

## Coalizões Ministeriais Afetam o Controle Presidencial da Burocracia?<sup>1</sup>

Marcelo Vieira  
Instituto de Estudos Sociais e Políticos  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
mmarvieira@gmail.com

Resumo: O propósito deste capítulo é analisar como a formação e sustentação de gabinetes ministeriais afetam as nomeações presidenciais para cargos de confiança. O argumento central do trabalho é que quanto mais heterogêneo em termos de agenda e interesses partidários é um gabinete ministerial, maiores serão os problemas de agência na delegação presidencial a servidores civis. Como saída ao problema, presidentes irão recorrer à nomeação de “quadros de confiança” para cargos do alto escalão da burocracia governamental, a fim de assegurar “controle” sobre o processo de implementação das políticas públicas. Utilizando dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP) relativos a nomeações presidenciais para os cargos DAS 6, entre 1997 e 2011 e tendo o mês/ano como unidade de observação, as variáveis dependentes do capítulo são as porcentagens mensais de nomeados políticos para cargos DAS 5 e 6. Usando modelos OLS de regressão linear multivariada, foram testadas quatro hipóteses relativas ao 1. grau de partidarização, 2. dispersão partidária e 3. dispersão ideológica do gabinete, além do 4. extremismo ideológico do partido do presidente. Como controles, foram testados os efeitos da 5. volatilidade ministerial, 6. alternância inter e 7. intrapartidária na Presidência, 8. o ciclo eleitoral e 9. o tempo. Vale destacar que o aumento da proporção de ministros partidários, bem como da distância entre as posições ideológicas dos partidos mais extremistas do gabinete implicaram em aumento das nomeações políticas.

Palavras-chave: Presidentes; Controle político; Burocracia federal.

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012

## **1. Introdução**

Presidentes são atores políticos cientes de sua responsabilidade pelo desempenho do país. Assim, almejam que uma importante etapa da governança seja cumprida fielmente aos seus anseios: a implementação das políticas governamentais. Em termos gerais, 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 de partidos governantes. Sendo do poder executivo a prerrogativa de implementar políticas públicas e dadas as múltiplas responsabilidades de um presidente e a divisão do trabalho no interior da instituição, a tarefa da implementação é delegada para uma burocracia governamental.

Os modelos de delegação estabelecem que uma vez que a burocracia possui expertise e conhecimento especializado sobre políticas específicas, e o presidente não as possui, existe uma assimetria informacional entre o delegante, o “principal”, e o delegado, o agente (Miller, 2005). Não possuindo incentivos para compartilhar informação e conhecimento, burocratas tendem a tomar suas próprias decisões, em detrimento das preferências de seu principal, o presidente. Eis o chamado problema de agência, que ocorre quando o principal perde a capacidade de fazer valer suas preferências ante as decisões do agente ao qual delegou certas funções.

Na literatura internacional sobre problemas de delegação na implementação de políticas públicas, há duas grandes agendas de pesquisa. Por um lado, aquela que identifica a dinâmica de presidentes e legisladores com as agências responsáveis pela implementação das políticas no presidencialismo bipartidário norte-americano (McCubbins, Noll e Weingast, 1987, 1989; Epstein e O’Halloran, 1999; Huber e Shipan 2002; Lewis, 2007, 2008, 2009; Moe, 1989; Howel e Lewis, 2002, Hecló, 1977). Por outro, a que discute a interação entre partidos em gabinetes de coalizão em parlamentarismos europeus (Laver e Shepsle, 1994; Thies, 2001; Andeweg, 2000; Carrol e Cox, 2004). Entretanto, como pensar o processo de implementação de políticas governamentais em um sistema de governo que conjuga a liderança presidencial com gabinetes de coalizão?

Dentre as pesquisas realizadas em política brasileira, alguns passos importantes foram dados em pesquisas sobre a política burocrática. Há análises da estratégia presidencial por uma influência duradoura sobre a burocracia (Geddes, 1994), do insulamento burocrático enquanto uma das quatro gramáticas políticas do Brasil (Nunes, 1997), da alta burocracia do Ministério da Fazenda no primeiro governo FHC

(Loureiro, Abrúcio e Rosa, 1998) e dos quadros dirigentes da burocracia federal durante o primeiro e o segundo governo Lula (D’Araújo, 2009). Entretanto, ainda não realizou a conexão entre as duas agendas básicas da literatura internacional, requisito para que se entenda a dinâmica da delegação da implementação de políticas governamentais num sistema presidencialista, como o modelo bipartidário norte-americano, e ao mesmo tempo de coalizão, tais quais os parlamentarismos multipartidários europeus. Isto é, desde as primeiras análises do “presidencialismo de coalizão” pela ciência política brasileira e do desenvolvimento de uma extensa literatura sobre a interação entre executivo e legislativo, pouco se aprendeu sobre um importante fenômeno que ocorre no interior do poder executivo, e que está diretamente relacionado à interação entre presidentes, ministros e legisladores.

O propósito deste capítulo é averiguar como a dinâmica de formação de coalizões partidárias no gabinete ministerial afeta as estratégias presidenciais de delegação da implementação de políticas públicas para a burocracia no presidencialismo brasileiro. O argumento central do trabalho é que quanto mais heterogênea em termos de agenda e interesses é um gabinete ministerial, maiores serão os problemas de delegação entre presidentes e servidores civis. A incorporação de múltiplas agendas e ideologias políticas ao gabinete aumenta os riscos de “governos ministeriais”, isto é, políticas governamentais sendo implementadas por burocracias públicas responsivas aos partidos dos ministros, e não ao presidente da república.

Como saída ao problema de delegação, presidentes irão recorrer à nomeação “quadros de confiança” para cargos do alto escalão da burocracia governamental, a fim de assegurar certo “controle” sobre o processo de implementação das políticas públicas. Possuindo prerrogativa exclusiva sobre a livre nomeação do nível 6 dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), presidentes podem importar para postos dirigentes da máquina pública indivíduos sem qualquer vínculo com o serviço público, nomeando, assim, “politicamente” a burocracia governamental. Ao fazer uso desse poder, exerce influência e monitora indiretamente tanto parceiros de coalizão, quanto servidores civis.

Utilizando dados do Boletim Estatístico de Pessoal (BEP), foram coletadas informações sobre indivíduos nomeados para os cargos DAS 6, entre 1997 e 2011. Tendo o mês/ano como unidade de observação, as variáveis dependentes do capítulo são as porcentagens mensais de indivíduos sem vínculo com o serviço público (doravante, não servidores) ocupando cargos DAS 6. Usando modelos OLS de regressão linear

multivariada, foram testadas nove hipóteses relativas aos determinantes das nomeações políticas. Foram observados os efeitos de 1. grau de partidarização, 2. fracionalização partidária e 3. dispersão ideológica do gabinete, além do 4. extremismo ideológico do partido do presidente, 5. volatilidade ministerial, 6. alternância inter e 7. intrapartidária na Presidência, 8. ciclo eleitoral e 9. tempo.

Dentre os resultados obtidos, vale destacar que o aumento da proporção de ministros partidários, bem como da distância entre as posições ideológicas dos partidos mais extremistas do gabinete implicam em aumento das nomeações políticas. O que implica na corroboração de que maior heterogeneidade política da coalizão incentiva presidentes a recorrerem às nomeações como solução ao problema de delegação para servidores civis. Também elevam as nomeações a alternância interpartidária (em detrimento da mudança intrapartidária) na Presidência da República e o primeiro e terceiro anos de governo. Isto é, a entrada de um novo partido no comando do governo federal teve impacto positivo nas nomeações, que também foram elevadas nos anos de formação de nova burocracia política e de antecedência a novas eleições.

O capítulo está estruturado em seis seções. Na primeira, analiso o desenho institucional dos cargos DAS, assim como algumas tendências de sua distribuição temporal, entre governos, níveis de função e origem dos nomeados. Na segunda, elaboro uma teoria da delegação aplicada à interação entre presidentes, ministros e burocratas no ciclo de implementação de políticas públicas e apresento as hipóteses do trabalho. Na terceira seção, apresento a base de dados, as variáveis e o método. Na quarta, estimo cinco modelos de regressão linear multivariada para cada variável dependente. Na quinta realizo uma discussão dos resultados dos testes. Na sexta sessão, concluo o capítulo indicando o próximo passo de pesquisa.

## **2. A política 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 e englobando ocupantes de funções como a chefia de gabinete do presidente da República, a diretoria do banco central e a procuradoria-geral da União. O outro é o cargo de Direção e Assessoramento Superior (DAS), a unidade de análise da pesquisa.

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: 17-20).

Existem quatro perfis de ocupantes de cargos DAS na administração pública brasileira. São eles o 1. servidor civil federal, 2. o servidor requisitado de outras esferas de governo (estadual e municipal), 3. o servidor aposentado e 4. o “não servidor”, aquele indivíduo sem vínculo com o serviço público em geral. A estrutura dos cargos DAS é composta por dezoito posições, distribuídas em seis níveis de função subdivididas em duas categorias: DAS-101, referente aos cargos de Direção Superior, e DAS-102, categoria que engloba os cargos de Assessoramento Superior.

**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).

Na Tabela 1, acima, há 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 (doravante, FHC), de acordo com D’Araújo (2009: 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, ditando 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.

D'Araújo (2009: 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 continuava 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>2</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<sup>3</sup> nomear os ocupantes de DAS 5 e 6, bem como os de

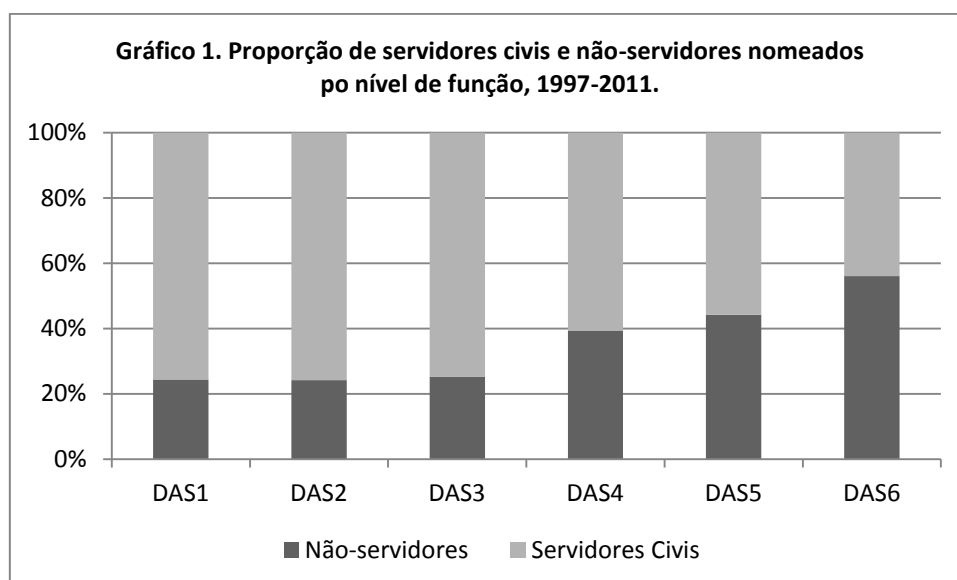
---

<sup>2</sup> De acordo com D'Araújo (2009: 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>3</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: 21).

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: 20-21).

Ainda no mês de junho, de acordo com D'Araújo (2009: 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.



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

O Gráfico 1 revela o padrão de nomeações dentre servidores civis e não servidores 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 não servidores ocupando postos na administração pública federal. É interessante notar que dos cargos de uso exclusivo do presidente, constata-se a presença de 44,1% de não servidores em cargos DAS 5 e nada menos que 56% nos DAS 6, maioria dos nomeados. Ou seja, em se tratando do topo da estrutura dirigente da máquina governamental, presidentes e seus partidos optam por recrutar quadros exógenos ao serviço civil. Como

foi dito anteriormente, cargos DAS são de livre provimento e exoneração porque precisam ser de confiança, ou seja, cargos políticos, de direção. Meu argumento é que esses quadros são os legítimos cargos de confiança do presidente.

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 política de um órgão ministerial e colocá-la em maior conformidade com as preferências do presidente, além de monitorar a atividade burocrática e comunicar a visão do presidente à imprensa, aos funcionários e aos clientes do órgão, como argumenta Lewis (2009).

Servidores civis não estariam necessariamente mais propensos a seguir as diretrizes políticas de governos eleitos do que dirigentes partidários ou pessoas da confiança do presidente, dado que já pertenciam à máquina pública. Além disso, já possuem uma identidade política e uma concepção normativa sobre políticas públicas que não são vinculadas ao novo agente do Executivo. Do ponto de vista de um servidor público, cada novo presidente a assumir o poder executivo é uma “ave migratória” (Heclo, 1977). Assim, é de se esperar uma maior porcentagem de servidores civis nomeados para os níveis de função mais baixos dos cargos DAS, ao passo que no topo da hierarquia seja ocupada predominantemente por não servidores. *Outsiders*, eles são os verdadeiros “homens de confiança” do presidente.

### **3. 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 proporções de servidores civis e não servidores nomeados para os cargos DAS, se pôde concluir que o aumento ao longo dos anos no agregado dos cargos de confiança não se traduziu, necessariamente, num aumento da proporção de não servidores na máquina governamental.

Ainda que guardadas pequenas diferenças entre as gestões, o uso que cada governo fez de seus cargos de confiança foi razoavelmente similar, na nomeação de quadros tanto “técnicos” (servidores civis) quanto “políticos” (não servidores). Se observadas as proporções 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 civil a fim de alocá-los na máquina governamental. Para o cargo DAS 6, o mais importante da hierarquia dirigente, nada menos que 56% dos nomeados, levando em conta servidores e não-servidores, foram recrutados fora do burocracia pública. Isto é, a maioria dos dirigentes do mais alto escalão dos cargos de confiança é ocupada por aqueles que não possuem qualquer relação com o serviço civil.

Presidentes fazem, portanto, uso de seu poder de livre nomeação e exoneração de cargos DAS 5 e 6, sobretudo o último, a fim de ter quadros de confiança à sua disposição na administração pública federal. Porém, o que leva presidentes a optarem por recrutar porcentagens tão altas de agentes externos, não servidores, *outsiders* para ocuparem posições cruciais à frente de órgãos da burocracia governamental?

### 3.1. Uma teoria da delegação

A democracia é um método de governo baseado nas escolhas das pessoas. Em todas as democracias modernas, pessoas elegem outras para representá-las. Assembléias legislativas, executivos, comissões, juízes e júris são “empoderados” por cidadãos para tomarem decisões coletivas em seu nome. Tais delegações formam o que Lupia e McCubbins (1998: 3) denominam o “fundamento da democracia”.

Lupia e McCubbins (1998: 80-1) afirmam que o modelo básico de delegação requer pelo menos dois atores: o principal, que possui poder inicial de tomar certas decisões, e o agente, a quem o principal delega a autoridade decisória. Na dinâmica básica da delegação, presume-se que os dois atores possuem informação sobre o jogo e todos os aspectos da interação são de conhecimento comum. Então, o agente propõe uma única 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. Neste caso, o resultado ou a política adotada continuará sendo a mesma. A única exceção ao pressuposto do conhecimento comum é que o principal não tem certeza se a proposta do agente é melhor ou pior do que o status quo.

No entanto, vale questionar tal pressuposto. Para tanto, os autores elencam três possíveis alternativas à ignorância que estariam à disposição do principal: 1. a primeira seria o monitoramento direto das atividades do agente, onde o principal reúne informações por conta própria; 2. a segunda possibilidade seria obter o relato dos próprios agentes a respeito de suas atividades; 3. já a terceira alternativa à ignorância seria ouvir o testemunho de terceiros sobre as ações dos agentes. Mesmo que cada

opção possa oferecer uma alternativa à ignorância, os autores argumentam que cada opção também possui sérios inconvenientes.

O monitoramento direto possui o entrave de ser potencialmente caro para o principal. Além disso, exige um aprendizado a respeito da atividade realizada pelo agente quando principais, em geral, possuem muitas outras responsabilidades. Por sua vez, o inconveniente de confiar no relato do próprio agente é que o mesmo pode ser relutante em revelar 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 (Lupia e McCubbins, 1998: 81-2). Assim, se agentes não possuem incentivos para compartilhar sua expertise e se o monitoramento direto tem um custo alto, um principal em busca de maior conhecimento só poderá alcançar sua meta por meio do testemunho de terceiros.

Quando um principal confia no testemunho de terceiros, ele não terá que arcar diretamente com o custo associado ao monitoramento direto. Além disso, o principal pode não ter de lidar com os mesmos conflitos de interesse que mantém com um agente que deveria revelar o que sabe. Contudo, terceiros e principais também podem ter conflitos de interesse. Como argumentam Lupia e McCubbins (1998: 82), confiar no testemunho de terceiros para adquirir conhecimento é, em si próprio, um ato de delegação.

Ora, então falhas na delegação seriam inevitáveis? Para entender a dinâmica real da delegação e explorar as possibilidades de seu sucesso ou fracasso, Lupia e McCubbins (1998, 2000) elaboraram uma teoria formal que combina os modelos de principal-agente com explicações baseadas na persuasão política: trata-se da teoria da comunicação estratégica.

Os autores iniciam o esboço de uma nova teoria da delegação, à qual denominam “teoria da comunicação estratégica”. Nela, eles combinam os modelos de principal-agente com explicações baseadas na persuasão política. Aqui, um orador é incluído no modelo básico de delegação. Com isso, o modelo de delegação passa a requer três atores: o principal, o orador e o agente. O agente pode propor uma única alternativa  $x$  entre 0 e 1, em detrimento da comumente conhecida política de status quo  $s_q$  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 principal pode aceitar ou rejeitar a proposta do agente preferindo o status quo. O orador, então, procura influenciar a escolha do principal enviando um sinal para ele sobre a proposta do

agente, e a escolha do principal afeta o bem-estar de todos os participantes da interação. Os autores assumem que todos os elementos do modelo de delegação acima são de conhecimento comum.

O modelo de Lupia e McCubbins (1998: 83-4) possui cinco pressupostos básicos. *Pressuposto 1: O agente, o orador e o principal são orientados para metas.* Cada jogador 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.

*Pressuposto 2. O principal é incerto sobre qual a melhor alternativa.* Os autores assumem que o principal tem crenças se  $x$  ou  $sq$  é 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  $x$ .

*Pressuposto 3. O orador faz uma declaração e 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”. O orador não necessita fazer uma declaração verdadeira.

*Pressuposto 4. O jogo possui a seguinte sequência:* 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,  $C \geq 0$ . 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, portanto, determinado pela distância entre a alternativa que o principal escolhe,  $x$  ou  $sq$ , e o ponto ideal de cada jogador. O *payoff* do agente é subtraído por  $C$  uma vez que ele faz uma proposta.

*Pressuposto 5. O orador é persuasivo ou não.* O orador pode ser ou não 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: 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. A necessidade de percepção, pelo principal, de interesses em comum e de conhecimento do orador é reduzida pelo impacto das três demais condições.

As sanções às declarações falsas 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 quando reduzem o benefício esperado do orador ao mentir.

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.

Por fim, esforços custosos observáveis são os custos com os quais o orador deve arcar para dizer certas coisas. Intuitivamente, ressaltam os autores, este é um custo para quase todas as tarefas cognitivas, e falar não é exceção. A lógica sublinhando este 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 (Lupia e McCubbins, 2000: 57-9).

### 3.2. Quem é quem na cadeia de delegação do poder executivo?

A prerrogativa constitucional de implementação de políticas públicas, em democracias modernas, pertence ao poder executivo. O presidencialismo brasileiro não é uma exceção. Mas, quem é quem na cadeia de delegação intraexecutivo no presidencialismo brasileiro? Tendo em conta a dinâmica básica de delegação no ciclo intragovernamental das políticas públicas (sem a inclusão de um orador), é possível

identificar três atores: 1. o presidente da república, na condição de principal, e 2. os ministros de estado e 3. os servidores civis, como agentes

Dada a divisão do trabalho, a complexidade das políticas e o alto custo para a obtenção de recursos necessários para sua gestão – tais como expertise, experiência e conhecimento especializado –, o principal presidente é compelido a delegar competências políticas e administrativas no interior do governo. Na dinâmica básica, tal delegação possui dois estágios. No primeiro, o presidente da república delega para o ministro a responsabilidade pela política em uma determinada jurisdição. No segundo estágio, ministros delegam para servidores civis da burocracia pública o papel de implementar e executar políticas públicas.

Enquanto principais presidentes enfrentariam os mesmos entraves para obter alternativas à ignorância durante sua relação com os agentes. Monitorar diretamente a atividade de ministros e burocratas é algo improvável, dadas as múltiplas responsabilidades do chefe do executivo e a extensão do governo. Confiar nos relatos dos próprios agentes possui o inconveniente de os mesmos mentirem. Ministros, por pertencerem a outros partidos com plataformas políticas muitas vezes distintas e distantes daquela do presidente, não são confiáveis. Servidores civis, que já ocupavam seus cargos na burocracia federal antes mesmo da chegada do presidente, muitas vezes possuem identidades políticas próprias, ligadas a outros partidos. Além de possuírem expertise sobre a área da política pública, o que gera incentivos para que sigam suas próprias orientações e não aquelas vindas do presidente.

Por fim, e muito importante, confiar nos relatos de terceiros possui o sério inconveniente do conflito de interesses. Tomando a relação entre presidente e ministro, servidores seriam terceiros confiáveis? Servidores poderiam ter mais identificação com o partido do ministro do que com o do presidente, além de ter no ministro um principal na relação de hierarquia que com ele possui. Por outro lado, poderiam os principais presidentes confiar em relatos de ministros, enquanto terceiros, a respeito do que é feito pela burocracia pública? Ora, se partidos de ministros são os maiores interessados na jurisdição daquela política, dada sua importância na conexão eleitoral, eles seriam os primeiros a buscar influenciar o comportamento dos servidores em benefício próprio. Assim, qualquer relato ministerial a respeito do que ocorre na burocracia pública possui o viés de quem está diretamente interessado no tema. Dessa maneira, é possível concluir que presidentes permaneceriam ignorantes e não possuiriam competência política para

discernir quando decisões de seus agentes aumentam ou diminuem seu benefício esperado.

Meu argumento é que na dinâmica de delegação intraexecutivo, interagem não apenas principais e agentes tais quais rezam os modelos clássicos de principal-agente. Nessa relação, como elaboraram Lupia e McCubbins (1998), deve ser incorporado a presença do orador, terceiro ator e de fundamental importância nas decisões do principal. Porém, quem seria o orador da interação? A resposta é simples: os homens de confiança do presidente, aqueles nomeados livremente para cargos NES e DAS 5 e 6 que não possuem vínculos anteriores com o serviço público. E por que esse gênero de nomeado não pode ser considerado “agente” na relação com o presidente, se a nomeação consiste, ela mesma, num ato de delegação?

É evidente que ao nomear, presidentes delegam e, como consequência, tem em seu delegado um agente. Meu ponto é que apenas os nomeados para cargos de livre provimento e exoneração cuja origem seja o próprio serviço público, são apenas agentes do presidente. Sua expertise e conhecimento especializado em certas áreas de políticas públicas o elevam à condição adicional de dirigente, dada a necessidade de pessoal qualificado à frente de projetos governamentais. O propósito de sua presença em um cargo de alto escalão é a tomada de decisões técnicas a respeito do desenho de implementação de uma política. Isto é, a capacitação técnica de um servidor civil nomeado é o que o torna agente.

Ora, mas nomeados sem vínculos com o serviço público não seriam também agentes, dado que são nomeados na mesma condição que servidores públicos para o alto escalão dos cargos de confiança? É precisamente aqui onde entra meu ponto. Nomeados não servidores, mais do que agentes, ou seja, a voz do presidente na decisão sobre a política pública, são seus olhos e ouvidos. Sua importância estratégica será não como agente do presidente, mas como orador na delegação presidencial. Ele será o orador que enviará os sinais para o principal presidente a respeito das propostas de seus dois agentes, o ministro e o servidor civil.

Tal como estabelece o “*pressuposto 5*” do modelo de Lupia e McCubbins, o nomeado político pode ser ou não persuasivo. Sendo persuasivo, o presidente acreditará no sinal enviado e aprenderá o que necessita sobre a proposta do ministro ou do servidor. Caso o nomeado não seja persuasivo, o presidente irá ignorar o seu sinal e a dinâmica de delegação passar a ser a mesma anterior, básica, sem a presença do orador.

No entanto, seguindo a lógica proposta pelos autores, o nomeado político poderá ser persuasivo por preencher potencialmente pelo menos quatro das cinco condições para a persuasão, subjacentes à definição do tipo de orador. Na primeira, remetendo à relação entre os interesses do principal e do orador. Dado que presidentes têm total autonomia para recrutar quadros, sem pressões ou restrições impostas pelos parceiros da coalizão, e com o auxílio de pessoal qualificado da Casa Civil na escolha dos nomes, é de se supor que principal e orador possuem os mesmos interesses. A segunda, que é a percepção do principal com relação ao conhecimento do orador, também será sujeita apenas ao cuidado da escolha de oradores com conhecimento. A terceira condição, sanções às declarações falsas, leva a crer que um nomeado cuja ocupação pode deixar de existir por simples exoneração presidencial (e não voltará a assumir funções na burocracia pública, visto que vem de fora dela), possui incentivos para enviar sinais verdadeiros. A qualificação do “pessoal” da Presidência faz com que a verificação, a quarta condição, 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.

### 3.3. A dupla função do nomeado político no presidencialismo de coalizão

Assumo a premissa segundo a qual presidentes são atores racionais em busca da maximização de influência sobre o comportamento da burocracia (Moe, 1989, 1990; McCubbins, Noll e Weingast, 1987, 1989; Huber, Shipan e Pfahler, 2001). Como argumentaram Moe e Wilson (1994: 11), diferentemente de legisladores, 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.

Ao mesmo tempo, em governos de coalizão os riscos da responsabilização presidencial, por eleitores e opinião pública, são potencializados. Como argumenta Thies (2001: 580), ao delegar para ministros a responsabilidade da jurisdição de determinada área 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. A segunda opção é gerenciar a delegação. A primeira solução é o que, em parlamentarismos multipartidários, Laver e Shepsle (1994) chamam de “governo ministerial”. Thies (2001: 581) explica que este tipo de governo acontece 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”. Uma vez que a ideia de um governo ministerial requer uma autonomia formal de ministros à frente de suas jurisdições, qualquer mecanismo de controle seria inviável. Por outro lado, Thies sugere que num modelo de gerenciamento da delegação no qual os parceiros da coalizão “mantenham em conta” (*keep tabs on*) cada ministro, seria possível a existência de mecanismos de controle. Carrol e Cox (2010) adotam argumento similar, quando afirmam que partidos que compõem coalizões gerenciam a delegação “fazendo sombra” (*shadowing*) sobre seus parceiros.

Meu 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 político é, também, um mecanismo de controle presidencial sobre os partidos do gabinete ministerial, similar às estratégias de monitoramento entre os parceiros de gabinete em parlamentarismos multipartidários. Assim, ao assumir a condição de orador, seja da relação entre o principal presidente e o agente ministro, seja da relação entre o principal presidente e o agente servidor civil, nomeados mantêm os parceiros da coalizão ministerial em conta (Thies, 2001), sobre eles fazendo sombra (Carrol e Cox, 2010), ao passo que alinham a burocracia pública à orientação presidencial.

#### 3.4. Hipóteses

Mas, em que circunstâncias presidentes tendem a fazer uso da nomeação enquanto duplo mecanismo de controle político? Argumento que a heterogeneidade política da coalizão partidária no gabinete potencializa a necessidade presidencial de



monitoramento ministerial e burocrático. Quatro fatores indicam maior heterogeneidade do gabinete: 1. a partidarização do gabinete, 2. a fracionalização partidária do gabinete, 3. a dispersão ideológica do gabinete e 4. o extremismo ideológico do partido do presidente no gabinete. Outros quatro fatores necessitam ser controlados a fim de verificar os efeitos da heterogeneidade: 5. a volatilidade do gabinete, 6. alternância inter e intrapartidária na Presidência, 7. O ciclo eleitoral e, por fim, 8. o tempo.

### *Partidarização do gabinete*

O risco de um governo ministerial no presidencialismo de coalizão é apenas virtual, dado que ministros não possuem autonomia formal para propor com exclusividade as políticas da pasta. Entretanto, ministros partidários possuem incentivos para buscar influenciar diretamente conteúdo e desenho das políticas implementadas pela burocracia ministerial, aumentando assim as chances de um governo ministerial por três fatores: 1. O sucesso eleitoral do partido do ministro está parcialmente condicionado ao desempenho ministerial na implementação de uma plataforma de políticas com a qual o partido se acha comprometido ; 2. ministros ocupam uma posição privilegiada na cadeia de delegação intraexecutivo, tendo acesso direto à burocracia pública, obtendo vantagens da expertise e conhecimento naquela área específica por parte dos servidores civis; 3. enquanto responsáveis pela jurisdição da determinada área de políticas, ministros são segundos principais em sua relação com o serviço civil.

Portanto, a presença de ministros partidários aumenta a perda de agência sofrida pelo presidente ao delegar a implementação de políticas públicas para servidores civis. O interesse eleitoral no desempenho da pasta, combinado à privilegiada obtenção de informações e conhecimento e à influência que podem exercer sobre a burocracia pública por sua condição de agente aumenta as chances de políticas públicas implementadas com a marca do partido do ministro, e não do partido do presidente. Como argumentou Amorim Neto (2006: 29), se a partidarização dos ministérios, por um lado, fortalece a relação do presidente com o congresso, por outro enfraquece o controle do presidente sobre a burocracia. Incorporar mais partidos ao gabinete tem como consequência básica um potencial aumento dos conflitos de interesses entre presidente e ministro. Assim, seria de se esperar que o aumento da porcentagem de ministros partidários eleve a presença de nomeados políticos enquanto estratégia presidencial de manter seus parceiros em conta, minimizando os riscos de um governo ministerial.

**H1:** Quanto maior a partidarização do gabinete ministerial, maior a porcentagem de nomeados políticos para cargos DAS 5 e 6.

#### *Fracionalização partidária do gabinete*

Se a presença e maior dominância de ministros partidários representam riscos de um virtual governo ministerial, a heterogeneidade partidária do gabinete pode significar outro risco para a delegação presidencial: o problema dos “múltiplos principais” (Kiewiet e McCubbins, 1991; Huber, 2000). Como foi dito, a responsabilidade de determinada jurisdição delegada pelo presidente a um ministro faz do mesmo um segundo principal na relação com a burocracia pública. Diferente do contexto anterior, aqui a condição de principal não representa riscos à delegação por garantir ao ministro capacidade de influenciar diretamente as políticas em sua jurisdição e, conseqüentemente, imprimir às políticas do ministério a “marca” de seu partido. A condição de principal do ministro na relação com a burocracia pública, aqui, incentiva o servidor civil a não ser responsivo, *accountable* enquanto agente. Huber (2000: 403) argumenta que quando há mais de um principal, os agentes podem jogar um principal contra o outro, potencializando o conflito de interesses entre eles. Ou seja, é mais difícil incentivar o agente a agir em conformidade com uma orientação quando há o problema de múltiplos principais na relação de delegação.

A conclusão lógica é quanto maior é a dispersão partidária do gabinete ministerial, isto é, quanto mais fracionado em termos partidários é o gabinete, potencialmente maior será a incidência do problema de múltiplos principais em cada coalizão. Assim, é de se esperar uma maior frequência de nomeações políticas quando a composição partidária do gabinete ministerial for mais fracionada.

**H2:** Quanto maior é a fracionalização partidária do gabinete, maior a porcentagem de nomeados políticos em cargos DAS 5 e 6.

#### *Dispersão ideológica*

Se a fracionalização partidária de um gabinete pode gerar o problema de múltiplos principais, não se pode afirmar que possa gerar riscos de um governo ministerial. Gabinetes fracionados não implicam necessariamente em potencial conflito ideológico. Entretanto, gabinetes ideologicamente dispersos, isto é, com os dois partidos mais extremistas da coalizão mantendo-se distantes entre si, possuem tanto potencial

para o problema de múltiplos principais, quanto para o governo ministerial. No primeiro caso, por tornar a existência de mais de um principal na relação com a burocracia pública mais conflituosa. Ou seja, os incentivos à responsividade do burocrata são menores quando além de ter mais de um principal, eles ocupam posições ideológicas distintas e distantes no gabinete. No segundo caso, ter uma coalizão ideologicamente heterogênea implica em maior conflito político entre presidente e ministros, tal como na hipótese 1, referente ao grau de partidarização. O que implica em dizer que quando a dispersão ideológica do gabinete for maior, é de se esperar um aumento das nomeações políticas.

**H3:** Quanto maior é a dispersão ideológica do gabinete, maior a porcentagem de nomeados políticos em cargos DAS 5 e 6.

#### *Extremismo presidencial*

Outro fator que poderá enfraquecer o controle presidencial sobre a burocracia é o extremismo ideológico do partido do presidente na coalizão. Presidentes cujos partidos ocupam posições extremas entre os parceiros da coalizão enfrentarão dois problemas básicos: 1. novamente, o risco do governo ministerial, dados os conflitos que teriam com ministros pertencentes a partidos ideologicamente distantes. 2. Resistência dos servidores em implementar uma agenda “extremista” de políticas. Assim, quanto mais extremista for o partido do presidente numa escala ideológica da coalizão ao nível do gabinete, maior será a frequência de nomeações políticas.

**H4:** Quanto mais extremista for o partido do presidente ao nível do gabinete, maior será a porcentagem de nomeados políticos para cargos DAS 5 e 6.

#### *Volatilidade ministerial*

Todas as hipóteses anteriores pressupõem aumento do conflito político entre presidentes e ministros, uma vez que pertencem a partidos distintos. Entretanto, para além do conflito de interesses entre presidentes e ministros, há outro fator que gera o risco de uma burocracia menos responsiva: a volatilidade do gabinete. É plausível supor, com Huber (2000), que mudanças na chefia dos ministérios 1. encurtam o tempo do ministro para implementar as políticas, aumentando a discricionariedade do servidores para a implementação; 2. dificultam o trabalho do ministro de obter dos

servidores as informações necessárias para fazer as escolhas corretas; 3. por fim, como argumentou Hecló (1977), tornam o ministro recém chegado um “estranho” ao qual o servidor não tem incentivos para ser responsivo. Ou seja, se a volatilidade ministerial dificulta a obtenção e interpretação da informação providenciada pelos servidores, garantir autonomia substancial para burocracias deve ser menos valioso em contextos com altos níveis de volatilidade do que em contextos com baixos níveis de volatilidade. Assim, maior presença de nomeados políticos, enquanto homens de confiança do presidente, será esperada quanto maior for a volatilidade do gabinete.

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

#### *Alternância inter e intrapartidária na Presidência da República*

Em trabalho sobre a política de nomeações presidenciais para cargos da burocracia norte-americana, Lewis (2008) argumentou que a politização da burocracia será maior quando houver alternância interpartidária na Presidência, do que nos casos de mudança de chefes de executivo de um mesmo partido. Assim, tendo em conta que apenas dois partidos e três presidentes estiveram à frente da Presidência da República brasileira entre 1997 e 2011, vale testar duas hipóteses:

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

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

#### *Ciclo eleitoral*

É de se esperar que a cada novo mandato presidencial haja uma reconfiguração dos quadros de livre provimento e exoneração de uma burocracia governamental. Da mesma forma, que presidentes racionais em busca de uma governança efetiva visem a adequada implementação de suas políticas públicas ainda durante o mandato. Assim, é muito importante que sejam minimizados possíveis insucessos na delegação para servidores civis quando se está próximo do fim do governo. É de se esperar, portanto,

que tanto no primeiro quanto no terceiro ano de um mandato presidencial, sejam elevadas as porcentagens de nomeados políticos à frente da burocracia federal.

**H8:** No primeiro e penúltimo ano de um governo, há aumento na porcentagem de nomeados políticos para cargos DAS 5 e 6.

### *Tempo*

Por fim, é importante observar em que medida em tempo pode afetar as nomeações políticas. Tal como foi observado na análise descritiva, o conjunto de cargos DAS tende a crescer ao longo do tempo. Nessa medida, é de se esperar que fatores que incidem num dado momento do tempo podem influenciar a variação da porcentagem dos nomeados de confiança.

**H9:** Nomeações políticas para cargos DAS 5 e 6 tendem a aumentar ao longo do tempo.

## **4. 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, dada a disponibilidade dos dados do *Boletim Estatístico de Pessoal* (BEP), do Ministério do Planejamento e Gestão do governo federal, de onde os dados relativos às nomeações foram extraídos. A base contém 176 observações.

### 4.1. Variável dependente

A variável dependente é o controle presidencial da burocracia, operacionalizado pela porcentagem mensal de nomeados políticos – isto é, de não servidores, aqueles que não possuíam vínculos com o serviço público – para cargos DAS 6<sup>4</sup>.

### 4.2. Variáveis independentes

---

<sup>4</sup> Nos primeiros testes estatísticos, foi levada em conta uma segunda variável dependente, referente às nomeações políticas para cargos DAS 5. Como os resultados foram praticamente os mesmos, a fim de reduzir o tamanho do paper, reporte apenas os resultados para as nomeações de DAS 6.

As variáveis independentes do capítulo são 1. o grau de partidarização do gabinete, 2. a dispersão partidária do gabinete, 3. a dispersão ideológica do gabinete e 4. o extremismo ideológico do partido do presidente no gabinete. Os controles da regressão serão 5. a volatilidade do gabinete, 6. alternância inter e 7. intrapartidária na Presidência, 8. o ciclo eleitoral e 9. o tempo. O sinal esperado de cada variável independente sobre o controle presidencial da burocracia está na Tabela 2.

**Tabela 2. Sinal esperado das variáveis independentes**

Grau de partidarização	+
Dispersão partidária	+
Dispersão ideológica	+
Extremismo ideológico	+
Volatilidade ministerial	+
Alternância interpartidária	+
Alternância intrapartidária	+
Ciclo eleitoral	+
Tempo	+

Fonte: Elaborado pelo autor.

O grau de partidarização do gabinete mede o potencial conflito de interesses entre presidente e ministros. Maior é a partidarização do gabinete, mais prováveis são os conflitos de interesses entre o chefe do executivo e seus parceiros de coalizão. A variável será mensurada pela porcentagem mensal de ministros partidários no gabinete.

A dispersão partidária do gabinete procura medir quão fracionada é a coalizão ministerial, indicando a probabilidade de que dois ministros do gabinete, tomados ao acaso, pertençam a partidos diferentes. Maior dispersão partidária significa elevado potencial para o problema de múltiplos principais na delegação presidencial. Ela será mensurada pelo índice  $F$ , proposto por Rae (1971), em que  $1 - (\sum pe^2)$ , onde  $pe$  = percentual de cadeiras ocupadas por cada partido.

A dispersão ideológica do gabinete mede a potencial heterogeneidade do gabinete. Quanto maior é a dispersão ideológica de um gabinete, mais distintos são os interesses e agenda partidários, o que implica tanto em maior potencial para o problema de múltiplos principais, quanto em risco de ministérios autônomos e orientados por diferentes visões de mundo sobre políticas públicas. A variável será operacionalizada a partir da diferença absoluta entre as posições ideológicas dos partidos mais extremistas do gabinete, a partir de estimativas atribuídas por Zucco e Power (2011).

Extremismo ideológico do partido do presidente no gabinete significa o potencial conflito de interesses que o partido do presidente terá com seus ministros e,

consequentemente, com os servidores civis. Maior extremismo ideológico implica em maiores divergências entre presidentes e ministros, bem como em maior resistência da burocracia em implementar a agenda de políticas proposta pelo principal. A variável será operacionalizada a partir da posição ideológica do partido do presidente no gabinete a cada mês, numa escala ideológica proposta por Zucco e Power (2009) em que os menores valores serão atribuídos aos mais extremistas à esquerda, e os maiores aos extremistas à direita.

A volatilidade ministerial, um dos controles, diferente dos mecanismos das relações entre as variáveis anteriores, implica não em riscos de governos ministeriais, mas sim de incentivos à discricionariedade burocrática. Maior volatilidade em um ministério pode significar maior liberdade para servidores tomarem decisões e agirem de modo pouco responsivo ao seu principal. A operacionalização da variável se dará pela frequência mensal de mudanças individuais de ministros do gabinete.

Alternância inter e intrapartidária na Presidência são controles e significam reestruturação dos quadros de livre provimento e nomeação devido à nova configuração de poder. Novos partidos na Presidência impactam mais fortemente a politização da burocracia, do que novos chefes de executivo, porém do mesmo partido. Serão duas variáveis, sendo a primeira operacionalizada como uma *dummy* relativa à alternância do partido que ocupa a Presidência (PT ou PSDB), e a segunda a partir de uma *dummy* relativa à alternância intrapartidária do chefe do executivo.

Ciclo eleitoral e tempo serão dois demais controles utilizados na análise dos dados. Ciclo remete à necessidade de reconfiguração dos quadros de confiança da burocracia, no primeiro ano de governo, bem como de garantir que as políticas sejam corretamente implementadas antes do fim do mandato, por meio de maior nomeação política no terceiro ano de governo. Assim, a operacionalização da variável será feita por meio de uma *dummy* relativa a primeiro e terceiro anos de governo. Se os dados são relativos a esses períodos, é atribuído o valor 1, tendo os demais anos o valor 0. O tempo, por sua vez, é uma forma de controlar os efeitos que cada mês anterior terá sobre o presente mês ao se estimar um modelo estatístico. Será operacionalizado como uma variável contínua, variando de 1 a 176 (N da base de dados).

#### 4.3. Método

Sendo a variável dependente uma proporção, os modelos estatísticos estimados para observar os condicionantes da delegação presidencial devem levar em conta o fato

de a variável resposta ser “censurada”, pois não varia para abaixo de 0 ou acima de 1. Assim, para estimar relações lineares entre variáveis quando há o problema, é necessário adotar um modelo de regressão censurada, como o modelo Tobit, a fim de captar os efeitos que venham a ultrapassar os valores limites inferiores e superiores da variável dependente (Long, 1997). Como modelos OLS de regressão linear multivariada não são necessariamente inadequados, nessa primeira versão do capítulo serão utilizados enquanto o modelo Tobit e os demais modelos possíveis para esse tipo de variável são estudados e testados.

## 5. Análise de Regressão

Foram estimados cinco modelos OLS de regressão linear multivariada para a análise dos fatores condicionantes das nomeações políticas para o nível de função nº6 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 6 no Brasil.

**Tabela 3. Determinantes da nomeação política cargos DAS 6 no Brasil (1997-2011)**

Variáveis independentes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Constante	26,693*** (2,280)	45,205*** (2,568)	34,352*** (1,497)	42,966*** (0,942)	44,012*** (0,777)
Grau de partidarização	0,252*** (0,034)				
Dispersão partidária		-5,231 (4,791)			
Dispersão ideológica			7,111*** (1,226)		
Extremismo presidencial				-3,970*** (1,205)	
Volatilidade ministerial	-0,221** (0,111)	-0,249 (0,128)	-0,327*** (0,117)	-0,285*** (0,124)	-0,270** (0,104)
Alternância interpartidária					10,969*** (1,252)
Alternância intrapartidária					0,280 (1,502)
Ciclo eleitoral	0,824 (0,681)	2,440*** (0,765)	2,723*** (0,704)	3,429*** (0,770)	1,694*** (0,645)
Tempo	-0,38*** (0,007)	-0,020** (0,008)	-0,058*** (0,011)	0,001 (0,008)	-0,106*** (0,013)
R <sup>2</sup>	0,307	0,095	0,255	0,155	0,397
p-valor	0,000	0,002	0,000	0,000	0,000

p-valor < 0,01\*\*\*, < 0,05\*\*. Erro padrão entre parênteses.



No primeiro modelo, foi levado em conta o grau de partidarização, a volatilidade ministerial, o ciclo eleitoral e o tempo. Predizendo 30,7% da variação das nomeações e significativo ao nível de 1%, no primeiro modelo grau de partidarização e o tempo apresentam ligeiros aumentos nos coeficientes de correlação, ao passo que a volatilidade diminuiu muito pouco sua correlação com as nomeações. O grau de partidarização do gabinete apresenta, dentre as variáveis independentes, maior impacto sobre as nomeações políticas para cargos DAS 6, com um coeficiente de correlação padronizado de 0,533.

O segundo modelo substitui apenas uma variável, mantendo as demais. Saiu o grau de partidarização, entrando a dispersão partidária, como a variável forte do modelo. Vale destacar que ciclo eleitoral e tempo apresentam correlação significativa, ao passo que volatilidade ministerial e dispersão partidária perdem significância, comparando ao modelo 2 da tabela anterior. Aqui a dispersão, enquanto variável central, mantém o sinal negativo, num modelo como um todo significativo (1%) e com um poder preditivo baixo, de 9,5%. O ciclo eleitoral foi aquela com maior coeficiente de correlação padronizado (0,239), sendo, portanto, a de maior impacto do modelo.

No modelo 3, uma nova troca: ao invés de dispersão partidária, foi testada a dispersão ideológica do gabinete, juntamente com as demais variáveis dos modelos anteriores. O modelo é significativo ao nível de 1% e explica 25,5% da variação das nomeações políticas para cargos DAS 6. Os resultados são praticamente os mesmos daqueles apresentados na tabela anterior. Dispersão, volatilidade, ciclo e tempo mantêm correlação significativa e sinal. Como no resultado anterior, dispersão ideológica possui o maior efeito dentre os fatores explicativos da nomeação política para cargos DAS 6, com um beta padronizado de 0,619.

O modelo 4, por sua vez, substitui apenas dispersão ideológica do gabinete pelo extremismo ideológico do partido do presidente. O modelo como um todo permanece significativo em 1% e com poder preditivo de 15,5%. Novamente, extremismo, volatilidade e ciclo permanecem significativamente correlacionados. Vale destacar o sinal negativo da relação entre extremismo ideológico do partido do presidente e nomeações políticas para cargos DAS 6, tal como foi o caso do mesmo modelo na tabela anterior. Aqui, diferentemente, ciclo eleitoral foi a variável de maior impacto (beta padronizado de 0,335).

Por fim, no modelo 5 apenas o extremismo foi retirado para que pudesse ser testada a incidência da alternância interpartidária sobre as nomeações políticas para

cargos DAS 6, também sendo incluída a alternância intrapartidária. No modelo, ciclo eleitoral e tempo importam na nomeação política para cargos DAS 6, quando são incorporadas as alternâncias inter e intra partidária. Volatilidade permanece correlacionada, bem como a alternância interpartidária, ambas com os mesmos sinais anteriores. Nota-se ausência de correlação entre alternância intrapartidária e nomeações para cargos DAS 6. Entretanto, o tempo é a variável de maior impacto quando se trata do modelo aplicado às nomeações para cargos DAS 6, com coeficiente de correlação padronizado de -1,059.

Vale a pena chamar a atenção para pelo menos três aspectos dos resultados obtidos nos modelos estimados para explicar os determinantes das nomeações políticas para cargos DAS 6: 1. o impacto esperado de dispersão ideológica dos gabinetes, grau de partidização do gabinete; 2. a correlação inesperada de extremismo ideológico do partido do presidente, bem como 3. de dispersão partidária do gabinete e volatilidade ministerial; 4. o efeito esperado de alternância interpartidária, em detrimento da ausência dele na alternância intrapartidária. Na próxima seção, concluo o paper, discutindo os principais aspectos dos resultados obtidos na análise.

## **7. Conclusão**

O objetivo do trabalho foi analisar como elementos típicos da delegação interpartidária de políticas em parlamentarismos europeus afetam um problema básico de chefes de executivo no presidencialismo norte-americano: a delegação para a burocracia. Somente em um sistema de governo que conjuga separação de poderes com a formação de gabinetes multipartidários, variáveis independentes “parlamentaristas” podem afetar uma variável dependente “presidencialista”. Trata-se do presidencialismo de coalizão, tal como é vivenciado no Brasil.

Uma vez que no parlamentarismo é usual estratégias de monitoramento mútuo entre os parceiros de gabinete, dado o conflito de interesses decorrente da formação de coalizões multipartidárias (Thies, 2001, Andeweg, 2000, Carrol e Cox, 2010), no presidencialismo norte-americano o conflito ocorre diretamente entre presidentes e servidores civis, dada a homogeneidade de agenda intraexecutivo (Lewis, 2008). Uma vez que no presidencialismo de coalizão as duas dinâmicas convivem entre si, é de se esperar que maiores conflitos de interesses no interior da coalizão ministerial, implicam em maiores problemas de delegação enfrentados pelo presidente em sua relação com a burocracia pública. Assim, quanto mais heterogênea em termos de agenda e interesses é

uma coalizão partidária ministerial, mais incentivos têm o presidente para recrutar quadros exógenos à burocracia pública para o interior da máquina governamental. Isto é, mais incentivos possuem para fazer nomeações políticas para cargos dirigentes da burocracia federal.

Tendo nas proporções de “nomeados políticos” para cargos DAS 6 as variáveis dependentes do trabalho, estimei cinco modelos OLS multivariados para cada variável, a fim de encontrar os determinantes da estratégia presidencial. Os resultados obtidos corroboram o argumento forte do trabalho: em coalizões de governo mais partidárias e ideologicamente dispersas, presidentes recorrem com mais frequência às nomeações políticas a fim de obter controle sobre as políticas de governo. Duas das variáveis mais centrais do trabalho, dispersão ideológica e grau de partidização do gabinete, tiveram os efeitos teoricamente esperados. Entretanto, foi interessante notar que o fato de o partido do presidente ocupar uma posição extremista na coalizão ministerial diminui a proporção de nomeados políticos. Uma possível explicação para esse resultado é o fato de que o extremismo do partido presidencial pode ter sido maior em gabinetes com baixo grau de partidização ou com extremos mais próximos entre si. Ou seja, estar longe do mediano do gabinete quando os dois extremos não estão distantes, pouco impacta sobre os riscos de governo ministerial ou resistência burocrática a uma agenda extremista.

As variáveis sem relação com o conflito de interesses na coalizão e os consequentes riscos de governos ministeriais, dispersão partidária e volatilidade do gabinete, tiveram efeitos opostos ao esperado. No caso da volatilidade, o resultado sugere que frequentes mudanças individuais na chefia dos ministérios afetam as nomeações, porém num sentido negativo. A expectativa teórica era que o servidor civil tivesse menos incentivos à cooperação quando a chefia do ministério para o qual trabalha fosse mais instável, daí as nomeações políticas. Entretanto, o resultado foi o inverso. Da mesma forma, era esperado que quanto maior fosse a probabilidade de que dois ministros tomados ao acaso pertencessem a partidos diferentes, menores seriam os incentivos à cooperação da burocracia pública, e maiores seriam as nomeações políticas. A fracionalização partidária do gabinete potencializaria o problema dos “múltiplos principais”, afetando a percepção do agente quanto à existência de um principal definido na interação, diminuindo seus incentivos à cooperação e elevando a presença de nomeados políticos. Pelo contrário, as nomeações diminuiriam.

Outro achado importante do trabalho é relativo à mudança da legenda partidária à frente da Presidência. A alternância dos governos “tucanos” para os governos petistas impactaram fortemente a incidência de nomeados políticos nos cargos DAS 6. O que não permite afirmar, entretanto, que a gestão do PSDB possui um impacto negativo sobre as nomeações. O resultado deve ser interpretado como um impacto comparado entre os partidos. Nesse sentido, a administração do PT à frente do poder executivo teve uma incidência maior que a administração do PSDB sobre as porcentagens de não servidores no topo da hierarquia dos cargos DAS. O mesmo não se pode dizer da alternância intrapartidária. Mudanças de presidentes dentro de um mesmo partido não teve qualquer efeito sobre as nomeações, ainda que valha a pena ressaltar que houve mudança apenas nos últimos dozes meses dos 176 observados. Isto é, a baixa variação pode ter afetado a estimativa do efeito da variável.

O ciclo eleitoral, por sua vez, serviu de controle da premissa de que todos os presidentes buscam influenciar o formato das políticas públicas e que, assim, reformularão, no primeiro ano, os quadros de confiança do governo, e assegurarão, no terceiro ano de mandato (último ano antes das eleições), a correta implementação das políticas governamentais. Assim, como era esperado, no primeiro e no terceiro ano dos mandatos presidenciais, há um aumento das nomeações políticas para os cargos DAS 6, se comparado aos outros anos de mandato. Em todos os modelos, o tempo também foi incorporado como um controle na regressão, para evitar que as influências que cada mês anterior tivesse sobre as nomeações dos meses seguintes fossem ocultadas. Os resultados demonstraram que o passar dos meses incidiu negativamente sobre as nomeações.

## Referências

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

ANDEWEG, R. (2000), “Ministers as Double Agents? The Delegation Process Between Cabinet and Ministers”. *European Journal of Political Research*, 37.

CARROL, R. e COX, G. (2010), “Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments”. *Comparative Political Studies* (Forthcoming).

D’ARAUJO, M. C. (2009), *A Elite Dirigente do Governo Lula*. Rio de Janeiro: FGV.

EPSTEIN, D. e O’HALLORAN, S. (1999), *Delegating Powers: A Transaction Politics Cost Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge, Cambridge University Press.

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

HOWELL, W. e LEWIS, D. (2002), “Agencies by Presidential Design”. *The Journal of Politics*, vol. 64, nº4.

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

HUBER, J. (2000), “Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies”. *European Journal of Political Research*, vol. 37.

HUBER, J. e SHIPAN, C. (2002), *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge, Cambridge University Press.

HUBER, J., SHIPAN, C., PFAHLER, M. (2001), “Legislatures and Statutory Control of Bureaucracy”. *American Journal of Political Science*, vol. 45, n.2.

McCUBBINS, M.; NOLL, R. e WEINGAST, B. (1987), “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”. *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 3.

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

LEWIS, D. (2007), “Testing Pendleton’s Premise: Do Appointees Make Worse Bureaucrats?”. *The Journal of Politics*, vol.69, nº4.

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

LEWIS, D. (2009), “Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence”. *Presidential Studies Quarterly*, vol.39, nº1.

LAVIER, M. and SHEPSON, K. (1994). *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge, Cambridge University Press.

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

LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F. e ROSA, C. (1998), “Radiografia da Alta Burocracia Federal Brasileira”. *Revista do Serviço Público*, ano 49, nº 4.

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

LUPIA, A. e McCUBBINS, M. (2000), “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.

KIEWIET, R. and McCUBBINS, M. (1991). *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago and London, The University of Chicago Press.

MILLER, G. (2005), “The Political Evolution of Principal-Agent Models.” *Annual Review of Political Science*, vol. 8.

MOE, T. e WILSON, S. (1994), “Presidents and the Politics of Structure”. *Law and Contemporary Problems*, vol. 57, n.2.

MOE, T. (1989), “The Politics of Bureaucratic Structure”, in J. Chubb e P. Peterson (eds.), *Can the Government Govern?* The Brookings Institution, Washington D.C.

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

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

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

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

THIES, M. (2001), “Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments.” *American Journal of Political Science* 45(3): 580-598.