

Alves de Lima, Iana

O impacto do arranjo institucional brasileiro no controle político sobre a burocracia

Cadernos EBAPE.BR, vol. 16, núm. 4, 2018, Outubro-Dezembro, pp. 656-666

Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

DOI: 10.1590/1679-395165820

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323257853007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)

# O impacto do arranjo institucional brasileiro no controle político sobre a burocracia

IANA ALVES DE LIMA<sup>1</sup>

<sup>1</sup> UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB) / INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA (IPOL), BRASÍLIA, DF – BRASIL

## Resumo

Este artigo tem por objetivo discutir quais características do sistema político brasileiro dificultam o controle político da burocracia e, consequentemente, prejudicam a *accountability* no país. Por meio de revisão da literatura sobre o tema e debate teórico, investiga-se em que medida as instituições do presidencialismo de coalizão brasileiro facilitam ou dificultam o controle burocrático, o que pode impactar o resultado das políticas públicas. Inicialmente, parte-se de uma revisão da literatura comparada sobre o tema, seguindo para a análise do arranjo institucional brasileiro e seu impacto nas estratégias de nomeações e monitoramento de Ministros no Gabinete. Conclui-se que, apesar da centralidade do Poder Executivo no sistema político brasileiro, há constrangimentos informais à Presidência da República que podem dificultar a coordenação de políticas. Nesse sentido, a estrutura federativa e o sistema multipartidário atuam como agravantes nesse cenário e levam o Executivo a adotar variadas estratégias informais de controle sobre a burocracia. Essas estratégias, apesar de contribuírem para a gestão do Gabinete, podem ter impactos negativos nos resultados das políticas, somados à falta de transparência dos mecanismos de controle utilizados.

**Palavras-chave:** Controle da burocracia. *Accountability*. Presidencialismo de coalizão.

## *The impact of the Brazilian institutional arrangement on political control over bureaucracy*

### Abstract

This article aims to discuss which characteristics of the Brazilian political system hinder the political control over the bureaucracy and, consequently, hamper accountability in the country. Through a review of the literature on the topic and theoretical debate, we intend to investigate to what extent the institutions of Brazilian coalitional presidentialism facilitate or hinder bureaucratic control, which may impact the outcome of public policies. Initially, a review of the comparative literature on the subject was conducted, followed by the analysis of the Brazilian institutional arrangement and its impact on the appointment and monitoring strategies of Ministers in the Cabinet. In conclusion, despite the centrality of the executive in the Brazilian political system, it is noticed that there are informal constraints to the Presidency that can hamper the coordination of policies. In this sense, the federative structure and the multiparty system act as aggravating factors in this scenario and lead the executive to adopt various informal strategies of control over the bureaucracy. These strategies, while contributing to the management of the Office, may have negative impacts on policy outcomes, coupled with a lack of transparency in the control mechanisms used.

**Keywords:** Control of bureaucracy. Accountability. Coalitional presidentialism.

## *El impacto de la disposición institucional brasileña en el control político de la burocracia*

### Resumen

El presente artículo tiene como objetivo discutir qué características del sistema político brasileño dificultan el control político de la burocracia y, consecuentemente, perjudican la *accountability* en el país. Por medio de la revisión de la bibliografía sobre el tema y del debate teórico, se pretende investigar hasta qué punto las instituciones del presidencialismo de coalición brasileño facilitan o dificultan el control burocrático, lo que puede tener impacto sobre el resultado de las políticas públicas. Inicialmente, se parte de una revisión de la literatura comparada sobre el tema, seguida por el análisis de la estructura institucional brasileña y su impacto en las estrategias de nombramiento y control de los ministros en el Gabinete. Se concluye que, a pesar de la centralidad del Poder Ejecutivo en el sistema político brasileño, existen coacciones informales a la Presidencia de la República que pueden obstaculizar la coordinación de las políticas. En este sentido, la estructura federativa y el sistema multipartidario actúan como factores agravantes en este escenario y llevan al Ejecutivo a adoptar diversas estrategias informales de control sobre la burocracia. Estas estrategias, si bien contribuyen a la gestión del Gabinete, pueden tener efectos negativos en los resultados de las políticas, junto con la falta de transparencia en los mecanismos de control utilizados.

**Palabras clave:** Control de la burocracia. *Accountability*. Presidencialismo de coalición.

## INTRODUÇÃO

---

Em grande parte dos estudos sobre as dinâmicas do presidencialismo de coalizão brasileiro e as instituições que regem nosso sistema político, é comum o foco na relação entre elites políticas. Analisar o corpo legislativo, as composições ministeriais e as dinâmicas das coalizões de governo é agenda certa para os que tomam estabilidade política e governabilidade como requisitos centrais ao funcionamento da máquina pública.

Essas, de fato, são perspectivas relevantes para investigações sobre o bom funcionamento dos governos, mas estão restritas ao topo da pirâmide organizacional dos gabinetes, lançando um olhar apenas sobre os tomadores de decisão em nível estratégico e suas capacidades de coordenar interesses e diretrizes para políticas públicas. Entretanto, qual é a capacidade do sistema político brasileiro desdobrar taticamente essas estratégias políticas e garantir sua correta execução de acordo com as orientações das elites? Existem mecanismos que garantem o controle do chefe do Poder Executivo sobre a atuação da burocracia na execução dos projetos de governo?

Nesse sentido, o controle da burocracia apresenta-se como uma dimensão importante tanto sob a ótica de formação do Estado como sob a perspectiva de qualidade da democracia. Em relação ao primeiro enquadramento, tem-se o impacto dos agentes burocráticos no resultado das políticas públicas e no controle do Estado de forma objetiva. Quanto à democracia, podemos entender a burocracia como mais um agente na corrente de delegação da representação democrática, que deve ser mantido *accountable* diante dos interesses públicos. Outras preocupações concernentes ao controle da burocracia em um nível de análise mais operacional se encontram tanto no aspecto de restringir abusos políticos-administrativos quanto na garantia da eficiência gerencial em um cenário de recursos escassos (SPECK, 2000).

No sistema político brasileiro, uma série de arranjos institucionais impacta a capacidade de controle sobre a burocracia. Tanto prerrogativas constitucionais do Executivo quanto a estrutura e a dinâmica da competição política condicionam os mecanismos de controle e a forma como esse controle sobre a burocracia é exercido.

Tomando a dimensão do controle como ponto essencial para o desenvolvimento do Estado e a qualidade da democracia, o objetivo deste artigo é discutir quais aspectos institucionais do presidencialismo brasileiro influenciam, positiva ou negativamente, o controle da burocracia. Nesse sentido, busca-se discutir, especificamente, quais características do sistema político brasileiro favorecem ou dificultam o controle do Presidente da República sobre o primeiro escalão do governo. Ademais, pretende-se compreender por que, a despeito da supremacia do Executivo no sistema político brasileiro, persistem as dificuldades de controle e quais são as estratégias possíveis para superá-las. Para tanto, o texto apresenta uma síntese da literatura sobre o tema, buscando articular as principais discussões sobre *accountability* e estratégias de controle burocrático no Brasil.

Para enfrentar as questões propostas, inicialmente se apresenta uma discussão teórica em perspectiva comparada sobre *accountability*, controle burocrático e as estratégias comumente debatidas nas investigações sobre o tema. Em seguida, considerando as expectativas da literatura em relação ao controle da burocracia em sistemas presidencialistas, parte-se para a análise institucional do sistema político brasileiro, buscando compreender de onde surgem os principais entraves ao controle.

São discutidos atributos institucionais valiosos para compreender os problemas de coordenação no caso brasileiro, tais como a supremacia político-administrativa do Presidente da República no presidencialismo brasileiro, o multipartidarismo de nosso sistema e a natureza federativa das relações políticas, posto que condicionam a quantidade de atores envolvidos na distribuição de poder (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999; OLIVIERI, 2011).

Por fim, após a revisão e discussão das dinâmicas do sistema político brasileiro, são exemplificadas algumas estratégias adotadas pelo Presidente da República no controle político sobre o primeiro escalão para superar os obstáculos impostos pelo arranjo institucional em vigor no país.

## O CONTROLE BUROCRÁTICO EM PERSPECTIVA COMPARADA

---

A compreensão da importância do monitoramento do Gabinete requer, primeiramente, que recuemos um pouco nossa análise para o entendimento de debates anteriores às perguntas aqui apresentadas, bem como a compreensão de aspectos estruturais do nosso sistema político no que tange ao controle burocrático. Nesse sentido, para a discussão do caso brasileiro, faz-se mister o aprofundamento do debate sobre *accountability* e quais expectativas a literatura comparada apresenta acerca de sistemas presidencialistas.

O avanço de instituições democráticas ao longo dos anos e em múltiplas nações fez emergir debates sobre a capacidade dos governos atuarem de forma responsável aos eleitores e garantir o interesse público em detrimento do particular. Dessa forma, da percepção de uma responsabilidade objetiva dos representantes em direção aos representados, surgem as discussões sobre *accountability*. Essas discussões são amplas e englobam desde a criação de instituições formais de controle até o fomento de uma cultura cívica de participação e transparência (CAMPOS, 1990, p. 33).

Abrucio e Loureiro (2004) identificam três formas principais de *accountability* nos regimes democráticos contemporâneos, quais sejam: o processo eleitoral, o controle institucional durante os mandatos e a criação de regras estatais intertemporais. A primeira forma diz respeito à lisura das instituições eleitorais, bem como à garantia de direitos políticos e ao acesso à informação. A segunda trata tanto de mecanismos de controle externo entre os poderes quanto de controle interno em atividades administrativas e procedimentais. Por fim, a terceira diz respeito a aspectos de limitação do poder da Administração Pública e garantias de direitos individuais e coletivos diante do Estado (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, p. 7)<sup>1</sup>.

O foco deste artigo recai sobre a segunda forma, o controle institucional durante os mandatos, especificamente em aspectos de controle interno, ou seja, controle do Executivo pelo próprio Executivo. Nesse sentido, aqui cabe restringir quais relações de controle pretende-se analisar.

Para tanto, primeiramente, vale pensar o sistema político como uma grande cadeia de delegação entre agentes e principais, na qual os eleitores – compreendidos como principais – delegam a tomada de decisão para os representantes eleitos – agentes. Esses representantes eleitos delegam decisões a agentes hierarquicamente inferiores imediatos na burocracia, e assim sucessivamente (HUBER, 2000).

No caso brasileiro, tem-se, portanto, a delegação da gestão da Administração Pública partindo dos cidadãos para o Presidente da República, deste para o primeiro escalão de seu Gabinete e desses para o médio e baixo funcionalismo público. A *accountability* atua nessa cadeia de delegação, de forma a garantir que aqueles que trabalham na ponta do baixo funcionalismo público estejam atuando de acordo com as diretrizes do Presidente, representante eleito pelos cidadãos para a defesa legítima de seus interesses. O objetivo deste estudo não é analisar a cadeia de delegação no Executivo em sua totalidade, sendo assim estabelecido nosso segundo filtro apenas para a delegação do Presidente ao primeiro escalão da burocracia.

Entretanto, por que é relevante estudar essa dimensão do controle? Em um sistema de estruturas complexas e de grande magnitude como o Brasil, é razoável pensar que existe uma série de riscos na execução do interesse público devido a essa larga cadeia de delegação. A possibilidade da burocracia atuar discricionariamente de forma contrária às diretrizes do governo ou de ser capturada por grupos políticos são ameaças caras ao funcionamento das instituições democráticas (OLIVIERI, 2011). Ainda há outros riscos, como omissão de informações, sabotagem ou entraves gerados por ativismo burocrático. E, para todos esses problemas, a solução comum seria o controle político da burocracia.

Vale salientar que o controle burocrático não é consenso na literatura sobre o tema. É comum o controle vigorar como dilema entre *accountability* e eficiência administrativa e abrir espaço para argumentações tecnocráticas de que a esfera política e a esfera burocrática deveriam configurar ambientes distintos. Nessa ordem de ideias, sugere-se que a burocracia atue de forma autônoma, insulando-se dos atores políticos visando à eficiência e defesa neutra do interesse público (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, p. 3). A falácia da “burocracia neutra”, no entanto, vem sendo superada por trabalhos que apontam que, nas democracias modernas, a condução da administração pública combina tanto a “politização da burocracia” quanto a “burocratização da política” (ABERBACH, MEZGER e ROCKMAN, 1991; ABERBACH, PUTNAM e ROCKMAN, 1981).

Dito isso, cabe-nos analisar a capacidade do sistema político brasileiro de processar os riscos de delegação apresentados anteriormente e garantir *accountability*. Quais características do nosso sistema favorecem ou dificultam o bom funcionamento das instituições democráticas em relação a esses aspectos?

Primeiramente, é relevante situar o caso brasileiro nos debates de política comparada a respeito das vantagens e desvantagens de um sistema presidencialista na promoção de *accountability*. Em relação a isso, a literatura frequentemente discute as diferenças entre sistemas parlamentaristas e presidencialistas. Comumente, estes últimos apresentam vantagens em relação a mecanismos de controle *ex post* (STRØM, 2000)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Em trabalho de grande expressão nos estudos de *accountability*, Guilhermo O’Donnell (1998) apresenta duas formas de *accountability*: vertical e horizontal. A primeira dá-se de forma ascendente entre cidadãos e mandatários, essencialmente via processos eleitorais e consultas públicas. A horizontal, por sua vez, refere-se aos controles mútuos – *checks and balances* – entre poderes. A classificação de O’Donnell (1998) não é incompatível com a apresentada por Abrucio e Loureiro (2004), porém, optou-se pela segunda, por apresentar nuances que situam melhor as análises propostas neste artigo.

<sup>2</sup> Um dos principais problemas observados pela literatura na análise de cadeias de delegação são os riscos de perda de agência, ou seja, quando os objetivos do principal não são cumpridos – total ou parcialmente – pelos agentes. Para minimizar esses riscos há uma série de mecanismos de controle *ex ante* e

Ademais, sistemas parlamentaristas sofreriam com o problema de *accountability* dividida, já que se trata de um sistema em que há fusão entre Legislativo e Executivo, gerando interdependência e unificação dos poderes (STRØM, 2000). Com isso, a identificação clara de quem é o principal fica comprometida, podendo gerar desencontro de informações e conflitos de autoridade.

Nesse sentido, a separação de poderes e separação de propósitos inerentes ao presidencialismo seria ponto positivo no que se refere a mecanismos de *accountability* (MAINWARING e SHUGART, 1997). Isso porque em um sistema presidencialista haveria, devido à maior separação dos poderes, maior clareza quanto à identificação do principal e quanto à distribuição de atribuições, o que permitiria maior discernimento em relação a quem se manter *accountable* e por quê. No caso brasileiro, no entanto, há nuances em relação a isso que serão problematizadas adiante.

Em literatura recente, principalmente a relacionada ao presidencialismo norte-americano, muito se tem falado sobre o aumento do controle da burocracia pelos presidentes. Isso pode em parte ser explicado pelas mudanças no sistema político em termos de *accountability*. Os presidentes são responsabilizados pela opinião pública por todo um governo e são avaliados separadamente do Legislativo, ao contrário do que ocorre em sistemas parlamentaristas, e isso é um incentivo para que eles tenham outras formas de controle e resposta aos eleitores (LEWIS, 2011).

O aumento da importância da dimensão do controle sobre a burocracia pode ser observado pelo fortalecimento de órgãos próprios para organização de equipe, como o Presidential Personnel Office (PPO), nos EUA. Na América Latina, podemos apontar, com função similar, o Office of the Presidency, no México, o Ministério da Casa Civil, no Brasil, a Secretaría General de la Presidencia, na Colômbia, e a Secretaría General de la Presidencia, no Equador (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010).

O controle da burocracia não é prerrogativa plena do Chefe do Executivo em sistemas presidencialistas, inclusive há previsões de mecanismos de controle pelo Legislativo que variam de país para país. Nos EUA, por exemplo, grande parte do controle das agências é exercida pelo Congresso, o que explica, de certa forma, o viés da produção literária ao priorizar os atores legislativos no controle da burocracia. Lá, há grande responsividade das agências às Comissões do Congresso, seja via mecanismos formais ou informais (FERRARO, 2006; WOOD e WATERMAN, 1991).

Essa não é a mesma dinâmica de controle observada no presidencialismo brasileiro. Aqui, as Comissões do Congresso são fracas na elaboração e controle das políticas públicas e o corpo legislativo constitucionalmente não tem por competência típica uma grande interface com a Administração Pública. Essas competências são prerrogativas do Executivo, especificamente do Presidente da República, havendo uma concentração dos mecanismos de controle nesse agente, que será discutida nas seções seguintes.

## DESENHO INSTITUCIONAL E DINÂMICAS DE CONTROLE

Na seção anterior, discutimos as vantagens de um sistema presidencialista na promoção de *accountability* e a tendência internacional que se tem observado de aumento do controle burocrático por parte do Chefe do Executivo. Especificamente no que diz respeito ao sistema político brasileiro, ainda há mais incentivos para essa centralidade no controle.

Em relação a isso, Olivieri (2011) apresenta quatro mecanismos de controle político sobre a burocracia no Brasil que são centrados no Executivo, quais sejam: orçamento, legislação, nomeações e monitoramento. Utilizamos, aqui, esses quatro aspectos para discutir a supremacia institucional da Presidência da República no controle burocrático, sendo que as duas últimas serão tratadas em seções específicas adiante.

Em relação à gestão do orçamento, apesar da autonomia política e administrativa dos demais entes federativos, as transferências de verba da União são de fundamental importância. Nessa relação, o Executivo sai duplamente fortalecido pelas instituições, posto que há a prerrogativa constitucional de elaboração e execução orçamentária ao mesmo tempo que há pouca influência do Congresso Nacional nesse controle. Sendo o orçamento autorizativo, há reforço da capacidade de controle do Presidente sobre a burocracia, em detrimento de outros órgãos.

mechanismos *ex post* disponíveis. Os mecanismos *ex ante* constituem estratégias de seleção e triagem de agentes, bem como em melhorias de desenho de contrato – indicando com clareza os interesses do principal e determinações em comum acordo para o desempenho das funções requeridas. Os mecanismos *ex post*, por sua vez, resumem-se na melhoria do compartilhamento de informações por meio de monitoramento e em checagens constantes por meio da inserção de atores de vetos responsáveis por revisar as ações dos agentes (STRØM, 2000).

Adicionalmente, há o mecanismo de controle pela legislação, que diz respeito ao poder de agenda e poder de decreto do Presidente. Devido à competência privativa de legislar sobre assuntos da Administração Pública, bem como a capacidade de editar medidas provisórias, o Presidente se apresenta como principal ator na indicação de diretrizes para a burocracia. Certamente, a estrutura de coalizão não permite que essa atuação seja sem esforços, exigindo constantes negociações da presidência com a base de apoio, o que será retomado nas seções seguintes.

O monitoramento da execução de políticas é compartilhado com o Congresso (por meio de Comissões Parlamentares de Inquérito, do Tribunal de Contas da União, entre outros), porém, a capacidade de controle do Presidente aumenta quando se observa a implementação de políticas federais em nível estadual e municipal. Isso porque há nomeações nos outros níveis federativos respondendo ao Executivo federal, bem como prefeitos que se tornam responsáveis pela condução dessas políticas patrocinadas por transferências voluntárias para aqueles entes (OLIVIERI, 2011). Além disso, os mecanismos de controle dos quais dispõe o Congresso nem sempre são plenamente eficientes, como o próprio TCU, por exemplo, que tem problemas para coordenar e executar plenamente algumas tarefas que lhe são atribuídas (SPECK, 2000).

Ora, se sistemas presidencialistas, em geral, apresentam vantagens na garantia de *accountability* e o sistema político brasileiro apresenta características que reforçam o controle da burocracia pela presidência, por que o Brasil ainda enfrenta problemas de delegação e má execução de políticas?

A primeira instituição a ser analisada na resposta a essa pergunta é a própria natureza do sistema presidencialista brasileiro. Diferentemente do que se observa no caso dos EUA, por exemplo, o Brasil apresenta um modelo híbrido de sistema de governo, uma espécie de presidencialismo parlamentarizado (COX e MORGESTERN, 2001). No caso brasileiro, não há rígida separação entre Executivo e Legislativo, permitindo a circulação entre agentes públicos e, consequentemente, mescla de atribuições. É comum, por exemplo, que Ministros liderem pautas dentro do Legislativo e que parlamentares engajem-se em intermediação de demandas do Executivo local junto aos Ministérios, promovendo a inversão de suas atribuições típicas. Isso dificulta a identificação clara de quem é o principal na cadeia de delegação, além de aumentar o número de atores no processo decisório.

De maneira adjunta, há o agravante do multipartidarismo, fator crítico ao presidencialismo de coalizão brasileiro. Thies (2001) ressalta que os riscos da delegação aumentam na medida em que aumenta a complexidade do sistema. Um governo multipartidário, portanto, enfrentaria mais dificuldades do que um majoritário de um único partido, independentemente de ser um sistema presidencialista ou parlamentarista, seja pela divergência de preferências, dificuldade de sanção ou dificuldade para desfazer por vias legislativas as decisões da burocracia (THIES, 2001).

Apesar de superadas as críticas iniciais ao presidencialismo de coalizão em relação à capacidade do sistema de evitar uma ruptura democrática, não há dúvida de que os custos para a gestão da coalizão são cada vez mais altos (ALVES e PAIVA, 2017).

Pode-se argumentar que a presença de múltiplos partidos com representação política no Congresso Nacional seria benéfico ao regime democrático na medida em que se garante o pluralismo de ideias e amplia-se o número de atores engajados em controle interno e externo. No entanto, estudos recentes sugerem que a combinação de presidencialismo com representação proporcional pode gerar outros incentivos e atitudes da classe política, conforme o excerto abaixo:

“Sob representação proporcional, as coalizões são comuns e, em muitos países, os partidos não se encaixam em dois blocos estáveis. Em vez disso, um partido atualmente na oposição pode esperar formar uma coalizão com um ou mais partidos da situação no futuro. Se assim for, os políticos da oposição podem querer formar uma coalizão com um partido atualmente no poder. Dessa forma, eles têm pouco incentivo para expor a corrupção de políticos com quem eles precisariam colaborar no futuro (...) Isso poderia produzir uma competição em que os partidos de oposição competem para revelar um escândalo, mas em condições plausíveis, é possível que haja um silenciamento se o custo da descoberta de irregularidades for alto e / ou se o delator for punido sendo excluído de futuras coalizões” (KUNICOVÁ e ROSE-ACKERMAN, 2005, p. 584, tradução nossa).

Nesse sentido, ao antecipar a possibilidade de usufruto dos recursos da coalizão, os partidos tenderiam a cooperar na expectativa de benefícios, o que aumenta os custos de gestão da coalizão, sem observar melhorias no controle interno e

externo. Por parte da Presidência, confrontar essa dinâmica não se apresenta como estratégia viável, já que o sucesso da gestão da coalizão pode garantir-lhe sucesso na arena legislativa<sup>3</sup>.

Como comentado anteriormente, apesar de todas as prerrogativas Presidenciais sobre a burocracia, o chefe do Executivo não está livre de um exaustivo e constante esforço de negociação e gestão da coalizão. Apesar de conflitos intracoalizão não implicarem a dissolução de governo, como ocorre em sistemas parlamentaristas, a manutenção da estabilidade política depende, em grande medida, da capacidade de gestão do Gabinete e repartição de poder (ALVES e PAIVA, 2017; PEREIRA, PRAÇA, BATISTA et al., 2015).

Além disso, outra instituição que complexifica esse cenário é a estrutura federativa do país. O Brasil apresenta não só uma estrutura de três níveis de governo, como se destaca por ser um caso clássico de federalismo robusto, no qual o nível estadual possui extrema relevância na política nacional (LODOLA, 2009; SAMUELS, 2003). Nesse sentido, a relação Executivo-Legislativo também é condicionada pelo federalismo, já que, muitas vezes, os parlamentares são mais responsivos às lideranças estaduais – diretórios partidários ou Governadores – do que às nacionais. Com isso, o agravante da estrutura federativa não diz respeito apenas à concorrência de competências ou dificuldades de coordenação, mas ao aumento na quantidade de atores no processo decisório, já que a repartição de poder deve considerar também clivagens regionais.

Dessa forma, observa-se que, apesar das expectativas positivas iniciais em relação ao controle da burocracia devido à adoção de um regime presidencialista e à centralidade do Executivo no sistema político brasileiro, há uma série de obstáculos impostos pelas dinâmicas de gestão da coalizão de governo.

No sistema brasileiro, não só o Presidente precisa lidar com atores bastante heterogêneos de múltiplos partidos, como ele ainda precisa considerar clivagens faccionais internas aos partidos e às clivagens regionais reforçadas pelo arranjo federativo. Isso porque, devido à permeabilidade do Executivo nos demais entes federativos, seja por questões orçamentárias, de execução de políticas ou mesmo apoio eleitoral, o Presidente precisa dialogar com lideranças políticas em múltiplas arenas.

Dado esse cenário, de que modo o Presidente pode exercer controle sobre um Gabinete tão heterogêneo em um sistema político com dinâmicas tão complexas? Nas seções seguintes, discutimos algumas das principais estratégias presidenciais para superar as adversidades impostas pela configuração do arranjo institucional brasileiro e suas possíveis consequências.

## O CONTROLE DE NOMEAÇÕES

Como apontado anteriormente, além das prerrogativas sobre orçamento e iniciativa de matérias legislativas – ferramentas que funcionam como barganha para a Presidência da República na defesa de seus interesses na condução do governo – também há supremacia do Chefe do Executivo na estruturação da Administração Pública federal. O Presidente possui prerrogativas de nomeação de cargos na Administração Pública e o controle é feito de forma informal e pessoal, uma vez que a maioria dos cargos de livre nomeação não precisam ser ratificados pelo Senado e não sofrem nenhum tolhimento formal pelo legislativo.

Essas escolhas, no entanto, não são livres de constrangimentos (PEREIRA, PRAÇA, BATISTA et al., 2015). Como no sistema político brasileiro o Gabinete é composto por coalizões, o gerenciamento da burocracia é repartido com outros atores, considerando não unicamente aspectos partidários ou técnicos, “mas também federativos e pessoais” (OLIVIERI, 2011, p. 1417), como discutido na seção anterior.

Baseado no caso norte-americano, Lewis (2011) apresenta uma série de possíveis explicações para o aumento do controle do Executivo sobre as nomeações. Dentre elas está o aumento do número de programas de governo, que naturalmente exigiria maiores esforços de controle. Além disso, aumentar as indicações poderia facilitar a atuação das agências de acordo com as preferências do Presidente e da maioria do Congresso em governos majoritários, já que uma quantidade maior de nomeados seria uma garantia maior de que a instituição estaria alinhada às diretrizes propostas. Ademais, fatores ideológicos ou mesmo oportunidades de patronagem que beneficiam congressistas e partidos seriam explicações para o aumento observado nas nomeações.

<sup>3</sup> Em estudo sobre o grau de coalescência de gabinetes ministeriais, Amorim Neto (2000) verifica que, quanto mais proporcional a divisão de postos no Gabinete em relação à representação do partido no Congresso, mais bem-sucedido é o Presidente da República no que tange o apoio às suas propostas legislativas.

Em alguma medida, essa análise pode caber ao caso brasileiro. Olivieri (2011) aponta, por exemplo, que as reformas administrativas e inovações tecnológicas não reduziram o tamanho da burocracia, mas, pelo contrário, aumentaram as atribuições do Estado e a necessidade de manutenção de grandes quadros profissionais trabalhando para o governo. Essa expansão da burocracia, somada à maior estabilidade econômica do país, tem impacto nas estratégias de patronagem, uma vez que amplia os recursos disponíveis para barganha política para consolidação de uma base de apoio. Tais recursos não estavam disponíveis para formação de gabinete na época da crise do Estado desenvolvimentista (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999), o que indica uma mudança de estratégia na composição do gabinete.

Nesse sentido, o aumento de nomeações no caso brasileiro pode não ter vindo, necessariamente, atrelado a um projeto de gestão que buscara garantir maior alinhamento com as diretrizes presidenciais ou maior integração na execução de políticas. Quando realizadas a título de patronagem e sob influência de múltiplos atores heterogêneos, o que poderia funcionar como mecanismo de controle, acaba sendo mais um entrave na gestão de políticas públicas.

Sobre isso, ainda no seu estudo sobre nomeações em agências norte-americanas, Lewis (2011) aponta impactos positivos e negativos que as nomeações podem ter na performance dos órgãos. Em relação aos aspectos positivos, há benefícios em livres nomeações relacionados à liberdade para indicar profissionais que tenham habilidades gerenciais específicas para conduzir determinadas atividades. Esses profissionais teriam, de certa maneira, uma atitude diferenciada em relação aos servidores de carreira, permitindo-se arriscar mais e, consequentemente, ampliando a capacidade de inovação da área em que foram alocados. Nesse cenário, haveria ganhos em termos de qualidade das políticas implementadas.

Em contraposição, negativamente, haveria a diminuição da transparência e consequente dificuldade de controle sobre os cargos de livre nomeação. Além disso, a politização exacerbada da burocracia pode gerar equipes de baixa performance, pela baixa *expertise* e qualificações técnicas necessárias à ocupação desses cargos. Outra questão relevante, também relacionada à qualidade das entregas dos órgãos, é a rotatividade dos cargos, que prejudica a gestão do conhecimento da pasta e pode gerar resistência dos burocratas de carreira para atuar de acordo com as diretrizes estabelecidas.

A questão da baixa performance, no entanto, não é consenso. No estudo de caso sobre o Ministério da Fazenda brasileiro, Loureiro e Abrucio (1999) observaram que muitos desses cargos de alto escalão são ocupados por um mesmo grupo de profissionais com alto conhecimento sobre a administração e experiência junto à burocracia, os chamados “esplanadeiros”, que seriam de vital importância para a estabilidade do governo. Dessa forma, a avaliação da atuação desses atores poderia ser desagregada em mais de uma dimensão, não unicamente a de resultados finalísticos de cada órgão, mas no esforço de gestão dos vínculos interministeriais e também no monitoramento da Presidência sobre os próprios Ministros para manutenção da estabilidade da coalizão, discutido na seção seguinte.

Cabe ressaltar, inclusive, que nem sempre um nomeado exercerá impacto nos resultados das políticas e está condicionado a outros aspectos como a quantidade de nomeados, a abertura dos órgãos ou agências para influência externa, a assimetria de informação entre nomeado e servidor, bem como o grau em que o Presidente controla essas nomeações (LEWIS, 2011).

Sobre o caso brasileiro, Santos (2009) observa que não necessariamente a nomeação política de cargos refletiria práticas clientelistas que diminuiriam a eficiência da Administração, mas que a ausência de critérios para nomeações e de controles formais sobre esses cargos constitui um nível de discricionariedade muito superior ao de outras democracias (SANTOS, 2009).

Nesse sentido, a formalização de critérios e a instituição de mecanismos de avaliação e controle transparentes é aspecto fundamental para uma eficiente gestão de políticas públicas, principalmente considerando o cenário de burocratização da política e politização da burocracia, no qual ambos atores políticos e burocráticos atuam cada vez mais como *policymakers* (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999).

Muito se pode especular sobre a correlação entre performance da Administração e quantidade de cargos de livre nomeação, porém, a estruturação de mecanismos de controle formais que garantam transparência e eficiência, servindo de suporte para prestação de contas e para a tomada de decisão dos líderes políticos, permanece um campo aberto.

Ademais, além de não garantir o desempenho, o processo de nomeações não é feito direta e exclusivamente pelo Presidente da República. Quanto mais alto for o cargo e mais central ao governo for a pasta em questão, maiores os filtros por meio das lideranças partidárias (LOPEZ e PRAÇA, 2015). E, considerando a complexidade da coalizão, maiores serão os esforços para exercer o controle de acordo com a vontade do Presidente. Tendo isso em consideração, assinalamos a seguir algumas das principais estratégias relacionadas à nomeação na gestão do Gabinete.

## GESTÃO DO GABINETE E ESTRATÉGIAS DE MONITORAMENTO

A combinação particular de atributos do nosso sistema político pode acarretar grandes dificuldades de distribuição de poder, posto que o controle precisará ser repartido entre atores disíspares em um cenário multinível. Portanto, impacta a gestão da coalizão de governo e, consequentemente, a estabilidade do gabinete presidencial.

Apesar dos achados de Huber (2000) indicarem a indiferença do impacto da instabilidade do gabinete nos resultados finais das políticas em sistemas parlamentaristas, Martínez-Gallardo (2010) aponta em estudo sobre o presidencialismo na América Latina que a estabilidade do gabinete pode, sim, impactar a performance do executivo na implementação de políticas, seja pela capacidade de coordenação interministerial ou possibilidade de transações a longo prazo.

Desconsiderando os aspectos preliminares dos estudos de estabilidade relacionada aos resultados das políticas, pode-se dizer, ao menos, que certamente há impacto nos esforços de coordenação, *accountability* e construção de *expertise* (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010). Segundo a autora, a estabilidade no gabinete é importante para que os Ministros consolidem sua credibilidade e autoridade diante da burocracia, estabelecendo relações de controle e *accountability*. A criação de *expertise* também é central, uma vez que a continuidade no mandato permite que o ministro construa esse *background*, reforçando, consequentemente, os aspectos anteriores de credibilidade e autoridade, ampliando ainda mais sua capacidade de controle sobre o aparato burocrático.

Para Martínez-Gallardo (2010), outros aspectos além da quantidade de atores envolvidos impactam a estabilidade do gabinete. Dentre eles estão a distância ideológica entre os partidos, se o governo é majoritário ou não e se a própria composição do gabinete é de Ministros partidários ou não partidários, sendo que gabinetes com mais Ministros partidários tendem a ser mais estáveis. Além disso, uma quantidade excessiva de pastas ministeriais poderia impactar negativamente a estabilidade devido à dificuldade de cooperação e a sobreposição de competências.

Tomando por base as teorias de delegação agente-principal, teríamos uma cadeia de distribuição de competências do Presidente para Ministros, dos Ministros para demais chefes do Executivo, e assim sucessivamente. Martínez-Gallardo (2010) observa que, em geral, na América Latina, os Ministros exercem diversas funções não relacionadas exclusivamente ao controle da burocracia. É comum vê-los em processos de articulação junto ao Congresso Nacional e na construção de legislações, além do desenho e implementação de políticas públicas, como discutido anteriormente.

Nem todos os Ministros, porém, exercerão papel central no governo e, da mesma forma, nem todos os mecanismos de controle estarão disponíveis a todos eles. Huber (2000) destaca algumas estratégias de controle que podem ser empreendidas pelos Ministros, tais quais: controle *ex ante* (diretrizes ministeriais, portarias, entre outros), controle *ex post* (monitoramento de rotina e controle judicial), condicionantes orçamentários (funcionando como mecanismo *ex ante* e *ex post*) e, também, a possibilidade de politização/partidarização da burocracia.

Huber (2000) define a politização como a permissão para que servidores se filiem a partidos políticos, o que pode gerar problemas de coordenação dependendo do posicionamento ideológico em relação ao governo. No entanto, a politização da burocracia pode ser entendida não apenas como a filiação a um partido, mas como a nomeação política de servidores de fora do quadro de carreira que seriam responsivos às lideranças que os alocaram lá, funcionando como um dos mais importantes canais de controle político sobre a burocracia (LEWIS, 2011; MOE e CALDWELL, 1994; OLIVIERI, 2011; PRAÇA, FREITAS e HOEPERS, 2011).

Não obstante, nem todos os Ministros têm o poder de fazer todas as nomeações em suas pastas e as estratégias presidenciais variam, dando mais ou menos autonomia a seus Ministros, dependendo tanto de questões partidárias, técnicas ou do próprio nível de importância que o governo dá para os diferentes ministérios (LOUREIRO e ABRUCIO, 1999; MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010).

Além disso, nem todas as nomeações de Ministros são escolhas do Presidente, o que aumenta seus incentivos para aplicar estratégias de monitoramento, como a nomeação de cargos de confiança dentro dos ministérios, subordinados aos Ministros. Como já amplamente discutido, a competência para nomeações do Presidente da República não se limita à indicação de Ministros e tem-se expandido, o que permite com que ele lance mão de suas prerrogativas para nomeação de outros cargos que também auxiliarão no monitoramento do aparato burocrático, promovendo a partidarização ou politização da burocracia em seu favor. Um dos principais cargos apontado na literatura é o de Secretário Executivo (SE) dos ministérios (PEREIRA, PRAÇA, BATISTA et al., 2015; THIES, 2001).

A partidarização do alto escalão é importante estratégia de controle observada não apenas no caso brasileiro, em que os Secretários funcionam como fiscais ou *watchdogs* do Presidente. Em estudo sobre as nomeações de Secretários no Brasil, Pereira, Praça, Batista e Lopez (2015) estabelecem uma tipologia dos perfis nos casos observados, composta de três principais categorias: fiscal, compartilhamento político e técnico.

O perfil fiscal pode ser tanto político-partidário como burocrático. O primeiro se refere a situações em que o Ministro não é do partido do Presidente, mas o Secretário, sim, e o segundo ocorre quando nem o Ministro nem o SE são do partido do Presidente, sendo que o SE não faz parte de nenhum partido. Nesse segundo caso, o SE seria um burocrata de confiança do Presidente e não necessariamente alguém filiado a um partido. De qualquer forma, um SE de perfil fiscal pode ser de fundamental importância no controle do primeiro nível de delegação no gabinete, garantindo alinhamento às propostas presidenciais e monitorando a ação de Ministros que podem ser mais distantes ideologicamente do Presidente.

A nomeação de um SE fiscal é também impactada pelo nível de coalescência dos gabinetes. Quanto mais monopolista ou desproporcional a distribuição de ministérios entre os partidos governistas, menores são os esforços para controle de ministérios dos outros partidos. Isso pode ser explicado porque, uma vez já distribuído desproporcionalmente em favor do partido do Presidente, as pastas restantes do Gabinete ou são menos relevantes (uma vez que as centrais já foram ocupadas pelo partido) – nesse caso não haveria sentido de controle –, ou o Presidente não quer desgaste com parceiros já sub-recompensados na coalizão (PEREIRA, PRAÇA, BATISTA et al., 2015).

O compartilhamento político ocorre quando Ministro e SE são do mesmo partido ou ambos do partido do Presidente. Quando SE e Ministro são do mesmo partido, o risco da burocracia atuar de maneira divergente das diretrizes ministeriais são bem menores (PEREIRA, PRAÇA, BATISTA et al., 2015). Aqui se observa uma possível vantagem da partidarização para o controle da burocracia em termos de qualidade de políticas produzidas.

Por fim, o perfil técnico tanto pode caracterizar-se por assistente burocrático ou compartilhamento burocrático. No primeiro, o Ministro é do partido do Presidente e o SE não tem partido, lidando essencialmente com aspectos orçamentários e questões burocráticas da pasta. No último, tanto Ministro quanto SE não são filiados a partidos.

O que se observa é que o alto escalão não é ocupado normalmente por servidores de carreira, mas sim por livres nomeações. Isso poderia gerar fragilidade burocrática pela instabilidade de diretrizes e constante rotatividade, mas esse cenário de vulnerabilidade não é confirmado pelos achados de Loureiro e Abrucio (1999) sobre o Ministério da Fazenda, mostrando que, pelo menos em matérias prioritárias, há certo insulamento da burocracia em relação a mudanças do contexto político.

Em primeira vista, em relação à nomeação de Secretários Executivos, é possível apontar vantagens do controle nos primeiros níveis de delegação e a possibilidade de centralização de temáticas mais caras ao governo nas mãos do Presidente, promovendo maior alinhamento de políticas. No entanto, o controle excessivo por meio da nomeação de SE que atuariam como fiscais pode ser um problema, na medida em que limita a autonomia dos Ministros, podendo impactar a qualidade das políticas públicas produzidas e gerando tensões na gestão da coalizão.

## CONCLUSÕES

---

O controle político sobre a burocracia tem sido pauta recorrente nas democracias contemporâneas. O controle como instrumento de promoção de *accountability* tem-se apresentado como grande preocupação aos estudiosos das instituições democráticas. Considerando sua importância ao amadurecimento democrático, investigar quais entraves se impõem ao controle burocrático e como contorná-los é agenda de extrema relevância nos estudos da ciência política e da administração pública.

Na análise do sistema político brasileiro observamos que, apesar da existência de características institucionais que teoricamente favoreceriam o controle político da burocracia – como o regime presidencialista, a centralidade do Executivo e baixo controle externo exercido pelo Legislativo – o país ainda enfrenta grandes desafios no que diz respeito à promoção de *accountability*.

Isso se deve ao fato do Brasil congregar uma série de características que dificultam a coordenação e monitoramento das atividades do Estado. Dentre elas, destacamos a natureza híbrida do presidencialismo brasileiro, bem como as dinâmicas de gestão de coalizão exigidas por um sistema multipartidário e de federalismo robusto. Esse cenário complexo aumenta o

número de atores no processo decisório, compartilhando as responsabilidades de controle, dificultando a identificação de um principal na cadeia de delegação de poder e onerando os processos de monitoramento.

Para garantir o funcionamento desse arranjo, as estratégias presidenciais variam, buscando equilibrar o dilema de governabilidade proveniente da distribuição do poder e, também, do insulamento burocrático necessário às áreas mais centrais ao governo. Esse insulamento de áreas prioritárias é o que permite ao partido do Presidente tocar suas principais propostas. Essas estratégias variam desde as competências delegadas aos seus Ministros até nomeações diretas de cargos de monitoramento – principalmente de Secretários Executivos –, promovendo a politização da burocracia.

Não é consenso o impacto dessas estratégias de controle na performance da Administração Pública, mas a alta discricionariedade e os reduzidos controles formais sobre esses artifícios tornam nebulosa a dimensão de controle da burocracia brasileira e seus respectivos *outputs*.

Considerando o discutido, parece uma agenda de pesquisa promissora investigar a relação entre as estratégias de controle do Executivo e os resultados de políticas provenientes de cada órgão em análise. Nesse sentido, deve-se considerar não apenas a quantidade das nomeações, mas a origem dos nomeados e suas possíveis vinculações com lideranças políticas nacionais ou regionais. Além disso, investigar a natureza dos órgãos e quais políticas estão mais sujeitas à captura política seria de grande valia aos estudiosos e gestores de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- ABERBACH, J. D.; MEZGER, D. B.; ROCKMAN, B. A. Bureaucrats and politicians: a report on the Administrative Elites Project. *Australian Journal of Public Administration*, v. 50, n. 2, p. 203-217, 1991.
- ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A. **Bureaucrats and politicians in Western democracies**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Ed.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004. p. 75-102
- ALVES, V.; PAIVA, D. Presidencialismo de coalizão no Brasil: mapeamento do debate e apontamentos para uma nova agenda de pesquisa. *Revista de Estudios Brasileños*, v. 4, n. 6, p. 50-63, 2017.
- AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzí-la para português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.
- COX, G. W.; MORGENSTERN, S. Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. *Comparative Politics*, v. 33, n. 2, p. 171-189, 2001.
- FERRARO, A. Control parlamentario sobre la implementacion de politicas publicas. El (escaso) aporte del congreso a la eficiencia administrativa en america latina. *Revista Chilena de Administración Pública*, v. 3, n. 8, p. 1-46, 2006.
- HUBER, J. D. Delegation to civil servants in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, v. 37, n. 3, p. 397-413, 2000.
- KUNICOVÁ, J.; ROSE-ACKERMAN, S. Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption. *British Journal of Political Science*, v. 35, p. 573-606, 2005.
- LEWIS, D. E. Presidential appointments and personnel. *Annual Review of Political Science*, v. 14, n. 1, p. 47-66, 2011.
- LODOLA, G. Ambições políticas e percursos de carreira em federações “robustas”: legisladores subnacionais na Argentina e no Brasil. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. R. (Ed.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009. p. 55-76.
- LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: LOPEZ, F. (Ed.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015. p. 107-138.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.
- MAINWARING, S.; SHUGART, M. Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal. *Comparative Politics*, v. 29, n. 4, p. 168-193, 1997.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Inside the cabinet: the influence of ministers in the policymaking process. In: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. (Ed.). **How democracy works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking**. [s.l.]: Inter-American Development Bank, 2010. p. 119-146.
- MOE, T. M.; CALDWELL, M. The institutional foundations of democratic government: a comparison of presidential and parliamentary systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 150, n. 1, p. 171-195, 1994.
- O'DONNELL, G. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 51, p. 37-61, 1998.
- OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, 2011.
- PEREIRA, C. et al. A nomeação de secretários-executivos e o risco de expropriação de políticas públicas no presidencialismo brasileiro. In: LOPEZ, F. (Ed.). **Cargos de confiança, política e burocracia no Brasil**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015. p. 139-165.
- PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 2, p. 141-172, 2011.
- SAMUELS, D. **Ambition, federalism and legislative politics in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SANTOS, L. A. Burocracia profissional e a livre nomeação de cargos de confiança no Brasil e nos EUA. *Revista do Serviço Público*, v. 60, n. 1, p. 5-28, 2009.
- SPECK, B. W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- STRØM, K. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, v. 37, p. 261-289, 2000.
- THIES, M. F. Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments. *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 3, p. 580-598, 2001.
- WOOD, B. D.; WATERMAN, R. W. The dynamics of political control of the bureaucracy. *The American Political Science Review*, v. 85, n. 3, p. 801-828, 1991.

Iana Alves de Lima

Mestra em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB), Brasília – DF, Brasil. E-mail: delima.iana@gmail.com