem quando indivíduos são apanhados fazendo declarações falsas. Tais punições facilitam a persuasão quando elas determinam ao

principal uma razão para acreditar que pode distinguir oradores que fazem declarações confiáveis daqueles que não o fazem. As sanções desempenham esse papel ao reduzir o benefício esperado do orador ao mentir. No presidencialismo brasileiro, essa condição é satisfeita pela instituição da livre exoneração dos cargos DAS. Um nomeado político não possui qualquer vínculo com o serviço público. Caso o presidente identifique que um nomeado mente ao enviar um sinal, pode exonera-lo livremente, implicando na saída imediata do governo. Nomeados políticos possuem, portanto, incentivos para enviar sinais verdadeiros sobre as propostas dos servidores.

Já a verificação ocorre quando, após a fala do orador e antes da escolha do principal, o mesmo aprende sobre a veracidade das declarações do orador. Os autores argumentam que a verificação trabalha introduzindo a ameaça de que o principal pode discernir sinais verdadeiros de sinais falsos. Aqui, a qualificação do *staff* da Casa Civil, órgão central da coordenação presidencial das nomeações políticas, faz com que a verificação possa ser satisfeita. Ao avaliar cada sinal do nomeado, presidentes possuem suporte necessário para poder aprender sobre a veracidade das declarações, introduzindo a ameaça de poderem discernir a respeito de sinais falsos ou verdadeiros.

Por fim, esforços custosos observáveis são os custos com os quais o orador deve arcar para dizer certas coisas. Intuitivamente, ressaltam Lupia e McCubbins (2000, p. 57-59), este é um custo para quase todas as tarefas cognitivas e falar não é exceção. A lógica sublinhando esse efeito segue estritamente o velho ditado de que "ações dizem mais do que palavras". Quando um orador assume uma ação custosa, observável, ele revela algo para outras pessoas sobre a intensidade de suas preferências. Satisfeitas as condições acima, como foi demonstrado que é de se esperar, nomeados políticos têm incentivos para assumir certos esforços. Na direção de órgãos ministeriais, é da própria função o dever de arcar com o custo de alinhar o órgão à orientação presidencial e denunciar o comportamento indesejado de servidores ou de ministros, enquanto terceiros atores da interação. Portanto, será um esforço visível aos olhos de um presidente.

Portanto, é possível assumir o pressuposto de que nomeados políticos são atores persuasivos na delegação presidencial. Isso faz com que seja possível analisar delegação presidencial a partir da interação proposta pela teoria da comunicação estratégica. Resta saber se o arcabouço institucional do presidencialismo brasileiro gera as condições para que presidentes tenham a expectativa de que, por meio de nomeados políticos, podem exercer controle sobre a burocracia pública.

Lupia e McCubbins argumentam que existem duas condições necessárias ou suficientes para o sucesso da delegação: a condição de conhecimento e a condição de incentivo. A primeira condição é satisfeita somente se o presidente (principal) pode inferir corretamente se a proposta do servidor (agente) é melhor ou pior para ele do que o status quo.

Na condição de incentivo, o agente tem um incentivo para fazer uma proposta que seja melhor do que o status quo para o presidente. Ela é satisfeita se servidor e presidente têm interesses em comum ou se forças externas motivam o servidor a propor uma alternativa que seja melhor do que o status quo, tanto para ele quanto para o presidente.

No Teorema 1 do modelo de Lupia e McCubbins (1998, p. 85), se tanto a condição de conhecimento quanto a de incentivo são satisfeitas, a delegação é bem-sucedida. Se nenhuma condição é satisfeita, a delegação falha. Quanto ao primeiro ponto, o argumento é que se as duas condições são satisfeitas, o servidor fará uma proposta que melhora o bem-estar do presidente, que saberá o bastante para aceitá-la. Neste caso, o resultado da delegação é melhor para o presidente do que status quo, o que faz da delegação um sucesso. Quando nenhuma condição é satisfeita, o presidente não pode tornar o servidor responsivo em suas ações e o mesmo não tem incentivos para aumentar o bem-estar do presidente, tornando a delegação um fraçasso.

Se apenas uma das duas condições é satisfeita, o pior que pode acontecer, na perspectiva do presidente, é a retenção do status quo. Se apenas a condição de conhecimento é satisfeita, o presidente sabe o suficiente sobre a proposta do servidor, podendo rejeitar alguma proposta que reduza seu bem-estar e reter o status quo. Se apenas a condição de incentivo é satisfeita, o servidor fará uma proposta que aumenta o bem-estar do presidente, que poderá rejeitar a proposta, recebendo o status quo, ou aceitá-la, fazendo da delegação um sucesso (Lupia e McCubbins, 1998, p. 85-86).

O Teorema 2 do modelo dos autores estabelece que a condição de conhecimento é satisfeita somente se: 1. o conhecimento prévio do principal é suficiente para ele distinguir propostas que são melhores ou piores do que o status quo, ou 2. o principal pode aprender o suficiente para fazer as mesmas distinções. Quando o principal inicialmente não tem conhecimento, as condições para a persuasão são necessárias para a satisfação da condição de conhecimento.

É possível afirmar que a condição de conhecimento pode ser satisfeita no presidencialismo de coalizão. Assumindo que presidentes não possuem conhecimento prévio, é de se esperar que podem aprender o que necessitam para poder distinguir se x é melhor ou pior do que o status quo a partir dos sinais enviados pelo nomeado político. Como foi

demonstrado, nomeados políticos, como oradores, são atores persuasivos por preencherem as condições para a persuasão: presidentes sabem que não possuem conflito de interesses, sabem que eles possuem conhecimento, nomeados têm incentivos institucionais para não mentir ou omitir, sabem que seus sinais poderão ser verificados antes da decisão presidencial e arcarão com esforços custosos observáveis.

Já o Teorema 3 do modelo de Lupia e McCubbins, estabelece que a condição de incentivo é satisfeita somente se 1. o ponto ideal do principal é mais próximo ao ponto ideal do agente do que o status quo, e o agente ganha mais arcando com C se o principal escolhe sua proposta em vez do status quo, ou 2. a condição de conhecimento é satisfeita e existe um ponto que tanto o principal quanto o agente (após pagar C) preferirão em detrimento do status quo (se o principal inicialmente não possui o conhecimento, então as condições para persuasão são a chave para a satisfação da condição de conhecimento).

É possível afirmar que o arcabouço institucional do presidencialismo de coalizão também satisfaz a condição de incentivo. Assumindo a impossibilidade de saber a proximidade dos pontos ideais de presidentes e servidores, vejamos o segundo ponto da condição. Já sabemos que a condição de conhecimento é satisfeita. Meu argumento é que a existência de um ponto que tanto o presidente quanto o servidor preferirão em detrimento do sq após a proposta do servidor, está condicionada à capacidade presidencial de premiar servidores que cooperam. Dado que as condições para a persuasão são satisfeitas, presidentes saberão distinguir, com o auxílio dos sinais enviados pelos nomeados, se a proposta do servidor é melhor ou pior do que o status quo. O ponto é que servidores sabem disso. Mais do que isso, sabem também da existência de uma poderosa moeda de troca em mãos de presidentes, que é seu poder de fazer nomeações para cargos diretivos (DAS 5 e 6) da burocracia. Cooperar com o presidente pode implicar em um prêmio não apenas salarial, como também de status e poder em uma posição de influência sobre as políticas públicas. Assim, a expectativa presidencial é que servidores cooperem, fazendo da delegação um sucesso.

## 1.2.4 Hipóteses

Como a composição de gabinetes pode afetar a expectativa presidencial de fracasso da delegação, elevando seus incentivos para recorrer a nomeados políticos a fim de obter

controle sobre a burocracia pública? A resposta central defendida neste capítulo é que presidentes maximizarão nomeações políticas quanto maior for o conflito de políticas da coalizão. O ponto crucial, aqui, é que o recurso presidencial à nomeação política será, fundamentalmente, uma função de sua expectativa quanto à provável influência indesejada do ministro sobre o comportamento do servidor público. Ministros com distintas plataformas de políticas deverão fazer uso da posição privilegiada que ocupam para influenciar individualmente o comportamento de servidores públicos na implementação das políticas ministeriais. Na dinâmica da delegação, portanto, ministros são terceiros atores com os quais presidentes podem ter conflitos de interesses e que estão diretamente interessados no comportamento de servidores públicos.. Assim, em contextos de coalizões mais heterogêneas, é de se esperar que presidentes recorram com maior frequência a nomeados políticos, como oradores da delegação. Por meio de nomeados, monitoram a burocracia pública e o oportunismo ministerial, incentivando a cooperação de servidores públicos e gerando condições favoráveis ao sucesso da delegação.

Serão testadas quatro hipóteses relativas ao efeito do grau de heterogeneidade da coalizão sobre os incentivos presidenciais às nomeações políticas. Nomeações políticas deverão variar em função 1. da dispersão ideológica do gabinete, 2. do grau de partidarização do gabinete, 3. do extremismo ideológico do partido do presidente e 4. da fracionalização partidária do gabinete. As nomeações também serão analisadas em função de fatores que também podem afetar sua variação, como 5. a rotatividade do gabinete, 6. a alternância intrapartidária e 7. a alternância interpartidária na chefia da Presidência da República, 8. o mensalão, 9. o primeiro ano de governo, 10. o terceiro ano de governo e 11. as nomeações políticas ministeriais.

## Dispersão ideológica do gabinete

Maior dispersão ideológica do gabinete implica em maior conflito de políticas da coalizão, pois indica que os dois extremos do gabinete estão mais distantes ideologicamente. presidente, como principal, possuirá a expectativa de que maior distância ideológica do gabinete implicará em maior conflito de interesses entre partidos da coalizão. Com isso, maiores serão as distintas influências indesejadas de ministros, como terceiros, sobre o comportamento de servidores públicos, como agentes. Com isso, menos confiáveis serão os ministros e maiores serão as chances de que as alternativas propostas pelos servidores piorem o bem estar presidencial. Portanto, nomeados políticos, como oradores, deverão ser recrutados

com maior frequência em contextos de coalizões mais dispersas ideologicamente. Por meio deles, presidentes são capazes avaliar os efeitos do comportamento de servidores sobre seu bem estar, fazendo da delegação um sucesso.

A hipótese possui o mesmo sentido da explicação sobre nomeações de secretáriosexecutivos nos parlamentarismos de gabinetes de coalizão europeu. Secretários-executivos serão nomeados com maior frequência quanto maior for o conflito de políticas entre partidos da coalizão (THIES, 2001), como estratégia de monitoramento entre parceiros da coalizão.

**H1**: Quanto maior é a dispersão ideológica do gabinete, maior a porcentagem de nomeados políticos em cargos DAS 5 e 6.

# Partidarização do gabinete

Em sentido similar, o grau de partidarização do gabinete implica em maior conflito de políticas ao indicar maior proporção de ministérios sob o comando de partidos políticos. Gabinetes mais partidarizados representam maior organicidade entre Executivo e Legislativo. Partidos políticos no gabinete ministerial implicam em plataformas de políticas legislativas representadas no governo. Assim, se um gabinete é mais partidarizado, maiores serão as chances de conflitos de interesses entre parceiros da coalizão. Com isso, maiores os incentivos ao comportamento oportunista ministerial e, consequentemente, maior a chance de que a delegação presidencial para o serviço público resulte em piora do bem estar presidencial. Nomeados políticos, portanto, seria a alternativa presidencial a fim de assegurar sua capacidade de avaliar se o comportamento de agentes piora ou melhora seu bem estar.

A hipótese possui o mesmo sentido da explicação de Geddes (1994) para os incentivos presidenciais à politização dos postos do alto escalão da burocracia. De acordo com a autora, a demanda pela governabilidade gera a construção de gabinetes assentados em bases partidárias. O enfraquecimento do poder presidencial no gabinete elevaria seus incentivos à politização.

**H2**: Quanto maior a partidarização do gabinete ministerial, maior a porcentagem de nomeados políticos para cargos DAS 5 e 6.

Extremismo ideológico do partido do presidente

O extremismo ideológico do partido do presidente implica em conflito de políticas na coalizão governamental. Diferentemente das hipóteses anteriores, indica mais precisamente o conflito de políticas entre o partido do presidente e os partidos da coalizão ministerial. Se o partido do presidente é ideologicamente distante do partido ou posição mediana dos partidos da coalizão, mais provável será o oportunismo ministerial. Com isso, maior será a expectativa presidencial de que o comportamento de servidores públicos pode piorar seu bem estar. Assim, nomeará com maior frequência indivíduos de confiança a fim de elevar sua capacidade de gerenciar a delegação.

A hipótese deriva das explicações sobre as nomeações presidenciais para o alto escalão da burocracia no presidencialismo de gabinete unipartidário dos Estados Unidos. Ali, nomeações políticas tendem a crescer quanto maior o conflito de políticas entre o partido do presidente e o partido de oposição, a fim de limitar a influência indesejada da oposição sobre a burocracia pública (LEWIS, 2008).

**H3:** Quanto maior o extremismo presidencial, maior será a porcentagem de nomeados políticos para cargos DAS 5 e 6.

# Fracionalização partidária do gabinete

A fracionalização partidária do gabinete implica em conflito de políticas na coalizão ministerial. Diferente do grau de partidarização, a fracionalização indica o quão fracionado em termos partidários é um gabinete. Isto é, um gabinete partidarizado terá maior conflito quanto maior for a probabilidade de que dois ministros, tomados ao acaso, pertençam a partidos diferentes. A diversidade de plataformas políticas no gabinete aumentará as chances de oportunismo ministerial, potencializando as chances de que a delegação presidencial resulte em fracasso. Assim, quanto maior a fracionalização partidária de um gabinete, maiores serão os incentivos presidenciais à nomeação política.

O argumento, novamente, parte da teoria de Geddes (1994) quanto à relação entre a demanda por governabilidade e a politização da burocracia.

**H4**: Quanto maior é a fracionalização partidária do gabinete, maior a porcentagem de nomeados políticos em cargos DAS 5 e 6.

## Rotatividade ministerial

A rotatividade do gabinete indica a redução do oportunismo ministerial. Se num gabinete há uma alta frequência de mudanças na chefia das pastas ministeriais, menores serão as chances de ministros desenvolverem suas reputações à frente dos ministérios. Com isso, menores as chances de influenciarem de modo indesejado o comportamento da burocracia pública. Com isso, nomeações políticas serão menos frequentes, dado que a expectativa presidencial de que o comportamento dos servidores, como agentes, venha a piorar seu bem estar será menor.

**H5**: Quanto maior a rotatividade do gabinete, menor a presença de nomeados políticos em cargos DAS 5 e 6.

## Alternância intrapartidária

A alternância intrapartidária deverá reduzir os incentivos presidenciais à nomeação política. Ao entrar num governo com uma burocracia já politizada pelo seu partido, presidentes já iniciam o mandato com a expectativa de que serão capazes de distinguir quando propostas de seus agentes melhoram ou pioram seu bem estar. Assim, menos frequentes deverão ser as nomeações políticas.

**H6**: A alternância intrapartidária na Presidência tende a diminuir a porcentagem de nomeados políticos em cargos DAS 5 e 6.

## Alternância interpartidária

Por outro lado, a alternância interpartidária deverá ter efeito oposto sobre as nomeações. Ao entrar num governo politizado pelo partido do presidente anterior, a expectativa do presidente será que nomeações políticas serão necessárias para o sucesso da delegação. Assim, a entrada do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo após dois mandatos do PSDB deverá aumentar as porcentagens de nomeados políticos em cargos DAS 5 e 6.

**H7**: A alternância interpartidária de poder na Presidência tende a aumentar a porcentagem de nomeados políticos em cargos DAS 5 e 6.

#### Mensalão

Um escândalo de corrupção envolvendo nomeados políticos com relevante repercussão na opinião pública também deverá impactar as porcentagens de nomeados políticos. Após a denúncia de corrupção deflagrada em maio de 2005, enorme pressão foi feita no sentido de diminuir o recrutamento de indivíduos sem vínculos com o serviço público para cargos de confiança da administração pública federal. Portanto, é de se esperar que em função dos maiores custos da nomeação política após o escândalo conhecido como "mensalão", presidentes tenham recorrido com menor frequência à estratégia de controle.

**H8**: No período após a denúncia do mensalão, a porcentagem de nomeados políticos em cargos DAS 5 e 6 tende a diminuir.

## Primeiro ano de governo

Durante o primeiro ano de governo, é de se esperar que presidentes reconfigurem a burocracia política do governo. Dado que presidentes anteriores recrutaram seus próprios quadros de confiança a fim de gerenciar a delegação para a burocracia pública, novos presidentes tenderão a fazer o mesmo no início de seus mandatos.

**H9**: Durante o primeiro ano de governo serão maiores as porcentagens de nomeados políticos em cargos DAS 5 e 6.

## Terceiro ano de governo

Ao mesmo tempo, em busca dos efeitos que a implementação de políticas públicas pode gerar no curto prazo, presidentes deverão reforçar a gerência da delegação antes do fim do mandato. Para que possam receber os benefícios de políticas implementadas de acordo com suas preferências, é de se esperar que presidentes nomeiem politicamente com mais frequência no terceiro ano de governo.

**H10**: Durante o terceiro ano de governo serão maiores as porcentagens de nomeados políticos em cargos DAS 5 e 6.

# Nomeações políticas ministeriais

Por fim, nomeações ministeriais para um cargo do alto escalão da burocracia, DAS 4, também deverão incidir sobre as nomeações presidenciais. Dado que ministros possuem a prerrogativa de recrutar indivíduos de fora do serviço público para ocupar o cargo DAS 4, quanto maior a presença de seus nomeados políticos, maior é a influência que poderão exercer sobre o comportamento de servidores públicos. Nesse contexto, maior será a expectativa presidencial de que a delegação para servidores resultará na piora de seu bem estar. Portanto, é de se esperar que quanto maior é a porcentagem de nomeados políticos em cargos DAS 4, maior será a presença de nomeados políticos em cargos DAS 5 e 6.

**H11:** O aumento da porcentagem de nomeados políticos ministeriais tende a aumentar a porcentagem de nomeados políticos em cargos DAS 5 e 6.

#### 1.3 **Dados e método**

A base de dados utilizada no capítulo foi elaborada tendo nos cargos DAS da administração pública federal brasileira sua unidade de análise. Já a unidade de observação é o mês/ano das nomeações. O período compreendido na base de dados é 1997 a 2011, iniciando em Maio do primeiro ano e terminando em Dezembro do último ano. O período foi selecionado de acordo com a disponibilidade dos dados do *Boletim Estatístico de Pessoal* (BEP), publicação do Ministério do Planejamento e Gestão, de onde foram coletados os dados relativos às nomeações. A base contém 176 observações.

# 1.3.1 Mensurando as variáveis dependentes

As variáveis dependentes do capítulo serão as porcentagens mensais de indivíduos recrutados de fora do serviço público para cargos DAS 5 e DAS 6. A variável indica o grau de controle exercido pelo presidente sobre a burocracia pública. O critério de mensuração da variável é similar ao adotado por Rudalevige e Lewis (2005), com relação aos recrutados de

fora do serviço público para o *Senior Executive Service*, nos EUA. Os autores consideram a porcentagem de nomeados políticos no total de empregados (nomeados e servidores públicos) da administração federal. No capítulo, considero a porcentagem de recrutados de fora do serviço público (nomeados políticos) no total de nomeados para cargos DAS. Os dados serão coletados do BEP.

# 1.3.2 Mensurando as variáveis independentes

As variáveis independentes centrais do capítulo são quatro: 1. dispersão ideológica do gabinete, 2. grau de partidarização do gabinete, 3. extremismo ideológico do partido do presidente e 4. fracionalização partidária do gabinete, todas relativas ao grau de conflito de políticas da coalizão. As variáveis explicativas que entrarão como controles estatísticos das análises serão 5. rotatividade do gabinete, 6. alternância intrapartidária e 7. alternância partidária na chefia da Presidência da República, 8. mensalão, 9. primeiro ano de governo, 10. terceiro ano de governo e 11. nomeações políticas ministeriais. Na Tabela 2, abaixo, é possível visualizar o sinal esperado de cada variável independente sobre um maior ou menor controle presidencial da burocracia por meio de nomeações políticas.

Tabela 2 – Sinal esperado das variáveis independentes

Dispersão ideológica	+	
Grau de partidarização	+	
Extremismo presidencial	+	
Fracionalização partidária	+	
Rotatividade ministerial	-	
Alternância intrapartidária	-	
Alternância interpartidária	+	
Escândalo de corrupção	-	
Primeiro ano de governo	+	
Terceiro ano de governo	+	
Nomeações ministeriais	+	

A dispersão ideológica do gabinete mede a heterogeneidade ideológica do gabinete ministerial. Quanto maior é a dispersão ideológica de um gabinete, maior será a expectativa presidencial de distintas influenciais ministeriais indesejadas sobre o comportamento da burocracia pública na implementação das políticas governamentais. A variável será mensurada a partir da diferença absoluta entre as posições ideológicas dos partidos mais

extremistas do gabinete. O indicador será elaborado a partir de estimativas sobre posições ideológicas dos partidos políticos atribuídas por Power e Zucco (2011).

Como a dispersão ideológica do gabinete, o grau de partidarização do gabinete mede a potencial heterogeneidade política do gabinete. Quanto maior é a partidarização do gabinete, maior é a conexão entre os Poderes Executivo e Legislativo e, consequentemente, maior o peso de plataformas políticas e ideológicas representadas no governo. É de se esperar que quanto mais ministérios forem controlados por partidos políticos, maior será a expectativa presidencial de que ministros se comportem de modo oportunista. A variável será mensurada pela porcentagem de ministérios ocupados por partidos políticos. O indicador será elaborado a partir da base de dados do Cebrap.

O extremismo ideológico do partido do presidente no gabinete também indica o conflito de políticas da coalizão. Mais precisamente, no entanto, indica o grau de conflito de políticas entre o partido do presidente e a coalizão ministerial. Maior extremismo ideológico implica em uma expectativa presidencial de maior probabilidade de oportunismos ministeriais. Consequentemente, maiores serão as chances de influências indesejadas sobre a burocracia pública. A variável será mensurada a partir da distância absoluta do partido do presidente com relação à posição mediana do gabinete ministerial. Novamente, o indicador será elaborado a partir dos dados de Power e Zucco (2011).

A fracionalização partidária do gabinete é a quarta variável indicando o grau de conflito de políticas no interior da coalizão ministerial. A diferença da variável com relação ao grau de partidarização, é que ela indica a probabilidade de que dois ministros partidários do gabinete, tomados ao acaso, pertençam a partidos diferentes. Mais que a partidarização, leva em conta a diversidade partidária dos ministros de um gabinete. Assim, é de se esperar que maior fracionalização partidária elevará a expectativa presidencial sobre o oportunismo ministerial. A variável será mensurada pelo índice F, proposto por Rae (1967), em que 1 -  $(\sum pe2)$  e pe = percentual de ministérios ocupadas por cada partido. O indicador será elaborado a partir de informações da base de dados do Cebrap.

A rotatividade ministerial é um controle importante, pois pode afetar a incidência das nomeações políticas. Se a rotatividade dos ministérios do gabinete é alta, ministros terão menos tempo de desenvolver uma reputação política à frente da pasta ministerial. Assim, em contextos em que ministros têm menos tempo junto ao ministério, menores os riscos de se comportarem de modo oportunista a fim de influenciar a burocracia pública. Com isso, menores serão os incentivos para fazer nomeações políticas a fim de controlar a burocracia. A

variável será mensurada a partir do total de mudanças individuais de ministros do gabinete. O indicador também será elaborado a partir de informações da base de dados do Cebrap.

As alternâncias intrapartidária e interpartidária na Presidência também são controles relevantes. A alternância intrapartidária, por um lado, indica a entrada de um novo presidente do mesmo partido político do presidente anterior à frente do Poder Executivo. É de se esperar que o partido do presidente já tenha criado uma burocracia política no governo. Assim, menor será a necessidade de fazer novas nomeações políticas. Por outro lado, quando um presidente de um novo partido assume a direção do governo, é de se esperar que altere toda a configuração dos quadros de confiança nomeados pelo partido do presidente anterior. Assim, quando a alternância é interpartidária, maiores os incentivos à nomeação política. A alternância intrapartidária será mensurada como uma variável *dummy* que assumirá o valor 1 quando o novo presidente pertence ao mesmo partido do presidente anterior, e 0 quando for reeleito ou pertencer a outro partido. A alternância interpartidária também será mensurada como uma *dummy*. Ela assumirá o valor 1 para o período em que o PT assumiu a chefia do Poder Executivo, e 0 para o período em que o PSDB governou o país. Novamente, os dados foram coletados do banco de dados do Cebrap.

O escândalo de corrupção deflagrado em Maio de 2005 e conhecido no jargão político como "mensalão", também deve ser levado em conta para a análise das nomeações políticas. O caso teve repercussão nacional relevante e impactou fortemente o debate político em torno do papel dos nomeados políticos em transações corruptas no governo. Após o mensalão, houve uma série de exonerações nos órgãos públicos, fruto de enorme pressão da opinião pública contra o recrutamento de indivíduos sem vínculos com o serviço público para cargos de confiança. Assim, é de se esperar que a partir de Junho de 2005, após a denúncia do escândalo na imprensa, houve uma diminuição das nomeações políticas. O dado relativo à data do escândalo de corrupção foi coletado em fonte jornalística.

Primeiro e terceiro anos de governo são controles relativos à necessidade de criação de uma burocracia política, no primeiro caso, e de reforçar o efeito esperado das políticas públicas, no segundo. A expectativa de um presidente recém-empossado é, no primeiro ano de governo, reconfigurar os postos de confiança preenchidos pelo presidente anterior. Com isso, é de se esperar que faça mais nomeações no primeiro ano de governo. Por outro lado, a fim de garantir os efeitos dos resultados da implementação das políticas, é de se esperar que presidentes façam mais nomeações políticas no terceiro ano do mandato. As variáveis serão mensuradas a partir de duas *dummies*. A primeira terá o valor 1 quando a nomeação for realizada no primeiro ano de governo e 0 para os demais anos. A segunda, valor 1 quando a

nomeação for feita no terceiro ano de mandato, e 0 para os outros anos. Novamente, dados do Cebrap serão utilizados.

Por fim, nomeações políticas ministeriais também serão utilizadas como controle analítico do capítulo. É de se esperar que quanto mais nomeados da confiança do ministro ocupem cargos nos órgãos públicos, maior a expectativa presidencial de oportunismo ministerial. Assim, presidentes terão mais incentivos para fazer nomeações políticas. A variável será mensurada a partir da porcentagem de indivíduos recrutados de fora do serviço público para cargos DAS 4. Os dados serão coletados do BEP.

## 1.3.3 Método

Para a análise estatística será empregada a regressão linear multivariada usando o método de Mínimos Quadrados Ordinários, conhecido na literatura como OLS. O método é adequado a uma variável dependente cuja natureza é contínua. Sendo a variável dependente uma porcentagem, a variável resposta deverá ser "censurada", pois não varia para abaixo de 0 ou acima de 100. De acordo com Long (1997), para estimar relações lineares entre variáveis quando houver o problema, seria necessário adotar um modelo de regressão censurada a fim de captar os efeitos que venham a ultrapassar os valores limites inferiores e superiores da variável dependente.

Entretanto, caso não exista o problema da censura, isto é, variáveis assumindo os valores extremos, modelos OLS de regressão linear multivariada podem ser utilizados. No caso da segunda variável dependente (porcentagem de nomeados para DAS 6), nenhum dos valores chega os extremos (0 e 1), o que não impede a utilização do modelo OLS. Por outro lado, no caso da primeira variável (DAS 5), os valores ultrapassam o valor extremo (100). Como em testes realizados com os números absolutos de nomeados políticos (DAS 5 e 6) como variáveis dependentes (contínuas), os resultados foram similares aos modelos estimados com as porcentagens usando o mesmo método (OLS), ele foi escolhido pela simplicidade em seu uso e interpretação.

# 1.4 Análise de regressão

Foram estimados cinco modelos OLS de regressão linear multivariada para a análise dos fatores condicionantes das nomeações políticas para os níveis de função 5 e 6, dos cargos DAS. Os modelos foram selecionados de modo a evitar problemas básicos em uma regressão, como a covariação entre fatores explicativos. Na Tabela 3, abaixo, é possível visualizar os coeficientes de correlação não padronizados e os erros padrão, assim como o p-valor e o coeficiente de determinação dos modelos estimados para os determinantes da nomeação política para cargos DAS 5 no Brasil.

Tabela 3 – Determinantes da nomeação política cargos DAS 5 no Brasil, 1997-2011

Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
30,373***	26,783***	1,009	1,157	31,695***
(1,133)	(1,736)	(1,908)	(1,895)	(0,533)
*				
(0,642)				
	,			
	(0,024)			
		(0,510)		
			/	0,023
			(0,029)	(0,045)
(0,109)				
	(1,241)			2 100 shakak
				3,188***
			1 120444	(0,629)
			,	
		1 046**	(0,397)	
		,		
1 576**		(0,483)		2,186***
· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·				
(0,747)		1 066***	1 047***	(0,706)
			,	
0.119	0.142	` ' '	` ' '	0,164
	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·		· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	176
				0,000
	30,373***	30,373*** (1,133) 2,303*** (0,642)  -0,244** (0,109)  -0,2932** (1,241)  1,576** (0,747)  0,119 0,142 165 0,742 176	30,373*** 26,783*** 1,009 (1,133) (1,736) (1,908) 2,303*** (0,642)  0,109*** (0,024)  -1,666*** (0,510)  -0,244** -0,203* (0,109) (0,105) -2,932** (1,241)  1,046** (0,485)  1,576** (0,747)  1,066*** (0,059) 0,119 0,142 0,675 165 176 165	30,373*** 26,783*** 1,009 1,157 (1,133) (1,736) (1,908) (1,895) 2,303*** (0,642)  0,109*** (0,024)  -1,666*** (0,510)  0,056* (0,029)  -0,244** -0,203* (0,109) (0,105) -2,932** (1,241)  -1,139*** (0,397)  1,046** (0,485)  1,576** (0,747)  1,066*** 1,047*** (0,059) (0,059) 0,119 0,142 0,675 0,654 165 176 165 176

p-valor<0,01\*\*\*, <0,05\*\*, <0,10\*. Coeficientes reportados nas células. Erro padrão entre parênteses.

No primeiro modelo, foi levado em conta a dispersão ideológica do gabinete, a rotatividade ministerial e o terceiro ano de governo. O modelo, como um todo, foi significante ao nível de 1%, e com um poder preditivo de 11,9% sobre a variação das nomeações políticas para cargos DAS 5. Vale notar que a variável central do modelo, dispersão ideológica, não

apenas está correlacionada com a porcentagem de não servidores em cargos DAS 5, tal como atesta o p-valor<0,10, bem como possui o sinal esperado. Cada unidade de aumento na distância absoluta entre os dois partidos ideologicamente mais distantes do gabinete acarreta num aumento de 2,303 na porcentagem de nomeados políticos em cargos DAS 5. O Terceiro ano de mandato, como um dos controles da regressão, apresentou correlação significante ao nível de 5% e com o sinal esperado, bem como a rotatividade ministerial. Dessas variáveis, a dispersão ideológica do gabinete foi aquela com maior impacto sobre a variável dependente, com um coeficiente de correlação padronizado de 0,266.

No segundo modelo foram substituídas duas variáveis. A dispersão ideológica foi substituída pelo grau de partidarização como variável central do modelo. O modelo permanece significante, apresentando um acréscimo no coeficiente de determinação (14,2%). O que se observa no modelo é que o grau de partidarização impacta linearmente a porcentagem de nomeados políticos para cargos DAS 5. É possível afirmar que a cada unidade de aumento da porcentagem de ministros partidários do gabinete, há um aumento de 0,109 na porcentagem de nomeados politicamente para cargos DAS 5. A rotatividade permanece correlacionada e com um sinal negativo, ao passo que a alternância intrapartidária impacta negativamente as nomeações, como era esperado. Comparando os impactos das variáveis independentes sobre as nomeações políticas, nota-se que o grau de partidarização é aquela que mais afetou a variável dependente (coeficiente padronizado de 0,326).

No modelo 3, foi testado o efeito do extremismo ideológico presidencial. Agora, como controles, foram incluídos o primeiro ano de governo e as nomeações ministeriais. O modelo mantém o nível de significância (p-valor<0,01) do modelo anterior, porém com um elevado coeficiente de determinação (67,5%). Variável central do modelo, o extremismo presidencial está correlacionado com as nomeações políticas (p-valor<0,01), porém na direção contrária ao esperado. O que se vê é que a cada aumento de unidade do extremismo ideológico do presidente, há uma diminuição de 1,666 na porcentagem de nomeados para cargos DAS 5. O primeiro ano de governo apresenta correlação positiva com as nomeações políticas, bem como as nomeações políticas ministeriais para cargos DAS 4. Ao contrário dos modelos 1 e 2, a variável central não é aquela com maior coeficiente de correlação padronizado. No modelo, a variável de maior impacto foi a nomeação ministerial, com um beta de 0,822.

O modelo 4, por sua vez, substitui o extremismo presidencial pela fracionalização partidária do gabinete. Substituindo o primeiro ano de governo, foi incluída a variável relativa ao mensalão, sendo mantida a nomeação ministerial. Significante como um todo e com um R<sup>2</sup> de 65,4%, o modelo apresenta a correlação significante da variável central, que também

possui o sinal esperado. Entretanto, a variável possui baixo coeficiente de correlação com a variável dependente. Cada aumento de unidade na fracionalização partidária do gabinete acarreta em um aumento de 0,056 na porcentagem de nomeados, numa correlação significante ao nível de 10%. Nomeação ministerial mantem correlação e sinal. O mensalão incidiu negativamente sobre as nomeações políticas, como era esperado. Analisando o beta padronizado, novamente, a nomeação política ministerial para DAS 4 mostrou ser a variável com maior impacto sobre as nomeações (0,800).

Por fim, no modelo 5 foi mantida a fracionalização partidária para que pudesse ser testada a incidência dos governos petistas sobre as nomeações políticas para cargos DAS 5, também sendo incluído o terceiro ano de governo. Igualmente significante (1%) e com capacidade preditiva de 41,1%, o modelo 5 apresentou uma fracionalização partidária sem efeitos sobre as nomeações políticas para cargos DAS 5. Por outro lado, nomeações políticas presidenciais aumentam em 3,188 quando ocorrem em governos administrados pelo PT. Como no modelo 1, o terceiro ano de governo também apresenta correlação positiva com a variável dependente. A gestão petista foi a variável que apresentou maior efeito sobre a variável dependente (beta padronizado de 0,356).

Já nos cinco modelos estimados para analisar os determinantes de nomeações políticas para cargos DAS 6, o topo da hierarquia dos cargos de confiança, os resultados foram razoavelmente similares, como mostra a Tabela 4. Os modelos apresentam a mesma seleção de variáveis, portanto a explicação dos resultados da regressão poderá ser mais sucinta. Predizendo 5,2% da variação das nomeações e significante ao nível de 5%, o primeiro modelo apresenta resultados similares aos reportados em seu equivalente na tabela anterior, em termos de correlação e sinal das variáveis. A única exceção é a ausência de correlação entre rotatividade ministerial e nomeações políticas, pois o sinal permaneceu negativo, como esperado. A dispersão ideológica do gabinete segue correlacionada positivamente com as nomeações, porém a um nível menor de significância estatística (10%). O mesmo ocorre com o terceiro ano de governo. O terceiro ano de governo, dentre as variáveis independentes, é aquela com maior impacto sobre as nomeações políticas para cargos DAS 6, com um coeficiente de correlação padronizado de 0,138.

Tabela 4 – Determinantes da nomeação política cargos DAS 6 no Brasil, 1997-2011

Variáveis independentes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Constante	39,787***	32,120***	11,376***	13,095***	40,288***
	(1,348)	(1,981)	(2,723)	(2,797)	(0,660)
Dispersão ideológica	1,349*				
-	(0,764)				
Grau de partidarização		0,143***			
-		(0,027)			
Extremismo presidencial			-2,784***		
			(0,727)		
Fracionalização partidária				0,030	-0,012
				(0,043)	(0,056)
Rotatividade ministerial	-0,211	-0,172			
	(0,130)	(0,120)			
Alternância intrapartidária		-4,723***			
		(1,416)			
Alternância interpartidária					1,905**
					(0,779)
Escândalo de corrupção				-2,867***	
				(0,587)	
Primeiro ano de governo			3,142***		
			(0,692)		
Terceiro ano de governo	1,594*				2,170**
	(0,889)				(0,874)
Nomeações ministeriais			0,993***	0,941***	
			(0,084)	(0,087)	
R <sup>2</sup>	0,052	0,181	0,497	0,448	0,062
Nº observações	165	176	165	176	176
p-valor	0,033	0,000	0,000	0,000	0,012

p-valor<0,01\*\*\*, <0,05\*\*, <0,10\*. Coeficientes reportados nas células. Erro padrão entre parênteses.

No modelo 2, vale destacar que apenas rotatividade ministerial perde significância, comparando ao modelo 2 da tabela anterior. Aqui o grau de partidarização, enquanto variável central, mantem a correlação e o sinal positivo, num modelo como um todo significante (1%) e com um poder preditivo baixo, de 18,1%. O grau de partidarização foi aquela com maior coeficiente de correlação padronizado (0,368), sendo, portanto, a de maior impacto do modelo.

O modelo 3 é significante ao nível de 1% e explica 49,7% da variação das nomeações políticas para cargos DAS 6. Os resultados são praticamente os mesmos daqueles apresentados na tabela anterior. Extremismo presidencial continua correlacionado negativamente com as nomeações políticas, contrariando a expectativa teórica da análise quanto ao sinal da correlação. Primeiro ano de governo e nomeações ministeriais mantêm correlação significante e sinal. Como no modelo 3 da tabela anterior, a nomeação ministerial possui o maior efeito dentre os fatores explicativos da nomeação política para cargos DAS 6, com um beta padronizado de 0,668.

No modelo 4, apenas fracionalização perde significância, se comparada ao mesmo modelo estimado para nomeação política de DAS 5. O modelo como um todo é significativo em 1% e com poder preditivo de 44,8%. Novamente, mensalão e nomeações ministeriais permanecem significativamente correlacionadas com a variável dependente. O mensalão incidindo negativamente, ao passo que as nomeações ministeriais incidem positivamente sobre as nomeações políticas para cargos DAS 6. Novamente, a nomeação ministerial foi a variável de maior impacto (beta padronizado de 0,615).

Já no modelo 5 a fracionalização seguiu sem incidir sobre as nomeações políticas para cargos DAS 6. Vale destacar, todavia, o sinal negativo da correlação da fracionalização com as nomeações. Bem como no modelo 5 da tabela anterior, governos petistas e terceiro ano de governo seguiram positivamente correlacionados com as nomeações políticas. O modelo, como um todo, é significativo ao nível de 5% e possui uma capacidade preditiva de 6,2%. O terceiro ano de governo é a variável de maior impacto quando se trata do modelo aplicado às nomeações para cargos DAS 6, com coeficiente de correlação padronizado de 0,184.

# 1.5 Discussão

Vale a pena chamar a atenção para pelo menos três aspectos dos resultados obtidos: 1. o impacto esperado de três das quatro variáveis centrais da análise (dispersão ideológica do gabinete, grau de partidarização e, parcialmente, fracionalização partidária), 2. o efeito inesperado do extremismo presidencial e 3. o impacto esperado, ainda que parcial, da rotatividade ministerial, bem como da alternância intrapartidária e interpartidária, do mensalão, primeiro e terceiro anos de governo e nomeações políticas ministeriais.

Quanto ao primeiro conjunto de resultados, vale afirmar que quanto maior a heterogeneidade ou grau do conflito de políticas entre os partidos da coalizão, maiores serão os incentivos presidenciais para exercer controle sobre a burocracia pública por meio de nomeações políticas. O ponto é que na condição de principal da delegação, o presidente racional deve esperar que o oportunismo de ministros, como terceiros atores em posição privilegiada, incidirá sobre o comportamento do servidor público do ministério, o agente do presidente. Com a influência indesejada dos ministros sobre os servidores, a expectativa presidencial quanto ao impacto negativo da ação do servidor sobre seu bem estar será maior. Uma das soluções encontradas pelo presidente é a nomeação política. Com nomeados,

oradores da delegação, o presidente aprende o que necessita para poder distinguir se a ação de servidores melhora ou piora seu bem estar. Por meio de nomeados, portanto, incentiva a cooperação do burocrata ao mesmo tempo em que limita o oportunismo ministerial.

Gabinetes mais dispersos ideologicamente, mais partidarizados ou mais fracionalizados elevam, portanto, os incentivos presidenciais ao recurso presidencial à nomeação política como estratégia de controle da burocracia pública. Corroborando o argumento de Thies (2001), Carroll e Cox (2012) e Martin e Vanberg (2004) para o monitoramento interpartidário em gabinetes de coalizão em parlamentarismos europeus, a heterogeneidade ideológica do gabinete incentiva o monitoramento presidencial. Entretanto, a nomeação política para o alto escalão dos cargos DAS 5 e 6 tem maior efetividade do que a nomeação de secretários-executivos, quanto aos resultados da delegação presidencial. Quem implementa a política pública, de fato, é a burocracia pública. Somente por meio de nomeados políticos em cargos DAS 5 e 6 de um órgão ministerial, servidores públicos podem ser monitorados pelo presidente, ao mesmo tempo em que a influência ministerial é levada em conta.

A atuação de um secretário-executivo está limitada ao monitoramento do ministro, pois o custo do monitoramento individual de toda uma burocracia ministerial é inviável. Assim, ainda que Praça e Batista (2012) tenham um ponto interessante, possui limites quanto à própria natureza da pergunta. Afinal, o que importa para um presidente racional e orientado por *policies* é fazer com que a delegação da implementação de políticas públicas para a burocracia pública seja bem sucedida.

Gabinetes mais partidarizados ou mais fracionalizados aumentando os incentivos para a nomeação política corrobora parcialmente o argumento de Geddes (1994). De fato, a demanda por governabilidade enfraquece a força do partido do presidente ao formar um gabinete em bases partidárias. Entretanto, no argumento de Geddes (1994), a politização decorrente da perda de força presidencial tem maior peso quanto à influência dos partidos da coalizão sobre as nomeações políticas. Ainda que a autora admita a necessidade presidencial de influência política nos órgãos politizados, para ela seria a patronagem a orientação predominante das nomeações políticas, em detrimento de nomeações voltadas para garantir maior capacidade estatal.

O extremismo ideológico do presidente incidiu negativamente sobre as nomeações políticas presidenciais. O efeito contrário ao observado era o esperado, pois um presidente ideologicamente mais distante da posição do gabinete ministerial deve esperar maiores conflitos de interesses entre ele e os ministros. Como foi argumentado, como terceiros,

ministros podem fazer uso de sua posição privilegiada a fim de influenciar o comportamento de servidores públicos. Assim, maiores seriam as expectativas presidenciais de que a ação de seu agente piore seu bem estar. A nomeação política seria, portanto, uma estratégia racional a fim de solucionar o problema. Nomeados capacitariam o presidente a distinguir quando servidores públicos cooperam ou não, tornando a delegação bem sucedida. Entretanto, o resultado foi o contrário. Quando o extremismo presidencial foi maior, menores foram as porcentagens de nomeados políticos. Assim, vale sugerir que o que, de fato, importa quanto ao controle presidencial por nomeações políticas é o grau de conflito entre parceiros da coalizão. O argumento de Lewis (2008) quanto à nomeação como estratégia de controle da burocracia pública em função do conflito entre presidente e partido majoritário no Congresso americano não se aplica ao presidencialismo de coalizão, pelo menos a partir da operacionalização do conflito pela variável extremismo ideológico do presidente.

Sobre o terceiro conjunto de resultados, vale notar o efeito negativo da rotatividade sobre as nomeações políticas. Isso mostra que, de fato, ao reduzir a probabilidade de desenvolvimento de reputação ministerial, a rotatividade reduz também os incentivos ao oportunismo ministerial. Com isso, nomeações políticas são menos necessárias a fim de limitar a influência ministerial sobre servidores públicos. A entrada do PT no governo incidiu positivamente sobre as nomeações, mostrando que a mudança da orientação política do chefe do Executivo eleva a necessidade de controle sobre a burocracia. Por outro lado, a sucessão presidencial em governos consecutivos de um mesmo partido reduziu a necessidade de maior controle político sobre a burocracia pública, aspecto levado em conta na análise de Lewis (2008) e aplicável para o presidencialismo brasileiro.

O escândalo de corrupção conhecido como mensalão diminuiu as nomeações políticas, em decorrência da imagem negativa das nomeações políticas na opinião pública. Nomeações no primeiro e terceiro anos de governo também foram maiores. No primeiro ano, em decorrência da necessidade presidencial de criar, o quanto antes, seus próprios quadros de confiança na administração pública federal. No terceiro ano, pela demanda presidencial por efeitos a curto prazo da implementação das políticas governamentais. Para que possa receber os benefícios de políticas públicas, ainda durante sua gestão, presidentes demandam por mais controle sobre a burocracia pública no terceiro ano de governo. Por fim, quando ministros recrutam mais quadros de sua confiança para cargos DAS 4, mais presidentes recrutam nomeados de confiança para cargos DAS 5 e 6. O ponto é que com o aumento da porcentagem de nomeados políticos ministeriais, maior será a probabilidade de influência

ministerial sobre a implementação de políticas por servidores públicos. Assim, maior a necessidade de controle sobre a burocracia pública por meio de nomeações políticas.

### 1.6 Conclusão

O propósito deste capítulo foi avaliar o recurso presidencial à nomeação política como uma função do grau de heterogeneidade política da coalizão ministerial. O argumento central é que presidentes, como principais, são incapazes de saber se as ações de servidores públicos, como agentes, melhora ou piora seu bem estar na delegação da implementação de políticas públicas. A expectativa presidencial de que a ação de servidores irá piorar seu bem estar deverá aumentar quando ministros como terceiros atores da delegação, podem fazer uso de sua posição privilegiada no processo decisório. Almejando dado resultado da política implementada em seu ministério, o ministro pode influenciar de modo indesejado o comportamento de servidores públicos. Se a delegação pode piorar o bem estar do principal, resultará em um fracasso.

Entretanto, uma dinâmica de delegação não conta apenas com principal e agente. Há também a figura do orador, que na delegação presidencial é exercida pelo nomeado político. Como orador, o nomeado político enviará sinais para o principal, presidente, quanto ao efeito das ações e propostas do servidor sobre seu bem estar. Presidentes são cientes de que os sinais enviados pelos nomeados são confiáveis, dado que os mesmos preenchem todas as condições para que sejam persuasivos. Tanto um comportamento burocrático nocivo aos interesses presidenciais, quanto tentativas ministeriais de enviesar a ação de servidores, serão mantidos em conta pelo nomeado. Por meio dos nomeados, presidentes passam a ser capazes de distinguir quando servidores melhoram ou pioram seu bem estar, fazendo da delegação para burocracias públicas um sucesso.

O ponto, portanto, é que presidentes terão maior expectativa de que a delegação pode falhar quanto maior a probabilidade do oportunismo ministerial na tentativa de influenciar servidores públicos. Assim, sempre que essa expectativa crescer, mais incentivos presidentes terão para gerenciar a delegação para a burocracia pública por meio de nomeados políticos. Partindo do modelo de delegação de Lupia e McCubbins (1998), analiso como a heterogeneidade política do gabinete, ao elevar a probabilidade de oportunismo ministerial, eleva os incentivos presidenciais para gerenciar a delegação por meio de nomeados políticos.

No trabalho discuto com teorias do monitoramento interpartidário em gabinetes de coalizão parlamentaristas (THIES, 2001; CARROLL; COX, 2012; MARTIN; VANBERG, 2004), bem como com teorias do controle presidencial sobre a burocracia em governos divididos nos Estados Unidos (MOE, 1985: 1989: 1990; LEWIS, 2008). A partir delas, analiso como o grau de conflito de políticas entre partidos da coalizão ministerial afeta o recrutamento presidencial de indivíduos de fora do serviço público para cargos de confiança do alto escalão da administração pública federal.

Utilizando dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP) relativos a nomeações presidenciais para cargos de confiança entre 1997 e 2011, analiso as porcentagens de indivíduos sem vínculos com o serviço público em cargos DAS de níveis 5 e 6 como variáveis dependentes. A unidade de análise do trabalho é mês/ano das nomeações. A partir de modelos OLS de regressão linear multivariada, foram testadas quatro hipóteses relativas ao grau de conflito de políticas da coalizão, bem como sete hipóteses relativas a fatores que podem incidir sobre as nomeações políticas presidenciais. O efeito do conflito de políticas foi observado a partir da variação 1. da dispersão ideológica do gabinete, 2. do grau de partidarização do gabinete, 3. do extremismo ideológico do presidente e 4. da fracionalização partidária do gabinete. As demais hipóteses que controlaram os efeitos do conflito de políticas sobre as nomeações foram 5. a rotatividade ministerial, 6. a alternância intrapartidária e 7. interpartidária na Presidência, 8. primeiro e 9. terceiro anos de governo, 10. escândalo do mensalão e 11. nomeações políticas ministeriais.

O principal resultado obtido corrobora o argumento central do capítulo. Gabinetes ideologicamente mais dispersos, com maior grau de partidarização ou mais fracionalizados aumentaram as porcentagens de nomeados políticos presidenciais nos cargos DAS 5 e 6. Quando os dois partidos ideologicamente mais extremos do gabinete estão mais distantes entre si, maior o conflito de políticas da coalizão, aumentando a probabilidade de oportunismo ministerial. Quando a porcentagem de ministros partidários é alta, maior a representação ministerial de plataformas políticas organizadas, elevando a chance de oportunismo. Do mesmo modo, quando a probabilidade de dois ministros partidários serem filiados a dois partidos distintos, o conflito será elevado e, do mesmo modo, a chance de ministros exercerem influências indesejadas sobre servidores públicos será maior. Como esperado, presidentes recorreram com maior frequências a nomeações políticas a fim de assegurar sua capacidade de avaliar o impacto das ações de burocratas sobre seu bem estar. Por meio da nomeação como controle político da burocracia pública, presidentes de fato asseguram que a delegação seja bem sucedida.

# 2 COMO GABINETES MINISTERIAIS AFETAM O GRAU DE DETALHAMENTO DE DECRETOS REGULAMENTARES?

No primeiro capítulo da tese, analisei como o recurso presidencial à nomeação política é uma estratégia decorrente do grau de heterogeneidade política dos gabinetes ministeriais. Quando gabinetes são mais dispersos ideologicamente, partidarizados ou fracionados partidariamente, maior a probabilidade de oportunismo ministerial na implementação burocrática de políticas públicas. Com isso, maior a expectativa presidencial de que a ação de servidores venha a piorar seu bem estar e, com isso, faça da delegação para a burocracia pública um fracasso. Assim, em contextos que potencializam o oportunismo ministerial, presidentes recorrem com mais frequência à nomeação política como meio de controle político da burocracia pública. Entretanto, como o gabinete ministerial pode afetar os incentivos presidenciais para recorrer ao decreto regulamentar, uma norma jurídica, como estratégia de controle político da burocracia pública?

Decretos regulamentares são atos normativos cuja edição é da prerrogativa exclusiva de presidentes da República. Por meio deles, o chefe do Poder Executivo pode regulamentar o conteúdo de leis vagas, detalhando o formato da implementação a ser seguido por servidores públicos. Como principal, o presidente limita a probabilidade de ações de servidores, agentes, orientadas por decisões autônomas na implementação de dada política. Detalhados, decretos podem reduzir drasticamente a margem de manobra de servidores para agir ou propor alternativas à política delegada que possa piorar o bem estar presidencial. Com isso, os decretos limitam a autonomia burocrática ao mesmo tempo em que constrangem o oportunismo ministerial sobre o comportamento de servidores.

Na literatura sobre política americana e comparada, há um importante debate sobre o recurso de atores políticos a normas jurídicas como mecanismo de controle político da burocracia. No presidencialismo americano, a inclusão de instruções procedimentais na legislação por parte de legisladores tem sido analisada como mecanismo de controle político sobre órgãos burocráticos (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984; MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987: 1989). O recurso congressual a instruções procedimentos em leis foi analisado em função de fatores como o governo dividido (EPSTEIN; O'HALLORAN, 1994; 1999) e a incerteza técnica quanto ao melhor meio para alcançar resultados almejados com determinada política pública (BAWN, 1995). Em parlamentarismos de coalizão europeus, o recurso a leis mais detalhadas foi analisado como uma estratégia de controle político da

burocracia por parte de partidos do gabinete, em coalizões majoritárias e gabinetes instáveis, e partidos de oposição, em governos minoritários (HUBER; SHIPAN, 2002). A demanda por controle político da burocracia também aumentaria em função do aumento do número de ministros de um gabinete. O aumento do número de ministros incentivaria maior autonomia burocrática, devido ao problema de "múltiplos principais" (HUBER, 2000).

Este capítulo avalia como o gabinete ministerial pode afetar o controle presidencial da burocracia por meio de decretos regulamentares ao elevar a probabilidade de oportunismo ministerial e a autonomia burocrática. O argumento chave é que, no presidencialismo de coalizão, por um lado, presidentes têm mais incentivos a editar decretos detalhando a regulamentação de leis quando o conflito de políticas entre presidente e ministros é maior. Se presidentes possuem a expectativa de que ministros responsáveis pela implementação de uma lei venham a influenciar de modo indesejado o comportamento do serviço púbico, recorrerão a decretos regulamentares mais detalhados a fim de limitar o oportunismo ministerial. Por outro lado, quanto maior a rotatividade dos ministérios que implementam determinada lei, ou quando a lei demandar a implementação interministerial, maiores as chances de que servidores tomem suas próprias decisões ao implementar uma política. Portanto, nesses contextos, presidentes editarão decretos mais detalhados a fim de reduzir a autonomia decisória dos burocratas, independentemente do grau de conflito que possuam com os ministros da coalizão.

Tendo no decreto regulamentar individual a unidade de análise do capítulo e no número de palavras do decreto a variável dependente, serão analisados 186 decretos regulamentares editados pelo Presidente da República entre 2007 e 2011. A fim de estimar a variação do grau de detalhamento os decretos, serão elaborados três modelos de regressão linear multivariada usando o método de Mínimos Quadrados Ordinários. Serão testadas três hipóteses centrais nas quais a variação do grau de detalhamento dos decretos regulamentares ocorre em função do 1. extremismo ideológico presidencial, da 2. rotatividade ministerial e do 3. problema de múltiplos principais. Também serão testadas mais quatro hipóteses que observam a incidência de fatores que podem afetar a influência das variáveis centrais sobre os decretos, tais como 4. o grau de detalhamento das leis, 5. a iniciativa legislativa do Poder Executivo, bem como 6. do partido do presidente que edita o decreto, 7. leis resultantes de Medidas Provisórias e 8. nomeações políticas presidenciais.

O capítulo está estruturado em seis seções. Na primeira seção, analiso a natureza institucional dos decretos e realizo uma exploração descritiva de sua distribuição no Brasil entre 2007 e 2011. Na segunda seção, discuto as teorias do controle político da burocracia por

meio de legislação, argumento que o decreto regulamentar é um meio pelo qual presidentes racionais podem exercer controle político sobre a burocracia e apresento as hipóteses. Na terceira seção, apresento os dados, variáveis e método utilizados. Na quarta, realizo a análise de regressão. Na quinta seção, discuto os resultados obtidos e, na sexta, concluo o capítulo.

# 2.1 Presidentes e a prerrogativa exclusiva de editar decretos regulamentares

O que são os decretos regulamentares? Qual é sua diferença com relação aos demais decretos? Como se distribuem segundo fatores como o tempo, a autoria institucional e partidária, bem como o tipo de lei que regulamenta? Essas questões serão tratadas detidamente na presente seção.

# 2.1.1 <u>A natureza institucional dos decretos regulamentares</u>

De acordo com Meirelles (1988), decretos são atos administrativos da competência exclusiva do Chefe do Executivo. Eles têm como finalidade prover, em compatibilidade com a lei, situações gerais ou individuais. Partindo da definição de Meirelles, o *Manual de Redação da Presidência da República*, editado pela Casa Civil, estabelece a existência de três categorias de decreto no ordenamento jurídico brasileiro: singular, autônomo e regulamentar.

Como explica Knoplock (2012), o decreto singular é um ato não normativo, pois é voltado para determinados indivíduos em uma situação concreta. Por meio dele são providos, por exemplo, aposentadoria, nomeação, desapropriação ou indultos de perda de nacionalidade. Por outro lado, os decretos autônomo e regulamentar são atos normativos, pois são voltados, de modo abstrato, a todas as pessoas enquadradas em determinada situação.

De acordo com o *Manual*, o decreto autônomo decorre diretamente da Constituição, possuindo efeito similar ao de uma lei ordinária. Ele foi instituído pela Emenda Constitucional n°32, de 2001. Com ela, o inciso VI do artigo 84 da Constituição de 1998 passa a estabelecer que compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre "organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos", bem como sobre "extinção

de funções ou cargos públicos, quando vagos". De acordo com o Parágrafo único do artigo 84, a edição do decreto autônomo pode ser delegada, pelo Presidente da República, para "Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações".

Segundo Knoplock (2012), o decreto regulamentar estabelece normas e procedimentos com a finalidade de explicar e assessorar administrados e agentes públicos quanto ao correto cumprimento das leis. Como os demais decretos, sua edição é da competência privativa do Presidente da República. O inciso IV do artigo 84 da Carta Magna de 1988 estabelece que cabe exclusivamente ao chefe do Executivo "sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução". Portanto, diferentemente do decreto autônomo, o regulamentar não possui efeito similar ao de uma lei, dado que está subordinado a ela. Por isso, a função do decreto regulamentar é detalhar, sempre que o presidente julgar necessário, o formato adequado para a implementação e a execução das leis.

Os decretos regulamentares são editados, portanto, exclusivamente pelo Presidente da República. Com o auxílio da Sub-Chefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, a edição do decreto regulamentar não pode ser delegada para Ministros de Estado. Como estabelece claramente a Constituição de 1988 e ressalta Knoplock (2012), apenas a edição de decretos autônomos pode ser delegada pelo chefe do Executivo. Cada decreto deve ser referendado pelo ministério cuja competência abrange o conteúdo da lei regulamentada a ser implementada. Entretanto, um decreto nem sempre regulamenta apenas uma lei e nem sempre a lei regulamentada é implementada por apenas um ministério. Em casos de leis que abarquem múltiplas competências, a política deverá ser referendada e, consequentemente, implementada por mais de um ministério.

# 2.1.2 Explorando os decretos regulamentares

Vale a pena analisar descritivamente a edição de decretos regulamentares no Brasil entre 1997 e 2011<sup>6</sup>. No Gráfico 8, analiso a evolução do número absoluto de decretos

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> O período selecionado é compatível com o que foi possível coletar durante a pesquisa de tese.

regulamentares editados por ano. É possível destacar um crescimento, ainda que baixo, do número de decretos regulamentando leis durante o segundo mandato do presidente Lula, alcançando seu pico no último ano, chegando a 41 decretos editados. Em 2011, primeiro ano do governo da presidenta Dilma Roussef, há uma queda do número de decretos. Em média, foram editados 37,2 decretos por ano no período analisado.

Número de decretos (N=186)

Gráfico 8 – Evolução dos decretos regulamentares por ano, 2007 – 2011

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Presidência da República.

No Gráfico 9 apresento as porcentagens das leis regulamentadas segundo o tipo de proposição que gerou a lei. Por um lado, levei em conta Medidas Provisórias (MPVs) e Projetos de Lei (PLs). Por outro, Projetos de Lei do Congresso Nacional (PLNs), Projetos de Lei Complementares (PLPs), Projetos de Lei do Senado Federal (PLS) e um Decreto-Lei , que pelas baixas porcentagens foram reunidos numa só categoria, como "Outros". Analisando os dados, é possível observar a predominância de leis regulamentadas que foram originadas por MPVs (48,38%) e PLs (43,54%) sobre as demais leis regulamentadas por outros tipos de proposição. É possível observar a preferência presidencial por regulamentar leis resultantes de MPVs, cuja autoria é exclusiva do Poder Executivo.

MPV (N=90) PL (N=81) Outros (N=15)

Gráfico 9 – % de leis regulamentadas segundo o tipo de proposição, 2007 – 2011

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Presidência da República.

No entanto, a baixa diferença entre as porcentagens de MPVs e PLs (que não são necessariamente de autoria presidencial), não permite afirmar se há maior frequência de recursos ao decreto regulamentar quando uma lei é de autoria executiva. Assim, é necessário observar a distribuição de leis regulamentadas segundo a autoria institucional da proposição, o que é feito no Gráfico 10. Nele, nota-se uma clara tendência à regulamentação presidencial de leis originadas por proposições de iniciativa própria. Aqui, é possível observar também que a autoria de leis regulamentadas por decretos reflete um mesmo padrão de preponderância legislativa do Poder Executivo, já demonstrada e explicada por Figueiredo e Limongi (1999).

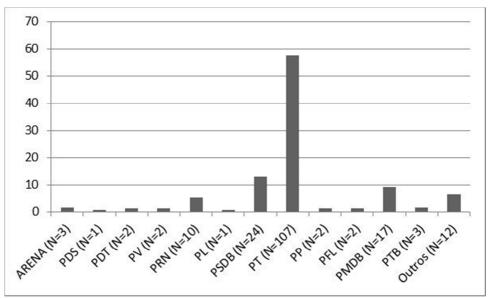
80
70
60
50
40
30
20
10
Iniciativa legislativa (N=46)
Iniciativa executiva (N=146)

Gráfico 10 – % de leis regulamentadas segundo a iniciativa da proposição, 2007 – 2011

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Presidência da República.

No Gráfico 11 é possível observar a porcentagem de leis regulamentadas segundo a iniciativa partidária (do presidente ou do legislador) das proposições originárias. Nota-se a preponderância do PT, como o autor de 57,52% das proposições que geraram as leis regulamentadas pelos decretos presidenciais. Dentre os demais partidos que originaram leis regulamentadas, apenas o PSDB apresentou mais de 10% das proposições que resultaram em leis regulamentadas por decretos presidenciais. Aqui, é possível destacar o viés do partido governista na regulamentação de leis, dado que entre 2007 e 2011 a Presidência foi chefiada por dois presidentes petistas.

Gráfico 11-% de leis regulamentadas segundo a iniciativa partidária das proposições, 2007-2011



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Presidência da República.

Nos Gráficos 8 a 11, observou-se a evolução temporal dos decretos, bem como dados sobre a autoria das leis regulamentadas por decretos presidenciais. No entanto, para os propósitos do capítulo, mais importante é observar o grau de detalhamento dos decretos regulamentares e leis regulamentadas e sua distribuição no tempo e segundo os diversos tipos de iniciativa e autoria. Assim, no Gráfico 12, analisa-se a evolução do grau de detalhamento dos decretos regulamentares ao longo do tempo. Entre 2007 e 2011, os decretos regulamentares tiveram em média 2.971,7 palavras. De 2007 a 2008, nota-se uma queda da média de palavras dos decretos, de 2.732,2 para 2.598 palavras. De 2008 a 2011, a média de palavras dos decretos apresentou um crescimento de 33,4%, chegando a uma média de 3.466,2 palavras no último ano. Tendo em vista que a necessidade do detalhamento do decreto regulamentar deve variar em função do grau de detalhamento das leis regulamentadas, vale a pena verificar também a evolução temporal do grau de detalhamento das leis regulamentadas no mesmo período.

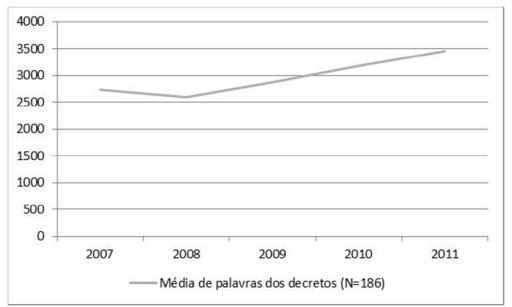


Gráfico 12 – Evolução do grau de detalhamento dos decretos, 2007 – 2011

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Presidência da República.

No Gráfico 13 analiso a distribuição das médias de palavras empregadas nas leis regulamentadas entre 2007 e 2011. A média de palavras empregadas nas leis no período é de 7.737,89, cerca de 4.766,1 palavras a mais que a média de palavras dos decretos (2.971,7). É possível observar que, ao longo de todo o período, enquanto há uma diminuição das médias de palavras dos decretos, há um aumento das médias das leis, variando de 7.802,48 em 2007 palavras para 10.620,5 palavras em 2008. Novamente, nota-se uma tendência inversa entre as médias de palavras de decretos e leis no período seguinte, 2008 a 2011. Há uma queda brusca entre 2008 e 2009, seguida de nova queda, menos acentuada, entre 2009 e 2011. Entre 2008 e 2011, constata-se uma queda do detalhamento das leis de 42,74%, ao passo que, no mesmo período, o grau de detalhamento dos decretos aumentou em 33,4%, como demonstrado no Gráfico 12.

12000
10000
8000
6000
4000
2000
0
2007
2008
2009
2010
2011
— Mé dia de palavras das leis (n=186)

Gráfico 13 – Evolução do grau de detalhamento das leis, 2007 – 2011

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Presidência da República.

No Gráfico 14 apresento o grau de detalhamento de leis e decretos segundo o tipo de proposição. Aqui é possível notar que em três tipos de proposição legislativa, há uma mesma tendência apresentada nos Gráficos anteriores quanto à relação entre o grau de detalhamento de leis e decretos. Tomando PLs, MPVs e PLPs como proposições originárias, é possível notar um maior grau de detalhamento de leis regulamentadas, em ordem crescente nos três tipos de proposição, e menor grau de detalhamento dos decretos regulamentares, em ordem decrescente.

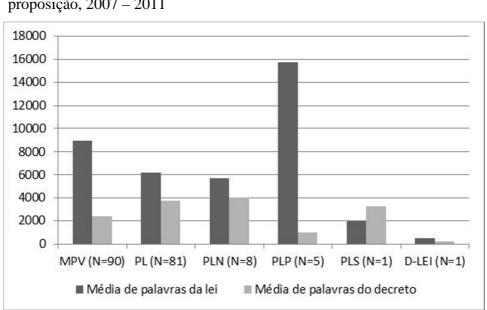


Gráfico 14 – Grau de detalhamento das leis e decretos segundo o tipo de proposição, 2007 – 2011

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Presidência da República.

No Gráfico 15, analiso o grau de detalhamento de leis e decretos segundo a autoria institucional das proposições. Aqui, novamente, a mesma tendência pode ser observada: maior detalhamento das leis, menor detalhamento dos decretos. No entanto, é possível notar outro fator. Comparado ao grau de detalhamento de leis de autoria legislativa, o grau de detalhamento das leis propostas pelo Poder Executivo é 14,9% maior. Ao mesmo tempo, o grau de detalhamento dos decretos que regulamentam leis propostas pelo Poder Executivo é 39,1% menor que o grau de detalhamento de decretos regulamentando leis propostas pelo Poder Legislativo.

9000
8000
7000
6000
5000
4000
2000
1000
0
Iniciativa legisaltiva (N=46)
Iniciativa executiva (N=146)

Média de palavras das leis
Média de palavras do decretos

Gráfico 15 – Grau de detalhamento das leis e decretos segundo a iniciativa legislativa e executiva das proposições, 2007 – 2011

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Presidência da República.

No Gráfico 16, por fim, é possível observar a distribuição das médias de palavras de leis e decretos regulamentares segundo a autoria partidária das proposições. Nota-se que leis iniciadas por legisladores ou presidentes filiados à ARENA, PRN e PT são as que possuem maior grau de detalhamento, seguidas por PMDB, PFL (DEM) e PSDB. As leis iniciadas pelos demais partidos sequer chegam a uma média superior a 5.000 palavras. Aqui, vale notar como a mesma relação inversa destacada nos gráficos anteriores também aparece nas leis e decretos resultantes da autoria dos três primeiros partidos mencionados. Se, por um lado, há um decréscimo no grau de detalhamento de leis quando a autoria é de ARENA, PRN e PT, há um acréscimo quando se trata do grau de detalhamento dos decretos. Quanto aos decretos, nota-se que há maior detalhamento quando a iniciativa da lei regulamentada é do PTB, PMDB, PFL e PP.

20000
18000
14000
12000
10000
8000
6000
4000
2000
0

Média de palavras por lei

Média de palavras por decreto

Gráfico 16 – Grau de detalhamento de leis e decretos segundo a iniciativa partidária das proposições, 2007 – 2011

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Presidência da República.

É possível, portanto, notar algumas tendências importantes quando se trata do recurso presidencial aos decretos regulamentares entre 2007 e 2011 no Brasil. Em primeiro lugar, o crescimento, ainda que baixo, do número de decretos ao longo dos anos, interrompido com uma queda na transição do segundo governo Lula para o primeiro governo Dilma. Em segundo e terceiro lugares, tendências já observadas como um padrão legislativo: predomínio de Medidas Provisórias e Projetos de Lei dentre as proposições que resultaram em leis regulamentadas, sobretudo MPVs, bem como a dominância presidencial sobre as iniciativas das leis. Em quarto lugar, o predomínio petista sobre a autoria partidária das leis regulamentadas por decretos presidenciais. Até aqui, entretanto, não é possível discutir a magnitude dos decretos regulamentares.

As quatro demais tendências giram em torno de um ponto central: a relação inversa entre os graus de detalhamentos de leis e decretos. Em quinto lugar e sexto lugares, nota-se a inversão, ao longo dos anos, das médias de detalhamento de leis e decretos regulamentares. Isto é, com o passar dos anos, o grau de detalhamento das leis vem diminuindo a necessidade do detalhamento dos decretos.

Em sétimo lugar, essa mesma relação, porém segundo os tipos de proposição. Aqui, observando as três proposições com maior grau de detalhamento nas leis regulamentadas (PLs, MPVs e PLPs), notou-se que quanto mais detalhada era a lei, menos detalhado era o decreto. Vale lembrar, contudo, que PLPs são menos usuais. Leis complementares são necessárias apenas quando a Constituição demanda regulamentação em certas matérias.

Todavia, por regulamentarem a matérias constitucionais, dispensam com maior frequência a necessidade de regulamentação por decreto. Assim, vale notar a relevância de MPVs na geração de leis com maior grau de detalhamento, diminuindo o tamanho dos decretos que as regulamentam.

Em oitavo, quando a iniciativa da proposição é do Poder Executivo, o grau de detalhamento das leis regulamentadas cresce, ao passo que o grau de detalhamento dos decretos regulamentares diminui. Ou seja, leis iniciadas pelo Executivo dispensam decretos detalhados, seja porque já são propostas com alto grau de detalhamento, seja porque sofrem maior detalhamento no Congresso.

Por fim, a relação inversa entre o crescimento do grau de detalhamento das leis iniciadas pelo PT (acompanhado de PRN e ARENA, mas que propuseram apenas 10 e 3 leis regulamentadas, respectivamente) e a diminuição do grau de detalhamento dos decretos que regulamentam essas mesmas leis. Dado que todos os decretos analisados foram editados por presidentes petistas (Lula e Dilma), é possível perceber a menor magnitude da regulamentação quando a lei foi proposta pelo próprio partido.

# 2.2 Como gabinetes ministeriais afetam o grau de detalhamento de decretos regulamentares?

O decreto regulamentar é um objeto de pesquisa inexplorado pela literatura em política brasileira. Entretanto, é uma poderosa instituição à disposição de presidentes racionais em busca de "condições institucionais para uma governança efetiva", como foi explicado no capítulo anterior. Ao designar ao chefe do Executivo o poder exclusivo de determinar a fiel execução de uma lei, a Constituição permite ao Presidente da República exercer controle político sobre a burocracia pública. Ao preencher lacunas e solucionar problemas de interpretações dúbias, o decreto regulamentar pode reduzir drasticamente as chances de um servidor agir por conta própria na implementação de uma lei. Ao mesmo tempo, reduz as chances de um ministro agir oportunisticamente na tentativa de influenciar o comportamento de servidores na implementação de uma lei.

Nesta seção, demonstro como normas jurídicas podem ser poderosos recursos à disposição de atores políticos a fim de exercer controle sobre a burocracia. Também discuto, com base na literatura sobre política americana e comparada, os fatores centrais que podem

elevar os incentivos de atores políticos ao controle político da burocracia por meio de normas jurídicas. Por fim, argumento como decretos regulamentares podem elevar as chances de sucesso da delegação presidencial para burocracias públicas.

## 2.2.1 <u>Teorias do controle político por meio de legislação</u>

Como argumentaram Huber e Shipan (2002, p. 44), leis são *blueprints* (ou "desenhos técnicos") para que políticas públicas possam ser concretizadas. Ou seja, uma lei pode ser elaborada como um desenho que explica e determina a forma e o conteúdo da implementação e execução de uma política pública. Tais *blueprints*, argumentam aos autores, podem conter instruções para burocratas, ministros de gabinetes, juízes ou outros atores que criam, implementam e executam políticas públicas. Segundo eles, existem variados desenhos técnicos que podem ser adotados por legisladores. A linguagem pode ser vaga ou específica. Ela pode descrever problemas ou as soluções, delegar ações ou proibi-las, pode detalhar as especificidades de uma política ou focar sobre os procedimentos que atores externos devem adotar na elaboração da política.

Na literatura sobre política americana, a legislação tem sido analisada como mecanismo de controle político do Poder Legislativo sobre órgãos da burocracia pública federal. O ponto é que presidentes americanos possuem capacidade formal para exercer influência sobre a burocracia pública, como o poder de nomeação política. Combinado a isso, o Congresso não possui conhecimento especializado para obter os resultados almejados com políticas públicas. Em função desses dois fatores, o Congresso têm recorrido com frequência à legislação a fim de minimizar a influência indesejada do presidente sobre a implementação de políticas públicas e obter o resultado almejado com a implementação das políticas.

Das análises do recurso congressual à legislação a fim de controlar politicamente a burocracia em política americana, vale destacar os trabalhos de McCubbins e Schwartz (1984), McCubbins, Noll e Weingast (1987, 1989), Epstein e O'Halloran (1994; 1999) e Bawn (1995) como os mais relevantes da área. McCubbins e Schwartz (1984) argumentam que, contrariamente ao que se esperava, legisladores incluem na legislação provisões de "estrutura" e "processo" que orientam o processo decisório dos órgãos. Por meio delas, estabelecem mecanismos de controle sobre a implementação burocrática das políticas. Por um lado, podem incluir na legislação procedimentos de *police patrol*, por meio do qual o

Congresso arcaria com os custos de supervisionar determinados órgãos. Outros procedimentos são os *fire alarms*, que capacitam cidadãos ou grupos de interesse para fiscalizar e detectar se a implementação delegada pelo Congresso está sendo cumprida pelos órgãos. Por meio dos dois procedimentos, legisladores incentivariam servidores públicos a cooperar com o Congresso.

McCubbins, Noll e Weingast (1987, 1989) desenvolvem o argumento de McCubbins e Schwartz. Eles argumentam que legisladores tendem a escrever leis "vagas" quando introduzem instruções procedimentais que aumentam a probabilidade de que órgãos implementem políticas do modo desejado pelo Congresso. Para isso, o Congresso deverá desenhar procedimentos que favoreçam determinados grupos de interesse que partilham as mesmas preferências da maioria congressual. De acordo com os autores, os procedimentos deverão emancipar distritos eleitorais particulares e aumentar a probabilidade de incorporação de preferências de legisladores que tiveram seus distritos favorecidos pelas políticas do órgão. Ao mesmo tempo, protegerão os interesses dos distritos favorecidos ao longo do tempo. Com isso, elevam as chances de que futuras ações do órgão sejam sempre compatíveis com as preferências do Legislativo.

Epstein e O'Halloran (1994; 1999) argumentam que o recurso ao procedimento legislativo visando o controle legislativo da burocracia será uma função do ambiente político. Eles desenvolveram e testaram um modelo formal para explicar que legisladores norteamericanos devem ser mais propensos a limitar a autonomia dos órgãos burocráticos durante períodos de governo dividido, e quando o nível de incerteza sobre políticas é mais alto.

Em concordância parcial com Epstein e O'Halloran, Bawn (1995) sustenta que o grau de controle procedimental exercido pelo Congresso por meio de legislação deverá variar em função da incerteza técnica quanto à política. O dilema enfrentado pelo Congresso ao delegar para órgãos da burocracia pública é que a introdução de procedimentos incentivando a cooperação burocrática assegura controle político, porém reduz a competência técnica do órgão. Por outro lado, maior autonomia delegada aumenta a capacidade do órgão de usar sua expertise para atingir os melhores resultados de políticas, porém eleva a incerteza do Congresso quanto à cooperação dos servidores na implementação das políticas.

Em política comparada, as principais análises do controle político da burocracia por meio de legislação são de Huber e Shipan (2002) e Huber (2000). Analisando legislativos estaduais nos Estados Unidos e parlamentos europeus, Huber e Shipan (2002) utilizam métodos mistos a fim de analisar como leis podem ser estrategicamente utilizadas por atores políticos a fim de exercer controle sobre a burocracia pública. Quanto ao segundo caso,

especificamente, os autores analisaram como partidos do gabinete e de oposição recorreram á legislação a fim de exercer controle sobre a burocracia pública de dezenove democracias parlamentaristas europeias.

Utilizando dados *da International Labour Organization* (ILO), coletaram informações sobre 4.102 leis trabalhistas entre 1986 e 1998. Tendo a lei individual como unidade de análise, a variável dependente do trabalho indicando o nível de controle sobre a burocracia é o número de páginas (padronizadas) de cada lei. Huber e Shipan (2002, p. 45-46) argumentam que leis mais longas tendem a impor mais limites sobre as ações de outros atores, porque contêm detalhes específicos da política que restringem o que outros atores podem fazer. Assim, argumentam, o comprimento (número de páginas ou palavras) da legislação pode ser uma boa *proxy* para os esforços da maioria legislativa para controlar a implementação de políticas públicas<sup>7</sup>. Como o propósito dos autores era avaliar os efeitos que variáveis políticas e institucionais tinham sobre o formato de leis de uma mesma área, escolheram analisar o grau de autonomia delegada na "legislação trabalhista" dos países.

Na teoria de Huber e Shipan, o grau de detalhamento das leis deverá aumentar, principalmente, em função do conflito de políticas entre parceiros de gabinete e oposição e governo, por um lado, e em função da instabilidade do gabinete. O conflito de políticas entre partidos de um gabinete de coalizão majoritário eleva os incentivos ao detalhamento de leis, pois aumenta a probabilidade do oportunismo ministerial. Os autores partem da premissa de que o ministro é um ator político que faz uso de sua posição privilegiada para poder influenciar burocratas durante a implementação de políticas. Ministros não apenas participam da formulação das políticas de sua competência técnica, como têm enorme influência sobre a implementação das políticas por parte dos servidores do ministério. Assim, se o conflito intracoalizão é alto, maior será o detalhamento de leis produzidas pelos partidos que compõem o gabinete. Já o conflito entre oposição e governo deverá aumentar o detalhamento de leis, pois é a forma de uma oposição que optou por não participar formalmente do governo limitar a influência dos ministros sobre a burocracia pública.

Em defesa da eficácia da medida, mostram que se uma lei de saúde, por exemplo, é analisada, ela será maior quando o tamanho do que está dedicado a questões gerais (tratando da importância e papel do estado, por exemplo) seja menor que o tamanho do que está dedicado a issues específicas daquela política (quem deve ser atendido por certa política de saúde, quem será o provedor, etc). Mostram também que mesmo quando se leva em conta a diferença entre os tamanhos do que são instruções sobre procedimentos e instruções sobre policies, respondendo à literatura sobre controle procedimental da burocracia, as primeiras estão sempre anexadas a instruções específicas de políticas.

Já a instabilidade dos gabinetes deverá, por um lado, diminuir a capacidade de um ministro redigir uma lei detalhada e, por outro, incentivar a autonomia dos servidores públicos. O argumento dos autores é que mudanças frequentes nos gabinetes limitam a capacidade de ministros de atingir suas metas políticas. Com términos prematuros de um gabinete, ministros não dispõem do tempo necessário para atingir seus objetivos. Portanto, é de se esperar que leis sejam mais vagas quando a instabilidade do gabinete é alta.

Por outro lado, no entanto, a instabilidade ministerial tem ainda uma implicação perversa. Seguindo evidências empíricas do trabalho de Suleiman (1974), Huber e Shipan afirmam que quando servidores públicos têm a expectativa de o atual ministro será substituído, maior será a probabilidade de que tomem suas próprias decisões na implementação de uma política, independentemente do conflito de políticas entre partidos do gabinete. Isto é, mesmo um servidor público "amigável" hesitará em fazer aquilo que o gabinete espera, pois ele sabe que terá de desfazer suas ações no futuro, quando o novo ministro ocupar o cargo. Assim, a instabilidade do gabinete geraria maior autonomia decisória dos servidores públicos, demandando maior controle político por parte do gabinete.

O incentivo à autonomia burocrática independentemente do grau de conflito de políticas entre parceiros da coalizão também foi ressaltado por Huber (2000). De acordo com o autor, quanto maior o número de ministros de um gabinete, maior o grau de autonomia de servidores públicos. O aumento do número de ministros como atores políticos responsáveis pela delegação da implementação de políticas públicas para servidores cria o chamado problema de *multiple principal*. Ele consiste na incapacidade de "múltiplos principais" incentivarem a cooperação de agentes, pois os mesmos podem jogar um principal contra o outro. Assim, em contextos de múltiplos principais, maior a autonomia burocrática. Em consequência, maior a demanda por controle político da burocracia.

## 2.2.2 O controle por decretos regulamentares no presidencialismo de coalizão

A legislação, portanto, pode minar a influência indesejada de atores políticos com posições privilegiadas sobre a burocracia pública. No presidencialismo norte-americano, legisladores recorrem a instruções procedimentais a fim de limitar a influência presidencial sobre os órgãos burocráticos. No parlamentarismo de coalizão, por meio de leis detalhadas partidos do gabinete buscaram limitar o oportunismo ministerial, ao passo que partidos da

oposição almejam limitar a influência indesejada de ministros sobre o serviço público. Por outro lado, ainda em parlamentarismos de coalizão, leis detalhadas também reduzem a autonomia de servidores públicos quando gabinetes são instáveis ou compostos por muitos ministros.

Assim, como pensar o recurso a normas jurídicas como mecanismo de controle sobre a burocracia pública no presidencialismo de coalizão? Presidentes brasileiros têm à sua disposição duas instituições que os permitem recorrer a normas jurídicas a fim de exercer controle político sobre a burocracia. Uma delas é a prerrogativa, partilhada com o Legislativo, de iniciar leis. A segunda, ainda desconhecida pela literatura em política brasileira, é a prerrogativa exclusiva de editar decretos regulamentares. O propósito deste capítulo é avaliar como o conflito de políticas entre presidentes e ministros, por um lado, e a rotatividade ministerial e o problema de múltiplos principais, por outro, podem afetar os incentivos presidenciais a editar decretos regulamentares detalhados.

Ao editar decretos detalhados regulamentando uma lei, presidentes podem reduzir a influência indesejada de ministros sobre o comportamento dos servidores públicos. Ao mesmo tempo, reduzem a autonomia decisória do servidor na interpretação de leis quando a rotatividade ministerial é alta ou quando a implementação requer a participação de mais de um ministro.

## 2.2.3 <u>Um modelo de delegação</u>

No capítulo anterior, foi demonstrado que as duas condições estabelecidas por Lupia e McCubbins (1998) para que a delegação presidencial para burocracias públicas seja bem sucedida, são satisfeitas no arcabouço institucional do presidencialismo brasileiro. Presidentes brasileiros são "principais" capacitados para distinguir se ações e propostas de servidores públicos, seus "agentes", irão piorar ou melhorar seu bem estar. Isso deverá ocorrer, pois nomeados políticos, como "oradores" da delegação, enviam sinais confiáveis ao presidente. Por meio dos sinais, presidentes são capacitados a discernir os efeitos da ação de servidores sobre seu bem estar, tendo em conta o grau de influência exercida pelos ministros, como "terceiros", sobre o comportamento dos burocratas. Com isso, a condição de conhecimento é satisfeita. Por outro lado, servidores têm incentivos para cooperar com o presidente. Eles sabem que o presidente possui competência política (capacidade de distinguir o que é melhor

ou pior para ele) e que serão beneficiados por aumentar o bem estar presidencial, satisfazendo a condição de incentivo.

Meu argumento é que o decreto regulamentar eleva ainda mais o sucesso da delegação, ao reforçar a condição de incentivo. A interação de delegação inclui o presidente, como principal, o servidor, como agente e o nomeado político, como orador. O ministro, novamente, é um terceiro ator interessado nos resultados da delegação e que ocupa uma posição privilegiada no processo decisório. Ao detalhar a regulamentação de uma lei, o presidente, como principal, limita a probabilidade de que a ação ou alternativa (x) proposta pelo servidor, como agente, quanto à implementação da lei regulamentada, seja pior para ele do que o status quo.

Em primeiro lugar, presidentes são competentes o suficiente para saber se o que servidores propõem ou fazem irá melhorar ou piorar seu bem estar, o que é assegurado pela presença dos nomeados políticos, como oradores. Assim, nem propostas ou ações de servidores orientadas por um comportamento autônomo, nem orientadas por influências indesejadas do ministro, como terceiro, serão aceitas pelo presidente. Em segundo lugar, servidores serão constrangidos a somente agir ou propor alternativas que estejam em conformidade com o bem estar presidencial se a política delegada pelo decreto for detalhada. O elevado grau de detalhamento em um decreto regulamentar não permitirá outra possibilidade, ao reduzir drasticamente a margem de manobra de servidores orientados por um comportamento autônomo ou sob a influência indevida de um ministro.

Com o decreto regulamentar, portanto, a delegação presidencial deverá ser bem sucedida. Nem servidores poderão agir com autonomia, nem ministros, como terceiros atores em posição privilegiada, terão a chance de influenciar o comportamento da burocracia pública em vantagem própria. Assim, é de se esperar que presidentes racionais recorram ao decreto regulamentar como um mecanismo de gerência da delegação, ou, em outras palavras, como um mecanismo de controle político da burocracia pública.

## 2.2.4 Hipóteses

A pergunta chave do capítulo é a seguinte: como o gabinete ministerial afeta o grau de detalhamento de decretos regulamentares? Três hipóteses centrais são sustentadas aqui. O grau de detalhamento de decretos regulamentares presidenciais irá variar quando 1. o

extremismo ideológico presidencial, 2. a rotatividade ministerial e 3. o problema de múltiplos principais variarem. Entretanto, outros fatores que também poderão incidir sobre o detalhamento dos decretos também serão observados. São eles 4. o grau de detalhamento das leis, 5. a iniciativa executiva das leis, 6. a iniciativa petista das leis, 7. leis resultantes de Medidas Provisórias e 8. nomeações políticas presidenciais.

### Extremismo presidencial

Decretos regulamentares deverão ser mais detalhados quanto maior for o grau de conflito de políticas entre o presidente e os ministros responsáveis pela implementação da lei regulamentada. É de se esperar que quanto maior a distância entre a posição ideológica do partido do presidente e a posição mediana dos partidos dos ministros (ou a posição do partido do ministro, caso seja apenas um), maior a expectativa presidencial de que haverá oportunismo ministerial. Todos os ministros são atores diretamente interessados nos resultados das políticas e que ocupam uma posição privilegiada no processo decisório. Se pertencem a partidos ideologicamente divergentes do partido do presidente, influenciarão de modo indesejado o comportamento daqueles que de fato implementam as políticas, os servidores públicos. Portanto, a expectativa de um presidente racional será que ações ou propostas alternativas de servidores públicos quanto à implementação de leis vagas, possuam um viés ministerial indesejado. Com isso, esperam que o resultado da delegação para a burocracia pública venha a piorar seu bem estar. Assim, quanto maior o extremismo ideológico presidencial com relação aos ministros responsáveis pela implementação da lei, mais detalhados serão os decretos regulamentares.

A hipótese do conflito de políticas parte da literatura sobre política americana e comparada. Nela, legisladores americanos possuem incentivos para inserir instruções procedimentais na legislação a fim de exercer controle sobre a burocracia pública em governos divididos (EPSTEIN; O'HALLORAN, 1994; 1999). Ao mesmo tempo, no parlamentarismo, partidos do gabinete escrevem leis detalhadas a fim de reduzir a influência de ministros sobre a burocracia em governos de coalizão majoritária, e partidos de oposição recorrem à mesma estratégia em governos minoritários (HUBER; SHIPAN, 2002).

**H1**: Quanto maior o extremismo ideológico presidencial com relação aos ministros que implementam a lei regulamentada, maior será o grau de detalhamento do decreto.

#### Rotatividade ministerial

A frequência de mudanças individuais à frente de ministérios responsáveis pela implementação das leis deverá aumentar o grau de detalhamento dos decretos. Independentemente do grau de conflito entre presidente e ministros, é de se esperar que servidores tenham um comportamento mais autônomo em suas decisões quanto à implementação de uma lei quando possuem a expectativa de que a chefia do ministério em que atua sofrerá mudanças. O argumento é que mesmo um servidor "amigável" não deverá cooperar com o presidente quando a rotatividade for alta. Ele espera que com a chegada de um novo ministro, as políticas já implementadas sofrerão uma reversão. Com isso, todo o investimento por ele realizado na implementação da política deverá ser refeito. Assim, sempre que um servidor público possuir a expectativa de que o ministro responsável por seu órgão de atuação será substituído, maiores as chances de que a delegação para a burocracia pública resulte em piora do bem estar presidencial. Portanto, quanto maior a rotatividade ministerial, maiores os incentivos presidenciais para editar decretos regulamentares detalhados a fim de controlar politicamente a burocracia pública.

A hipótese deriva do argumento de Huber e Shipan (2002) quanto ao detalhamento de leis, em parlamentarismos europeus, a fim de reduz\ir a autonomia de servidores públicos em contextos de instabilidade do gabinete.

**H2**: Quanto maior a rotatividade ministerial, maior será o grau de detalhamento do decreto.

#### Múltiplos principais

O problema de múltiplos principais é o terceiro fator central a elevar o grau de detalhamento dos decretos. Quanto maior o número de ministros responsáveis pela implementação de uma mesma lei, maior a probabilidade de um comportamento autônomo por parte de servidores públicos. O argumento é que quando há mais de um ministro orientando um mesmo servidor, as chances de que o mesmo não cumpra nenhuma orientação, a não ser a sua própria, são grandes. Isso é decorrente do problema de múltiplos principais, que ocorre quando um mesmo agente joga um principal contra o outro e toma suas próprias decisões. Ainda que o principal da delegação para a burocracia seja o presidente, a posição ocupada pelo ministro, como terceiro ator, é de chefia do órgão em que atua o burocrata. Isto

é, aos olhos de um servidor o ministro, por sua posição de chefia, pode ser um segundo principal. Com o problema de múltiplos principais, maior será a expectativa presidencial de que a delegação será mal sucedida. Com isso, quanto mais ministros forem responsáveis pela implementação de uma política, maior o grau de regulamentação da lei por meio de decreto.

O argumento da hipótese deriva da teoria de Huber (2000) quanto à relação do problema de múltiplos principais e a autonomia de servidores públicos em democracias parlamentaristas.

**H3:** Quanto maior o problema de múltiplos principais, maior será o grau de detalhamento do decreto.

#### Detalhamento da lei

O grau de detalhamento de uma lei deve afetar o grau de detalhamento de decretos regulamentares. Decretos regulamentares têm sua existência condicionada à existência da lei. Eles só serão editados quando o Presidente da República interpretar que a implementação da lei demande um blueprint determinando como ela deve ser realizada. Como foi demonstrado na exploração descritiva da primeira seção do capítulo, a demanda pelo detalhamento de um decreto regulamentar só existirá quando a lei for vagamente detalhada. Se uma lei já é detalhada, demandará menor detalhamento dos decretos mesmo na incidência de fatores centrais.

**H4:** Quanto maior o grau de detalhamento da lei, menor será o grau de detalhamento do decreto.

#### Iniciativa executiva

Iniciativas legislativas do Poder Executivo deverão reduzir a necessidade do decreto regulamentar. Como oi observado na exploração descritiva dos decretos regulamentares, leis regulamentadas que foram iniciadas pelo Poder Executivo são mais detalhadas do que aquelas iniciadas por legisladores. Com isso, o decreto regulamentar tende a ser mais detalhado para leis iniciadas pelo Congresso, em detrimento de leis iniciadas pelo Executivo. Assim, independentemente do efeito dos fatores centrais da análise, decretos deverão variar em função da iniciativa executiva das leis.

**H5**: Quanto a lei regulamentada foi proposta pelo Poder Executivo, menor será o grau de detalhamento do decreto.

## Iniciativa legislativa do PT

Leis iniciadas pelo partido do presidente que edita o decreto regulamentar deverão reduzir o grau de detalhamento dos decretos. Novamente, amparado pela exploração descritiva dos decretos na primeira seção do capítulo, é de se esperar que a lei iniciada por parlamentares ou chefes do Executivo pertencentes ao mesmo partido do presidente que edita o decreto já tenha sido detalhada. Com isso, menor a necessidade do detalhamento por meio de decretos.

**H6**: Quando a lei regulamentada for iniciada pelo partido do presidente, menor será o grau de detalhamento do decreto.

#### Medida Provisória

Se a lei regulamentada é resultante de Medida Provisória, é de se esperar que demandem menor regulamentação por meio de decreto. Em parte, porque só podem ter sido iniciadas pelo Poder Executivo, o que remete às mesmas razões para decretos menos detalhados da hipótese 5. Por outro lado, porque leis resultantes de MPVs, em detrimento de Projetos de Lei, tendem a ser mais detalhadas. Com isso, reduzem a necessidade do regulamento detalhado, como foi demonstrado na exploração descritiva dos decretos.

**H7**: Quando a lei regulamentada for resultante de Medida Provisória, menor será o grau de detalhamento do decreto.

#### Nomeações presidenciais

Por fim, as nomeações políticas presidenciais também deverão reduzir a necessidade do detalhamento dos decretos. Como argumentei no capítulo anterior, nomeações são mecanismos de controle político da burocracia pública à disposição de presidentes racionais. Por meio de nomeados, presidentes monitoram a burocracia pública e avaliam o grau de influência ministerial sobre o comportamento dos servidores. Assim, quanto maior a

porcentagem média de nomeados políticos em cargos DAS 5 e 6, menor a necessidade de outro mecanismo de controle político, o decreto regulamentar detalhado.

**H8:** Quanto maior a porcentagem média de nomeados políticos para cargos DAS 5 e 6, menor será o grau de detalhamento do decreto.

#### 2.3 **Dados e Método**

A base de dados utilizada no capítulo foi elaborada tendo no decreto regulamentar individual sua unidade de análise e observação. Os dados relativos aos decretos foram coletados dos sites da Presidência da República e da Câmara dos Deputados. O período compreendido na base de dados é 2007 a 2011 e contém 186 observações. Foram levados em conta apenas decretos que regulamentavam uma única lei, dada a necessidade de controle pelo grau de detalhamento da lei regulamentada.

#### 2.3.1 Mensurando a variável dependente

A variável dependente do capítulo é o grau de detalhamento dos decretos regulamentares. O argumento é que por meio de decretos mais detalhados na regulamentação de leis, presidentes podem exercer controle sobre a burocracia pública. Ao limitar as chances de que ministros influenciem de modo indesejado o comportamento de servidores públicos, bem como a autonomia decisória de servidores na implementação da lei, o decreto possibilita uma delegação bem sucedida. Como variável contínua, foi mensurada a partir do número de palavras do decreto regulamentar, medida equivalente à usada por Huber e Shipan<sup>8</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> O número de palavras é uma medida mais adequada que o número de páginas, pois controla os tamanhos dos decretos pela formatação utilizada, facilitando assim a mensuração da variável. Para contar o número de palavras, foi utilizado o comando "contar palavras" do programa Microsoft Word. Nem as palavras contidas no cabeçalho, nem aquelas na data e autoria dos decretos foram levados em conta. Se o decreto alterava um decreto anterior, foi computado o número de palavras do decreto anterior já com as substituições feitas pelo novo decreto.

## 2.3.2 Mensurando as variáveis independentes

A variação do grau de detalhamento dos decretos regulamentares será analisado em função de três variáveis centrais:1. o extremismo ideológico presidencial, 2. a rotatividade ministerial e 3. o problema de múltiplos principais. Todavia, o detalhamento dos decretos também será analisado em função de fatores que podem incidir sobre sua variação independentemente do efeito das variáveis centrais, tais como 4. o grau de detalhamento das leis, 5. a iniciativa executiva das leis, 6. a iniciativa petista das leis, 7. leis originadas por Medidas Provisórias e 8. nomeações políticas presidenciais. O sinal esperado das variáveis explicativas pode ser observado na Tabela 5.

O extremismo ideológico presidencial indica o grau de conflito de políticas entre o presidente e os ministros (ou ministro) responsáveis pela implementação de uma lei regulamentada por decreto. Elevando a expectativa presidencial de oportunismo ministerial, o extremismo deverá elevar os incentivos do presidente para detalhar a regulamentação da lei por meio do decreto. Com isso, reduz as chances de influência indesejada do ministro sobre o formato da lei implementada pelo servidor público. A variável será contínua, mensurada pela distância ideológica entre a posição do partido do presidente e a posição mediana dos partidos dos ministros (quando a lei regulamentada exigir a implementação interministerial) ou a posição do ministro individual. O indicador foi baseado nos dados sobre a posição ideológica dos partidos, presentes em Power e Zucco (2011).

Tabela 5 – Sinal esperado das variáveis independentes

Extremismo presidencial	+	
Rotatividade ministerial	+	
Múltiplos principais	+	
Detalhamento da lei	-	
Iniciativa executiva	-	
Iniciativa legislativa do PT	-	
Medida Provisória	-	
Nomeações políticas	<del>-</del>	

A rotatividade ministerial índica o grau de autonomia decisória de um servidor público na implementação da lei regulamentada. Elevando a expectativa presidencial de que mudanças frequentes na chefia dos ministérios responsáveis pela implementação reduz a cooperação de servidores públicos, a variável deverá aumentar o grau de detalhamento dos decretos. Com isso, diminui as chances de que servidores de ministérios voláteis tomem

decisões que piorem o bem estar presidencial. A variável será contínua, mensurada pela frequência de mudanças individuais na chefia dos ministérios responsáveis pela implementação das leis regulamentadas (desde o início do mandato presidencial até o instante da edição do decreto). O indicador foi elaborado a partir de dados do Cebrap e do site da Presidência da República.

O problema de múltiplos principais indica, como a rotatividade, o grau de autonomia dos servidores públicos. O fator aumentará a expectativa presidencial de que quanto mais ministros são responsáveis pela implementação de uma lei, maior a probabilidade de que servidores orientem suas decisões na implementação a partir de suas próprias concepções. A variável também será contínua, mensurada pelo número de ministros responsáveis pela implementação de uma mesma lei regulamentada. O indicador foi construído a partir de dados do site da Presidência da República.

O grau de detalhamento da lei é um controle relevante, pois indica a necessidade de detalhamento do decreto regulamentar. Se a lei é detalhada, menor será a demanda presidencial por uma regulamentação detalhada por meio do decreto. Como variável contínua, é mensurada pelo número de palavras da lei regulamentada, levando em conta os mesmos critérios adotados para a mensuração do decreto regulamentar. O indicador foi elaborado a partir de dados do site da Câmara dos Deputados.

A iniciativa executiva também é um controle relevante. Como a variável anterior, indica a necessidade do detalhamento de um decreto quando uma lei foi proposta pelo Poder Executivo. Como foi demonstrado, leis propostas pelo Poder Executivo tendem a possuir maior grau de detalhamento, diminuindo a necessidade do detalhamento por decreto. O indicador foi construído com base nos dados do site da Câmara dos Deputados.

A iniciativa legislativa do PT é um controle importante, pois reduz a necessidade do detalhamento de leis iniciadas pelo partido do presidente. Mensurada como variável binária, assume o valor 1 quando a lei regulamentada foi proposta pelo partido do presidente que edita o decreto e o valor 0 quando foi proposta pelos demais partidos. O indicador foi elaborado a partir de informações do site da Câmara dos Deputados.

Medida Provisória teve de ser levada em conta como um dos controles analíticos. Leis regulamentadas resultantes de MPVs deverão demandar uma regulamentação de menor magnitude, dado que já possuem maior detalhamento. Variável binária, assume o valor 1 quando a lei regulamentada é resultante de MPV e o valor 0 quando é resultante de outros tipos de proposição. Novamente, a variável foi construída a partir de informações do site da Câmara dos Deputados.

Por fim, a nomeação política presidencial é um controle relevante, pois como mecanismo de controle, deverá diminuir a necessidade do detalhamento dos decretos. A variável foi mensurada a partir da porcentagem média de nomeados sem vínculos com o serviço público para cargos DAS 5 e 6. A variável foi elaborada a partir de informações do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP).

## 2.3.3 Método

Dada a natureza contínua da variável dependente, para analisar os determinantes do grau de detalhamento dos decretos regulamentares será utilizada a regressão linear multivariada, usando o método de Mínimos Quadrados Ordinários.

## 2.4 Análise de regressão

Foram estimados três modelos OLS de regressão linear multivariada para a análise dos determinantes do grau de detalhamento dos decretos regulamentares presidenciais. Bem como no capítulo anterior, a inclusão ou exclusão de variáveis em cada modelo foi feita levando em conta problemas de covariação entre fatores explicativos. Na Tabela 6, abaixo, estão reportados os coeficientes de correlação não padronizados, os erros padrão, o p-valor e o coeficiente de determinação dos modelos estimados.

Tabela 6 – Determinantes do grau de detalhamento dos decretos regulamentares no Brasil, 2007-2011

Variáveis independentes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Constante	5728,537*	3415,872***	3780,554
	(3162,141)	(425,378)	(3217,095)
Extremismo presidencial	753,274		
	(781,560)		
Rotatividade ministerial		327,627**	
		(160,255)	
Múltiplos principais			330,467**
			(161,859)
Detalhamento da lei	-0,038*	-0,036*	-0,033
	(0,021)	(0,021)	(0,021)
Iniciativa executiva	-1627,904***		
	(540,047)		
Iniciativa legislativa do PT		-764,468	
_		(480,769)	
Medida Provisória			-1206,217**
			(469,067)
Nomeações políticas	-36,234		-17,446
	(86,080)		(86,601)
R <sup>2</sup>	0,072	0,060	0,073
Nº observações	186	186	186
p-valor	0,009	0,011	0,008

p-valor<0,01\*\*\*, <0,05\*\*, <0,10\*. Coeficiente reportado nas células. Erro padrão entre parênteses.

No primeiro modelo, levei em conta quatro variáveis: o extremismo ideológico presidencial, como variável central, o grau de detalhamento da lei, a iniciativa legislativa do Executivo e nomeações políticas. O modelo, como um todo, foi significante ao nível de 1%, porém explicando apenas 7,2% da variação do grau de detalhamento dos decretos regulamentares. Extremismo ideológico presidencial, variável central no modelo, não apresentou correlação estatisticamente significante com o detalhamento dos decretos regulamentares. Por outro lado, como era esperado, o aumento do número de palavras da lei apresentou correlação negativa com a variável dependente, ainda que significante a um nível pouco convencional (10%). A iniciativa executiva da proposição que gerou a lei regulamentada pelo decreto, como também era esperado, está correlacionada negativamente com o tamanho dos decretos, tal como atesta o p-valor<0,01. Já a presença de nomeados políticos não incidiu sobre os decretos regulamentares. Das variáveis do modelo 1, a iniciativa executiva foi a que teve maior impacto sobre a variável dependente, com um coeficiente de correlação padronizado de -0,216.

No modelo 2, a variável central passa a ser a rotatividade ministerial. Como controles estatísticos, foi mantido o detalhamento das leis e incluída a iniciativa legislativa do PT. Como se pode ver, o modelo 2 como um todo foi significante a um nível de 5%, possuindo

um poder preditivo sobre a variação do detalhamento dos decretos ainda menor que o anterior, de 6%. A rotatividade ministerial incidiu positivamente sobre o grau de detalhamento dos decretos, num correlação estatisticamente significante (p-valor<0,05). A cada aumento na mudança individual nos ministérios responsáveis pela implementação da lei regulamentada, há um aumento em 327,627 no grau de detalhamento dos decretos. O detalhamento da lei segue tendo o mesmo efeito sobre os decretos regulamentares. Se a iniciativa legislativa da proposição que originou a lei regulamentada foi do PT, não há diferença no grau de detalhamento dos decretos. A rotatividade ministerial foi aquela com maior impacto sobre o detalhamento dos decretos, com um beta padronizado de 0,149.

Por fim, no modelo 3 foi testado o efeito da terceira variável central: o número de ministérios responsáveis pela implementação da lei regulamentada, classificada como "múltiplos principais". Foi mantido apenas o detalhamento da lei e incluídos Medida Provisória e nomeações políticas. Como um todo, o modelo apresentou significância estatística (1%), mas como nos modelos anteriores, um R² baixo (7,3%). A variável múltiplos principais apresentou correlação positiva e esperada com o detalhamento dos decretos (p-valor<0,05). A cada aumento no número de ministros responsáveis pela implementação de uma mesma lei regulamentada houve um aumento de 330,467 no grau de detalhamento dos decretos. O detalhamento da lei segue com sinal negativo. Porém, agora, sem correlação estatisticamente significante. Se Medidas Provisórias geraram a lei regulamentada há uma diminuição do grau de detalhamento dos decretos, como era esperado. Vale observar que nomeações políticas, ainda que sem significância estatística, seguem negativamente correlacionadas com os decretos. Medida Provisória foi a variável com maior impacto sobre os decretos, apresentando um coeficiente de correlação padronizado de -0,186.

#### 2.5 Discussão

Como explicar os resultados obtidos? Daquilo que foi encontrado é possível sumarizar nos seguintes termos: 1. o efeito esperado de duas variáveis centrais, rotatividade ministerial e múltiplos principais, e a ausência de efeito de outra variável central, o extremismo ideológico presidencial; 2. o efeito esperado do detalhamento das leis, da iniciativa executiva e de Medida Provisória; e 3. a ausência de efeito da iniciativa legislativa do PT e das nomeações políticas.

Rotatividade ministerial e múltiplos principais são variáveis que resultam em um mesmo fator: maior autonomia dos servidores públicos. Como era esperado, tanto a frequência de mudanças individuais na chefia dos ministérios responsáveis pela implementação de leis quanto o número deles impactou positivamente o grau de detalhamento dos decretos. O resultado vai ao encontro do argumento de Huber e Shipan (2002) e Huber (2000). Ou seja, independentemente do conflito de políticas entre presidente e ministros, servidores têm mais incentivos para tomar decisões autônomas quando tiverem a expectativa de que o ministro (ou os ministros) que chefia a pasta em a qual atuam seja substituído. Do mesmo modo, terão mais incentivos a ignorar a orientação presidencial quando múltiplos ministros atuarem na gestão da implementação de uma mesma política. Cientes do efeito da rotatividade ministerial e dos múltiplos principais sobre o sucesso da delegação, presidentes recorrem a decretos mais detalhados a fim de maximizar as chances de cooperação dos servidores. Por meio dos decretos, limitam drasticamente a margem de manobra de ações e propostas alternativas de servidores que possam piorar o bem estar presidencial.

Por outro lado, o extremismo ideológico presidencial não gerou qualquer efeito sobre o recurso presidencial a decretos detalhados. Era de se esperar que quando o conflito de políticas entre presidente e ministros fosse alto, maior a probabilidade do oportunismo ministerial. Com ministros exercendo influência direta e indesejada sobre servidores, maiores seriam as chances de que a delegação presidencial fosse mal sucedida. Assim, o recurso presidencial a decretos regulamentares detalhando em maior grau o formato da implementação das leis deveria ocorrer com maior frequência quando o conflito presidencial com relação ao ministro (ministros) que implementa a lei aumentasse. No entanto, ainda que a correlação possua o sinal esperado, ela não foi estatisticamente significante. Guardadas as devidas proporções, as evidências vão de encontro com os argumentos de Epstein e O'Halloran (1999) e Huber e Shipan (2002) se aplicados ao presidencialismo de coalizão. O que sugere que a motivação central do controle presidencial da burocracia por meio de decretos regulamentares é o grau de autonomia do comportamento de servidores, e não a probabilidade de oportunismo ministerial sobre os mesmos.

Leis mais detalhadas, propostas pelo Poder Executivo, ou resultantes de Medidas Provisórias reduziram a necessidade de decretos detalhados, como era esperado. Os três fatores, como foi possível observar, são controles fundamentais da análise do grau de detalhamento dos decretos. Se a lei já está detalhada, não há a necessidade de regulamentar em maior grau o formato de sua implementação, mesmo na incidência de fatores centrais, como a rotatividade ministerial e o problema de múltiplos principais. O mesmo ocorreu com

leis iniciadas pelo Poder Executivo, pois são leis que são propostas ou sofrem elevado grau de detalhamento no Congresso, tais como aquelas resultantes de Medidas Provisórias.

Por outro lado, leis iniciadas pelo PT e a porcentagem de nomeados políticos presidenciais não geraram qualquer efeito sobre o grau de detalhamento dos decretos. O resultado sugere que o fato de uma lei ter sido iniciada pelo mesmo partido do presidente que a regulamenta por decreto, não afeta a demanda por maior detalhamento. Já a ausência de efeito da presença de nomeados políticos sugere que o decreto regulamentar é uma estratégia independente de controle político da burocracia. Ao passo que nomeados políticos são utilizados a fim de reduzir os efeitos do oportunismo ministerial sobre o comportamento de servidores, como demonstrei no capítulo anterior, decretos são voltados a reduzir a autonomia decisória de servidores.

#### 2.6 Conclusão

O propósito deste capítulo foi analisar como variáveis relativas ao gabinete ministerial incidem sobre o controle presidencial da burocracia pública por meio de decretos regulamentares. O argumento chave é que por meio de decretos regulamentares detalhados a chance de que a delegação presidencial para a burocracia seja bem sucedida é maior. Presidentes, como principais, ao editar decretos detalhando o formato da implementação de leis, limitam o oportunismo de ministros, como terceiros em posição privilegiada, e a autonomia de servidores públicos, agentes da delegação presidencial. Quando a lei sofre uma regulamentação detalhada, resta ao servidor cooperar com o presidente dada a reduzida margem de manobra existente para que tomem decisões e ações que piorem o bem estar presidencial. Por meio de decretos regulamentares, portanto, presidentes podem fazer da delegação um sucesso.

No capítulo analisei 186 decretos regulamentares editados entre 2007 e 2011 a fim de averiguar como variáveis que aumentam o oportunismo ministerial e a autonomia de servidores públicos afetam o grau de detalhamento dos decretos. Tendo no decreto regulamentar individual minha unidade de análise e no número de palavras do decreto a variável dependente, foram estimados três modelos de regressão linear multivariada usando o método de Mínimos Quadrados Ordinários. O efeito do conflito de políticas entre presidente e ministros foi testado a partir do 1. extremismo ideológico presidencial, ao passo que os efeitos

da autonomia foram testado por meio da 2. rotatividade ministerial e do 3. problema de múltiplos principais. Também foram observados os efeitos de quatro controles relevantes sobre o grau de detalhamento dos decretos: 4. o grau de detalhamento das leis, 5. a iniciativa legislativa do Poder Executivo, bem como 6. do partido do presidente que edita os decretos, 7. de leis resultantes de Medidas Provisórias e 8. de nomeações políticas presidenciais.

Os resultados obtidos corroboram parte da expectativa teórica central da análise. Se, por um lado, o extremismo ideológico presidencial não apresentou efeitos sobre os decretos, fatores que elevam a autonomia decisória de servidores públicos, como esperado, afetaram diretamente a demanda presidencial por controle político da burocracia. Quando a frequência de mudanças individuais na chefia de ministérios responsáveis pela implementação de leis foi alta, maior o grau de detalhamento de decretos regulamentando as mesmas leis. Do mesmo modo, quando leis demandavam implementação interministerial, mais detalhados foram os decretos regulamentares.

Em ambos os casos, a ação presidencial deve ser entendida como uma tentativa de reduzir a margem de manobra de servidores. Maior expectativa de mudança na chefia do ministério em que atua, por um lado, e mais de uma orientação quanto a implementação de uma política, por outro, incentivam servidores a tomar decisões próprias. O decreto regulamentar é, portanto, um mecanismo ao qual presidentes racionais recorrem a fim de assegurar que o comportamento de servidores na implementação de políticas, em contextos de alta rotatividade ministerial e múltiplos principais, resulte em sucesso na delegação.

# 3 COMO O CONFLITO DE POLÍTICAS DO GABINETE AFETA A CRIAÇÃO DE BUROCRACIAS PÚBLICAS CENTRALIZADAS NA PRESIDÊNCIA?

Nos capítulos anteriores, defendi o argumento de que nomeações políticas e decretos regulamentares são instituições que auxiliam o presidente no controle político da burocracia pública. Por um lado, por meio de nomeações políticas, presidentes limitam as chances de oportunismo ministerial e incentivam a cooperação burocrática quando coalizões são politicamente heterogêneas. Por meio de decretos regulamentares, por outro lado, reduzem a autonomia decisória de servidores públicos na interpretação de leis regulamentadas quando ministérios são voláteis e leis demandam implementação interministerial. As duas instituições, portanto, aumentam as chances de que a delegação presidencial para a burocracia pública seja um sucesso. Todavia, como gabinetes afetam os incentivos presidenciais para centralizar órgãos da burocracia pública na Presidência da República?

A Constituição brasileira de 1988 assegura ao chefe do Executivo a iniciativa legislativa exclusiva em matérias que versam sobre a criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública. Com a prerrogativa exclusiva da iniciativa, presidentes têm a oportunidade de desenhar o formato dos órgãos de modo a maximizar sua influência sobre eles antes mesmo de recorrer a outras estratégias de controle político. Ao centralizar a burocracia na estrutura organizacional da Presidência da República, presidentes geram condições mais favoráveis à gerência da delegação. Ao delegar para servidores que atuam em órgãos presidenciais, reduzem drasticamente a probabilidade de oportunismo por parte de dirigentes na orientação das políticas do órgão. Dirigentes de órgãos posicionados na Presidência deverão arcar com custos elevados para influenciar de modo indesejado o comportamento de servidores públicos, dada a maior magnitude do monitoramento indireto exercido por presidentes. Ao mesmo tempo, a magnitude do monitoramento nesses órgãos também será maior para servidores, que terão mais incentivos para cooperar com presidentes.

Na literatura em política americana, o desenho presidencial de órgãos burocráticos de modo a centralizar na Presidência o controle político da burocracia como mecanismo de controle foi destacado por importantes trabalhos (MOE, 1985: 1989; MOE; WILSON, 1994; ZEGART, 1999). Nesse veio, Howell e Lewis (2002) analisaram o fenômeno da centralização de órgãos públicos na Presidência americana por meio de *executive orders* em função de fatores como a incapacidade congressual de legislar e o conflito de políticas entre presidente e Congresso, em governos divididos. Por outro lado, a centralização presidencial também foi

analisada no âmbito da formulação de políticas governamentais. Rudalevige e Lewis (2005) discutem como a politização, como estratégia concorrente de controle, e o governo dividido, indicando conflito de políticas entre presidente e Congresso, afetam os incentivos presidenciais para centralizar a formulação de políticas públicas na Presidência americana.

Neste capítulo, analiso 172 órgãos criados na administração pública federal entre 1990 e 2009 a fim de avaliar como o conflito de políticas da coalizão ministerial eleva a criação de órgãos públicos centralizados na Presidência da República. O argumento chave do capítulo é que o oportunismo ministerial será mais provável quando o conflito de políticas entre partidos da coalizão ou entre presidente e ministros for maior. Com isso, maior será a expectativa presidencial de que servidores públicos tomarão decisões e atitudes que possam piorar seu bem estar. Ao centralizar na Presidência os órgãos públicos, presidentes geram condições mais propícias ao futuro controle político da burocracia.

Tendo o órgão individual como unidade de análise do trabalho, assumo o órgão criado na hierarquia da Presidência como variável dependente binária. A fim de avaliar os efeitos do grau de conflito de políticas da coalizão sobre a probabilidade de centralização presidencial, serão estimados quatro modelos de regressão logística binária. 1. Dispersão ideológica do gabinete, 2. grau de partidarização da coalizão, 3. fracionalização partidária do gabinete e 4. extremismo ideológico do presidente serão avaliados como indicadores do grau de conflito de políticas da coalizão. Como controles estatísticos, também serão incluídos nos modelos se 5. o órgão foi criado por Medida Provisória, se 6. pertence à administração pública direta, se 7. foi criado no primeiro ano de governo e 8. se foi criado quando houve mudança no partido do presidente.

O capítulo está organizado em seis seções. Na primeira, discuto a criação de órgãos na administração pública federal, enfatizando o desenho institucional dos cargos, e exploro descritivamente o fenômeno. Na segunda seção, discuto a proposição segundo a qual a partir da composição de gabinetes é possível estimar a probabilidade de centralização dos órgãos na Presidência na dinâmica de delegação e elaboro as hipóteses do trabalho. Na terceira seção, descrevo a base de dados, o método estatístico empregado e a operacionalização das variáveis. Na quarta seção, realizo a análise de regressão logística, estimando quatro modelos. Na quinta, discuto os resultados, apresentando as implicações teóricas e empíricas das evidências encontradas. Por fim, concluo o capítulo.

## 3.1 A criação presidencial de órgãos da administração pública federal

O propósito desta seção é entender a dinâmica da criação de órgãos da administração pública pelo presidente e explorar descritivamente o fenômeno entre 1990 e 2009 no Brasil.

## 3.1.1 O desenho institucional dos órgãos públicos centralizados na Presidência

A administração pública federal, no Brasil, possui duas categorias. A primeira categoria é a "direta", composta pela Presidência e Vice-Presidência da Republica, os ministérios e as secretarias especiais. A segunda é a "indireta", composta por órgãos com personalidade jurídica própria que são vinculados à Presidência da República ou aos ministérios. Compõem a administração federal indireta autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas, auxiliando a administração direta por meio do exercício descentralizado de funções governamentais.

Tabela 7 – Estrutura Organizacional da Presidência da República, 2013

Órgão Vinculado	Comissão de Ética Pública
Órgãos Consultivos	Conselho da República Conselho de Defesa Nacional
Órgão Integrante	Controladoria-Geral da União
Órgãos de Assessoramento Imediato	Conselho de Governo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Conselho Nacional de Política Energética Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte Conselho de Aviação Civil Advocacia-Geral da União Assessoria Especial do Presidente da República
Órgãos Essenciais	Casa Civil Secretaria-Geral Gabinete Pessoal do Presidente da República Secretaria de Comunicação Social Secretaria de Relações Institucionais Secretaria de Assuntos Estratégicos Secretaria de Segurança Institucional Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial Secretaria de Políticas para as Mulheres Secretaria de Portos Secretaria de Aviação Civil Secretaria de Direitos Humanos

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do site da Presidência da República.

A estrutura organizacional da Presidência da República passou por uma série de mudanças ao longo do tempo, o que foi devidamente analisado por Inácio (2012). Atualmente, a Presidência da República está estruturada a partir de cinco conjuntos de órgãos, como pode ser observado na

Tabela 7. O primeiro é o órgão vinculado, composto pela Comissão de Ética Pública, responsável por criar e revisar as normas que dispõem sobre a conduta ética na administração pública federal. O segundo conjunto refere-se a dois órgãos consultivos: o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, que auxiliam o Presidente da República quanto a temas de segurança nacional. O órgão integrante da Presidência da República é a Controladoria-Geral da União, responsável pelas funções de controle interno e correição no âmbito do Poder Executivo.

O quarto conjunto de órgãos refere-se aos órgãos de assessoramento imediato, compostos pelos conselhos responsáveis pela proposição de diretrizes para a formulação de políticas públicas em áreas específicas. Também compõem os órgãos de assessoramento imediato da Presidência a Advocacia-Geral da União, responsável pelos trabalhos de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, e a Assessoria Especial do Presidente da República, que assessora diretamente o presidente no exercício de suas diversas atribuições. Por fim, o quinto conjunto é estruturado pelos órgãos essenciais, compostos pelo que Inácio (2012, p. 13-14) classificou como "núcleo de coordenação" e "núcleo de policies" da Presidência. O núcleo coordenador é composto por Casa Civil, Secretaria Geral da Presidência da República, Gabinete de Pessoal do Presidente da República, Secretaria de Comunicação Social, Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria de Assuntos Estratégicos e Secretaria de Segurança Institucional. O propósito geral desses órgãos gira em torno da "coordenação, acompanhamento e integração das ações do governo". Por outro lado, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria de Portos, Secretaria de Aviação Civil e Secretaria de Direitos Humanos compõem o núcleo de policies da Presidência, responsável pela "formulação e implementação de políticas específicas"<sup>9</sup>.

Já a Vice-Presidência da República é composta pela Chefia de Gabinete, a Ajudânciade-ordens e pelas seguintes assessorias: administrativa, de comunicação social, diplomática, militar, técnica, jurídica e parlamentar. Atualmente, o Poder Executivo federal dispõe de vinte

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Nove secretarias e seis órgãos possuem status de ministério: Secretaria de Assuntos Estratégicos, Secretaria de Aviação Civil, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Comunicação Social, Secretaria de Portos, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria-Geral da Presidência e Secretaria de Relações Institucionais. Quanto aos órgãos com status ministerial, incluem-se a Advocacia-Geral da União, Casa Civil, Controladoria-Geral da União, Banco Central e Gabinete de Segurança Institucional.

e quatro ministérios: Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ciência Tecnologia e Inovação; Cultura; Defesa; Educação; Fazenda; Integração Nacional; Justiça; Pesca e Aquicultura; Previdência Social; Saúde; Cidades; Comunicações; Relações Exteriores; Minas e Energia; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Esporte; Meio Ambiente; Planejamento Orçamento e Gestão; Trabalho e Emprego; Turismo; Transportes.

De acordo com o inciso II, parágrafo primeiro do artigo 61 da Constituição de 1988, é da prerrogativa exclusiva do Presidente da República a iniciativa legislativa em matéria de "criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública" Por meio da prerrogativa, presidentes podem decidir estrategicamente quando posicionar órgãos públicos na Presidência da República ou nos ministérios. Se centralizados na Presidência, órgãos são mais suscetíveis ao controle presidencial, fortalecendo assim a capacidade institucional do Presidente da República.

# 3.1.2 Explorando a criação presidencial de órgãos públicos

Quais são os padrões de criação presidencial de órgãos administrativos segundo a estrutura organizacional à qual pertencem os órgãos? Que governos os propuseram? Em que categoria da administração pública estão enquadrados? Com que tipo de iniciativa legislativa foram criados e qual sua distribuição dentro de cada estrutura organizacional? Aqui as perguntas serão respondidas levando em conta todos os órgãos criados entre 1990 e 2009.

No Gráfico 17 é possível visualizar as porcentagens de órgãos criados na Presidência da República e nos ministérios entre 1990 e 2009, as duas estruturas organizacionais que compõem o Poder Executivo. Nota-se que dos 172 órgãos criados, 36% foram na Presidência da República, ao passo que 64% foram nos ministérios. Era de se esperar que houvesse uma

1/

O inciso VI do artigo 84 da Carta Magna, introduzido pela Emenda Constitucional nº32 em 2001, estabelece que compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a "organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos". Ou seja, por meio de decretos autônomos presidentes ainda possuem o poder de reorganizar a administração pública federal. No entanto, como a criação administrativa não é permitida por meio de decretos, esse poder não foi considerado no capítulo.

maior concentração de órgãos criados nos ministérios, dado o volume de organizações responsáveis pelas políticas das diferentes jurisdições.

70 60 50 40 30 20 10

Gráfico 17 – % de órgãos criados em cada estrutura organizacional do Poder Executivo, 1990 – 2009

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

Ministérios (N=110)

Presidência (N=62)

0

No Gráfico 18 analiso o número de órgãos públicos criados nas duas estruturas organizacionais durante os governos Collor, Itamar, FHC e Lula. É possível observar que dos 172 órgãos criados entre 1990 e 2009, 44 foram propostos durante o governo Collor, 36 durante o governo Itamar, 37 durante os governos FHC e 55 durante os governos Lula. No gráfico, observa-se que o número de órgãos criados ou realocados de ministérios para Presidência aumentou entre os governos, com ênfase nas gestões petistas. Se no governo Collor 11,4% dos órgãos foram alocados na Presidência da República, nos governos Itamar e FHC foram 30,5% e 32,4%, respectivamente, e nos governos Lula chegou a 61,8%. Os dados sugerem não apenas maior centralização decisória ao longo dos governos, mas, sobretudo, nos governos Lula.

45 40 35 30 25 20 15 10 5 0 COLLOR **ITAMAR** FHC LULA ■ Presidência (N=62) ■ Ministérios (N=110)

Gráfico 18 – Órgãos criados na Presidência e nos ministérios segundo o governo, 1990 – 2009

Já no Gráfico 19, analiso as porcentagens de órgãos criados nas administrações direta e indireta segundo a estrutura organizacional na qual foram alocados. Dos 62 órgãos da Presidência, 90,3% pertencem à administração pública direta, ao passo que, dos 110 órgãos dos ministérios, 70% dos órgãos são da administração direta. Vale notar que, nas duas estruturas organizacionais, houve ênfase na criação de órgãos sem personalidade jurídica própria, isto é, sem autonomia administrativa. Por outro lado, fundações, empresas públicas, autarquias, que são órgãos da administração indireta, estão mais presentes nos ministérios (30%).

Presidência Ministérios ■ Adm. direta (N=133) ■ Adm. indireta (N=39)

Gráfico 19 – % de órgãos da administração direta e indireta segundo a estrutura organizacional, 1990 – 2009

No Gráfico 20, é possível observar as porcentagens de órgãos criados segundo o tipo de iniciativa que gerou a lei. Foram analisadas 53 leis que criaram os 172 órgãos. Dentre as leis, 26 eram Medidas Provisórias (MPVs), que criaram 133 órgãos públicos, e 27 eram Projetos de Lei (PLs) e Projetos de Lei Complementar (PLPs)<sup>11</sup>, que criaram 39 órgãos<sup>12</sup>. Dos 172 órgãos, 77,3% foram criados por leis originadas de MPVs, ao passo que 22,7% por leis originadas de PLs e PLPs. Nota-se, portanto, uma predominância de MPVs na criação presidencial de órgãos públicos. Vale observar se essa mesma predominância ocorre na criação de órgãos alocados na Presidência da República.

Foram incluídos 2 PLPs nas 27 leis criadas por Projetos de Lei. Ainda que sejam dois instrumentos distintos, pelo baixo número PLPs, foram incluídos na mesma categoria de PLs. Os dois PLPs foram utilizados para criar autarquias especiais no Ministério da Integração Nacional.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Cada lei criou, em média, 3,25 órgãos. Desagregando as leis por tipo de iniciativa, nota-se que cada MPV gerou em média 5,11 órgãos, cada PL gerou 1,48 e cada PLP criou 1 órgão.

MPV (N=133) PL (N=39)

Gráfico 20 - % de órgãos criados segundo o tipo de iniciativa legislativa, 1990 - 2009

No Gráfico 21, analiso as porcentagens de órgãos criados nas estruturas organizacionais da Presidência da República e dos ministérios, ainda segundo o tipo de iniciativa legislativa. Aqui, é possível observar que a criação presidencial de órgãos públicos por MPVs é um padrão tanto para aqueles criados na estrutura da Presidência, quanto na estrutura dos ministérios. Entretanto, vale notar que há uma ênfase nos órgãos criados por MPVs no âmbito da Presidência (83,9%), comparando com os órgãos criados a partir do mesmo tipo de iniciativa legislativa nos ministérios (73,7%). Portanto, vale considerar que chefes de Executivo recorrem às MPVs como principal meio de criação de órgãos públicos centralizados na Presidência da República.

90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
Presidência Ministérios

■ MPV (N=133) ■ PL (N=39)

Gráfico 21 – % de órgãos criados na Presidência e Ministérios segundo o tipo de iniciativa legislativa, 1990 – 2009

# 3.2 Como a composição da coalizão afeta a criação de burocracias centralizadas na Presidência?

O propósito desta seção é analisar a proposição de que a composição da coalizão ministerial afeta os incentivos presidenciais para criar órgãos públicos centralizados na Presidência da República.

## 3.2.1 <u>Teorias da centralização política</u>

Como argumentaram Howell e Lewis (2002, p. 1095-1096), a literatura dominante sobre política americana assume que o Congresso criou todos os órgãos administrativos e retém a palavra final sobre que órgãos serão criados, a que funções servem e como são desenhados (BAWN, 1995: 1997; EPSTEIN; O'HALLORAN, 1994: 1999; HORN, 1995; MACEY, 1992; MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987: 1989). No entanto, recentemente, um interesse renovado tem sido dirigido em direção aos presidentes e a influência que podem exercer sobre a burocracia federal. Em particular, estudiosos têm

considerado como presidentes nomeiam e removem empregados, reorganizam a burocracia e manipulam orçamentos a fim de aumentar seu controle sobre os órgãos (ARNOLD, 1998; LELOUP, 1980; NATHAN, 1983; SNYDER; WEINGAST, 2000; WATERMAN, 1989; WOOD; WATERMAN, 1994). No entanto, como argumentam os próprios autores, essa linha de pesquisa tem focado exclusivamente sobre os órgãos que já estão em funcionamento. Portanto, a literatura tem ignorado o fato de que anteriormente a qualquer nomeação, proposta orçamentária ou desembolso de fundos, o presidente tem muito a dizer sobre que órgãos serão criados e como serão desenhados (MOE, 1989; MOE; WILSON, 1994; ZEGART, 1999).

No Poder Executivo federal dos Estados Unidos, de acordo com Howell e Lewis (2002, p. 1096), boa parte da influência presidencial vem de sua posição de líder partidário e de seu poder de vetar legislação. Presidentes, contudo, têm um trunfo que muitos estudiosos têm negligenciado. Quando presidentes não podem convencer o Congresso a construir o órgão da administração pública que eles almejam, presidentes podem agir unilateralmente. Desde o fim da segunda guerra, eles têm criado unilateralmente metade de todos os órgãos administrativos nos Estados Unidos. Usando *executive orders*, *department orders* e *reorganization plans*, presidentes têm edificado órgãos que nunca teriam sido criados por meio de ação legislativa. Quase sempre, segundo os autores, tais órgãos são desenhados a fim de maximizar o controle presidencial sobre elas.

Como argumentou Moe (1985), o principal teórico do controle presidencial sobre a burocracia, presidentes são atores racionais em busca do desenvolvimento de uma reputação como líder político. Para atingir seu objetivo, podem recorrer a duas estratégias: a politização da burocracia e a centralização do Poder Executivo. Como definiram Rudalevige e Lewis (2005, p. 02), a politização refere-se aos esforços presidenciais para estruturar e dirigir a burocracia de modo a tornar a máquina pública responsiva aos anseios do chefe do Executivo, o que foi analisado no primeiro capítulo da tese. Já a centralização remete à concentração de funções do Poder Executivo na estrutura organizacional da Presidência, o que será analisado neste capítulo.

Howell e Lewis (2002) desenvolvem uma teoria da criação presidencial de órgãos administrativos centralizados na Presidência americana. Os autores avaliam se órgãos criados unilateralmente por iniciativa do presidente, por meio de ações administrativas, são significativamente menos insulados do controle presidencial do que órgãos criados pelo Congresso, por meio de legislação. Assumindo que presidentes usam seus poderes unilaterais para influenciar a burocracia, argumentam que quanto menor a força legislativa do partido majoritário, maiores as chances de que órgãos públicos sejam criados pela iniciativa

presidencial. O argumento de Howell e Lewis é que presidentes sempre criam órgãos contando com apoio suficiente dentro do Congresso para assegurar seu eventual financiamento, mas não o retorno requerido para promulgar leis que criariam os órgãos em um primeiro momento. Nesses casos, presidentes exercem influência sobre a burocracia ao criar órgãos que o Congresso permanece incapaz de criar.

No entanto, argumentam os autores, assumir que presidentes fazem a vontade do Congresso quando criam um órgão administrativo é esquecer um ponto fundamental sobre como presidentes usam seus poderes constitucionais. Seria da preferência presidencial a criação de órgãos por meio de legislação, dado que os mesmos têm maior durabilidade. Presidentes frequentemente criam órgãos unilateralmente não porque o Congresso deseja que eles assim o façam, mas porque o Congresso está afundado em impasses decisórios. Assim, é de se esperar que presidentes exerçam seu poder unilateral com maior frequência sempre que o Congresso for menos capaz de legislar. Nesse sentido, o ativismo presidencial unilateral é inversamente proporcional à força legislativa.

Os autores analisaram todos os órgãos administrativos criados entre 1946 e 1995, excluindo comissões consultivas, órgãos multilaterais, instituições de pesquisa e de educação. Para ser qualificado como novo cada órgão deveria ter nome e funções distintas de quaisquer órgãos anteriores. A variável independente central do trabalho, indicando a fragilidade congressual, é a dispersão de preferências entre os membros do congresso. Uma medida utilizada para mensuração foi a distância entre os medianos das duas casas legislativas. Outra medida, da mesma variável, foi a distância entre os medianos do partido majoritário em cada casa. Alguns controles utilizados na análise foram 1. presidentes individuais, 2. o partido do presidente, 3. estilos de liderança, 4. períodos de guerra, 5. taxa de desemprego e 6. o pós-1983, quando cessaram os planos de reorganização.

Já a teoria da centralização de Rudalevige e Lewis (2005) tem como argumento central que centralização e politização não são, como estabeleceu Moe (1985), estratégias complementares. De acordo com os autores, existe uma relação inversa entre as duas estratégias. Presidentes somente recorrerão à centralização como alternativa à politização, isto é, como estratégias substitutas, como argumentou Nathan (1983). No entanto, a teoria da centralização dos autores, como em Rudalevige (2002), tem como objeto de investigação a iniciativa da formulação de políticas públicas. Assim, maior centralização implicaria, para presidentes, assumir os custos de formular individualmente as políticas, em detrimento de delegar parcialmente a função, formulando em co-autoria com ministros ou burocratas, ou delegar totalmente, não participando da formulação da política que irá implementar. A lógica

do dilema remete à economia dos custos de transação: presidentes podem "fazer" ou "comprar" a política, centralizando ou descentralizando o processo decisório.

De acordo com os autores, o aumento da centralização decisória seria uma estratégia presidencial que ocorreria em função da diminuição da politização. O argumento de Rudalevige e Lewis (2005, p. 08-09) é que não seria de se esperar que as duas estratégias fossem complementares, dado que ambas apresentam custos com os quais presidentes estariam pouco dispostos a arcar de uma só vez. A centralização, por um lado, pode diminuir as chances de aprovação de uma proposta encaminhada para a apreciação congressual. A politização, por outro lado, apresenta o custo da seleção de nomeados leais, porém incapacitados para exercer a função. Portanto, presidentes deverão eleger apenas uma estratégia.

Outro fator relevante a incidir sobre os incentivos presidenciais à centralização é o governo dividido. O argumento de Rudalevige e Lewis (2005, p. 11) é que em governos divididos a centralização será maior, ainda que a politização também aumente. O ponto é que em governos divididos a probabilidade de presidentes buscarem o auxílio de burocratas para a formulação de políticas será baixa, posto que o partido majoritário, a oposição, pode exercer influência sobre a burocracia. Em governos divididos, a centralização será mais provável mesmo com altos níveis de politização, pois presidentes esperam que burocratas tenham poucos incentivos para cooperar, seja com informação completa ou com declarações verdadeiras.

Os demais fatores, relevantes como controles analíticos do trabalho, são a mudança interpartidária na Presidência, a capacidade da burocracia presidencial, a capacidade das burocracias de ministérios e órgãos, a complexidade da política, itens prioritários da agenda presidencial, novos e com aspectos gerenciais. Analisando 321 propostas presidenciais feitas ao Congresso entre 1957 e 1996, nos Estados Unidos, os autores utilizaram o grau de centralização na formulação da proposta como variável dependente. A mensuração da variável se deu pela criação de um índice ordinal e categórico, onde o valor 0 é dado à proposta produzida exclusivamente por algum ministério ou órgão administrativo, 1 para propostas produzidas com co-autoria com a Presidência, porém com preponderância do ministério/órgão, 2 para situação idêntica, no entanto com preponderância da Presidência na proposta, e 3 para proposta produzida exclusivamente pela Presidência.

### 3.2.2 Centralização de órgãos públicos no presidencialismo de coalizão

As análises da centralização no presidencialismo norte-americano podem auxiliar a explicar o recurso presidencial à criação de órgãos públicos centralizados na Presidência da República brasileira. Com mostraram Howell e Lewis (2002, p. 1095), além da maior dificuldade congressual de legislar, outro fator a elevar a oportunidade presidencial para centralizar órgãos na Casa Branca é a incidência de governos divididos. Do mesmo modo, no trabalho de Rudalevige e Lewis (2005) o governo dividido aumenta os incentivos presidenciais para centralizar a formulação de políticas públicas na Presidência, a fim de evitar os riscos da influência congressual sobre a burocracia. Isto é, nos dois trabalhos mais relevantes da área a centralização aumentará, além de outros fatores, em função do conflito de políticas que podem dificultar o avanço da agenda presidencial.

No presidencialismo de coalizão brasileiro, presidentes possuem a prerrogativa exclusiva da criação administrativa. Portanto, eles não enfrentam o dilema "criar unilateralmente" versus "encaminhar, junto ao Congresso, a criação por meio de legislação", como mostraram Howell e Lewis para o caso de presidentes dos Estados Unidos. Por outro lado, podem optar por criar órgãos com desenhos que facilitem seu futuro controle sobre os mesmos. Um dos meios, como foi mencionado, é a centralização dos órgãos na estrutura hierárquica da Presidência da República.

Tal como o governo dividido, o conflito de políticas entre partidos da coalizão devem aumentar os incentivos presidenciais para a centralização. Entretanto, na análise dos autores, o governo dividido indicava o influência congressual do partido de oposição sobre a burocracia, aumentando os incentivos presidenciais para agir unilateralmente. Como nos Estados Unidos os gabinetes são unipartidários, a barganha política fundamental é entre presidente e Congresso. Assim, se o Congresso está sob o controle do partido de oposição, presidentes têm poucas chances de avançar sua agenda política. Por meio da criação unilateral de órgãos públicos, no entanto, podem diminuir o efeito da força da oposição.

No presidencialismo de coalizão o primeiro passo da barganha presidencial a fim de avançar sua agenda de políticas não é com a oposição legislativa, mas com os próprios partidos da coalizão. Quando compõem o gabinete, presidentes brasileiros lideram coalizões multipartidárias como padrão de governança (AMORIM NETO, 2006; AMORIM NETO; SANTOS, 2001; SANTOS, 2003; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2007). Como ocorre nos parlamentarismos de coalizão europeus, o gabinete passa a ser composto por partidos com

distintas plataformas de políticas que são orientadas por diferentes ideologias. A influência indesejada de ministros sobre a burocracia pública ministerial é um elemento crucial no cálculo de partidos de gabinetes de coalizão (HUBER; SHIPAN, 2002; CARROLL; COX, 2012; THIES, 2001; LAVER; SHEPSLE, 1994; MARTIN; VANBERG, 2004).

No presidencialismo de coalizão, como foi demonstrado no primeiro capítulo, a probabilidade de oportunismo ministerial afeta diretamente os incentivos presidenciais ao controle político da burocracia pública por meio de nomeações políticas. É de se esperar, portanto, que o conflito intracoalizão tenha o mesmo efeito quanto aos incentivos presidenciais à centralização. O argumento encontra subsídio nos trabalhos de Inácio (2006; 2012), pioneiros ao analisar como o tipo de coalizão no presidencialismo brasileiro pode ser associado a padrões distintos de coordenação do governo, com impactos sobre a organização interna do Poder Executivo. Analisando gabinetes multipartidários formados entre 1989 e 2004 no Brasil, num primeiro momento, Inácio (2006) argumenta que a menor atratividade da coalizão ou maior competitividade da oposição eleva os incentivos presidenciais para centralizar a coordenação da implementação da agenda de governo. Num segundo momento, Inácio (2012) dá continuidade à pesquisa ao avaliar os efeitos da dinâmica de formação de coalizões sobre o redesenho da Presidência brasileira. Analisando a proporção de ministros e dirigentes partidários e 121 atos normativos relativos à organização do Poder Executivo entre 1995 e 2010, a autora avalia os graus de politização e centralização no governo federal em função do acirramento dos problemas de coordenação da coalizão de governo.

O propósito do capítulo é discutir como a probabilidade de oportunismo ministerial afeta os incentivos presidenciais para criar órgãos centralizados na Presidência a fim de exercer controle político sobre a burocracia pública.

### 3.2.3 Um modelo de delegação

Nos dois capítulos anteriores, mobilizei o modelo de delegação proposto por Lupia e McCubbins (1998). Por meio dele, argumentei que o arcabouço institucional do presidencialismo de coalizão garante competência política ao presidente brasileiro (condição de conhecimento) e assegura que servidores públicos cooperem ao agir e propor alternativas que melhorem seu bem estar (condição de incentivo). Por meio de nomeados políticos ou

decretos regulamentares, presidentes racionais terão a expectativa de que podem exercer, com sucesso, controle político sobre a burocracia pública.

Neste capítulo, mobilizo novamente o modelo de delegação de Lupia e McCubbins para argumentar que por meio da centralização dos órgãos públicos, presidentes racionais poderão exercer controle sobre a burocracia pública. O ponto é que ao posicionar um novo órgão na hierarquia organizacional da Presidência da República, o presidente gera condições mais propícias ao gerenciamento da delegação.

Ao centralizar o órgão na Presidência, o "principal" presidente delegará a implementação para "agentes" servidores que atuam sob a chefia de "terceiros" secretários especiais e demais responsáveis por órgãos presidenciais. Dada a proximidade das posições de terceiros e principais, menores serão os incentivos a um comportamento oportunista por parte de terceiros, que terão sua influência sobre servidores mais facilmente monitorada pelo presidente por meio dos "oradores" nomeados políticos. Ao mesmo tempo, atuando em órgãos da Presidência, servidores terão mais incentivos para agir e propor alternativas que melhorem o bem estar presidencial. Dada a proximidade do presidente com relação ao próprio servidor, maior será a competência política presidencial para avaliar corretamente se o que é feito ou proposto por servidores é melhor ou pior que o status quo. Junto ao monitoramento dos nomeados e das restrições impostas pelos decretos regulamentares, a proximidade com relação ao presidente incentivará servidores a cooperar com seu principal.

Por meio da estratégia de centralização de órgãos públicos, portanto, presidentes elevam as chances de sucesso na delegação para a burocracia pública. Em órgãos posicionados em proximidade com o chefe do Executivo, menos provável será o oportunismo de secretários especiais (e outros dirigentes de órgãos presidenciais) e maiores os incentivos burocráticos à cooperação. É de se esperar, portanto, que quanto maior a probabilidade de oportunismo ministerial, decorrente de coalizões heterogêneas, maiores os incentivos presidenciais à centralização. Centralizando a burocracia pública na Presidência, presidentes racionais poderão gerenciar com maior efetividade a delegação, assegurando controle político da burocracia pública.

### 3.2.4 Hipóteses

Oito hipóteses serão elaboradas a fim de averiguar os determinantes da criação de órgãos administrativos centralizados na Presidência da República. A criação de órgãos posicionados na Presidência é uma função 1. da dispersão ideológica, 2. do grau de partidarização ou 3. da fracionalização do gabinete, bem como 4. do extremismo presidencial, como indicadores do grau de conflito de políticas da coalizão. Eles serão os fatores centrais da análise. A centralização também será analisada em função de fatores secundários que podem afetar a incidência das variáveis centrais, tais como 5. a iniciativa por MPVs, 6. órgão da administração direta, 7. mudança no partido do presidente e 8. o primeiro ano de governo.

## Dispersão ideológica do gabinete

A dispersão ideológica do gabinete implica em maior conflito de políticas entre os partidos da coalizão ministerial. A distância ideológica entre os partidos que ocupam os extremos da coalizão indica maior probabilidade de influências ministeriais indesejadas sobre o comportamento da burocracia pública. Na ocorrência do oportunismo ministerial, maior é o risco de que a delegação presidencial seja mal sucedida. Assim, a fim de minimizar as chances de uma delegação mal sucedida para burocracias públicas ministeriais, presidentes posicionarão órgãos públicos na estrutura da Presidência quando a dispersão ideológica do gabinete for alta.

A hipótese deriva dos argumentos de Howell e Lewis (2002) e Rudalevige e Lewis (2005). De acordo com os autores, no presidencialismo unipartidário o governo dividido aumentaria o conflito de políticas entre presidente e oposição congressual, implicando em maiores riscos de uma influência legislativa indesejada sobre a burocracia federal.

**H1:** A probabilidade de centralização presidencial será maior quando a dispersão ideológica do gabinete for maior.

## Fracionalização partidária

A fracionalização partidária do gabinete deverá aumentar os incentivos presidenciais à centralização. Ela implica na probabilidade de que dois ministros tomados ao acaso pertençam

a partidos diferentes. Se a fracionalização partidária é maior, mais ideologias e plataformas políticas indesejadas orientarão a implementação das políticas ao nível ministerial. Com isso, mais provável será o oportunismo ministerial e as chances de que a delegação presidencial para servidores públicos seja mal sucedida. A expectativa é que presidentes antecipem o futuro oportunismo ministerial centralizando órgãos públicos na Presidência da República.

A hipótese, como no caso anterior, vai ao encontro das teorias de Howell e Lewis (2002) e Rudalevige e Lewis (2005).

**H2:** A probabilidade de centralização presidencial será maior quando a fracionalização partidária do gabinete for maior.

## Grau de partidarização

O grau de partidarização do gabinete deverá aumentar os incentivos do presidente à criação de órgãos públicos centralizados na Presidência da República. Similar à fracionalização, o grau de partidarização indica a porcentagem de ministros filiados a partidos políticos no total de ministros da coalizão. Diferentemente da fracionalização, no entanto, não indica o grau de dispersão partidária da coalizão. Maior partidarização de um gabinete implica em uma coalizão mais politizada, representando interesses políticos organizados. Assim, ao elevar o oportunismo ministerial, o grau de partidarização aumenta as chances de que ações e propostas de servidores sejam orientadas a piorar o bem estar presidencial. Nesse contexto, a centralização presidencial deverá crescer a fim de gerar uma delegação bem sucedida.

Novamente, a hipótese deriva das teorias da centralização de Howell e Lewis (2002) e Rudalevige e Lewis (2002).

**H3:** A probabilidade de centralização presidencial será maior quando a partidarização do gabinete for maior.

#### Extremismo ideológico

O extremismo ideológico do partido do presidente no gabinete também deverá aumentar os incentivos à centralização. Ele é o último fator relativo ao conflito de políticas de uma coalizão. Entretanto, diferentemente das três hipóteses anteriores, indica o grau de conflito de políticas entre presidente e ministros da coalizão. É de se esperar que quando

presidentes ocupam posições distantes da posição mediana dos partidos de um gabinete, maiores são suas expectativas quanto ao oportunismo ministerial. Como resposta, deverá centralizar na Presidência da República a criação de órgãos públicos a fim de minimizar a influência indesejada de ministros, gerando condições mais propícias à gerência da delegação para a burocracia.

Como as hipóteses anteriores, a hipótese relativa ao extremismo ideológico presidencial deriva dos argumentos de Howell e Lewis (2002) e Rudalevige e Lewis (2005) quanto à estratégia de centralização na Presidência americana.

**H4:** A probabilidade de centralização presidencial será maior quando o extremismo ideológico presidencial for maior.

## Iniciativa por Medida Provisória

A iniciativa legislativa por Medida Provisória, em detrimento das iniciativas por Projeto de Lei e Projetos de Lei Complementar, pode afetar a estratégia presidencial de centralização decisória independentemente do efeito do conflito de políticas da coalizão. Medidas Provisórias possuem força imediata de lei, aumentando os custos legislativos de reversão da política já criada. O presidente garante, assim, maiores chances de aprovação legislativa. Por isso, é de se esperar que presidentes criem com mais frequência órgãos posicionados na estrutura da Presidência a partir de Medidas Provisórias.

**H5:** A probabilidade da centralização presidencial será maior quando o órgão for criado por lei resultante de Medida Provisória.

## Órgão da administração direta

Órgãos da administração direta são organizações sem personalidade jurídica própria, estando diretamente submetidos à chefia de presidentes e ministros. Assim, dada a maior facilidade de influência do chefe do Executivo sobre os dirigentes de órgãos de tal categoria, é de se esperar que presidentes recorram com maior frequência à sua criação quando posicionam órgãos na Presidência da República.

**H6:** A probabilidade de centralização presidencial será maior quando o órgão for da administração pública direta.

## Mudança interpartidária

A mudança do partido do presidente pode afetar os incentivos para que burocratas cooperem com o chefe do Executivo, tal como notaram Rudalevige e Lewis (2005). Assumo que presidentes são cientes de que outros partidos já passaram pela Presidência e que criaram e influenciaram suas próprias burocracias. Assim, novos presidentes possuem incentivos para centralizar a criação de órgãos públicos quando o chefe do Executivo anterior era filiado a outro partido político.

**H7:** A probabilidade de centralização presidencial será maior quando houver mudança no partido do presidente.

#### Primeiro ano de governo

Outro fator que pode afetar a centralização decisória presidencial é o primeiro ano de governo. Rudalevige e Lewis (2005) argumentam que presidentes possuem incentivos para centralizar mais a formulação de políticas no primeiro ano de mandato. O raciocínio pode ser empregado para a criação presidencial de órgãos. É de se esperar que presidentes criem uma burocracia posicionada na estrutura da Presidência no início de seus mandatos, a fim de poder minimizar os efeitos do oportunismo ministerial sobre a delegação.

**H8:** A probabilidade de centralização presidencial será maior no primeiro ano de governo.

#### 3.3 **Dados e Método**

A base de dados foi elaborada tendo no órgão público criado ou realocado a unidade de análise. Os dados relativos aos órgãos foram coletados a partir da Base de Dados Legislativa do Cebrap. Foram coletadas informações sobre os 172 órgãos criados entre 1990 e

2009. Foram levados em conta todos os novos órgãos da administração pública direta e indireta. No entanto, levando em conta os critérios de Howell e Lewis (2002), foram excluídas instituições de ensino e pesquisa.

Para ser classificado como "novo", cada órgão devia ser original ou ter nome e competências diferentes do órgão anterior, ou ser realocado de ministérios para a Presidência ou da Presidência para ministérios. Órgãos realocados no interior da Presidência, ou de um ministério para outro, não foram considerados dado que não implicam em variação da centralização. Também não foram considerados os órgãos extintos da administração pública federal.

## 3.3.1 Mensurando a variável dependente

A variável dependente do trabalho é a criação de órgãos administrativos centralizados na Presidência. Para mensurar a variável foi utilizada uma medida binária, na qual o valor 1 foi atribuído aos órgãos criados na estrutura da Presidência da República, ou realocados de ministérios para a Presidência. O valor 0, por outro lado, para órgãos criados ou realocados da Presidência para ministérios. O indicador foi elaborado a partir da Base de Dados Legislativos do Cebrap.

## 3.3.2 Mensurando as variáveis independentes

As variáveis independentes<sup>13</sup> centrais do trabalho são 1. dispersão ideológica do gabinete, 2. grau de partidarização ou 3. de fracionalização do gabinete, bem como 4. o extremismo ideológico presidencial, indicando a heterogeneidade e o consequente conflito de políticas da coalizão. Como controles estatísticos, serão analisados 5. iniciativa por Medidas Provisórias, 6. órgão da administração direta, 7. mudança interpartidária e 8. primeiro ano de

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> A variável politização, referente às nomeações políticas, não foi incluída porque os dados disponíveis não compreendem o período de 1990 a 1996.

governo. Na Tabela 8 é possível visualizar os sinais esperados de cada variável independente sobre a probabilidade da criação de órgãos centralizados na Presidência.

Tabela 8 – Sinal esperado das variáveis independentes

Dispersão ideológica	+	
Grau de partidarização	+	
Fracionalização partidária	+	
Extremismo presidencial	+	
Iniciativa por medida provisória	+	
Órgão da administração direta	+	
Mudança interpartidária	+	
Primeiro ano de governo	+	

A dispersão ideológica do gabinete é uma variável contínua que mede a distância absoluta entre as posições dos dois partidos mais extremos (à direita e à esquerda) do gabinete. A variável implica em maior conflito de políticas na coalizão ministerial, indicando maiores chances de oportunismo ministerial. Com isso, maiores serão os incentivos presidenciais para a criação de órgãos centralizados na hierarquia da Presidência da República. O indicador foi criado a partir dos dados relativos ao posicionamento ideológico dos partidos de Power e Zucco (2011).

O grau de partidarização é a porcentagem de ministros filiados a partidos políticos do gabinete. A variável implica em um determinado perfil de gabinete ministerial, ancorado no apoio partidário no Legislativo. O perfil partidarizado do gabinete eleva a presença de agendas e plataformas políticas com interesses representados nos ministérios. Ao indicar maior chance de oportunismo ministerial, eleva os incentivos presidenciais para a centralização. O índice de partidarização foi elaborado a partir da Base de Dados Legislativos do Cebrap.

A fracionalização partidária indica a probabilidade de que dois ministros do gabinete, tomados ao acaso, pertençam a partidos diferentes. Com o mesmo sentido das variáveis anteriores, a fracionalização aumenta o conflito de políticas no interior da coalizão e, com isso, aumenta os incentivos presidenciais à centralização decisória. Ela será mensurada pelo índice F de Rae (1971), em que 1 - (\subseteq pe2), onde pe = percentual de ministérios partidários ocupados por cada partido. Variando de 0 a 1, o valor mínimo (0) do índice indica que não há fracionalização (todos os ministros partidários pertencem ao mesmo partido), e o valor máximo (1) indica que o gabinete possui máxima fracionalização (cada ministro partidário pertence a um partido político distinto). O índice foi elaborado a partir da Base de Dados Legislativos do Cebrap.

O extremismo ideológico presidencial é a quarta variável a indicar aumento do grau de conflito de políticas da coalizão ministerial. Variável contínua, o extremismo indica a diferença absoluta da posição ideológica do partido do presidente com relação à posição mediana dos partidos do gabinete. A explicação teórica é que presidentes mais extremistas terão maior expectativa de conflito com os partidos do gabinete e, consequentemente, de maior influência indesejada dos ministros sobre o comportamento da burocracia. Assim, quanto mais extremista for o presidente, maior a centralização decisória pela criação de órgãos públicos na Presidência. O indicador foi elaborado a partir dos dados de Power e Zucco (2011).

A iniciativa por MPVs é um controle estatístico da análise. Trata-se de variável dummy, na qual o valor 1 será atribuído a órgãos criados por Medida Provisória e 0 para órgãos criados por leis ordinárias (PLs e PLPs). A variável indica que órgãos criados por MPVs terão mais probabilidade de serem centralizados na Presidência, dado que MPVs possuem força imediata de lei e, com isso, um alto custo de reversão. A variável foi criada a partir de dados do Cebrap.

O órgão da administração pública direta é outro controle estatístico. Variável *dummy*, possui o valor 1 quando o órgão criado é da administração pública direta, e valor 0 quando pertence à administração pública indireta. É de se esperar que órgãos da administração direta sejam mais centralizados por não possuírem personalidade jurídica própria, tal como possuem as fundações, empresas públicas e autarquias. Assim, a futura influência presidencial sobre o comportamento dos burocratas do órgão será facilitada. A variável foi criada a partir da Base de Dados Legislativos do Cebrap.

A mudança interpartidária também entra na análise como uma das variáveis de controle. Como a variável anterior, é uma *dummy* que assume o valor 1 quando o novo presidente pertence a outro partido e valor 0 quando pertence ao mesmo partido do presidente anterior. O sentido da variável é que novos presidentes necessitam centralizar a criação de órgãos a fim de viabilizar o controle sobre a burocracia durante sua gestão. Isso ocorrerá porque assumem que presidentes anteriores de partidos diferentes exerceram controle e influenciaram o comportamento e as preferências da burocracia pública. A variável foi criada a partir de dados do site da Presidência da República.

Por fim, o primeiro ano de governo é o último controle analítico. Variável *dummy*, assume o valor 1 quando presidentes atravessam seu primeiro ano de mandato e 0 nos demais anos da gestão. O ponto é que no primeiro ano de governo presidentes têm mais incentivos para centralizar a criação de órgãos públicos na Presidência, pois almejam gerar condições

mais propícias para o avanço da implementação de sua agenda de políticas. A variável foi criada a partir de informações do site da Presidência da República.

#### 3.3.3 Método

De acordo com Long (1997: 34-35), um dos modelos estatísticos adequados para a análise de variáveis dependentes binárias é o *logit* binário. Por isso, será utilizado a fim de estimar a probabilidade de criação de órgãos públicos centralizados na Presidência da República.

# 3.4 Análise de regressão

Foram estimados quatro modelos de regressão binária logística a fim de determinar a probabilidade da centralização decisória dos cargos da administração pública no presidencialismo de coalizão. Em cada modelo foi incluída uma das quatro variáveis centrais da análise, relativas ao grau de conflito de políticas da coalizão governamental, o que justifica a existência dos quatro modelos. Em todos os modelos foram incluídos os quatro controles estatísticos. Para reportar os resultados da regressão, foram levados em conta os coeficientes de regressão, bem como os erros-padrão, o R² Nagelkerke e o número de observações, o que pode ser observado na Tabela 9.

No primeiro modelo testei o efeito da dispersão ideológica do gabinete sobre a centralização decisória presidencial. Como pode ser observado, o aumento da dispersão ideológica do gabinete aumenta a probabilidade de um órgão público ser criado ou realocado para a estrutura organizacional da Presidência da República, dado o sinal positivo do coeficiente e a significância (ainda que a um nível pouco convencional) de 10%. Analisando a partir da razão de chance, não reportada na tabela, é possível afirmar que a cada unidade de aumento da dispersão ideológica há um aumento de 68,2% nas chances de um órgão ser criado na Presidência, em relação aos órgãos criados ou realocado para os ministérios. Dentre os controles, vale destacar os efeitos positivos e significantes dos órgãos pertencentes à administração direta e do primeiro ano de governo sobre a probabilidade da centralização

presidencial. Se um órgão pertence à administração direta, a chance de que seja centralizado na Presidência é 304,2% maior do que órgãos pertencentes à administração indireta. Já os órgãos criados no primeiro ano de governo, possuem 154,3% de chance a mais de serem centralizados na Presidência do que órgãos criados nos demais anos da gestão. Vale destacar também o sinal negativo do impacto da iniciativa por Medida Provisória sobre a centralização, inesperado teoricamente, porém sem significância estatística. A mudança do partido do presidente não afetou a probabilidade de centralização. A capacidade de predição do modelo é de 20,8%, como atesta o R² Nagelkerke.

Tabela 9 – Determinantes da Centralização na Criação Presidencial de Órgãos Públicos, 1990-2009

Variáveis independentes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	-2,660***	-3,191***	-1,495*	-3,988***
	(0,607)	(0,693)	(0,887)	(0,760)
Dispersão ideológica	0,520*			
	(0,267)			
Grau de partidarização		0,019**		
		(0,008)		
Fracionalização partidária			-1,530	
			(1,137)	
Extremismo presidencial				2,621***
				(0,622)
Medidas Provisórias	-0,420	-0,459	-0,615	-0,790
	(0,507)	(0,513)	(0,540)	(0,550)
Administração direta	1,397**	1,512***	1,949***	1,684***
	(0,563)	(0,565)	(0,605)	(0,587)
Mudança interpartidária	-0,054	0,195	-0,195	0,634
	(0,447)	(0,451)	(0,476)	(0,501)
Primeiro ano de governo	0,933**	0,797*	1,354***	1,663***
	(0,421)	(0,429)	(0,380)	(0,426)
R <sup>2</sup> Nagelkerke	0,208	0,222	0,194	0,310
Nº observações	172	172	172	172

p-valor<0,01\*\*\*, <0,05\*\*, <0,10\*. Coeficientes reportados nas células. Erro padrão entre parênteses.

No segundo modelo foram mantidos os mesmos controles, sendo substituída a dispersão ideológica do gabinete pelo grau de partidarização. A probabilidade de um órgão ser posicionado na Presidência da República é maior na medida em que o grau de partidarização cresce, tal como atestam o sinal positivo do coeficiente e a significância estatística ao nível de 5%. Entretanto, o efeito da variável é baixo. Cada unidade de aumento do grau de partidarização aumenta em 2% as chances de um órgão ser centralizado na Presidência. Tal como no modelo 1, se o órgão é da administração direta afeta positivamente a probabilidade de centralização, aumentando em 353,5% as chances de que a mesma ocorra. Se o órgão foi proposto no primeiro ano de governo, há um aumento de 122% de que seja

centralizado na Presidência. A substituição de uma das variáveis centrais implicou num ligeiro aumento do R<sup>2</sup> Nagelkerke, com 22,2% de capacidade de predição.

Já o terceiro modelo introduziu a variável fracionalização partidária no lugar do grau de partidarização, a fim de testar o efeito do conflito de políticas da coalizão. Como pode ser observado, a fracionalização partidária não afeta a probabilidade de centralização decisória na Presidência aos níveis convencionais de significância estatística. Vale notar o sinal negativo, contrário ao esperado teoricamente. Novamente, apenas o pertencimento do órgão à administração direta e o fato de ter sido proposto para criação legislativa no primeiro ano de mandato incidiram positivamente sobre a probabilidade de centralização, ambos ao nível de 1% de significância. Ser da administração direta aumentou em 602% as chances de o órgão ser posicionado na Presidência, ao passo que ser proposto no primeiro ano de governo aumentou em 287%. No modelo, a capacidade de ajuste entre a predição e os preditores foi menor, sendo o R² Nagelkerke 19,4%.

Por fim, no modelo 4 foi testado o efeito do extremismo presidencial sobre a probabilidade de centralização na criação presidencial de órgãos públicos. A maior distância do partido do presidente com relação à mediana dos partidos do gabinete afetou positivamente a probabilidade de centralização, ao nível de 1% de significância. Cada unidade de aumento do extremismo aumenta em nada menos que 1.274% as chances de que um órgão seja posicionado na Presidência da República, seja pela criação ou pela realocação de um ministério para a estrutura central do governo. Como nos modelos anteriores, apenas ser da administração direta e ser proposto no início do mandato afetaram a probabilidade de centralização, também a um nível de 1% de significância. Pertencer à administração direta aumenta em 438,8% as chances de um órgão ser centralizado na Presidência em sua criação, ao passo que ser proposto no primeiro ano de governo aumentam em 427% as mesmas chances de centralização.

#### 3.5 Discussão

Dentre os resultados da análise de regressão logística binária, vale destacar pelo menos três: 1. o efeito positivo e esperado das variáveis centrais sobre a probabilidade de centralização na criação presidencial de órgãos administrativos, exceto a fracionalização; 2. os efeitos esperados de dois controles estatísticos, órgão da administração direta e primeiro ano

de governo; e, por fim, 3. a ausência de efeitos dos demais controles, Medida Provisória e mudança no partido do presidente.

Quanto aos primeiros resultados, é possível afirmar que coalizões com maior grau de conflito de políticas elevam os incentivos presidenciais para a centralização dos órgãos da administração pública federal. A dispersão ideológica do gabinete ministerial, o grau de partidarização e o extremismo presidencial incidiram positivamente sobre a probabilidade de centralização presidencial. Assim como o governo dividido eleva, do ponto de vista presidencial, a influência indesejada da oposição congressual sobre os órgãos federais no presidencialismo norte-americano, as três variáveis indicam a influência indesejada de ministros do gabinete sobre seus órgãos. Se as chances de oportunismo ministerial são maiores, maior será a expectativa presidencial de que a delegação para servidores públicos resultará em fracasso, piorando seu bem estar. Com isso, quanto maior a distância entre os extremos de um gabinete, a porcentagem de ministérios sob o controle partidário ou a distância ideológica do presidente com relação à mediana do gabinete, maiores serão os incentivos presidenciais para centralizar na Presidência a criação de órgãos públicos. Assim, é pertinente o argumento de Howell e Lewis (2002) e Rudalevige e Lewis (2005) se aplicado ao conflito de políticas no presidencialismo de coalizão.

Todavia, vale destacar o efeito do extremismo presidencial sobre a centralização. A variável foi aquela com maior efeito, em seu respectivo modelo, sobre a probabilidade de um órgão ser centralizado na Presidência. O extremismo é, na verdade, a variável que capta o grau de conflito de políticas existente entre o chefe do Executivo e a coalizão ministerial. Mais que o oportunismo ministerial resultante da heterogeneidade política do gabinete, o extremismo indica um presidente cujas preferências são discrepantes das preferências da coalizão. Assim, orientações ministeriais ao serviço público não serão apenas distintas entre si, mas divergentes como um todo da orientação presidencial. Por isso, quando o conflito entre presidente e coalizão é alto, maior a demanda por uma Presidência com maior capacidade decisória. Por meio de órgãos centralizados na Presidência, o chefe do Executivo reduz drasticamente o oportunismo de orientações indesejadas à burocracia em sua própria estrutura organizacional, elevando as chances de sucesso da delegação.

Vale notar também que o pertencimento do órgão à administração pública direta, bem como órgãos criados no primeiro ano de governo incidem positivamente sobre a probabilidade de que sejam centralizados na Presidência. Pertencer à administração pública direta aumenta as chances de um órgão ser posicionado na estrutura da Presidência, pois facilita o futuro controle que o presidente poderá exercer sobre o comportamento dos

funcionários do órgão. Isso deverá ocorrer dada a maior proximidade de um órgão da administração direta ao chefe do Executivo, elevando os incentivos para a centralização. O argumento de Howell e Lewis (2002) de que órgãos criados unilateralmente nos EUA tendem a ser posicionados mais próximos do presidente é aplicável ao presidencialismo de coalizão. Do mesmo modo, órgãos criados no primeiro ano de governo aumentam as chances de centralização devido à expectativa presidencial de facilitar as condições do futuro controle da delegação. Tal como argumentam Aberbach e Rockman (2000), assumindo que a burocracia existente possa ter uma identidade política própria ou vinculada a governos anteriores, era de se esperar que presidentes criassem uma burocracia mais passível de futuro controle a fim de ter melhores condições para avançar a implementação de suas políticas.

Por fim, órgãos criados por iniciativa de Medidas Provisórias e a mudança partidária na Presidência não afetaram as chances de centralização decisória. Diferentemente dos *executive orders* nos EUA, as MPVs não são instituições unilaterais. Presidentes iniciam a proposição para apreciação legislativa, podendo ser aprovado, emendado ou rechaçado. No entanto, tal como o *executive order*, a Medida Provisória possui força imediata de lei, o que eleva os custos de reversão da proposição. Assim, era de se esperar que Medidas Provisórias impactassem (e positivamente) a probabilidade de centralização presidencial dos órgãos, já que possuiriam o desenho almejado pelos seus criadores. A mudança interpartidária também não influiu sobre a centralização dos órgãos. Como no primeiro ano de mandato presidentes tendem a criar uma burocracia centralizada, é provável que a mudança ou manutenção do partido não interfira sobre as chances do órgão ser posicionado na Presidência.

## 3.6 Conclusão

O propósito deste capítulo foi avaliar os efeitos do conflito de políticas entre partidos da coalizão sobre a centralização presidencial. O argumento central era que o oportunismo ministerial tende a ser maior quando há distintas orientações políticas ao serviço público, por um lado, e maior divergência presidencial ante tais orientações, por outro. Se o oportunismo ministerial é mais provável, presidentes, como principais, terão a expectativa de que o comportamento de servidores públicos, seus agentes, vá piorar seu bem estar. Como saída, presidentes recorreriam à centralização dos órgãos públicos na Presidência a fim de gerenciar mais facilmente a delegação para a burocracia pública. Estando os órgãos na estrutura

organizacional da Presidência, menores os riscos de um oportunismo político na orientação das políticas dos órgãos. Com a proximidade ao presidente, secretários especiais e outros dirigente de órgãos presidenciais serão constrangidos a orientar a implementação das políticas em conformidade com a orientação do chefe do Executivo. Ao mesmo tempo, servidores terão mais incentivos para cooperar com o presidente. Cientes da competência política presidencial e sofrendo um monitoramento em maior magnitude, servidores deverão agir ou propor alternativas de modo a elevar o bem estar presidencial sempre que atuarem em órgãos presidenciais.

A fim de avaliar os efeitos do grau de conflito de políticas da coalizão sobre a centralização dos órgãos administrativos, analisei 172 órgãos criados na administração pública federal entre 1990 e 2009. A unidade de análise do trabalho foi o órgão individual. Tendo no órgão criado na hierarquia da Presidência a variável dependente do trabalho, foram estimados quatro modelos de regressão logística binária a fim de determinar a probabilidade de centralização. Os modelos levaram em conta os seguintes fatores: 1. a dispersão ideológica do gabinete, 2. o grau de partidarização da coalizão, 3. a fracionalização partidária do gabinete e 4. o extremismo ideológico do presidente, indicando do grau de conflito de políticas da coalizão. Controlando os efeitos das variáveis explicativas centrais sobre a variável dependente, foram incluídos os órgãos 5. criados por Medida Provisória, 6. pertencentes à administração pública direta, 7. criados no primeiro ano de governo e 8. criados quando houve mudança no partido do presidente.

Quanto aos resultados mais relevantes, todas variáveis relativas ao conflito de políticas da coalizão, salvo fracionalização, corroboraram o argumento chave do capítulo. Coalizões ideologicamente dispersas, com maior porcentagem de ministros partidários e com preferências conflitantes com o presidente aumentaram a probabilidade de centralização dos órgãos públicos. Isto é, a expectativa presidencial quanto ao oportunismo ministerial elevou seus incentivos a criar órgãos posicionados na própria Presidência. Com isso, facilitava as condições para o controle político que poderia exercer sobre a burocracia.

Entretanto, vale ressaltar que mais que o oportunismo ministerial gerado pela heterogeneidade política da coalizão, as possíveis orientações ministeriais divergentes das preferências presidenciais tiveram impacto ainda maior sobre as chances de centralização. Ao posicionar um órgão na hierarquia organizacional da Presidência da República, melhores são as condições para que presidentes possam gerenciar a delegação para a burocracia pública. Ao liderar coalizões com as quais possuem elevado grau de conflito ideológico, presidentes

extremistas fortalecem o papel da Presidência da República como instituição central na coordenação do processo decisório governamental.

# 4 CONCLUSÃO

O propósito central da tese foi analisar como fatores políticos e características das coalizões de governo afetam o recurso presidencial a mecanismos de controle político da burocracia pública. A motivação normativa para a realização do trabalho remete à relação conflituosa entre democracia e burocracia. Como ensinou Weber (1946), a burocratização implica em maior insulamento dos atores responsáveis pela implementação das políticas públicas. A democracia, por outro lado, implica em burocracias menos insuladas da influência de políticos eleitos em suas decisões e ações. Entender, portanto, como circunstâncias políticas aumentam ou diminuem o referido conflito é de fundamental importância de um ponto de vista normativo.

A motivação científica para a realização da tese remete ao debate sobre o controle político da burocracia. Com a tese, pretendi contribuir com o debate ao defender o argumento de que presidentes brasileiros recorrem a estratégias de controle político da burocracia. Teóricos do controle político da burocracia no presidencialismo norte-americano e nos parlamentarismos europeus demonstraram que a teoria do estado administrativo era deficitária. No sistema de separação de poderes dos Estados Unidos, legisladores e presidentes recorrem a estratégias de controle político sobre a burocracia. Principalmente por meio de legislação, legisladores influenciam o comportamento de servidores públicos. Por meio de politização e centralização, como estratégias centrais, presidentes buscavam atingir o mesmo objetivo. Já nos parlamentarismos europeus, partidos do gabinete e de oposição também recorriam à legislação e à politização a fim de exercer influência sobre o comportamento de burocratas na implementação das políticas públicas.

O ponto em comum dos dois campos da literatura é que as estratégias de controle político da burocracia pública são resultantes dos conflitos entre atores políticos em competição. Nos governos divididos do presidencialismo norte-americano, legisladores buscam limitar a influência indesejada de presidentes, como chefes do poder responsável pela implementação das políticas, sobre os órgãos públicos. Por outro lado, presidentes recorrem ao controle político a fim de minimizar a influência legislativa da oposição majoritária sobre o comportamento dos servidores. Nos governos de coalizão europeus, partidos com distintas plataformas de políticas compõem o gabinete, ocupando diferentes ministérios. Eles recorrem a estratégias de controle político sobre os servidores de outros ministérios a fim de evitar o oportunismo ministerial. Do mesmo modo, partidos da oposição, em gabinetes minoritários,

recorrem a mecanismos de controle a fim de reduzir a influência de ministros do gabinete sobre a implementação burocrática das políticas públicas.

Com a tese, busquei contribuir com o debate ao demonstrar como presidentes recorrem a mecanismos de controle político da burocracia pública num sistema que conjuga separação de poderes e governos de coalizão. Ao sair das urnas com status minoritário no Legislativo, o chefe do Executivo lidera a formação de uma coalizão composta por distintos partidos que, em troca de postos ministeriais, asseguram apoio legislativo ao governo. Assim, ao delegar para uma burocracia pública estabelecida a tarefa de implementar as políticas públicas, presidentes enfrentam um risco duplo. Por um lado, servidores podem fazer uso de sua expertise e conhecimento especializado e ignorar as preferências do presidente durante o processo de implementação, como ocorre no sistema de separação de poderes. Ao mesmo tempo, a posição privilegiada ocupada por ministros com distintas preferências políticas e que estão diretamente interessados nos resultados das políticas implementadas, incentiva o comportamento oportunista. Como em governos de coalizão europeus, ministros podem ignorar a orientação presidencial e influenciar o comportamento de servidores públicos em benefício próprio.

Partindo do modelo de delegação proposto por Lupia e McCubbins (1998), argumentei que o arcabouço institucional do presidencialismo de coalizão brasileiro gera as condições necessárias e suficientes para que a delegação presidencial para a burocracia pública seja bem sucedida. No primeiro capítulo, sustentei que nomeados políticos, recrutados de fora do serviço público para o alto escalão dos cargos de confiança da burocracia federal, atuam como "oradores" do "principal" presidente. Ao monitorar a delegação presidencial para "agentes" servidores públicos, capacitam o chefe do Executivo a discernir quando a delegação melhora ou piora seu bem estar. Como homens de confiança, nomeados enviam sinais críveis ao presidente quanto ao grau de influência de ministros, como "terceiros" atores da delegação, presente nas ações e propostas realizadas por servidores públicos. A capacidade presidencial de monitorar a ação de agentes eleva os incentivos de servidores a usar sua expertise favoravelmente às preferências presidenciais. Em consequência, a delegação presidencial deverá ser bem sucedida.

Analisando os efeitos de gabinetes politicamente heterogêneos sobre o recurso presidencial à politização da burocracia, foi possível observar que as chances de oportunismo ministerial afetam, de fato, os incentivos presidenciais ao mecanismo de controle político. Os achados foram compatíveis, principalmente, com as teorias de Thies (2001), Martin e Vanberg (2004) e Carroll e Cox (2012) sobre o monitoramento interpartidário em gabinetes

multipartidários parlamentaristas. Dos resultados obtidos dos modelos estatísticos, maior dispersão ideológica da coalizão, maior grau de partidarização do gabinete e maior fracionalização partidária incidiram positivamente sobre as porcentagens de nomeados políticos em cargos DAS 5 e 6. Isto é, coalizões ministeriais mais heterogêneas, ao elevar os riscos do oportunismo ministerial, demandam maior politização presidencial como estratégia de gerenciamento da delegação. Com a presença de nomeados políticos, maior o constrangimento sobre o comportamento indesejado de ministros, aumentando as chances de sucesso da delegação para a burocracia pública.

No segundo capítulo mostrei que outro mecanismo auxilia o presidente a exercer controle político sobre a burocracia. Instituição que permite ao chefe do Executivo detalhar o formato exato da implementação de leis com conteúdos vagos, o decreto regulamentar é uma prerrogativa constitucional exclusiva do Presidente da República. Com ele, o "principal" presidente reforça as chances de que a implementação delegada para a burocracia pública seja bem sucedida. Ao detalhar o formato da implementação, por um lado, reduz a autonomia do "agente" servidor na livre interpretação de uma lei. Por outro, limita as possíveis interferências indesejadas de "terceiros" ministros sobre os servidores. Assim, o decreto detalhado reduz a gama de alternativas propostas pelo servidor que possam piorar o bem estar do presidente. Reforçado pelo monitoramento do "orador", o nomeado político, o decreto regulamentar aumenta, assim, as chances de que a delegação presidencial para a burocracia pública seja bem sucedida.

Foram analisados os efeitos do conflito entre presidente e ministros, por um lado, e rotatividade ministerial e o problema de múltiplos principais, por outro, sobre o recurso presidencial a decretos detalhados. Aqui, os achados foram ao encontro principalmente das teorias de Huber e Shipan (2002) e Huber (2000) quanto à demanda por controle político em contextos que aumentam a autonomia burocrática. O conflito entre presidente e ministros responsáveis pela implementação da lei regulamentada, indicando o oportunismo ministerial, não apresentou qualquer efeito sobre o grau de detalhamento dos decretos. Isto é, o decreto regulamentar detalhado não é um mecanismo ao qual recorrem presidentes quando as chances de oportunismo ministerial são altas. No entanto, quando a frequência de mudanças individuais na chefia de ministérios responsáveis pela implementação de leis é alta, mais incentivos terá o servidor para tomar decisões em detrimento das preferências de seu principal, o presidente. A expectativa de chegada de um novo ministro, em ministérios mais voláteis, impactou positivamente o grau de detalhamento dos decretos. Do mesmo modo, a demanda pela implementação interministerial de uma mesma lei eleva a autonomia

burocrática, pois servidores podem jogar um ministro contra o outro, dificultando uma orientação política unificada. O grau de detalhamento de decretos regulamentares foi maior sempre que o problema de múltiplos principais aumentou.

Todavia, presidentes ainda dispõem de um terceiro mecanismo ao qual deverão recorrer a fim de gerar condições propícias para o sucesso da delegação. Trata-se da criação de órgãos da administração pública, uma prerrogativa presidencial exclusiva e assegurada constitucionalmente. Como mostrei no terceiro capítulo, por meio dela, "principais" presidentes podem posicionar estrategicamente órgãos da burocracia pública na estrutura organizacional da Presidência da República. Com os órgãos posicionados na Presidência, há maior proximidade presidencial com relação à atuação dos "agentes", servidores públicos, e principalmente de "terceiros", secretários especiais e outros dirigentes de órgãos presidenciais. Com isso, maior será a expectativa presidencial quanto ao monitoramento por meio de nomeados políticos e a redução de autonomia por meio de decretos. Centralizando órgãos públicos na Presidência, presidentes reduzem o risco de oportunismo e elevam os incentivos para que um servidor público coopere, fazendo da delegação um sucesso.

Foi analisada a relação entre o grau de heterogeneidade da coalizão e a probabilidade de órgãos públicos serem centralizados na Presidência da República. A partir disso, busquei avaliar como o oportunismo ministerial aumenta os incentivos presidenciais ao controle político por meio da centralização. Tanto a dispersão ideológica da coalizão quanto o grau de partidarização, ao elevar o oportunismo ministerial, incidiram positivamente sobre a probabilidade de centralização. Porém, vale destacar o impacto positivo do extremismo ideológico presidencial sobre a centralização. Mais do que oportunismo ministerial, o conflito ideológico entre presidente e ministros indica a divergência entre a preferência presidencial e as diferentes orientações ministeriais sobre o comportamento de servidores. É possível afirmar, assim, que o mecanismo ao qual recorrem presidentes quando possuem maior conflito de políticas com ministros da coalizão, é a centralização de órgãos públicos na Presidência da República. Os resultados suportam os argumentos de Howell e Lewis (2002) e Rudalevige e Lewis (2005) quanto à demanda presidencial por centralização em governos divididos.

Assim, é possível sumarizar que nomeações políticas (ou politização) crescem quando o conflito entre parceiros da coalizão é maior, uma resposta a distintas orientações ministeriais sobre a burocracia. Decretos regulamentares são mais detalhados em ministérios mais voláteis e quando há implementação interministerial, uma alternativa à autonomia burocrática. A criação de órgãos públicos na Presidência (ou centralização) cresce quando o

conflito entre presidente e ministros é maior, uma saída à orientação ministerial nociva às preferências presidenciais.

Os próximos passos da pesquisa envolvem o desenvolvimento de cada problema analisado na tese. Sumariamente, quanto ao primeiro problema, serão coletados dados desagregados por órgãos públicos da Presidência e dos ministérios sobre nomeações políticas. Com isso, será possível analisar a variação das nomeações em função dos distintos órgãos da administração. Quanto ao segundo problema, será ampliado o número de decretos analisados e serão coletadas informações a respeito de leis que não sofreram regulamentação. Assim, será possível analisar a variação das regulamentações de leis entre distintos governos e a probabilidade de leis sofrerem regulamentação. Quanto ao terceiro problema, serão coletadas informações sobre a duração dos órgãos públicos e sobre a transferência de competências políticas dos ministérios para a Presidência sem a necessidade de criação administrativa. A ideia é avaliar o que explica o tempo de vida de órgãos da administração pública, por um lado, e outras dimensões da centralização decisória presidencial, por outro.

A dinâmica interna do Poder Executivo ainda é uma caixa preta dos estudos sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro. Entender como e quando a dinâmica das instituições do Poder Executivo afeta os incentivos de atores políticos para influenciar os resultados de políticas públicas é uma demanda urgente para a pesquisa em política brasileira. Com a tese, espero ter contribuído para o avanço dessa importante agenda de investigação.

# REFERÊNCIAS

ABERBACH, J; ROCKMAN, B. *In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive.* Washington, DC: Brookings, 2000.

AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV; Konrad Adenauer Stiffung, 2006.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. "A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil". *Dados*, v. 44, n. 2, 2001

ARNOLD, D. Congress and the Bureaucracy. New Haven: Yale University Press, 1979.

ARNOLD, P. Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning, 1905-1996. Lawrence: University Press of Kansas, 1998.

BARZELAY, M. "Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD". *Governance* 10, p. 235-260, 1997.

BAWN, K. "Political Control versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures". *American Political Science Review*, 89, p. 62-73, 1995.

BAWN, K. "Choosing Strategies to Control the Bureaucracy: Statutory Constraints, Oversight, and the Committee System". *Journal of Law Economics, and Organization* 13, p. 101-126, 1997.

CARPENTER, D. The Forging of Bureaucratic Autonomy: Networks, Reputations and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928. Princeton: Princeton University Press, 2001.

CARROLL, R.; COX, G. "Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments". *Comparative Political Studies*, v. 45, n°2.5, n. 2, 2012.

CROZIER, M. The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

CROZIER, M.; HUNTINGTON, S.; WATANUK, J. *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press, 1975.

D'ARAUJO, M. C. A Elite Dirigente do Governo Lula. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

DODD, L.; SCHOTT, R. Congress and the Administrative State. New York: Macmillan, 1986.

DOWDING, K. The Civil Service. London: Routledge, 1995.

DUNLEAVY, P. Democracy, Bureaucracy and Public Choice. New York: Prentice Hall, 1991.

EISENSTADT, S. Essays on Comparative Institutions. New York: Wiley, 1965.

EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. "Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion". *American Journal of Political Science*, 38, p. 697-722, 1994.

EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S. Delegating Powers: A Transaction Politics Cost Approach to Policy Making under Separate Powers. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

FEREJOHN, J. Pork Barrel Politics. Stanford: Stanford University Press, 1974.

FEREJOHN, J.; SHIPAN, C. "Congressional Influence on Administrative Agencies: A Case Study of Telecommunications Policy." *Congress Reconsidered*, 4. ed., ed. Lawrence C. Dodd e Bruce I. Oppenheimer. Washington, DC: CQ Press, 1989.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. "Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e apoio Legislativo na Democracia Brasileira", in C. Melo e M. Sáez (orgs.), *A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

GEDDES, B. *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press, 1994.

HECLO, H. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press, 1974.

HECLO, H. A Government of Strangers. Executive Politics in Washington. Washington D.C., The Brookings Institution, 1977.

HORN, M. *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. New York: Cambridge University Press, 1995.

HOWELL, W.; LEWIS, D. "Agencies by Presidential Design". *The Journal of Politics*, v. 64, n. 4, 2002.

HUBER, J.; SHIPAN, C. Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy. Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

HUBER, J.; SHIPAN, C. "Politics, Delegation, and Bureaucracy", in B. Weingast e D. Wittman (orgs.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. New York, Oxford University Press, 2006.

HUBER, J.; SHIPAN, C.; PFAHLER, M. "Legislatures and Statutory Control of Bureaucracy". *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 2, 2001.

HUBER, J. "Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies". *European Journal of Political Research*, v. 37, 2000.

INÁCIO, M. "Entre presidir e coordenar: Presidência e Gabinetes multipartidários no Brasil". Apresentado no 3º Congresso Latino-americano de Ciência Política, Campinas, 4 a 6 de setembro de 2006.

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

KAUFMAN, H. "Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration." *American Political Science Review*, 50, p. 1057-1073, 1956.

KNOPLOCK, G. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2012.

KRAUSE, G. A Two-Way Street: The Institutional Dynamics of the Modern Administrative State. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1999.

LAVER, M.; SCHOFIELD, N. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe.* Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1990.

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

LELOUP, L. Budgetary Politics. Brunswick, OH: King's Court, 1980.

LEWIS, D. "Testing Pendleton's Premise: Do Appointees Make Worse Bureaucrats?". *The Journal of Politics*, v. 69, n. 4, 2007.

LEWIS, D. *The Politics of Presidential Appointments. Political Control and Bureaucratic Performance*. New Jersey, Princeton University Press, 2008.

LEWIS, D. "Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence". *Presidential Studies Quarterly*, v. 39, n. 1, 2009.

LONG, J. S. Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1997.

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*, Outubro, p. 69-89, 1999.

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

LUPIA, A.; McCUBBINS, M. "The Institutional Foundations of Political Competence: How Citizens Learn What They Need to Know", in A. Lupia, M. McCubbins e S. Popkin (orgs.), *Elements of Reason. Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality.* Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

MACEY, J. "Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies" *Journal of Law, Economics, and Organization* 8(1), 1992.

MARTIN, L; VANBERG, G. "Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny". *American Journal of Political Science*, 48(1): p. 13-27, 2004.

MASHAW, J. "Prodelegation: Why Adminstrators Should Make Political Decisions." *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1, p. 81-100, 1985.

McCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. "Congressional Oversight Overlooked: Policy Patrols v. Fire Alarms." *American Journal of Political Science*, 28, p. 165-179, 1984.

McCUBBINS, M.; NOLL, R.; WEINGAST, B. "Administrative Procedures as Instruments of Political Control". *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 3, 1987.

McCUBBINS, M.; NOLL, R.; WEINGAST, B. "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies". *Virginia Law Review*, 1989.

MEIRELLES, H. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

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

MOE, T. "The Politicized Presidency". In: CHUBB, J.; PETERSON, P. (eds.) *The New direction in American politics*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1985.

MOE, T. "The Politics of Bureaucratic Structure". In: CHUBB, J.; PETERSON, P. (eds.), *Can the Government Govern?* The Brookings Institution, Washington D.C, 1989.

MOE, T. "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy". In: WILLIAMSOM, O. (ed), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York: Oxford University Press, 1990.

MULLER, W.; STROM, K. "Political Parties and Hard Choices", In: MULLER, W.; STROM, K. (eds.), *Policy, Office or Vote? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

NATHAN, R. The Administrative Presidency. New York: John Wiley, 1983.

NEUSTADT, R. Presidential Power: The Politics of Leadership. New York: Wiley, 1960.

NISKANEN, W. Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine Atherton, 1971.

NUNES, E. *A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores; Brasília: ENAP, 1997.

OLIVIERI, C. "Política, Burocracia e Redes Sociais: as Nomeações para o Alto Escalão do Banco Central do Brasil". *Revista de Sociologia Política*, n. 29, p. 147-168, 2007.

PACHECO, R. "Mudanças no Perfil dos Dirigentes Públicos no Brasil e Desenvolvimento de Competências de Direção". Paper apresentado no VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

PAGE, E. *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis*. New York: Harverster Wheatsheaf, 1992.

PETERS, G. Politics of Bureaucracy. New York: Longman, 1989.

PLOWDEN, W. *Ministers and Mandarins*. London: Institute for Public Policy Research, 1994.

POWER, T.; ZUCCO, C. "Elite Preferences in a Consolidating Democracy: The Brazilian Legislative Surveys, 1990-2009". (Forthcoming), 2011.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. "Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010". *Journal of Politics in Latin America*, 3, 2, p. 141-172, 2011.

PRAÇA, S.; BATISTA, M. "Coordenado a Coalizão: Indicações Políticas Como Mecanismo de Monitoramento em Gabinetes Multipartidários (1995-2010)". Paper apresentado no 36° Encontro Anual da Anpocs, 21 a 25 de Outubro de 2012, Águas de Lindóia – SP.

PUTNAM, R. "The political attitudes of senior civil servants in Britain, Germany, and Italy." In: Mattei Dogan (ed.), *The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants*. New York: John Wiley & Sons, 1975.

RAE, D. *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven on London, Yale University Press, 1967.

REDFORD, E. Democracy and the Administrative State. New York: Oxford University Press, 1969.

RUDALEVIGE, A. Managing the President's Program. Princeton: Princeton Press. 2002.

RUDALEVIGE, A.; LEWIS, D. "Parsing the Politicized Presidency: Centralization and Politicization as Presidential Strategies for Bureaucratic Control". Paper prepared for presentation at the 2005 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, September 1-4, 2005.

SACKS, P. "State Structure and the Asymmetrical Society." *Comparative Politics* 12, p. 349-76, 1980.

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

SCHNEIDER, B. *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.

SELZNICK, P. TVA and the grass roots; a study in the sociology of formal organization. Berkeley: University of California Press, 1949.

SNYDER, S.; WEINGAST, B. "The American System of Shared Powers: The President, Congress, and the NLRB." *Journal of Law, Economics, and Organization* 16(2), 2000.

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

SULEIMAN, E. *Politics, Power, and Bureaucracy in France*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1974.

SULEIMAN, E. Dismantling Democratic States. Princeton: Princeton University Press, 2003.

THIES, M. "Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition. Governments." *American Journal of Political Science*, 45(3), 2001.

WALDO, D. The Administrative State. New York: Ronald Press, 1948.

WATERMAN, R. *Presidential Influence and the Administrative State*. Knoxville: University of Tennessee Press, 1989.

WEBER, M. "Bureaucracy". In: GERTH, H. MILLS, W. (Org.), *Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 1946.

WEINGAST, B.; MORAN, M. "Bureaucratic Discretion or Congressional Control: Regulatory Policymaking by the FTC". *Journal of Political Economy*, 91, p. 765-800, 1983.

WEINGAST, B. "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with Applications to the SEC)." *Public Choice*, 44, p. 147-191, 1984.

WEIR, S.; BEETHAM, D. *Political Power and Democratic Control in Britain*. London: Routledge, 1999.

WILSON, J. The Politics of Regulation. New York: Basic Books, 1980.

WILSON, J. Bureaucracy. New York: Basic Books, 1989.

WILSON, V.; DWIVEDI, O. *The Administrative State in Canada*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1982.

WILSON, W. "The Study of Administration." *Political Science Quarterly* 2, 1887.

WOOD, D. "Principals, Bureaucrats, and Responsiveness in Clean Air Enforcement." *American Political Science Review* 82, p. 213-234, 1988.

WOOD, D. "Does politics make a difference at the EEOC?". *American Journal of Political Science* 34, p. 503-530, 1990.

WOOD, D.; WATERMAN, R. "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy.". *American Political Science Review* 85 (3), p. 801-828, 1991.

WOOD, D.; WATERMAN, R. Bureaucratic Dynamics: The Role of a Bureaucracy in a Democracy. Boulder, CO: Westview Press, 1994.

ZEGART, A. Flawed by Design. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.