

Universidade Federal de Minas Gerais  
Departamento de Ciência Política  
Graduação em Gestão Pública

# Politização no âmbito do Poder Executivo: perspectivas para o estudo do caso brasileiro

Monografia apresentada ao curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Professora Orientadora: Prof. Magna Maria Inácio

Belo Horizonte, 18 de dezembro de 2015

# SUMÁRIO

Introdução.....	3
1. Política e burocracia: teoria da delegação e os mecanismos de controle burocrático.....	4
2. Análise do estudo da politização do Poder Executivo: Perspectivas da literatura internacional.....	16
3. Politização no Presidencialismo de coalizão brasileiro: Avanços e perspectivas.....	26
3.1 Estruturação e regras dos cargos de confiança no sistema político brasileiro.....	30
3.2 Avanços e perspectivas no estudo da politização no âmbito do Poder Executivo brasileiro.....	36
Considerações Finais .....	47
Referências bibliográficas.....	50

## ÍNDICE DE FIGURAS

Quadro 1 – Mudanças nas regras e estruturas dos cargos de livre nomeação.....	32
Quadro 2 – População, funcionários públicos e cargos de confiança – EUA e Brasil.....	33
Quadro 3 – Nomenclatura dos níveis hierárquicos dos cargos de DAS 2003.....	34
Tabela 1 - Relação dos cargos de Natureza Especial – NES 2009.....	35

## Introdução:

O objetivo dessa monografia é fazer um balanço da literatura sobre o poder executivo e os desafios de controle de seus agentes em contextos democráticos. Seus avanços e possíveis campos de investigação do executivo brasileiro, analisando a estratégia de politização como objeto de estudo.

A partir da análise da literatura internacional e dos estudos recentemente produzidos sobre a politização no contexto do Poder Executivo brasileiro, pretende-se verificar quais são as principais dimensões analíticas utilizadas nas pesquisas internacionais sobre politização e a partir disso analisar se o contexto institucional do sistema político brasileiro demanda novas perspectivas e dimensões para a compreensão da dinâmica de politização. Quais dimensões devem ser consideradas nas análises no contexto brasileiro e como podemos evoluir na discussão?

Para tanto, o presente trabalho foi dividido em três capítulos. Os capítulos desta monografia têm como objetivo proporcionar ao leitor uma compreensão mais precisa sobre as dimensões e interações analisadas em pesquisas recentes sobre politização. Serão abordados desenvolvimentos e questões que se estruturaram na literatura, concentrada principalmente nos estudos sobre a presidência americana, para com base nela, trazer os desdobramentos e perspectivas para análises do Poder Executivo brasileiro.

No capítulo 1 tratarei da relação entre política e burocracia, do papel do controle político da burocracia e quais são as suas implicações para o funcionamento e desempenho da democracia. No capítulo 2, farei uma revisão bibliográfica sobre a literatura internacional produzida sobre executivos, o desenvolvimento teórico do conceito de politização, seus avanços e implicações. No capítulo 3, abordarei o executivo brasileiro à luz do quadro teórico construído ao longo da monografia. Apresentarei uma revisão bibliográfica sobre as pesquisas recentes desenvolvidas

sobre a dinâmica interna do executivo brasileiro, as implicações do presidencialismo multipartidário sobre a politização e as lacunas existentes.

Nas considerações finais, eu destacarei os pontos relevantes para a agenda futura dos estudos e reflexão sobre as análises da politização no âmbito do Poder Executivo brasileiro.

## 1 - Política e burocracia: teoria da delegação e os mecanismos de controle burocrático.

Um tema essencial na discussão sobre o funcionamento e desempenho da democracia é a relação entre política e burocracia, principalmente como operam os controles democráticos sobre a burocracia e potenciais conflitos entre burocratização e democratização.

Neste campo de estudo, a literatura recente tem deslocado o foco para o controle burocrático por meio da politização das estruturas do Executivo, destacando os mecanismos e estratégias disponíveis aos representantes eleitos para assegurar uma atuação coordenada das estruturas deste Poder e alinhada às orientações eleitorais. O termo politização é compreendido como nomeação de pessoas leais ao presidente para postos de direção dos órgãos e departamentos do Poder Executivo, com objetivos de controle da burocracia ou de patronagem. Lewis (2008) analisa a politização como uma intervenção presidencial na burocracia, através da designação de nomeados políticos para cargos de alto escalão, ou a prática de nomear pessoas leais para importantes cargos burocráticos (Lewis 2008). A politização é problematizada, portanto, a partir de duas questões analíticas: uma estratégia presidencial com vistas a (1) influenciar a burocracia ou (2) atender a demandas por patronagem, por meio da alocação de postos chave do governo.

O estudo da politização analisa a conexão entre a dimensão político-partidária e as burocracias e seus efeitos sobre o processo de formulação e implementação das políticas públicas. A literatura recente aborda essa conexão a partir das estratégias de nomeações políticas para posições de direção e que são voltadas para o controle das burocracias.

Investigar padrões de interação entre a esfera política e os cargos de confiança é indispensável para compreender aspectos centrais do funcionamento do sistema político. Segundo Olivieri (2011), essa questão do controle democrático sobre os atos do governo tem aparecido atualmente na literatura das ciências sociais, em especial da ciência política, sob o conceito de *accountability*, ou seja, a capacidade do governo e da sociedade de controlarem as decisões tomadas por políticos e burocratas.

A obra weberiana, por sua vez, permite estabelecer as características centrais da burocracia moderna, o seu poder no governo democrático contemporâneo, a autoridade política, o que a coloca no centro da disputa pela divisão do poder e a necessidade do controle dos políticos sobre a burocracia (Weber, 1999). A burocracia continua um objeto importante de estudo em função não apenas de sua presença crescente, mas também por causa das implicações de seu funcionamento para a democracia (Olivieri 2011).

Weber nos mostra que na democracia a ameaça da perda de supremacia pelo líder político para a burocracia é mais que uma ameaça à ordem pública, pois ela também coloca em risco a liberdade individual como valor e como fundamento da ação política, pois sem liberdade de escolha e de exercício do poder, os políticos não são responsáveis por suas ações (Weber 1999). O poder da burocracia é muito grande, e ela sempre procura aumentá-lo, sendo uma de suas principais armas a manutenção do segredo sobre seus conhecimentos e intenções (Weber 1999).

O desenvolvimento da disputa política em um sistema que exigia treinamento na luta pelo poder e nos métodos dessa luta levou à divisão dos funcionários públicos em duas categorias: funcionários especializados e funcionários políticos (Weber, 1999).

A burocracia meritocrática assume o lugar de *experts*, dos que detêm conhecimento técnico e profissional e isto levou a construção da ideia de profissionalização da burocracia, pressupondo a formação de um grupo social com um *ethos* diferente.

Os funcionários políticos se caracterizam por poderem ser transferidos, demitidos ou colocados à disposição, mas principalmente por terem a tarefa, e este é o componente político de sua posição, de manter a ordem no país, ou seja, as condições de dominação existentes (Weber 1999).

A discussão do controle político da burocracia torna-se indispensável nas análises acerca da democracia e da preservação dos interesses do eleitorado. Um dos problemas analisados pela literatura é o grau de discricionariedade da burocracia, e o risco de captura das agências executivas por interesse de minorias, podendo afetar o regime democrático.

A discricionariedade da burocracia é um problema porque coloca nas mãos de outros agentes que não os representantes políticos a decisão sobre a direção das políticas públicas, podendo derivar em incongruências entre a agenda política e as políticas de governo. Disso evidencia bases potenciais para uma atuação antidemocrática, e a necessidade de controlar o modo pelo qual a burocracia exerce sua inevitável discricionariedade (Olivieri 2011).

Devido à discricionariedade que a burocracia possui, a consequência é a existência de uma desconfiança por parte da classe política e uma necessidade de controlar os burocratas para que eles sejam fiéis aos expressos eleitoralmente pensando a burocracia como uma fonte de ameaça à democracia.

“Os políticos precisam garantir a supremacia sobre os burocratas, ou seja, garantir que a burocracia respeite e acate a definição sobre políticas públicas dos políticos; do contrário, o princípio democrático deixa de ser respeitado” Olivieri (2011:1418)

Este aspecto ganha dramaticidade diante do fato de que a democracia é baseada em processos de delegação, crescentemente aprofundados em face da maior complexidade de suas instituições nas sociedades contemporâneas.

“Os políticos recebem delegação do povo para governar e por isso precisam, em primeiro lugar, ser controlados quanto à possibilidade de abuso de poder, e, em segundo lugar, mas não menos importante, precisam prestar contas do que fizeram com esse poder. Os políticos, por sua vez, delegam parte desse poder para a burocracia, e por isso precisam, da mesma forma, impedir abusos e garantir o controle sobre a atuação dessa burocracia. (Olivieri 2011:1417)

Moe (1984) pensando na burocracia e na formulação de políticas em um sistema de separação de poderes, no qual os atores políticos delegam autoridade à burocracia, recorre à teoria do *principal-agent*, como parte integrante da sua análise *The New Economic of Organization*<sup>1</sup>. Para ele, presidentes e legisladores são atores racionais em busca da maximização de influência sobre o comportamento da burocracia.

Resumidamente, a teoria do *principal-agent* estabelece uma relação geral entre um *principal*, que possui autoridade legítima sobre a tomada de decisões dentro de uma organização, e um *agent*, que tem a função de executar as tarefas delegadas pelo *principal*. A relação entre *principal-agent* se dá quando o *principal* tem objetivos que só podem ser alcançados por meio do *agent*, seja porque o *agent* é responsável, por delegação, pelas decisões, seja porque tem melhores informações, ou ambos.

“In the study of public bureaucracy, the relationship between political authorities and bureaucrats is commonly understood as one of principal and agent. The authorities are the principals, the bureaucrats are the agents, and analysis centers on how the authorities can overcome the information asymmetry at the heart of the relationship—arising from the bureaucrats’ expertise and other private information—to exercise control over their subordinates.” (Moe 2005:1)

A relação *principal-agent* capta uma característica essencial das organizações e, na verdade, de uma ampla gama de relações hierárquicas: que alguém tem que realizar

---

<sup>1</sup> Moe, Terry M. “The New Economics of Organization”. *American Journal of Political Science*

uma função, este alguém não tem o conhecimento ou tempo para fazê-lo pessoalmente, portanto, delega a tarefa a um agente (Moe 1984). Este ato primordial da organização deriva em um problema de controle embutido: o agente possui experiência e informação em grande parte indisponíveis para o *principal* e esta assimetria torna difícil para o *principal* garantir que os seus interesses estão sendo fielmente perseguido pelo agente. A delegação para a burocracia envolve uma abdicação de poder e isto pode levar a um enfraquecimento do seu controle sobre a definição e implementação das políticas públicas.

Os modelos de delegação nos mostram que, dado que a burocracia detém conhecimento e experiência especializados sobre as políticas e o presidente e os legisladores não as possui, a assimetria informacional entre o *principal* e o agente é inerente ao jogo da delegação. Baseado na teoria da escolha racional, parte-se do pressuposto de que não possuindo incentivos para compartilhar informação e conhecimento, burocratas tendem a tomar suas próprias decisões, em detrimento das preferências de seu *principal*, o presidente.

Visto isso, temos o chamado problema de agência, que ocorre quando o *principal* perde a capacidade de fazer valer suas preferências devido às decisões do agente, ao qual delegou certas funções.

Outra característica do relacionamento *principal-agent* é o “*Hidden action*” nas quais os agentes podem ter posicionamentos e comportamentos que os principals não podem controlar (Moe 1984). Esses recursos capacitam os agente para tomar decisões em nome dos principals e isso leva a perdas por agenciamento, resultados que não maximizam os interesses dos *principals* e que podem ser muito diferente do que o principal imaginou quando os agente foram colocados com autoridade para agir em seu nome.

Em suma, a relação *principal-agent* é caracterizada por apresentar problemas para os *principals* relacionadas a assimetria de informações que pode gerar problemas de dois tipos: seleção adversa ou risco moral. O problema de seleção adversa está relacionado ao fato dos *principals* não conseguirem observar todos os valores, objetivos e decisões do agente, selecionando agente com preferências distintas das suas. O risco moral está relacionado a falta de capacidade de monitorar os agentes posteriormente e com isso os agentes usarão suas posições para buscar suas próprias preferências.

What can the principal do to overcome information problems? This is what the theory is all about. And what it typically points to are structural solutions—rules, incentive systems, monitoring mechanisms, and the like—that, by creating and filling out the basic features of organization, operate to constrain the agent's behavior in desired directions. It is because principals need to overcome information problems and control their agents' behavior, in other words, that organizations emerge and take the structural forms that they do. (Moe 2005:3)

Outras pesquisas mostram como os *principals* políticos podem diminuir as perdas por agenciamento. Huber e Shipan (2002) mostram que os legisladores escolhem entre delegar poderes aos agentes com mais ou menos discricionariedade, ou seja, sob certas condições podem circunscrever a atuação do agente por meio da microgestão de suas ações. A construção analítica dos autores se dá em dois pontos: (a) quando as metas políticas e preferências dos políticos divergirem das dos burocratas e quanto maior for a divergência, maiores serão os detalhes nas legislações que gerem a implementação de política pública; (b) o segundo elemento é a complexidade técnica da questão política. Alguns políticos podem tentar utilizar a sua expertise para escrever legislações vagas que permitam aos burocratas ter liberdade substantiva para determinar detalhes políticos em assuntos complexos.

A incerteza política pode criar incentivos para que os políticos escrevam legislações vagas com o objetivo de delegar responsabilidade de decisões políticas para burocratas experientes, se suas preferências não divergem. Já conflito político entre políticos e burocratas, pode criar incentivos para políticos escreverem legislações

específicas que limitem a discricionariedade dos burocratas que tem incentivos para agirem de forma oportunista (Huber e Shipan 2002).

A especificação detalhada de políticas dá aos burocratas menos espaço de manobra para usar a “Hidden action” que podem alterar as prioridades legislativas dos políticos. Por isso, em um sistema em que se pode usar como estratégia escrever legislações mais detalhadas e, conseqüentemente, fornecer menos poder discricionário para as agências, quando há discordância política entre as agências e os políticos, pode levar a uma redução da perda de agência.

Moe (2005) tem o cuidado de observar que aspectos do processo político exigem a aplicação cuidadosa do paradigma *principal-agent*. O autor observa que os políticos são restringidos pelo sistema e pelas regras do administração pública. Portanto, a capacidade dos principals em empregar efetivamente o seu planejamento em relação a especificação de sanções para os agentes da burocracia é limitado. Como resultado disto, os estudiosos precisam considerar qual é o mecanismo que os principals podem e não podem empregar institucionalmente em relação ao controle da burocracia.

As autoridades poderão conceber mecanismos, regras, incentivos e monitoramento que ajude a atenuar estes problemas e manter os burocratas na direção desejada pelo principal. Na relação de delegação do presidente para a burocracia, o presidente precisa controlar a burocracia para, a partir daí, poderem prestar contas à população sobre o exercício de seus mandatos. Para isso, o presidente e o gabinete precisam de mecanismos capazes de controlar o desempenho da burocracia. Essa delegação do presidente para a burocracia é monitorada através dos mecanismos de controle entre políticos e burocratas, como: nomeação política, controle orçamentário, reorganização da estrutura administrativa, monitoramento e, legislação (Olivieri 2011).

Portanto, uma das formas analisadas pela literatura, pelo qual os políticos encontraram para se fortalecer nesse embate, e se contrapor ao poder burocrático crescente, foi a politização das estruturas do executivo com vistas ao controle das burocracias, em especial, através da nomeação do alto escalão. As nomeações

políticas aparecem, portanto, como um importante mecanismo utilizado pelos presidentes para controlar a burocracia e, portanto, assumir a direção das políticas públicas.

Em contraponto a visão que pressupõe o problema de agência decorrente da relação de delegação entre *principal-agent*, Moe (2005) afirma que, neste modelo de delegação a informação é a fonte do poder burocrático, mas segundo o autor, há uma segunda base de poder burocrático.

Visto que as autoridades são eleitas, os burocratas podem agir através de um poder político organizado, seja por meio de sindicatos ou de outras organizações do terceiro setor, influenciando quem é eleito e quais direções esse eleito irá tomar. Isto dá aos burocratas a capacidade política para controlar os seus próprios controladores, colocando a habitual relação de *principal-agent* em uma perspectiva diferente. Moe mostra que a burocracia pode ser bastante ativa e influente na escolha das autoridades chaves que irão dirigi-los posteriormente.

“To the extent this occurs, the principal-agent relationship is fundamentally changed. Principals still face information problems in trying to control their agents. But when agents have a measure of political power over them, the principals may not want to exercise much control, and may make choices—on policy, on structure, on funding—that are much more favorable to the agents than the theory now recognizes. There may be a real question as to who is controlling whom.” (Moe 2005:2)

Quanto mais poder eleitoral os burocratas são capazes de manejar, mais seus *principals* têm incentivos para agir como "agentes dos agentes" (Moe 2005). Quando a relação se altera, todos os resultados básicos de cima para baixo, do controle político a estrutura das agências, seus níveis de financiamento, os seus sistemas de pessoal, o seu desempenho, é provável que sejam muito mais favoráveis para os funcionários públicos do que a relação principal-agente padrão nos levaria a supor.

Moe (2005) conclui mostrando que a teoria prevalecente, de *principal-agent*, precisa ser ampliada para reconhecer a conexão eleitoral entre principal e agentes que é

claramente fundamental para o governo. A segunda conclusão é que é preciso haver uma agenda de investigação sustentado no poder político da burocracia e uma análise da extensão de seu poder, como eles buscam exercê-la, como ela varia com contexto e nível de governo, e o que eles recebem em troca. Para Moe (2005) Atualmente há uma enorme lacuna no nosso conhecimento sobre essas pontuações, e as análises tem que passar a considerar os burocratas como atores políticos que exercem seu poder de diferentes formas.

“This is not to say that all groups of bureaucrats are politically powerful or that bureaucrats are equally powerful across political systems. Many of the interesting research questions have to do with precisely this kind of variation and detail: with which groups of bureaucrats are powerful, how they are able to become powerful, how their power varies with the type of political system, and what the consequences are—for political control, for public policy, and for the organization, size, cost, and effectiveness of government.” Moe (2005:26)

Moe (2005) nos mostra que precisamos repensar nossas teorias de controle político. Teorias prevalecentes tratam os burocratas como meros subordinados e controlados por autoridades políticas. Mas a relação de controle pode ser executada em ambos os sentidos, e não apenas porque os burocratas têm conhecimentos especializados e fontes de informação. Num sistema democrático as autoridades são eleitas, e isso dá aos burocratas uma oportunidade de exercer o poder eleitoral na determinação de quem vai ocupar posições de autoridade e que escolhas esses políticos vão fazer.

Abrucio e Loureiro (1999) analisando sete países — Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia, mostram que é errôneo adotar a visão de que o político governa e o burocrata apenas administra. Na verdade, o que vem ocorrendo é a burocratização da política e a politização da burocracia, fazendo com que os dois grupos adotem uma estratégia híbrida de atuação.

“Os políticos baseando sua atuação cada vez mais no discurso técnico e burocratas reforçando o aspecto político em seu cálculo de atuação, seja mediando interesses de clientelas específicas, seja norteando-se pelos sinais emitidos por políticos. Desta forma, ambos precisarão cada vez mais adotar a posição de policy-makers, com responsabilidade política e

sem ignorar o caráter técnico dos assuntos de Estado” Abrucio e Loureiro (1999:70)

Presidentes usam os seus nomeados para mudar a política pública em agências governamentais e exercer o controle sobre a burocracia (Lewis 2008). O estudo da politização nos demonstra como e em quais situações ocorre um fortalecimento da capacidade do presidente em monitorar, selecionar e vetar iniciativas advindas dos ministérios, bem como promover a coerência entre a agenda de governo.

De acordo com Olivieri (2011) os estudos sobre burocracia, no Brasil, não têm como foco a relação entre burocracia e democracia, mas entre burocracia e formação do Estado. Olivieri (2011) argumenta que esse debate é praticamente inexistente no Brasil, especialmente se comparado à profusão de textos sobre o tema nos EUA. Segundo a autora, os temas da relação entre política e burocracia e dos controles democráticos sobre a burocracia têm sido praticamente negligenciados pela literatura nacional, a despeito de sua importância para a compreensão de questões atuais como qualidade e eficiência da gestão pública, responsabilização dos governantes perante a sociedade e democratização do Estado.

“Na literatura norte-americana, ao contrário, a perspectiva neoinstitucional avançou no debate sobre esse tema, e aponta os termos em que essa discussão pode ser adotada no Brasil: a identificação dos mecanismos de controle sobre a burocracia e sua compreensão na perspectiva do funcionamento do sistema político. Esses mecanismos são: nomeação política, controle orçamentário, reorganização da estrutura administrativa, monitoramento e, legislação.” Olivieri (2011:1411)

Vieira (2013), em pesquisa realizada sobre a presidência brasileira, afirma que como saída ao problema de delegação, os presidentes irão recorrer à nomeação para cargos do alto escalão da burocracia governamental, a fim de assegurar 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". Vieira 2012:3)

Vieira (2013) baseado na teoria da delegação, afirma que se os agentes não possuem incentivos para compartilhar seu conhecimento e, se o monitoramento direto tem um custo alto, um principal em busca de maior conhecimento só poderá alcançar seus objetivos por meio do testemunho de terceiros. Contudo, terceiros e principais também podem ter conflitos de interesse, mostrando que as falhas na dinâmica de delegação seriam inevitáveis. Como resposta a esse questionamento, Vieira (2013) utiliza-se de um modelo elaborado por Lupia e McCubbins (1998, 2000) que combina os modelos de principal-agente com explicações baseadas na persuasão política, que seria a 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." Vieira (2013:10)

Segundo o autor o nomeado político seria esse terceiro ator, o orador.

"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." Vieira (2013:14)

A investigação sobre a influência dos legisladores e da presidência sobre a burocracia, torna claro que essas instituições e seus titulares têm o incentivo para moldar a política burocrática, e essas instituições possuem ferramentas para fazê-lo, e gastam tempo e esforço nesse sentido. A investigação sobre a presidência, nos indica, portanto, que

a politização pode aumentar o poder do presidente em tirar vantagem da capacidade burocrática para atingir seus objetivos políticos.

Como as autoridades políticas eleitoralmente constituídas, neste caso os presidentes, tem se utilizado das nomeações dos cargos de livre provimento para controlar a burocracia? Em quais momentos eles utilizam o mecanismo de nomeação com este objetivo? Vejamos, a seguir, como a literatura internacional tem tratado a esses e outros questionamentos.

## 2 - Análise do estudo da politização do Poder Executivo: Perspectivas da literatura internacional:

O propósito deste capítulo é mostrar a perspectiva que a literatura internacional traz sobre o desenvolvimento da politização da estrutura do poder executivo. A partir disso, no capítulo 3, discuto a politização no executivo brasileiro, levando em conta outras dimensões que distinguem a dinâmica político-institucional do país, como as amplas prerrogativas constitucionais do presidente e o contexto do presidencialismo de coalizão no qual os presidentes brasileiros estão inseridos. A literatura americana sobre o desenvolvimento institucional da presidência nos proporciona uma sólida base para investigação, mas a politização no caso brasileiro permite ampliar o campo de discussão do tema, principalmente em perspectiva comparada por se tratar de um contexto Institucional distinto dos EUA.

Bonvecchi (2011) argumenta que o estudo dos recursos usados pelo presidente é um tema para o qual a literatura americana fez contribuições significativas. Estas contribuições são focadas em recursos organizacionais específicos: o poder do presidente de nomear funcionários para a burocracia; a capacidade da presidência para supervisionar a produção de propostas legislativas elaboradas pelos gabinetes e agências burocráticas; e o poder do presidente para comandar e controlar o processo orçamentário.

“The literature has accounted for these presidential resources as tools that facilitate the politicization of the bureaucracy and the centralization of decision-making processes in the presidency, and has generated important findings about the conditions under which these resources are typically used.”  
Bonvecchi (2011:27)

Dentre esses recursos, interessa-me explorar os recursos destacados por Terry Moe (1985) nos estudos sobre a Presidência norte-americana: os recursos administrativos que permitem a centralização e a politização. Essas são duas estratégias que levaram ao fortalecimento da presidência, ampliando por meio de recursos residuais a

capacidade de controle das burocracias. Visto isso, o autor fornece uma explicação teórica para o aumento da atenção dos presidentes modernos a lealdade e competência. Em vez de atribuir os recentes desenvolvimentos na presidência administrativa, para as escolhas dos presidentes individuais, Moe argumenta que as ações desses presidentes são melhor compreendidas como parte do maior desenvolvimento da instituição.

Terry Moe (1985) entende que o mecanismo indutor da politização é a fragilidade institucional dos presidentes americanos. Como eles sofrem pressões diretas sobre o desempenho de todo governo, há incentivos à politização pela via administrativa: presidentes respondem às limitações em relação à sua capacidade institucional e às expectativas de aumento de poder presidencial através da estruturação da burocracia de forma que faça com que as diferentes agências respondam a ordens presidenciais. Os poderes constitucionais dos presidentes são normalmente insuficientes para permitir que o presidente determine os resultados governamentais. Eles, portanto, devem modificar as condições para produzir os resultados esperados, através da utilização de outros recursos.

Segundo essa literatura, os presidentes modernos são responsabilizados por todos os aspectos de desempenho do governo, seja nos resultados da economia ou sobre questões sociais dada à visibilidade e centralidade deste ator no processo decisório (Moe 1985). Os presidentes irão agir, portanto, pressionados por essas expectativas, buscando ampliar sua capacidade institucional através da busca por um sistema burocrático unificado e coordenado.

Visto isso, Moe (1985) argumenta que os presidentes irão responder à autoridade formal limitada e ao aumento das expectativas de ampliação do poder presidencial por meio de duas estratégias: centralização e politização. A centralização refere-se ao deslocamento de funções do Poder Executivo mais amplo para dentro do Gabinete Executivo da Presidência. Politização, por sua vez, descreve os esforços dos presidentes para alterar a estrutura da burocracia, através da alocação de pessoas leais ou com preferências políticas similares as do presidente, nos altos postos de

comando do executivo, de uma maneira que faça com que as agências respondam as determinações presidenciais.

As análises voltadas para quando os presidentes irão mobilizar os recursos de centralização e politização de Rudalevige e Lewis (2005) tem como argumento central que essas duas estratégias não são complementares, como estabeleceu Moe (1985). Moe identifica a politização e a centralização como ferramentas usadas por presidentes que buscam o controle sobre o processo burocrático, afirmando que os presidentes irão tentar essas estratégias simultaneamente. Essa hipótese difere daquela proposta por Rudalevige e Lewis (2005).

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. Maior centralização implicaria, do ponto de vista presidencial, assumir os custos de formular individualmente as políticas, em detrimento de delegar.

O presidente tem um problema "make or buy" com a escolha de formular a política dentro da Presidência ou delegá-la à burocracia. Há custos de transação associados com ambas as estratégias e o presidente tem que escolher entre duas diferentes estruturas:

"With centralization, for example, presidents must defray the costs of monitoring the behavior of those in their (or rather, the public's) House.<sup>5</sup> Centralization may have political costs too, not least the fact that centralized formulation strategies tend to harm policy proposals' chances of Congressional enactment (Rudalevige 2002, Ch. 6-7). With politicization, costs include those of finding appropriate appointees, given limited time; of fending off cross-pressures from others unconcerned with presidential control but very concerned with who receives a given appointment; and of dealing with the possibility that politicized appointees are, on balance, less operationally competent, and with the political and public costs associated with politicized appointments, given that "control" is usually used as an epithet, at least by those not doing the controlling." Rudalevige e Lewis (2005:8).

Sob quais circunstâncias o Presidente vai escolher centralizar a formulação de política pública ou delegar à burocracia? O aumento da centralização seria uma estratégia presidencial que ocorreria, parcialmente, em função da diminuição da politização (Rudalevige e Lewis 2005). O argumento é de que as duas estratégias são substitutas, dado que ambas apresentam custos nos quais os presidentes estariam pouco dispostos a enfrentar de uma só vez. A centralização poderia diminuir as chances de aprovação de uma proposta encaminhada ao congresso e a politização apresenta o custo da seleção de nomeados leais. Portanto, presidentes irão utilizar apenas uma estratégia.

Os autores afirmam que (i) os presidentes centralizam menos quando a burocracia é politizada, (ii) a influência de politização é mais forte no governo unificado. Presidentes são significativamente menos propensos a centralizar quando confiam que a burocracia é sensível aos seus interesses, ou seja, quando a burocracia tem preferências políticas similares as do presidente, aumentando a probabilidade de que suas ações serão congruentes com a agenda ou prioridades presidenciais.

O argumento de Rudalevige e Lewis (2005) é que em governos divididos a centralização será maior, mesmo que a politização também aumente. O ponto é que, em governos divididos, a probabilidade de presidentes buscarem o auxílio de burocratas para a formulação de políticas será baixa, posto que o partido majoritário no legislativo, de oposição, pode exercer uma influência indesejada sobre a burocracia. Em governos divididos, a centralização será mais provável, pois presidentes esperam que burocratas tenham poucos incentivos para cooperar.

Os fatores determinantes do uso político das nomeações presidenciais têm sido estudados a partir de diferentes perspectivas analíticas: Relação entre centralização e politização (Rudalevige e Lewis 2005); efeitos da politização por patronagem (Galo e Lewis 2011); fatores que influenciam a escolha presidencial dos nomeados (Lewis 2008 2009, Hollibaugh, Horton e Lewis 2013, Lewis (2005); a influência que os nomeados têm sobre a produção e implementação de políticas públicas (Galo e Lewis

2011); eficiência das agências (Lewis 2008 2009, Galo e Lewis 2011, Rudalevige 2002, Dickinson e Rudalevige 2004).

Uma série de estudos recentes concentra-se na influência dos nomeados no desempenho das agências (Lewis 2008 2009, Galo e Lewis 2011, Rudalevige 2002, Dickinson e Rudalevige 2004). Lewis (2008) conclui que os profissionais de carreira têm mais experiência dentro das agências de governo e durante um prazo maior, em média, e ambos esses fatores levam a um melhor desempenho de gestão.

Outros estudos também trataram das consequências da politização para a eficiência das agências. Galo e Lewis (2011) compararam o desempenho dos programas federais administrados por pessoas nomeadas em comparação com profissionais de carreira e, comparando também, os programas administrados por nomeados por motivo de patronagem e os nomeados por motivo de policy.

Galo e Lewis (2011) estimaram uma série de regressões em que a unidade de análise é o programa federal. A variável dependente é a pontuação total que esse programa recebe usando um programa de avaliação de desempenho. A variável-chave independente é o tipo de nomeado (carreirista, nomeado por patronagem, outro nomeado), e os modelos incluem uma série de controles das agências e específicos do programa, como por exemplo: Quantidade de empregados na agência; Orçamento da agência; número de nomeados.

Os resultados encontrados foram que os programas federais administrados por pessoas nomeadas a partir de patronagem ganharam menos pontos do que os programas geridos por outras pessoas nomeadas ou por executivos de carreira. Concluindo que, apesar de que as nomeações por patronagem forneçam aos presidentes uma importante fonte de capital político, esse tipo de nomeação também tem custos para o desempenho das agências. As habilidades políticas devem ser acompanhadas de experiência adequada e conhecimentos na área temática. Pessoas premiadas com um trabalho a partir de campanha eleitoral ou por meio do partido, no entanto, muitas vezes não têm experiência ou especialização na área temática.

Esses resultados corroboram com Lewis (2008) que mostra que as escolhas dos Presidentes sobre onde politizar são determinadas não apenas devido às preferências das burocracias da agência, mas também pela forma como a politização vai influenciar a competência da agência.

Seguindo a mesma linha de análise, Lewis (2009) analisa o motivo pelo qual algumas agências são mais politizadas do que outras e se a escolha de limitar os nomeados tem relação com o desempenho das agências. Baseado em uma pesquisa com 7000 nomeados do executivo federal entre 2007 e 2008.

O survey incluiu uma série de questões centradas em quatro dimensões analíticas: 1) em que medida a ideologia determina as suas decisões políticas, 2) em que medida as agências são politizadas o suficiente visto que é do conhecimento comum quem são os republicanos e democratas que estão no serviço de carreira 3) em que medida a política ou as decisões partidárias que influenciam em promoções estão visíveis (violação dos regulamentos da função pública), e 4) quanta influência a Casa Branca tem sobre as decisões políticas de cada agência.

A expectativa teórica era de que a politização impulsionada por preocupações com a policy deve ser mais elevada em agências cujas opiniões políticas são divergentes das do presidente. Como George W. Bush era conservador, politização com objetivos de policy devem emergir em agências liberais. E por fim, se as escolhas dos presidentes sobre onde politizar, são determinadas não apenas pelo ponto de vista da política da agência, mas também pela forma como a politização vai influenciar a competência da agência.

As variáveis independentes mesuradas consistiam em medir a preferência ideológica; a sensibilidade com relação à eficiência da agência; e outros controles como: indicador se agência é independente do controle de comissões; se a agência foi concebida para ser insulada de qualquer influência política ou presidencial; anos

trabalhados na agência, se trabalha em um escritório regional; frequência de contato com os nomeados; qual a posição que ocupa.

Entrevistados em agências liberais eram mais propensos a relatar que as decisões políticas eram feitas com base na ideologia, que eles sabiam o partidário de seus colegas, que as atribuições de trabalho na função pública foram influenciadas pelos pontos de vista de política dos empregados federais, e que a Casa Branca exercia grande influência sobre as decisões de política em sua agência. Lewis (2009) conclui que as agências liberais foram mais politizadas durante a administração de George W. Bush e o autor encontrou pouca evidência de que as escolhas por politização foram limitadas por questões de desempenho da agência.

A compreensão da escolha presidencial entre nomear por motivo de policy ou patronagem também foi investigada em outro trabalho de Hollibaugh, Horton e Lewis (2013). Os autores investigam até que ponto os presidentes selecionam nomeados com base na experiência de campanha e conexões partidárias e onde eles estão localizados.

Os autores desenvolveram um modelo para testar suas implicações com base nos dados sobre 1.307 pessoas nomeadas nos primeiros seis meses do governo Obama. Os resultados empíricos mostram que o presidente Obama foi mais propenso a colocar nomeados selecionados por razões de patronagem em: (a) agências fora de sua agenda, (b) em agências que compartilharam seus pontos de vista políticos, (c) e onde os nomeados são menos capazes de afetar o desempenho da agência.

Para medir a variação na competência do nomeado, se ele será classificado como profissional ou patronagem, os autores codificaram as informações para cada nomeado nas seguintes áreas: experiência anterior na agência para o qual foram nomeados, experiência anterior no governo federal, se a pessoa nomeada foi um nomeado nas administrações Clinton ou Bush, expertise na área de assunto decorrente de outro trabalho fora da agência para o qual foram nomeados, se eles possuem um Ph.D. Para medir fatores políticos nos nomeados que estão relacionados

a patronagem, os autores classificaram cada nomeado nas seguintes características: trabalho em campanha e se o trabalho anterior mais recente da pessoa nomeada era na política ou se foi em outro setor.

Os resultados demonstraram que o Presidente Obama colocou nomeados com menos credenciais e com mais conexões políticas em agências fora de sua agenda e em agências liberais (agências que compartilharam suas visões políticas) e mostraram algumas evidências de que o presidente colocou nomeado com maior experiência e menor conexão política nas agências conservadoras.

Esses trabalhos que tem como base a compreensão do papel do nomeado político por patronagem alteram a lente de vários outros estudos anteriores que focavam a politização somente como controle da burocracia (Moe 1985). Esses estudos mostram que os presidentes também são limitados pela necessidade de pagar dívidas de campanha e introduzir pessoas do partido. O presidente não tem a liberdade para selecionar todo o pessoal com base na lealdade e competência, ele utiliza o recurso de politização com outros objetivos. As nomeações são, portanto, um importante recurso político que os presidentes mobilizam nas barganhas com partidos, grupos de interesse, com o Congresso, e a gestão cuidadosa deste recurso pode ajudar os presidentes a realizarem os seus objetivos políticos.

Os fatores determinantes da escolha dos nomeados pelo presidente foram analisados por Lewis (2005) que concentra sua análise sobre quais estratégias e quais dimensões são consideradas na escolha do presidente em relação aos nomeados. Qual a influência deles, e por que algumas pessoas nomeadas têm mais influência do que outros.

As análises sobre o que leva os presidentes escolherem determinados perfis de nomeados, descrevem diferentes fatores que a Casa Branca considera na tomada de decisões sobre o staff, como: ideologia, a lealdade ao presidente, competência, características demográficas, conexões políticas, aprovação do congresso e outros fatores.

Além da ideologia, outras dimensões devem ser analisadas quando tratamos da lealdade do nomeado político em relação ao presidente: se participou ou não das campanhas do governo, se é filiado ao mesmo partido e se foi indicado para outros cargos do partido anteriormente. O trabalho durante a campanha pode ser um importante indicador de lealdade. Cargos podem ser dados aos doadores ou trabalhadores de campanha não apenas para pagar dívidas políticas, mas também porque essas pessoas demonstraram lealdade (Lewis 2005).

Lewis (2008) trabalha com variáveis que envolvem as seguintes dimensões: mudança de partido na Casa Branca; divergência política entre o presidente e a agência através da classificação se a agência é conservadora ou liberal, e a relação com o partido do presidente; sensibilidade do desempenho da agência, através da porcentagem de empregados técnicos ou não; divergência entre a visão do presidente e do congresso, através da distância de preferência entre o congresso e a Casa Branca, mostrando se é um governo dividido ou unificado; quantidade de empregados na agência, se a agência é independente ou não<sup>2</sup>.

Lewis (2008) mostra que uma razão chave para os presidentes politizarem é quando eles acreditam que uma agência não compartilha suas opiniões sobre a política ou não responde à Casa Branca. O presidente irá despolitizar a agência se eles confiarem no líder da pasta. O autor conclui que presidentes politizam mais e mantêm mais nomeados em agências que têm visões de política divergentes das suas.

Lewis(2008) mostrou que em agências em que o cargo não demanda uma alta qualificação ou um grande conhecimento técnico podem ser politizados por motivo de patronagem e isso demonstra que a análise da posição que os nomeados vão ocupar pode, portanto, explicar como a escolha das nomeações são feitas e porque uma

---

<sup>2</sup> O Congresso americano possui a prerrogativa de aprovar legislação criando agências independentes do poder executivo ou capacitar agências pré-existentes, de tal forma a reduzir influência presidencial. Surgindo a classificação entre agências independentes ou agências que sofrem controle das comissões e do congresso (Epstein O'Halloran e 1999)

agência tem mais nomeados que outras, assim como quais agências são mais sensíveis aos efeitos da politização que outras.

A constatação de que os presidentes politizam mais quando o Presidente não concorda com as prioridades políticas de determinada agência é consistente com pesquisas anteriores sobre o efeito das nomeações presidenciais na formulação de políticas. Em particular, Wood e Waterman (1991) mostram que as agências alteram suas decisões políticas para corresponder às prioridades do presidente e suas ações são claramente destinadas as ações que coloquem as agências em conformidade com a visão do presidente.

Na pesquisa sobre as nomeações, Lewis fornece subsidio para ir além do que mostra Moe e Wilson (1994) em relação à ênfase na politização como meio de influenciar as decisões burocráticas. Moe e Wilson (1994) argumentam que os presidentes se esforçam para obter o controle das agências como meio de perseguir seus objetivos políticos. No entanto, Lewis (2008) mostra que os presidentes recuam quando as agências enfrentam complexos desafios políticos, mostrando que os presidentes também reconhecem que os seus interesses exigem competência técnica.

Como mostrado neste capítulo, a literatura estadunidense tem um forte campo de estudo sobre o Poder Executivo, contribuindo com insights importantes para a investigação da politização como estratégia presidencial no Brasil. Porém o estudo do Executivo brasileiro suscita novas problemáticas dado o contexto Institucional distinto dos EUA. Quais são essas diferenças institucionais e como elas irão interferir no mecanismo de politização? Quais dimensões devem ser consideradas nas análises no contexto do sistema político brasileiro e como podemos evoluir na discussão da politização?

### 3 - Politização no Presidencialismo de coalizão brasileiro: Avanços e perspectivas.

Diferentemente do que ocorre no presidencialismo norte-americano, onde o executivo é unipartidário, no caso brasileiro temos a formação de gabinetes presidenciais multipartidários que pode criar problemas de delegação e controle ainda mais profundos que aqueles observados pela literatura norte-americana, portanto, é preciso compreender o funcionamento de governos de coalizão em um sistema presidencialista e, com isso, trazer esse debate para o Brasil, buscando compreender como se dão os controles políticos democráticos sobre a burocracia, considerando as características do sistema político brasileiro.

O presidencialismo multipartidário brasileiro requer negociação bem-sucedida para que o presidente consiga formar e manter coalizões partidárias majoritárias, sugerindo um cenário complexo do processo de divisão de poder. Porém, essa complexidade não significa imobilismo, pois apesar da separação e independência entre Executivo e Legislativo, o Presidente tem incentivos para formar coalizões para aprovar sua agenda legislativa e isto provou ser uma estratégia bem sucedida, considerando a dominância legislativa do Executivo no país (Figueiredo e Limongi 2001).

Pesquisas anteriores mostram que a aprovação da agenda do Presidente no Poder Legislativo é grande e se mantém consistente, transformando o Executivo no principal legislador, sendo a origem de mais de 75% dos projetos vindos do executivo aprovados pelos legisladores (Figueiredo e Limongi 2001).

Os presidentes brasileiros utilizam suas prerrogativas para nomear ministros e com isso utilizar de uma ferramenta com o objetivo de consolidar sua base de apoio no congresso. Portanto, a formação de coalizões pressupõe a participação de outros partidos dentro do governo, controlando cargos ministeriais, sendo a distribuição dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro, um fator importante a ser considerado.

No presidencialismo de coalizão, como o brasileiro, a politização da burocracia aparece, portanto, para garantir o apoio congressional ao presidente, através de negociação de acordo sobre cargos de ministros.

“Desde a fracassada experiência do presidente Fernando Collor de Melo, responsável pela tentativa de organização de um gabinete praticamente apartidário, presidentes no Brasil têm utilizado de sua prerrogativa de nomear livremente seus auxiliares no Executivo como mecanismo de consolidação de sua base de apoio no Congresso. Embora formalmente possua grande latitude no que tange à nomeação de ministros, a distribuição proporcional de pastas ministeriais aos partidos de acordo com seu peso na base de apoio no Legislativo, aquilo que Amorim Neto (2002) denominou de coalescência<sup>3</sup>, demonstrou ser uma importante moeda do chefe do Executivo para disciplinar os partidos de sua base.” Santos e Vieira (2012:9)

Existem indícios de que as nomeações políticas sofrem grande interferência dos partidos da coalizão e podem servir principalmente como moeda de troca em busca de apoio legislativo. Lopez (2015) mostra trecho da reportagem do jornal Valor Econômico que demonstra como a presidência pode delegar aos partidos o preenchimento das nomeações em busca de apoio congressional.

Os jornais noticiam que a articulação política do governo Dilma retomou o processo de preenchimento dos cargos com base nas indicações partidárias, como forma de recuperar o apoio parlamentar e o controle da agenda no Congresso. O jornal Valor Econômico informa que, para conter a insatisfação e dissidência de parlamentares que integram a coalizão de governo, a Presidência da República tornou mais célere a definição dos nomes que ocuparão cerca de 1,2 mil cargos de confiança e cujo preenchimento é objeto de disputa política. De acordo com o periódico, [o ministro] “Eliseu Padilha é encarregado de negociar com os

---

<sup>3</sup> “Para chegar à taxa de coalescência de um dado Gabinete, adiciono o valor absoluto da diferença entre o percentual de ministérios de cada partido e o percentual de cadeiras que cada partido controla do total de cadeiras controladas por todos os partidos que compõem o Gabinete, quer eles detenham cadeiras no Congresso ou não, e, no caso dos ministros, quer pertençam a um partido ou não, e depois divido o resultado por dois. Subtraindo o resultado de 1, obtenho a taxa de coalescência. O índice varia de zero (nenhuma correspondência entre a taxa de recompensas ministeriais e a porcentagem de cadeiras) a 1, número que define o limite superior de correspondência perfeita entre cotas ministeriais e pesos legislativos dos partidos. Qualquer desvio desse limite superior é detectado. Para funcionar adequadamente, o índice exige que pelo menos um ministro seja ligado a um partido. Se todos os ministros fossem apartidários, o índice teria o valor de 0,5, resultado que não é compatível com a definição de um Gabinete parcialmente de coalizão. Assim, no caso de um Ministério composto somente por políticos apartidários, o valor zero deve ser considerado a sua taxa de coalescência”. AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. Dados [online]. 2000, vol.43, n.3 [cited 2015-12-17], pp. 479-519

partidos que integram a base aliada uma planilha de 1,2 mil cargos do governo. Até agora [15/05/2015] foram publicados no 'Diário Oficial da União' cerca de 30, mas o ministro de dupla militância tem uma certeza: 'Voltou-se a ter alguma previsão do que vai acontecer [em plenário]', diz o ministro. Na manhã da última quarta-feira, Padilha cravou que a MP 664 seria aprovada com alguma coisa entre 276 e 278 votos. Foram 277" (Valor Econômico, 15/05/2015) Garcia (2015:18)

O grande número de partidos no congresso obriga o presidente a montar gabinetes heterogêneos e fazem com que a fragmentação partidária aumente a competição por cargos. Segundo Santos e Vieira (2013) o governo Fernando Henrique Cardoso teria inaugurado um novo padrão de governança do presidencialismo de coalizão brasileiro, baseado na distribuição relativamente proporcional dos ministérios de acordo com a força legislativa dos partidos a compor o gabinete.

"FHC em seu segundo mandato, formou o gabinete mais proporcional até hoje com o índice de proporcionalidade (coalescência) de 0,70. (...) o menos proporcional até hoje foi o último formado por Itamar com um índice de coalescência de 0,22 (Amorim Neto, 2007). O gabinete mais proporcional de Lula, o primeiro de seu primeiro mandato, teve um índice de 0,64. Porém, na média, em seu primeiro mandato o índice foi de 0,6 (Amorim Neto, 2007), e no seu segundo mandato a média foi aproximadamente a mesma. Os gabinetes de Lula foram menos proporcionais." Santos e Vieira (2012:9)

Mariana batista (2013) argumenta que a distribuição dos cargos ministeriais aos partidos significa muito mais do que apenas um emprego. Em troca do apoio do seu partido no Legislativo, o ministro busca também influenciar as decisões no governo. "Assim, o Presidente e os ministros estão envolvidos em uma troca: *apoio legislativo por influência no governo*. Com isto em mente, o ministro não pode ser visto como um funcionário regular do Presidente" (Batista 2013:450). O ministro passa ser um ator político importante a ser considerado na formulação e implementação da agenda do governo. "Como representante do partido, o ministro tem uma ideologia, preferências políticas, projetos eleitorais e seu partido tem uma agenda política própria e isto pode afetar diretamente as decisões tomadas pelo governo" (Batista 2013:450).

A análise de Batista (2013) concluiu que os ministérios são relevantes na formulação de proposições legislativas centrais ao governo: ministros e partidos por trás desses ministérios influenciam as decisões do Executivo, de forma que controlar um ministério é um instrumento para acesso privilegiado sobre decisões importantes para o partido, e não simplesmente mais um cargo. É de extrema relevância a análise do papel que os ministros assumem ao controlar a direção de um ministério, pois representa o ministro como um ator importante que se utiliza do poder e influência do ministério para executar seus objetivos, objetivos esses que podem não estar em conformidade com os do presidente.

Visto isso, a formação de governos multipartidários pode gerar um problema de agência quando os ministros decidem usar sua autoridade e vantagens informacionais para perseguir suas próprias preferências, agindo em desacordo com as preferências do principal.

Santos e Vieira (2013) mostram que nos parlamentarismos europeus cada partido responsável pela política de determinada jurisdição possui a expectativa de exercer influência sobre a burocracia que implementa as políticas de seu ministério.

“Entretanto, quanto mais heterogênea é a coalizão, maiores serão os riscos de que os próprios parceiros de gabinete exerçam uma influência indesejada sobre o comportamento dos servidores públicos. O comportamento potencialmente oportunista de um ministro elevaria a demanda por um controle político mútuo, afim de coordenar a implementação da agenda do gabinete.” Santos e Vieira (2013:15)

Como o presidencialismo brasileiro é caracterizado pela formação de governos majoritários, a influência indesejada da oposição tende a ter um peso menor, por outro lado, como acontece nos parlamentarismos de gabinetes multipartidários europeus, a principal influência sobre servidores virá dos próprios partidos da coalizão (Santos e Vieira 2013).

Uma importante diferença é que, no presidencialismo de coalizão, o presidente tem o poder de nomear e demitir ministros, já no parlamentarismo, o chefe do Executivo e

seus ministros são corresponsáveis pelo governo perante o Parlamento. Outro aspecto é que as coalizões presidenciais costumam ser formadas após as eleições e não envolvem necessariamente acordo prévio sobre a agenda de políticas públicas. “Estas características institucionais ampliam a possibilidade de haver divergências entre as preferências do presidente e seu partido, de um lado, e as preferências de políticas dos partidos aliados, do outro” (Borges e Coelho 2015).

A partir dessa configuração do sistema político brasileiro, podemos argumentar que a formação de gabinetes presidenciais multipartidários cria problemas de delegação ainda mais expressivos do que aqueles apresentados pela literatura norte-americana no que diz respeito ao conflito entre o presidente e o Congresso pelo controle da burocracia. O Presidente, no contexto brasileiro, tem a necessidade de colocar no seu cálculo estratégico das nomeações outros custos de delegação enfrentados por governos de coalizão, como a garantia de apoio legislativo e controle dos vários ministérios.

### 3.1 – Estruturação e regras dos cargos de confiança no sistema político brasileiro:

No presidencialismo brasileiro, a nomeação política é utilizada para o preenchimento de cargos de confiança que são postos na administração direta, autarquias e fundações dos governos federal, estadual e municipal, de livre provimento e exoneração. Segundo redação dada pela emenda constitucional nº 19, de 1998, a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvada as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Gasparini (2002) explica que os cargos de provimento em comissão são próprios para a direção, comando ou chefia de certos órgãos, onde se necessita de um agente de

confiança da autoridade nomeante que se disponha a seguir sua orientação, ajudando-a a promover a direção superior da Administração. Os cargos em comissão são adequados para agentes públicos de alta categoria, em geral vindos de fora do serviço público e chamados a prestar serviços ao Estado, em sua maioria de forma transitória. Tais agentes são delegados ou representantes do Governo, pessoas de confiança, para o desempenho de funções diretivas (Meirelles 2005).

Os cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) foram criados no âmbito da reforma administrativa estabelecida com o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

“O objetivo principal da criação desses cargos era tornar a administração pública mais eficiente e possibilitar um processo de desburocratização dos serviços públicos. Tinha-se como meta estabelecer normas sobre a organização da administração federal e diretrizes para a reforma administrativa, além de outorgar ao Executivo competência para estruturar novos órgãos e poderes para promover a reforma”. D’araujo (2009:5)

Uma série de mudanças nas competências e ajustes nas atribuições e formas de provimento dos cargos DAS ocorreram desde a sua criação. Como o Plano Diretor para a Reforma do Estado, implementado a partir de 1995, que se constituiu em uma tentativa de mudança do governo FHC da estrutura administrativa federal. Neste plano, o sistema de cargos DAS deveria se constituir em centro da administração gerencial por permitir recrutar quadros qualificados no setor privado ou público para desempenhar funções de direção. O sistema de DAS seria, então, um passo na direção de uma administração pública gerencial.

Outras mudanças relevantes tratavam da alteração de competência das nomeações entre ministros, o Presidente e instâncias ligadas à presidência, como a Secretaria de Administração Federal da Presidência e a Casa Civil, regras que tinham como objetivo restringir a discricionariedade das nomeações, exigindo prévia autorização. Outros decretos foram no sentido de restringir nomeações de pessoas externas ao serviço público, estabelecendo limites de contratação para cada nível hierárquico dos cargos de Direção e Assessoramento superior. Todas essas alterações demonstram certa fragilidade em relação as regras de livre nomeação.

Segue abaixo quadro especificando as alterações ocorridas ao longo dos anos até as determinações atuais:

### Quadro 1 – Mudanças nas regras e estruturas dos cargos de livre nomeação

Ano e legislação da nova regulamentação	Especificação da alteração das regras de provimento dos cargos DAS
25 de fevereiro de 1967, Decreto-Lei nº 200	Os cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) foram criados no âmbito da reforma administrativa.
Governo Médici (1969-1974), Lei nº 5.645, de 1970	Definiu-se que o serviço civil seria composto por cargos de provimento em comissão e de provimento efetivo. No primeiro grupo incluíam-se os cargos de Direção e assessoramento Superiores, cujo provimento deveria ser regido pelo critério de confiança.
10 de outubro de 1972, Decreto nº 71.235	Regulamentação do Grupo Direção e Assessoramento Superiores. O grupo passou a ser designado pelo código DAS-100, dividido em duas categorias (DAS-101 – Categoria Direção Superior, e DAS-102 – Categoria Assessoramento Superior) e em quatro níveis funcionais.
10 de outubro de 1972, com o Decreto nº 71.235	Definiu uma dupla estrutura para os cargos de DAS, diferenciando as funções de “direção superior” das de “assessoramento superior”. Os cargos da primeira categoria, de acordo com o Art.5º, deveriam ser providos mediante livre escolha do presidente da República, por pessoas que possuíssem qualificação e experiência administrativa. Os cargos de assessoramento superior seriam aqueles de nível técnico, complexidade, responsabilidade e conhecimentos especializados, destinados a assessorar as autoridades; ou seja, seriam cargos de consultor jurídico e de assessor.
Decreto nº 77.336, de 25 de março de 1976.	Os cargos em comissão e as funções de confiança passaram a ser distribuídos em seis níveis hierárquicos, cujo provimento se daria da seguinte forma: (i) Níveis 3 a 6 e dirigentes de autarquia: por ato do presidente da República; (ii) Níveis 1 e 2: por ato do ministro de Estado ou dirigente de órgão integrante da Presidência da República ou de autarquia federal.
junho de 1979, Decreto-Lei 1.660	50% dos níveis 1 e 2 de DAS teriam que ser preenchidos por funcionários de carreira e apenas os níveis 5 e 6 e os dirigentes de autarquia continuaram sendo nomeados por ato do presidente. Os níveis 1 a 4 de DAS passaram a ser preenchidos pelos ministros de Estado ou por dirigentes de órgão integrante da Presidência da República ou de autarquia federal.
1992, Lei 8.460	Determinou, também para o nível 3, que 50% dos cargos fossem ocupados por funcionários públicos
1993, Decreto nº 838	Dispôs que “os atos de provimento dos cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS), de Cargos de Direção (CD) e de Funções Gratificadas (FG), dos órgãos e entidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, somente poderão ser publicados no Diário Oficial da União, mediante prévia autorização da Secretaria da Administração Federal da Presidência da República”.
1994, Lei nº 8.911	Determinava, em seus artigos 5 e 6, que 100% dos ocupantes dos cargos de DAS níveis 1 a 4 teriam que ser funcionários de carreira.
Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995, artigo 1.	Os ministros de Estado e os titulares de órgãos públicos passavam a ser responsáveis pelo preenchimento dos cargos em comissão de DAS-101, níveis 1 e 2, além dos de DAS-102, níveis 1 a 4. A Casa Civil da Presidência da República deveria ser previamente consultada em se tratando do provimento dos cargos de DAS-101, níveis 3 e 4. A indicação dos cargos de chefe de Assessoria Parlamentar, código DAS-101.4, passaria pela apreciação do presidente da República, por intermédio do chefe da Casa Civil. O provimento dos postos de DAS hierarquicamente mais altos, os de níveis 5 e 6, permaneceria sob controle do presidente da República.
Decreto nº 2.947, de 26 de janeiro de 1999.	Ampliação da competência dos ministros de Estado, que passaram a ser responsáveis pelo provimento dos cargos de DAS-101 e 102, níveis 1 a 4. A indicação dos DAS-101, níveis 3 e 4, no entanto, deveria ser submetida à apreciação prévia da Presidência da República, por meio da Secretaria de Estado de Relações Institucionais.
Decreto nº 4.243, de 22 de maio de 2002.	Foi delegada competência ao chefe da Casa Civil da Presidência da República para 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.
Decreto nº 4.567, de 1º de janeiro de 2003	Foram feitas mudanças destinadas a centralizar na Casa Civil da Presidência da República todas as decisões em torno do preenchimento dos cargos de DAS.
21 de julho de 2005, Decreto nº 5.497	Definiu que 75% dos cargos de DAS, níveis 1 a 3, e 50% dos cargos de DAS, níveis 4, deveriam ser ocupados, exclusivamente, por servidores de carreira, ou seja, funcionários públicos efetivos.

\*Fonte: D’ARAUJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. A elite dirigente do governo Lula. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009

\*Elaboração do autor

D'araujo (2009) mostra que os dados oficiais indicavam que em julho de 2009 havia cerca de 80 mil cargos e funções de confiança e gratificações no Poder Executivo federal. Destes, cerca de 47.500 eram cargos e funções de confiança na administração direta, autárquica ou fundacional, que podiam ser preenchidos discricionariamente pelo Poder Executivo federal.

Em comparação com os nomeados no EUA o Brasil conta com uma quantidade muito superior de cargos disponíveis para nomeação. Segue quadro abaixo comparativo:

Quadro 2 – População, funcionários públicos e cargos de confiança – EUA e Brasil

	<b>População total do país (milhões)<sup>33</sup></b>	<b>Funcionários públicos federais (milhões)</b>	<b><i>Political appointees</i> / DAS</b>
USA	307,4	2,7 (0,9%)	9.000 (0,3%)
BRASIL	191,4	1,1 (0,6%)	20.800 (1,9%)

\*Fonte: Extraído de D'ARAUJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. (2009:24)

Atualmente, na estrutura 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 segundo é o cargo de Direção e Assessoramento Superior (DAS). Existem quatro perfis de ocupantes de cargos DAS na administração pública brasileira: (1). servidor civil federal; (2) servidor requisitado de outras esferas de governo (estadual e municipal); (3) 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 e subdividas em duas categorias: DAS-101, referente aos cargos de Direção Superior; e DAS-102, categoria que engloba os cargos de Assessoramento Superior (Vieira 2012).

### Quadro 3 – Nomenclatura dos níveis hierárquicos dos cargos de DAS - 2003

DAS-101.6	Secretário de órgãos finalísticos Dirigente de autarquias e fundações Subsecretário de órgãos da Presidência da República
DAS-102.6	Assessor especial
DAS-101.5	Chefe de gabinete de ministro de Estado Diretor de departamento 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-101.2	Assessor técnico
DAS-102.2	Chefe de divisão
DAS-101.1	Assistente Chefe de seção, assistência intermediária
DAS-102	Assistente técnico

\*Fonte: Art.4º do Decreto nº 4.567, de 1º de janeiro de 2003

Os cargos DAS níveis de 1 a 3 ocupam posições com pouca responsabilidade política e gerencial. Em alguns casos, eles servem para melhorar a posição de funcionários públicos. Cargos classificados como DAS-4 são posições de nível médio, que podem ser coordenadores gerais e chefes de equipe. Nomeações de nível DAS 1 a 4 são feitas pelos ministros.

Os cargos responsáveis pela tomada de decisões e consultorias de alto nível são os cargos DAS-5, DAS-6, e os de Natureza Especial (NES), que é uma posição muito importante no Governo Federal, uma vez que este é o segundo em comando nos ministérios. Nomeações para todos os cargos de NES, incluindo secretários executivos, são feitas diretamente pelo Presidente da República. Nomeações para DAS-5 e DAS-6 são feitas pelo Chefe da Casa Civil. Estas posições-chave moldam a implementação de políticas (Bonis, 2015).

D'Araujo (2009) argumenta que não há um marco legal que defina precisamente o período de criação dos cargos de NES, tal como identificamos para os postos de DAS. Contudo, temos na Lei nº 8.028, de abril de 1990, editada no governo Collor de Mello,

uma referência específica aos cargos de Natureza Especial. Por meio dessa legislação foram criados 24 postos de NES, 30 sem se especificar, contudo, sua forma de provimento.

Segue abaixo a relação dos cargos de Natureza Especial que existiam no governo federal em setembro de 2009. A maior parte equivale ao posto de secretário-executivo dos ministérios, considerada uma função de “vice-ministro.

Tabela 1- Relação dos cargos de Natureza Especial – NES (2009)

Chefe de gabinete da Presidência da República	1
Comandante das Forças Armadas	3
Consultor-geral da AGU	1
Corregedor-geral da AGU	1
Defensor público-geral da União	1
Diretor do Banco Central	7
Diretor-geral da Abin	1
Presidente da Agência Espacial Brasileira	1
Procurador-geral da Fazenda Nacional	1
Procurador-geral da União	1
Procurador-geral federal	1
Secretário do Gabinete de Segurança Institucional	1
Secretário especial da Presidência da República*	4
Secretário-executivo**	27
Secretário-geral da AGU	2
Subchefe da Casa Civil	3
Subchefe da Secretaria de Relações Institucionais	2

Subchefe-executivo***	3
Subdefensor público-geral da União	1
TOTAL	62

\*Fonte: Extraído de D'ARAUJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. (2009:23)

\*Secretarias Especiais de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, de Políticas para Mulheres, de Portos e dos Direitos Humanos.

\*\* Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria Geral, Casa Civil, Controladoria Geral da União, Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Ciência e Tecnologia, da Cultura, da Educação, da Fazenda, da Integração Nacional, da Justiça, da Pesca e Aquicultura, da Previdência Social, da Saúde, das Cidades, das Comunicações, de Relações Exteriores, de Minas e Energia, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Esporte, do Meio Ambiente, do Orçamento, Planejamento e Gestão, do Trabalho e Emprego, do Turismo e do Transporte.

\*\*\* Secretaria de Assuntos Estratégicos, Secretaria de Comunicação Social e Gabinete de Segurança Institucional.

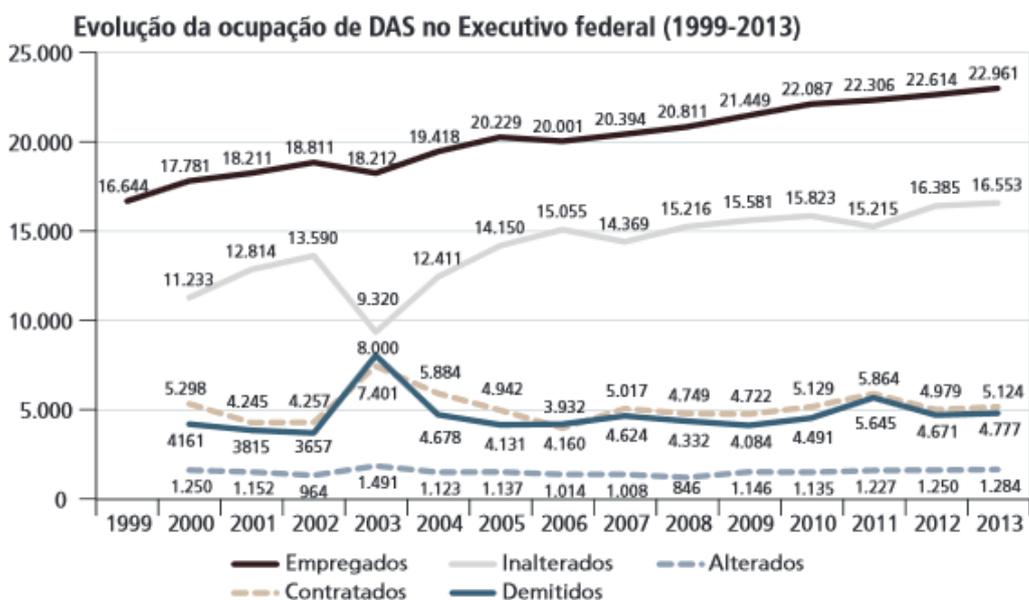
Vieira (2013) mostra que o topo da hierarquia é ocupado predominantemente por não servidores, sendo que eles são os verdadeiros “homens de confiança” do presidente, ao passo que há maior porcentagem de servidores civis nomeados para os níveis de função mais baixos dos cargos DAS. Ou seja, em se tratando do topo da estrutura dirigente da máquina governamental, presidentes e seus partidos optam por recrutar quadros exógenos ao serviço civil.

### 3.2 - Avanços e perspectivas no estudo da politização no âmbito do poder executivo brasileiro:

Estudos já realizados sobre a presidência brasileira mostram como as nomeações no âmbito do Poder Executivo estruturam o processo de formulação e implementação das políticas públicas no contexto do presidencialismo de coalizão.

Entre as dimensões analisadas estão: perfil dos ocupantes dos cargos DAS (D'Araújo 2009); grau de rotatividade dos nomeados (Lopez, Bugarin e Bugarin 2015); as influências das mudanças político-partidárias nos ministérios para a análise da rotatividade (Vieira 2013, Lopez, Bugarin e Bugarin 2015); mudanças político-partidárias na presidência (Vieira 2013); estratégias de nomeação de vice-ministros para exercer maior controle presidencial sobre as políticas ministeriais; influência do ciclo eleitoral nas nomeações e no grau de rotatividade (Vieira 2013, Bugarin e Bugarin 2015); influência da heterogeneidade ideológica e da fragmentação da coalizão (Vieira 2013, Borges e Coelho 2015, Lopez e Praça 2015); partidarização da burocracia (Borges e Coelho 2015); perfil e critérios na seleção dos nomeados políticos (Lopez e Praça 2015).

Lopez, Bugarin e Bugarin (2015) fazem uma análise descritiva da evolução dos cargos DAS no Brasil no período de 1999 a 2013, mostrando que há um crescimento quase continuado dos cargos, chegando a 38%. “Deste total, o crescimento mais expressivo ocorreu no quantitativo de cargos da hierarquia superior, que são os cargos DAS 4 a 6. Nesta segmentação a ampliação foi de 85%, sendo que nos DAS 1 a 3 o crescimento não atingiu a marca dos 30%” (Lopez, Bugarin e Bugarin 2015).



Fonte: Extraído de Lopez, Bugarin e Bugarin (2015: 38)

Esses dados demonstram que os níveis mais altos, com maior poder discricionário foram os que mais aumentaram. Os níveis hierárquicos mais baixos sofrem com restrições de nomeação, devendo ser nomeados 75% de servidores de carreira nos cargos DAS 1 a 3 e, 50% de servidores de carreira nos cargos DAS 4. Visto isso o local onde os presidentes e partidos tem um poder maior de intervir com nomeados externos ao serviço público, sendo que estes são seus verdadeiros “homens de confiança” (Vieira 2013), são nos níveis 5 e 6, que demonstraram maior crescimento.

Lopez, Bugarin e Bugarin (2015) avaliam alguns condicionantes políticos da rotatividade baseados na premissa de que a alteração no comando do ministério irá alterar a rotatividade dos nomeados.

Vieira (2013) utiliza da variável de mudança do partido na presidência e mudança do presidente sem alteração do partido, com o objetivo de analisar um aumento ou diminuição da porcentagem dos nomeados políticos no governo federal. Esta mesma variável também foi utilizada por Lewis (2008) como forma de mensurar se mudanças no chefe do executivo tem influência nas nomeações.

Lopez, Bugarin e Bugarin (2015), partem da premissa de que o ministro exerce influência direta nas nomeações, visto isso eles analisam se - mudanças partidárias nos ministérios; mudanças de facção<sup>4</sup>, mudança para um ministro apartidário - ampliam a rotatividade dos cargos DAS no ano correspondente.

As mudanças de partido de um ministro para o outro, assim como mudança de facção, e mudança apartidária, produziram efeitos positivos com o aumento da taxa de

---

<sup>4</sup> Os autores identificam três tipos de facções, em função de suas propriedades organizacionais. A primeira, cliques faccionais, indica um grupamento com interesses comuns, mas sem organização formal. O segundo tipo é a facção personalística ou clientelística, que se estrutura em torno da figura do líder, com relação hierárquica, ao modo das relações patrão-cliente das teorias sobre clientelismo político. O terceiro tipo é a facção corporada ou formal, reconhecida formalmente como um grupo dentro de um grupo mais amplo. Exemplo do terceiro tipo são as facções do Partido dos Trabalhadores, autodenominadas “tendências””. Lopez, Bugarin e Bugarin (2015:49)

rotatividade nos ministérios. A mudança de partido traz um maior efeito que as demais, sendo que mudança para um ministro apartidário apresenta a menor intensidade.

“Esse achado é confirmatório de uma intuição que anedoticamente consideramos relevante no funcionamento de nossa burocracia política: o papel das facções políticas, redes políticas de pessoais e outras tantas no processo de seleção de definição dos nomes que ocupam as principais posições de poder nos ministérios, que estão sob o guarda-chuva da legenda partidária” Lopez, Bugarin e Bugarin (2015:65)

Mudança de partido no âmbito da presidência, como no âmbito dos ministérios, mostraram efeitos positivos nas nomeações. Vieira (2013), buscando compreender se as alterações intrapartidárias e interpartidárias aumentam as porcentagens de nomeados, encontrou efeito positivo para mudança de partido na presidência, mas mudanças de presidentes dentro de um mesmo partido não teve qualquer efeito sobre as nomeações.

Lopez, Bugarin e Bugarin (2015), analisam a rotatividade das nomeações analisando a variável “ciclo eleitoral”, argumentam que a rotatividade é maior no primeiro ano de um mandato presidencial, reduzindo-se progressivamente nos anos seguintes, atingindo seu mínimo no quarto ano do mandato. Vieira (2013) também analisa o ciclo eleitoral e argumenta de forma diferenciada, mostrando que tanto no primeiro quanto no terceiro ano de um mandato presidencial serão elevadas as porcentagens de nomeados políticos à frente da burocracia federal, porém a variável de controle “tempo” incidiu negativamente, mostrando que ao decorrer dos meses as nomeações diminuam, como demonstrado por Lopez, Bugarin e Bugarin (2015).

“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.” Vieira (2013:28)

Vieira(2013) analisou a variável “volatilidade”, mensurada pela frequência mensal de mudanças individuais de ministros no gabinete. 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 de que quanto maior a volatilidade do gabinete, maior a presença de nomeados políticos em cargos DAS 5 e 6, porém o resultado foi contrário.

Segundos os resultados de Lopez, Bugarin e Bugarin (2015), a troca de ministros, seja mudança de ministros do mesmo partido, mudança de ministros de partidos diferentes ou mudanças de um ministro partidário para um apartidário, sempre aumenta a rotatividade dos nomeados, em diferentes intensidades, mas sempre aumenta a rotatividade. Já Vieira (2013) mostra que a volatilidade do gabinete, medida pela frequência de mudanças individuais de ministros, mostrou um efeito negativo, ou seja a diminuição nas nomeações.

O terceiro resultado encontrado por Lopez, Bugarin e Bugarin (2015) indica que a intensidade das variações das nomeações é influenciada pela magnitude da mudança ideológica dos partidos, se for uma magnitude maior, a variação também será maior. Demonstrando que as preferências partidárias importam na definição dos quadros. “Se assim não fosse, a intensidade da mudança seria indiferente à variação da distância ideológica entre partidos que se sucedem em um mesmo ministério” (Lopez, Bugarin e Bugarin 2015:65).

Lewis (2009) argumenta que uma alta rotatividade pode gerar problemas de eficiência para a agência e de acordo com os achados de Lopez, Bugarin e Bugarin (2015) é de se esperar que a alta rotatividade dos cargos reduza o incentivo à qualificação e ao desempenho dos servidores de carreira e produza efeitos negativos sobre a eficiência das agências. Essa seria uma dimensão a ser analisada futuramente.

Borges e Coelho (2015) analisam a distância ideológica entre o presidente e os partidos da coalizão, argumentando que quanto maior a distância ideológica, tanto menores os incentivos para delegar o controle de políticas aos ministros e

compartilhar de forma efetiva a agenda governamental. “Os custos de administração da coalizão e coordenação de ministérios e políticas setoriais tendem a ser tanto maiores quanto maior for à heterogeneidade ideológica e a fragmentação da coalizão” Borges e Coelho (2015:100).

Os autores partem da premissa de que o presidente não confiando no ministro, não irá compartilhar sua agenda governamental, argumentando que a estratégia ótima para o presidente deve envolver a distribuição de cargos com maior impacto sobre o processo de formulação de políticas prioritárias para seus copartidários, os quadros técnicos de confiança e os partidos mais próximos ideologicamente, e cargos periféricos para a agenda governamental, porém com potencial de pork e patronagem para os partidos mais distantes ideologicamente.

O chefe do Executivo precisa garantir que haja convergência entre suas preferências e as preferências do alto escalão burocrático, de modo a atender ao objetivo de influir sobre o processo de produção de políticas públicas (Lewis 2011). No presidencialismo americano o conflito ocorre diretamente entre presidentes e servidores, já no presidencialismo de coalizão o conflito ocorre também entre o presidente e os partidos da coalizão, alterando a dimensão analítica.

Lewis (2009) mensura o conflito ideológico entre o presidente e a agência, classificando se esta é conservadora ou liberal. Os resultados analisados por Borges e Coelho (2005) vão de encontro com Lewis (2009), que afirma que a politização impulsionada por preocupações com a policy deve ser mais elevada em agências cujas opiniões políticas são divergentes das do presidente. Como George W. Bush era conservador, politização com objetivos de policy devem emergir em agências liberais. Lewis (2009) conclui, também, que as agências liberais foram mais politizadas durante a administração de George W. Bush.

Vieira (2013) utiliza da variável de grau de partidarização do gabinete para medir o potencial conflito de interesses entre presidente e ministros, mostrando que quanto 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 foi mensurada pela porcentagem mensal de ministros partidários no gabinete. O autor conclui que 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. “Duas das variáveis mais centrais do trabalho, dispersão ideológica e grau de partidização do gabinete, tiveram os efeitos teoricamente esperados” (Vieira, 2013:27)

Ao delegar autoridade política aos partidos, o presidente corre o risco, portanto, de ter as políticas públicas, formuladas no interior desses ministérios modificadas ao ponto de distanciá-las de sua preferência. Pereira, Praça, Batista e Lopez (2015) analisam quando o presidente vai nomear um Secretário- Executivo com o objetivo de monitorar os parceiros da coalizão. Os autores analisam as seguintes dimensões: (a) quanto maior for o parceiro da coalizão, menos monitorado ele será por um Secretário-executivo fiscal, (b) quanto maior for a distância ideológica entre o partido presidencial e o partido aliado e (c) mais importante for o ministério, maior a probabilidade de monitoramento presidencial sobre as ações do ministro.

Os autores utilizam, por tanto as seguintes variáveis: i) o número de parceiros da coalizão; ii) a heterogeneidade ideológica desta; e iii) a relevância das pastas. A variável distância ideológica entre o partido do presidente e da coalizão influencia as probabilidades de escolha de monitorar do presidente, nesta análise em específico, monitoria por um SE fiscal.

“O coeficiente desta variável é positivo e estatisticamente significativo ao nível de 5%, confirmando que, à medida que se amplia o desalinhamento entre as preferências de políticas do partido do presidente e do parceiro ideologicamente distante, o presidente terá maior incentivo a reduzir os custos da agência e o risco potencial de expropriação de suas políticas, nomeando um SE confiável para monitorar as ações do ministro e do ministério.” Lopez e Praça (2015:154)

Os resultados mostram que quanto maior o tamanho da bancada, menor a probabilidade do ministro ter um fiscal nomeado para seu ministério. “O resultado sugere que, mesmo não sendo a proporcionalidade um critério decisivo para o

funcionamento do governo, o tamanho da bancada é uma proxy para o poder de barganha dos partidos no processo decisório”. (Lopez e Praça, 2015:21). Já a variável “distância da coalizão” mostra que quanto maior a dispersão ideológica entre os partidos da coalizão de governo, maior a probabilidade de o presidente nomear um SE fiscal.

Borges e Coelho (2015) apontam as condições e as implicações da formação de burocracias mais insuladas e institucionalizadas comparadas com setores mais suscetíveis à ingerência político-partidária<sup>5</sup>. Os autores afirmam que em ministérios com carreiras mais consolidadas, em que a atuação nos cargos diretivos requer alto grau de conhecimento técnico, e há expressiva presença de servidores de carreira nos cargos de livre provimento, os custos de estratégia de partidarização devem ser mais elevados.

Por partidarização da burocracia os autores entendem a estratégia no sentido de nomear pessoas ligadas a partidos para os ministérios. Em ministérios com perfil técnico, os custos de partidarização da burocracia afetaram a sua eficiência (Borges e Coelho 2015).

Ministros de perfil mais técnico devem ter maiores incentivos para adotar estratégias de recrutamento meritocrático e buscar certa autonomia frente aos partidos e legisladores.

“No presidencialismo multipartidário, a preocupação dos presidentes com o desempenho burocrático efetivo recai, portanto, contra a necessidade de obter maioria legislativa no Congresso através da distribuição de pastas ministeriais. Nesta perspectiva, presidentes politicamente frágeis, sem uma base estável no Legislativo, devem ceder o controle sobre partes importantes da burocracia a lideranças partidárias e parlamentares influentes, sacrificando o desempenho burocrático”. Borges e Coelho (2015:17)

Os autores argumentam que o presidente deve considerar critérios de mérito e conhecimento técnico, com o objetivo de aumentar o desempenho burocrático. O

---

<sup>5</sup>Os autores analisaram os casos do Ministério da Integração Nacional (MI) e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

presidente pode utilizar as nomeações por patronagem com vista a atender dois benefícios: “Primeiro, assegurar a governabilidade, ao abrir espaço para os partidos da base governista no gabinete em troca do seu apoio no Legislativo. Segundo, recompensar copartidários e apoiadores, de modo a garantir base política própria e fortalecer a liderança presidencial” (Borges e Coelho 2015).

“MCTI na sua grande maioria advêm das universidades públicas, atuam no governo e são em menor grau filiados a partidos políticos. No caso do MCTI, o ingresso dos servidores é guiado por parâmetros majoritariamente técnicos, nos quais a formação do quadro burocrático se vincula diretamente às demandas de políticas e programas de C&T. No MI, embora a preocupação com o mérito e a qualificação técnica também esteja presente – conforme observado por diversos entrevistados –, observa-se predominância de viés político-partidário.” Borges e Coelho (2015:92)

Borges e Coelho (2015) demonstram que alguns ministérios são mais atrativos politicamente do que outros. Aqueles ministérios que tem mais apelo eleitoral, em que o político poderá se expor mais fortemente, são mais atrativos do que ministérios que tem pouco apelo eleitoral.

“Em ministérios como o MCTI, o alto grau de institucionalização e insulamento reduz muito o poder de fogo dos cargos do ponto de vista da capacidade de alocar verbas e intermediar demandas. Em vista disto, conforme relatado por alguns entrevistados, os cargos de livre provimento do MCTI possuem pouco apelo do ponto de vista político-eleitoral e não despertam tanto interesse dos partidos ou até mesmo de grupos de interesse.” Borges e Coelho (2015:94)

A hipótese de Borges e Coelho (2015) é que a formação de coalizões multipartidárias fragmentadas e ideologicamente heterogêneas produz custos de delegação, que, conseqüentemente vai ampliar os incentivos para a partidarização da burocracia. Ou seja, quando o presidente enfrentar problemas de coordenação da coalizão e existir conflito, o chefe do executivo terá incentivos de nomear de forma partidarizada, com o objetivo de monitorar o ministro e como mecanismo de controle dos partidos aliados.

Ao mesmo tempo que a partidarização da burocracia serve de mecanismo de controle do presidente, ela pode estar relacionada a possíveis custos de seleção de pessoal

pouco qualificado para os cargos e pode gerar também a criação de estruturas ineficientes que podem prejudicar a coordenação de forma efetiva o processo de produção de políticas.

Os resultados encontrados por Borges e Coelho (2015) corroboram os achados de Lewis (2008) que argumentou que em agências em que o cargo não demanda uma alta qualificação ou um grande conhecimento técnico podem ser politizados por motivo de patronagem e isso demonstra que a análise da posição que os nomeados vão ocupar pode, portanto, explicar como a escolha das nomeações são feitas e porque uma agência tem mais nomeados que outras assim como quais agências são mais sensíveis aos efeitos da politização que outras.

Lopez e Praça (2015) analisam dimensões que são consideradas na busca dos parlamentares e dos demais políticos para indicar nomeados junto à Presidência da República ou aos ministros. Os autores analisam três dimensões: Rede de conhecimento, Regionalismo e Centralização decisória.

Por redes de conhecimento entende-se as redes de amizade e profissionais contruídas. O critério regional é importante para se compreender o arranjo mais amplo da relação entre partidos na burocracia federal e sua relação com a capacidade do presidente ampliar a governança da coalizão e Centralização decisória demonstra como as demandas por cargos são processadas e encaminhadas.

Uma dimensão crucial utilizada na análise é o regionalismo, dimensão essa que não está presente nos estudos sobre a politização americana, mas que no caso brasileiro se torna indispensável para uma maior compreensão da formação das coalizões. Abranches (1988) argumenta que a formação das coalizões se estruturava em dois eixos, o partidário e o regional. “É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional” (Abranches, 1988:22).

A questão regional apareceu, também, de forma evidente na análise feita por Borges e Coelho (2015) sobre o Ministério da Integração Nacional - MI, uma vez que a influência das bancadas regionais dos partidos e dos governadores nas nomeações apareceu como elemento importante no recrutamento de quadros. Critérios regionais se mostraram relevantes para o entendimento da lógica da divisão de poder entre partidos e facções partidárias, demonstrando que os partidos são essenciais para a compreensão do sistema político, mas ao mesmo tempo não são unidades analíticas suficientes.

Os autores observaram uma centralização no processo de recepção das demandas por cargos nas mãos de lideranças partidárias, que as recebem, filtram e encaminham aos ministros e à Casa Civil. “O filtro é tanto mais aplicado quanto maior a relevância dos cargos a preencher. Esta evidência indica um processo ordenado e controlado da definição dos quadros nomeados para a burocracia política”. Borges e Coelho (2015:126) Assim como cargos de ordenação de despesa e capacidade regulatória são mais disputados que os demais.

Os estudos empíricos mostrados acima analisam as questões institucionais envolvidas no sistema político brasileiro e suas diferenças em relação as instituições Norte-americanas, o que suscita novas questões que avançam no estudo da politização. A atenção a essas outras variáveis incluídas nas análises da politização contribuem para avançar neste campo de estudo, como será mostrado nas considerações finais.

## Considerações Finais:

Bonvecchi ao fazer um estudo das pesquisas realizadas sobre o Poder Executivo, argumentou que o presidente e o Poder Executivo são geralmente tratados como caixas pretas, particularmente nos países em desenvolvimento, apesar do fato de que a presidência evoluiu de uma pequena entidade, unificada e centralizada em um ramo extremamente complexo do governo (Bonvecchi 2011).

O objetivo desta monografia era fazer um balanço da literatura sobre o estudo da politização e mostrar seus avanços para compreender de forma mais ampla quais as dimensões analíticas estão inseridas nesta discussão.

O estudo dos recursos da presidência é um tema para o qual a literatura sobre a presidência dos Estados Unidos fez contribuições significativas. Avanços nas análises sobre como os mecanismos de politização da burocracia e de centralização dos processos decisórios na presidência tem gerado resultados importantes sobre as condições em que esses recursos são usados normalmente.

A literatura Norte-americana avançou bastante na explicação sobre quando os presidente utilizam a estratégia de nomeações por policy ou por patronagem; quais as características que são requeridas pelos presidentes quando nomeiam; qual a influência dos nomeados em relação a eficiência da agência, se o nomeado por policy ou por patronagem mostram resultados diversos em relação a eficiência da agência; em quais agências estão localizados os diferentes tipos de nomeados. Todas essas dimensões aparecem em um contexto onde você tem um Executivo unipartidário, e a principal variável analítica está voltada para divergências de preferências entre o Presidente e o congresso ou entre o Presidente e os nomeados.

Todos esses avanços contribuíram para novas análises em diferentes contextos, mas o contexto político brasileiro mostra a necessidade da inclusão de diferentes dimensões. Como mostrado nos capítulos anteriores, os ministros se mostram como

importantes atores, que de fato influenciam na formulação e implementação das políticas públicas (Batista 2013). A divergência ideológica deve ser analisada tanto em relação ao partido do presidente e o partido dos ministros, quanto em relação a distância ideológica da coalizão, pois o presidente utiliza do mecanismo de politização também para manter sua base de apoio no congresso. Questões que envolvem a análise do peso do regionalismo nas escolhas das nomeações, assim como o tamanho da banca dos partidos no congresso, trazem dimensões que não foram consideradas nas análises norte-americanas, mas que são de extrema necessidade para se compreender o sistema político brasileiro.

Além da busca de controle da burocracia, Lewis (2008) chama atenção para o estudo da politização com objetivos de patronagem e avançou bastante na compreensão desta dimensão analítica para o caso americano. Estudos empíricos do caso brasileiro, em relação a nomeações por patronagem, são ainda incipientes. Eles mostram quando o presidente pode optar por nomear com objetivo de patronagem e onde eles estão localizados na estrutura do executivo, corroborando com as achados de Lewis (2008), porém ainda está em aberto a discussão sobre como a presença desses nomeados influenciam na eficiência dos ministérios e qual a importância deles para a formulação e implementação de políticas públicas.

Os estudos empíricos apresentados ajudam a compreender como ocorre o controle político da burocracia no contexto político brasileiro. Um sistema multipartidário conjugado com presidencialismo de coalizão mostra a necessidade de se entender a delegação com a presença de múltiplos *principals* e como que cada ator vai agir em busca de seus interesses, transformando os problemas de agência mais complexos e dificultando a capacidade do governo e da sociedade de controlarem as decisões tomadas por políticos e burocratas.

Uma ampla agenda está aberta sobre este tema. Quais são capacidades requeridas para um nomeado: Experiência profissional, relações políticas, ser filiado a algum partido? Em quais momentos o presidente vai preferir utilizar da estratégia de politização em detrimento da centralização? Ou as duas estratégias são utilizadas de

forma complementar visto a complexidade de coordenação das coalizões? Quais ministérios são mais propensos a ter um maior número de pessoas nomeadas? Como as ações, posições, e localização de nomeados políticos mudam ao longo do tempo, tanto dentro como entre as presidências? Quais são as origens dos nomeados? Quando um presidente utiliza a nomeação por policy ou patronagem? Quais as implicações para a eficiência da agência que cada tipo de nomeado pode gerar? Qual a influência dos nomeados nos processos de tomada de decisão? Qual o peso dos ministros e dos partidos na escolha dos nomeados?

Faz-se necessário estudos de casos específicos, de análises qualitativas, mas também análises quantitativas que utilizam dados do governo federal por ministérios. A análise de dados globais dificulta a interpretação real das implicações da politização no sistema de governo.

O estudo da politização no Brasil evolui nos últimos anos mas ainda existe uma lacuna sobre este tema e sobre o funcionamento do Poder Executivo de forma mais ampla. Espera-se que esta monografia tenha auxiliado na construção das dimensões analisadas na literatura internacional sobre politização e quais são os avanços e contribuições que as pesquisas brasileiras tem dado sobre esta temática, mostrando os caminhos possíveis que ainda podem ser percorridos.

## Referências bibliográficas:

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

Amorim Neto, O. (2006) Presidencialismo e Governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Batista, Mariana (2013). O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opin. Publica*[online], vol.19, n.2 [cited 2015-12-17], pp. 449-473

D'Araujo, M. C.; Lameirão, C. A elite dirigente do governo Lula. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009

De Bonis, Daniel (2015). "Politicisation of the federal civil service in Brazil: An empirical assessment. *The Public Sphere - Graduate Journal of Public Policy* [ISSN 2056-533X]

Dickinson, Matthew (2005). *The Executive Office of the President: the Paradox of Polititization*. In *The Executive Branch*, edited by J. Aberbach and M. Peterson. Oxford: Oxford University Press.

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

Figueiredo, A., & Limongi, F. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, 44, 81-106.

Figueiredo, A.; Limongi, F. (2001) *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Gallo, Nick, and David E. Lewis(2011). "The consequences of presidential patronage for federal agency performance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 22.2 219-243.

Gasparini, Diógenes (2002). in *Direito Administrativo*, 7ª ed., São Paulo: Saraiva, p.241

Hollibaugh, Gary E., Gabriel Horton, and David E. Lewis (2013). "Presidents and patronage." *American Journal of Political Science* 58.4: 1024-1042.

Huber, J.; Shipan, C. (2002) *Deliberate discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Nova York: Cambridge University Press.

Krause, George A. (2002). "Separated Powers and Institutional Growth in the Presidential and Congressional Branches: Distinguishing Between Short-Run versus Long-Run Dynamics." *Political Research Quarterly* 55 (March) 27-57.

Lewis, D. E. (2009) 'Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence', *Presidential Studies Quarterly*, 39(1), pp. 60-73

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

Lewis, David E (2009). "Where Do Presidents Politicize? Evidence from the George W. Bush Administration."

Lopez, Felix Garcia Organizador (2015). "Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro." Brasília: IPEA. ISBN: 978-85-7811-252-3

Loureiro, Maria Rita and Abrucio, Fernando Luiz (1999) Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. vol.14, n.41

Mainwaring, S. (1997). Multipartyism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. *Presidentialism and democracy in Latin America*, 55-109.

Meirelles, Hely Lopes (2005). *Direito Administrativo Brasileiro*. 30ª ed. São Paulo: Malheiros

Moe, Terry (2009). "The Revolution in Presidential Studies", in *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39, no.4, pp. 701–724.

Moe, Terry (1985). "The Politicized Presidency." In John E. Chubb and Paul E. Peterson, eds., *The New Direction in American Politics*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Moe, T. e Wilson, S. (1994), "Presidents and the Politics of Structure". *Law and Contemporary Problems*, vol. 57, n.2

Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American journal of political science*, 739-777.

Moe, T. M. (2005). Political Control and the Power of the Agent. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 22(1), 1-29.

Olivieri, C. (2007). Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do *Revista de Sociologia e Política*, 29(29), 147-168.

Olivieri, Cecília (2011). Os controles políticos sobre a burocracia. *RAP — Rio de Janeiro* 45(5):1395-1424.

Praça, S., Freitas, A. e Hoepers, B. (2011), "Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010". *Journal of Politics in Latin America*, 3, 2, 141-172.

Rudalevige, Andrew (2002). *Managing the President's Program*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rudalevige, Andrew & Lewis, David E. (2005). Parsing the Politicized Presidency: Centralization, Politicization, and Presidential Strategies for Bureaucratic Control. Paper presented at Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC.

Vieira, M. (2013), Controle Político da Burocracia no Presidencialismo de Coalizão. 133f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro

Weber, Max (1999). Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora UnB, v. 2.

Wood, B. D. & Waterman, R. W. (1991). The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. *The American Political Science Review*, Washington, D. C., v. 85, n. 3, p. 801-828