



Dados - Revista de Ciências Sociais

ISSN: 0011-5258

dados@iesp.uerj.br

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Brasil

Vieira, Marcelo

Composição do Gabinete e a Criação de Burocracias Públicas Centralizadas na Presidência da República no Brasil

Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 60, núm. 1, enero-marzo, 2017, pp. 111-144
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21851643004>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Composição do Gabinete e a Criação de Burocracias Públicas Centralizadas na Presidência da República no Brasil*

Marcelo Vieira

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, ES, Brasil. E-mail:
mmarvieira@gmail.com

INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira de 1988 assegura ao chefe do Executivo a iniciativa legislativa exclusiva em matérias que versam sobre a criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública federal. Essa prerrogativa concede aos presidentes a oportunidade de desenhar o formato dos órgãos de modo a maximizar sua influência sobre eles antes mesmo de recorrerem a outras estratégias de controle político. Ao centralizar a burocracia na estrutura organizacional da Presidência da República, os presidentes reduzem drasticamente a probabilidade de oportunismo por parte dos dirigentes na orientação das políticas do órgão. Os dirigentes de órgãos posicionados na Presidência têm de pagar um preço muito alto para influenciar de modo indesejado o comportamento de servidores públicos, dada a maior magnitude do monitoramento indireto exercido pelos presidentes. Ao mesmo tempo, a magnitude do monitoramento nesses órgãos também será maior sobre os servidores, os quais receberão mais incentivos para

* O autor agradece a Argelina Figueiredo, que orientou a redação deste artigo ainda como capítulo de sua tese de doutorado. Da mesma forma, é grato a Celina Souza, Fabiano Santos, Magna Inácio e Octavio Amorim Neto pelos úteis comentários na defesa de tese. Também agradece a Rogério Arantes e aos demais participantes do GT “Instituições Políticas” do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), bem como aos revisores anônimos de DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, pelas frutíferas contribuições.

DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 60, nº 1, 2017, pp. 111 a 144.

cooperar com os presidentes. Sendo assim, é de se esperar que a probabilidade da criação de burocracias públicas centralizadas na Presidência seja maior em função da composição dos gabinetes ministeriais?

Na literatura sobre política americana, o desenho presidencial de órgãos burocráticos de modo a centralizar na Presidência o controle político da burocracia como mecanismo de controle foi destacado por importantes trabalhos (Moe, 1985; 1989; Moe e Wilson, 1994; Zegart, 1999). Nesse veio, Howell e Lewis (2002) analisaram o fenômeno da centralização de órgãos públicos na Presidência americana por meio de *executive orders* em função de fatores como a incapacidade congressual de legislar e o conflito de preferências entre presidente e congresso em governos divididos. Por outro lado, a centralização presidencial também foi analisada no âmbito da formulação de políticas governamentais. Rudalevige e Lewis (2005) discutem como a politização, enquanto estratégia concorrente de controle, e o governo dividido, que indica a existência de conflitos de preferências entre presidente e congresso, afetam os incentivos presidenciais para centralizar a formulação de políticas públicas na Presidência nos Estados Unidos.

Neste artigo, analiso 172 órgãos criados na administração pública federal brasileira entre 1990 e 2009 a fim de avaliar como o conflito de preferências no interior da coalizão eleva a probabilidade de criação de órgãos públicos centralizados na Presidência da República. O argumento-chave é que o oportunismo ministerial será mais provável quando o conflito de preferências entre partidos da coalizão ou entre presidente e ministros for maior. Com isso, maior será a expectativa presidencial de que servidores públicos venham a tomar decisões e atitudes que impliquem perda da capacidade de agir (*agency*). Ao centralizar os órgãos públicos na Presidência, os chefes do Poder Executivo geram condições mais propícias ao futuro controle político da burocracia.

Tomando o órgão individual como unidade de análise do trabalho, assumo o órgão criado na hierarquia da Presidência como variável dependente binária. A fim de avaliar os efeitos do grau de conflito de preferências da coalizão sobre a probabilidade de centralização presidencial, serão estimados quatro modelos de regressão logística binária. (1) A dispersão ideológica do gabinete; (2) o grau de partidarização da coalizão; (3) a fracionalização partidária do gabinete e (4) o extremismo ideológico do presidente perante o gabinete serão avaliados como indicadores do grau de conflito de preferências da coalizão.

Como controles estatísticos, também serão levados em conta, (5) se o órgão foi criado por Medida Provisória; (6) se pertence à administração pública direta; (7) se foi criado quando houve mudança interpartidária à frente da Presidência ou (8) no primeiro ano de governo e (9) o ano em que a criação do órgão foi proposta pelo chefe do Executivo.

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

A CRIAÇÃO PRESIDENCIAL DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

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

O Desenho Institucional dos Órgãos Públicos Centralizados na Presidência

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

A estrutura organizacional da Presidência da República passou por uma série de mudanças ao longo do tempo (Inácio, 2012). Em 2013, a Presidência da República estava estruturada a partir de cinco conjuntos de órgãos, como pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1
Estrutura Organizacional da Presidência da República
(2013)

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

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

O primeiro é o órgão vinculado, composto pela Comissão de Ética Pública, responsável por criar e revisar as normas que dispõem sobre a conduta ética na administração pública federal. O segundo conjunto

refere-se a dois órgãos consultivos: o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, que auxiliam o presidente da República quanto a temas de segurança nacional. O órgão integrante da Presidência da República é a Controladoria-Geral da União, responsável pelas funções de controle interno e correição no âmbito do Poder Executivo.

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

Já a Vice-Presidência da República é composta pela Chefia de Gabinete, a Ajudância-de-ordens e pelas seguintes assessorias: administrativa, de comunicação social, diplomática, militar, técnica, jurídica e parlamentar. Em 2013, o Poder Executivo federal dispunha de 24 ministérios: Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ciência Tecnologia e Inovação; Cultura; Defesa; Educação; Fazenda; Integração Nacional; Justiça; Pesca e Aquicultura; Previdência Social; Saúde; Cidades; Comunicações; Relações Exteriores; Minas e Energia; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Esporte; Meio Ambiente; Planejamento, Orçamento e Gestão; Trabalho e Emprego; Turismo; Transportes.

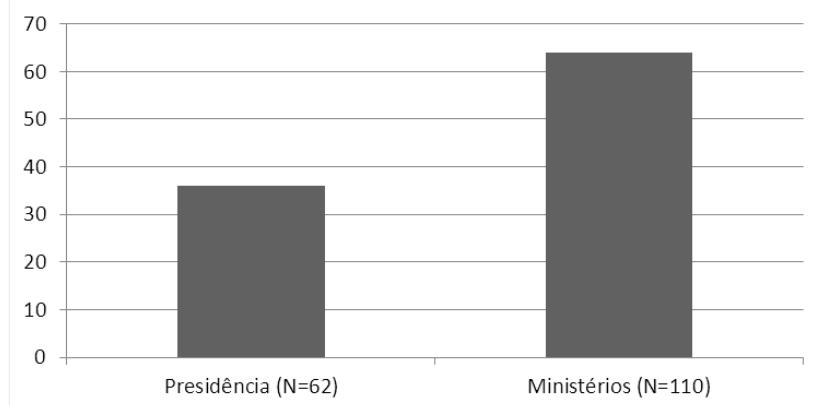
De acordo com o inciso II, parágrafo primeiro do artigo 61 da Constituição de 1988, é da prerrogativa exclusiva do Presidente da República a iniciativa legislativa em matéria de “criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública”¹. Essa prerrogativa atribui aos presidentes o poder para decidir estratégicamente quando posicionar órgãos públicos na Presidência da República ou nos ministérios. Se forem centralizados na Presidência, os órgãos são mais suscetíveis ao controle presidencial, fortalecendo assim a capacidade institucional do Presidente da República.

Explorando a Criação Presidencial de Órgãos Públicos

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

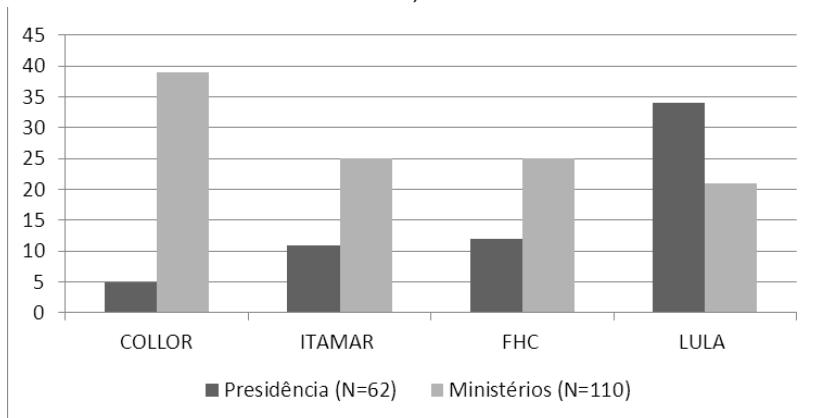
No Gráfico 1 é possível visualizar as porcentagens de órgãos criados na Presidência da República e nos ministérios entre 1990 e 2009, as duas estruturas organizacionais que compõem o Poder Executivo. Nota-se que dos 172 órgãos criados, 36% foram na Presidência da

Gráfico 1
Porcentagem de Órgãos Criados em cada Estrutura Organizacional do Poder Executivo, 1990-2009



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

Gráfico 2
Órgãos Criados na Presidência e nos Ministérios Segundo o Governo, 1990-2009



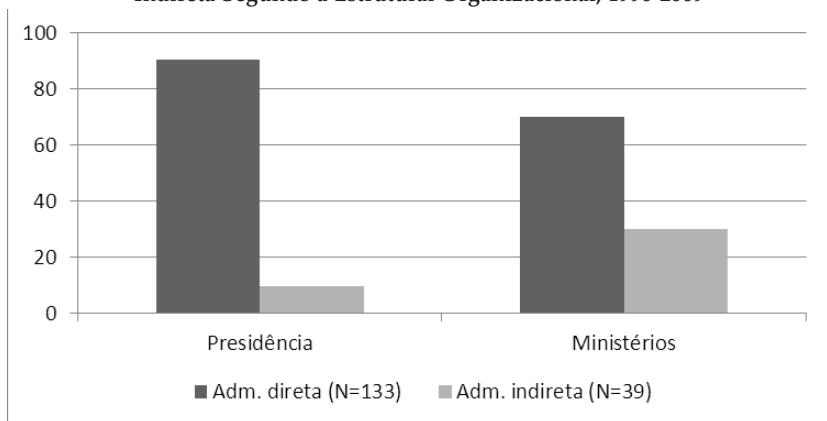
Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

República, ao passo que 64% foram nos ministérios. Era de se esperar que houvesse uma maior concentração de órgãos criados nos ministérios, dado o volume de organizações responsáveis pelas políticas das diferentes jurisdições.

No Gráfico 2, analiso o número de órgãos públicos criados nas duas estruturas organizacionais durante os governos Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. É possível observar que dos 172 órgãos criados entre 1990 e 2009, 44 foram propostos durante o governo Collor, 36 durante o governo Itamar, 37 durante os governos FHC e 55 durante os governos Lula. O gráfico permite observar que o número de órgãos criados ou realocados dos ministérios para a Presidência aumentou entre os governos, com ênfase nas gestões petistas. Se no governo Collor 11,4% dos órgãos foram alocados na Presidência da República, nos governos Itamar e FHC foram 30,5% e 32,4%, respectivamente, e nos governos Lula chegou a 61,8%. Os dados sugerem não apenas maior centralização decisória ao longo dos governos, mas, sobretudo, nos governos Lula.

Já no Gráfico 3, analiso as porcentagens de órgãos criados nas administrações direta e indireta segundo a estrutura organizacional na qual foram alocados. Dos 62 órgãos da Presidência, 90,3% pertencem à administração pública direta, ao passo que, dos 110 órgãos dos ministérios, 70% são da administração direta. Vale notar que, nas duas estruturas organizacionais, houve ênfase na criação de órgãos sem personalidade

Gráfico 3
Porcentagens de Órgãos da Administração Direta e Indireta Segundo a Estrutural Organizacional, 1990-2009

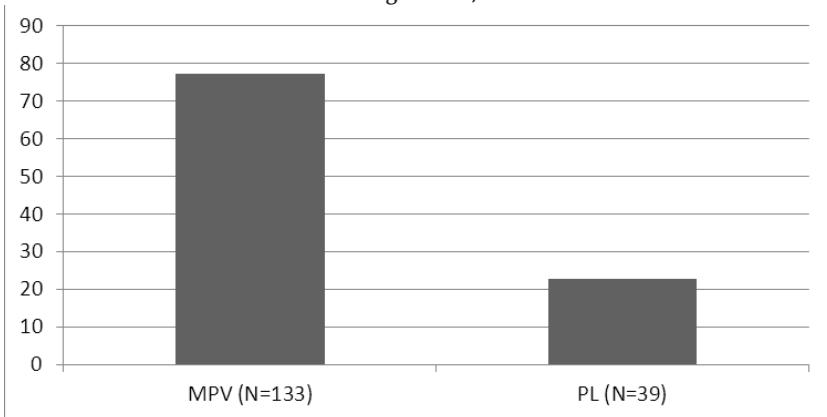


Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap.

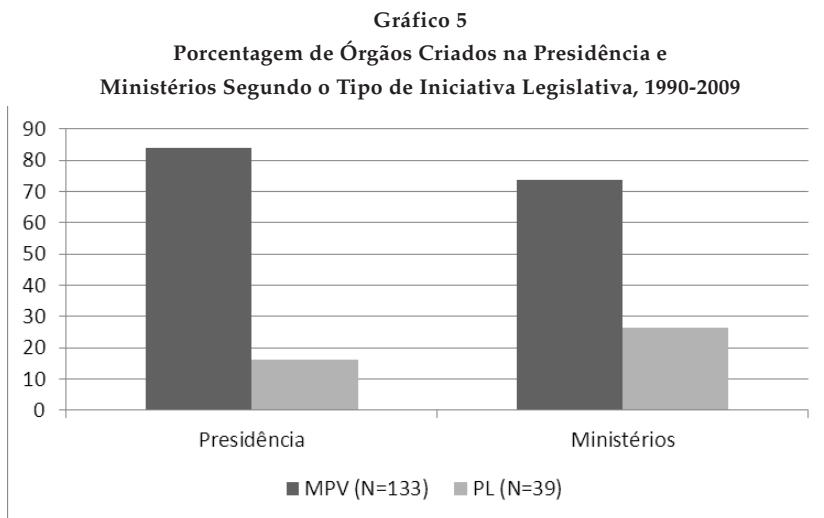
jurídica própria, isto é, sem autonomia administrativa. Por outro lado, fundações, empresas públicas, autarquias, que são órgãos da administração indireta, estão mais presentes nos ministérios (30%).

No Gráfico 4, é possível observar as porcentagens de órgãos criados segundo o tipo de iniciativa que gerou a lei. Foram analisadas 53 leis que criaram os 172 órgãos. Dentre as leis, 26 resultaram de Medidas Provisórias (MPVs), que criaram 133 órgãos públicos, e 27 de Projetos de Lei (PLs) e Projetos de Lei Complementar (PLPs)², que criaram 39 órgãos³.

Gráfico 4
Porcentagem de Órgãos Criados Segundo o Tipo de Iniciativa Legislativa, 1990-2009



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



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

Dos 172 órgãos, 77,3% foram criados por leis originadas de MPVs, ao passo que 22,7% por leis originadas de PLs e PLPs. Nota-se, portanto, uma predominância de MPVs na criação presidencial de órgãos públicos. Vale observar se essa mesma predominância ocorre na criação de órgãos alocados na Presidência da República.

No Gráfico 5, analiso as porcentagens de órgãos criados nas estruturas organizacionais da Presidência da República e dos ministérios, ainda segundo o tipo de iniciativa legislativa. Aqui é possível observar que a criação presidencial de órgãos públicos por MPVs é um padrão tanto para aqueles criados na estrutura da Presidência, quanto na estrutura dos ministérios. Entretanto, há uma ênfase nos órgãos criados por MPVs no âmbito da Presidência (83,9%), comparando com os órgãos criados a partir do mesmo tipo de iniciativa legislativa nos ministérios (73,7%). Portanto, vale questionar se, de fato, chefes de Executivo recorrem às MPVs como principal meio de criação de órgãos públicos centralizados na Presidência da República.

COMO A COMPOSIÇÃO DA COALIZÃO AFETA A CRIAÇÃO DE BUROCRACIAS CENTRALIZADAS NA PRESIDÊNCIA?

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

Teorias da Centralização Política

Como argumentaram Howell e Lewis (2002:1095-1096), a literatura dominante sobre política americana assume que o Congresso criou todos os órgãos administrativos e retém a palavra final sobre que órgãos serão criados, a que funções servem e como são desenhados (Bawn, 1995, 1997; Epstein e O'Halloran, 1994, 1999; Horn, 1995; Macey, 1992; McCubbins, Noll e Weingast, 1987; 1989). No entanto, recentemente, surgiu um interesse renovado na possível influência dos presidentes sobre a burocracia federal. Em particular, estudiosos têm examinado como os presidentes nomeiam e removem funcionários, reorganizam a burocracia e manipulam orçamentos a fim de aumentar seu controle sobre os órgãos (Arnold, 1998; LeLoup, 1980; Nathan, 1983; Snyder e Weingast, 2000; Waterman, 1989; Wood e Waterman, 1994). No entanto, como argumentam os próprios autores, essa linha de pesquisa tem focado exclusivamente sobre os órgãos que já estão em funcionamento. Portanto, a literatura tem ignorado o fato de que anteriormente a qualquer nomeação, proposta orçamentária ou desembolso de fundos, o presidente tem muito a dizer sobre que órgãos serão criados e como serão desenhados (Moe, 1989; Moe e Wilson, 1994; Zegart, 1999).

No Poder Executivo federal dos Estados Unidos, de acordo com Howell e Lewis (2002:1096), boa parte da influência presidencial corre de sua posição de líder partidário, bem como de sua capacidade de vetar legislação. Os presidentes, contudo, dispõem de um trunfo que muitos estudiosos tendem a negligenciar. Quando não podem convencer o Congresso a construir o órgão da administração pública que almejam, os presidentes têm a possibilidade de agir unilateralmente. Desde o fim da Segunda Guerra, metade de todos os órgãos administrativos criados nos Estados Unidos o foram por iniciativa do chefe do Executivo. Usando *executive orders*, *department orders* e *reorganization plans*, os presidentes têm instituído órgãos que nunca teriam sido criados por meio de ação legislativa. Quase sempre, segundo os autores, tais órgãos são desenhados a fim de maximizar o controle presidencial sobre eles.

De acordo com Moe (1985), o principal teórico do controle presidencial sobre a burocracia, os presidentes são atores racionais em busca do desenvolvimento de uma reputação como líder político. Para atingir seu objetivo, podem recorrer a duas estratégias: a politização da burocracia e a centralização do Poder Executivo. Como definiram Rudalevige

e Lewis (2005: 2), a politização remete aos esforços presidenciais para estruturar e dirigir a burocracia de modo a tornar a máquina pública responsável aos anseios do chefe do Executivo. Já a centralização significa concentrar funções do Poder Executivo na estrutura organizacional da Presidência.

Howell e Lewis (2002) desenvolveram uma teoria sobre a criação presidencial de órgãos administrativos centralizados na Presidência americana. Propuseram-se a avaliar se os órgãos iniciados unilateralmente pelo presidente, por intermédio de ações administrativas, permanecem significativamente menos permeáveis ao controle presidencial do que os órgãos propostos pelo Congresso, mediante legislação específica. Assumindo que os presidentes usam de seus poderes unilaterais para exercer influência na burocracia, Howell e Lewis argumentam que quanto menor a força legislativa do partido majoritário, maiores as chances de que órgãos públicos sejam instituídos pela iniciativa presidencial. O argumento de Howell e Lewis é que presidentes sempre fundam órgãos contando com apoio suficiente dentro do Congresso para assegurar seu eventual financiamento, mas não com o retorno requerido para promulgar leis que criariam os órgãos em um primeiro momento. Nesses casos, os presidentes exercem influência sobre a burocracia ao estabelecer órgãos que o Congresso permanece incapaz de criar.

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

Howell e Lewis (*idem*) analisaram todos os órgãos administrativos criados entre 1946 e 1995, excluindo comissões consultivas, órgãos multilaterais, instituições de pesquisa e de educação. Para ser qualificado como novo, cada órgão deveria ter nome e funções distintas de quaisquer órgãos anteriormente criados. A variável independente cen-

tral do trabalho, indicando a fragilidade congressual, é a dispersão de preferências entre os membros do congresso. Uma medida utilizada para mensuração foi a distância entre os medianos das duas casas legislativas. Outra medida da mesma variável foi a distância entre os medianos do partido majoritário em cada casa. Alguns controles utilizados na análise foram: (1) os presidentes individualmente considerados; (2) o partido do presidente; (3) estilos de liderança; (4) períodos de guerra; (5) taxa de desemprego; e (6) o pós-1983, quando cessaram os planos de reorganização.

Já a teoria da centralização de Rudalevige e Lewis (2005) tem como argumento principal que centralização e politização não são, como estabeleceu Moe (1985), estratégias complementares. De acordo com esses autores, existe uma relação inversa entre as duas estratégias. Presidentes somente recorrerão à centralização como alternativa à politização, isto é, as duas estratégias seriam substitutas entre si, conforme sugeriu Nathan (1983). No entanto, a teoria da centralização dos autores, segundo a proposta de Rudalevige (2002), tem como objeto de investigação a iniciativa da formulação de políticas públicas. Assim, para os presidentes, uma centralização maior implicaria assumir os custos de elaborar individualmente as políticas, em detrimento de delegar parcialmente a função formulando-as em coautoria com ministros ou burocratas, ou delegar totalmente, não participando da implementação da política que irá desenvolver. A lógica do dilema remete à economia dos custos de transação: presidentes podem “fazer” ou “comprar” a política, centralizando ou descentralizando o processo decisório.

De acordo com esses autores, o aumento da centralização decisória poderia ser uma estratégia presidencial a ocorrer em função da diminuição da politização. O argumento de Rudalevige e Lewis (2005:8-9) é que não se pode esperar que as duas estratégias sejam complementares, dado que ambas pressupõem custos com os quais os presidentes estariam pouco dispostos a arcar de uma só vez. A centralização, por um lado, pode diminuir as chances de aprovação de uma proposta encaminhada para a apreciação congressual. A politização, por outro lado, implica o custo da nomeação de burocratas leais, porém incapacitados para exercer a função. Portanto, os presidentes devem escolher uma única estratégia.

Outro fator relevante a incidir sobre os incentivos presidenciais à centralização é o governo dividido. O argumento de Rudalevige e Lewis

(2005:11) é que em governos divididos a centralização será maior, ainda que a politização também aumente. O ponto é que em governos divididos a probabilidade de presidentes buscarem o auxílio de burocratas para a formulação de políticas será baixa, posto que o partido majoritário (de oposição) pode exercer influência sobre a burocacia. Em governos divididos, a centralização será mais provável mesmo com altos níveis de politização, pois os presidentes esperam que os burocratas tenham poucos incentivos para cooperar, seja com informação completa, seja com declarações verdadeiras.

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

Controle Político da Burocracia por meio da Criação de Órgãos Públicos no Presidencialismo de Coalizão

Análises sobre a centralização no presidencialismo norte-americano podem auxiliar a explicar o recurso presidencial à criação de órgãos públicos centralizados na Presidência da República no Brasil. Como mostraram Howell e Lewis (2002:1095), além da maior dificuldade congressual de legislar, outro fator a elevar a oportunidade presidencial para centralizar órgãos na Casa Branca é a incidência de governos divididos. Do mesmo modo, no trabalho de Rudalevige e Lewis (2005) o governo dividido aumenta os incentivos presidenciais para centralizar a formulação de políticas públicas na Presidência, a fim de evitar os riscos da influência congressual sobre a burocacia. Isto é, os dois trabalhos mais relevantes na área sugerem que a centralização tende a aumentar devido ao conflito de preferências que pode dificultar o avanço da agenda presidencial, além de outros fatores.

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

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

No presidencialismo de coalizão o primeiro passo da barganha presidencial a fim de avançar sua agenda de políticas não se dirige à oposição legislativa, mas aos próprios partidos da coalizão. Ao montarem seus gabinetes, os presidentes brasileiros lideram coalizações multipartidárias como um padrão de governança (Amorim Neto, 2006; Amorim Neto e Santos, 2001; Santos, 2003; Figueiredo e Limongi, 1999, 2007). Assim como ocorre nos parlamentarismos de coalizão europeus, o gabinete passa a ser formado por partidos com distintas plataformas de políticas que são orientadas por diferentes ideologias. A influência indesejada de ministros sobre a burocracia pública ministerial é um elemento crucial no cálculo dos partidos de gabinetes de coalizão (Huber e Shipan, 2002; Carroll e Cox, 2012; Thies, 2001; Laver e Shepsle, 1994; Martin e Vanberg, 2004).

No presidencialismo de coalizão, a probabilidade de oportunismo ministerial afeta diretamente os incentivos presidenciais ao controle político da burocracia pública por meio de nomeações políticas (Vieira, 2013). Do mesmo modo, é de se esperar que o conflito intracoalizão tenha efeito semelhante quanto à estratégia presidencial de centralização. O argu-

mento encontra apoio nos trabalhos pioneiros de Inácio (2006; 2012), sobre como o tipo de coalizão no presidencialismo brasileiro pode ser associado a padrões distintos de coordenação do governo, com impactos sobre a organização interna do Poder Executivo. Analisando gabinetes multipartidários formados entre 1989 e 2004 no Brasil, num primeiro momento, Inácio (2006) argumenta que a menor atratividade da coalizão ou maior competitividade da oposição eleva os incentivos presidenciais para centralizar a coordenação da execução da agenda de governo. Num segundo momento, Inácio (2012) dá continuidade à pesquisa ao avaliar os efeitos da dinâmica de formação de coalizões sobre o redeseñho da Presidência brasileira. Analisando a proporção de ministros e dirigentes partidários e 121 atos normativos relativos à organização do Poder Executivo entre 1995 e 2010, a autora avalia os graus de politização e centralização no governo federal em função do acirramento dos problemas de coordenação da coalizão de governo.

O propósito deste artigo é discutir como o provável oportunismo ministerial em coalizações heterogêneas gera incentivos para que presidentes criem órgãos centralizados na Presidência a fim de exercer controle político sobre a burocracia pública.

Um Modelo de Delegação

Em trabalho anterior (Vieira, 2013), adotei o modelo de delegação proposto por Lupia e McCubbins (1998). Por meio dele, argumentei que o arcabouço institucional do presidencialismo de coalizão garante competência política ao presidente brasileiro (condição de conhecimento) e assegura que servidores públicos cooperem ao agir e propor alternativas que maximizem sua utilidade (condição de incentivo). Por intermédio das pessoas nomeadas politicamente, ou de decretos regulamentares, presidentes racionais mantêm a expectativa de poderem exercer, com sucesso, o controle político da burocracia pública.

Neste artigo argumento que por meio da centralização dos órgãos públicos, presidentes racionais poderão exercer controle sobre a burocracia pública. O ponto é que ao posicionar um novo órgão na hierarquia organizacional da Presidência da República, o presidente gera condições mais propícias ao gerenciamento da delegação.

Ao centralizar o órgão na Presidência, o presidente, na posição de “principal”, delegará a efetivação de políticas para servidores, na condição de “agentes”, que atuam sob a chefia de “terceiros”, os secretá-

rios especiais e demais responsáveis pelos órgãos presidenciais. Dada a proximidade das posições de “terceiros” e “principais” serão menores os incentivos a um comportamento oportunista por parte de terceiros, que terão sua influência sobre servidores mais facilmente monitorada pelo presidente por intermédio dos “oradores” nomeados. Ao mesmo tempo, atuando em órgãos da Presidência, os servidores terão mais incentivos para agir e propor alternativas que maximizem a utilidade presidencial. Dada a proximidade do presidente com relação ao próprio servidor, maior será a competência política presidencial para avaliar corretamente se o que é feito ou proposto pelos servidores é melhor ou pior que o *status quo*. Juntamente com o monitoramento dos nomeados e das restrições impostas pelos decretos regulamentares, a proximidade com relação ao presidente incentivará servidores a cooperarem com seu “principal”.

Dessa forma, mediante a estratégia de centralização de órgãos públicos, os presidentes elevam suas chances de sucesso na delegação de funções para a burocracia federal. Nos órgãos posicionados em proximidade com o chefe do Executivo, será menos provável ocorrer oportunismo por parte de secretários especiais (e de outros dirigentes de órgãos presidenciais) e maiores serão os incentivos burocráticos à cooperação. É de se esperar, portanto, que quanto maior seja a probabilidade de oportunismo ministerial decorrente de coalizões heterogêneas, maiores serão os incentivos presidenciais à centralização. Ao centralizarem a burocracia pública na esfera da Presidência, presidentes racionais poderão gerenciar com maior efetividade a delegação, assegurando para si o controle político da burocracia pública.

Hipóteses

Quatro hipóteses serão elaboradas a fim de averiguar quais são os determinantes da criação de órgãos administrativos centralizados na Presidência da República. A criação desses órgãos deve ocorrer em função: 1) da dispersão ideológica; 2) do grau de partidarização ou; 3) da fracionalização do gabinete, bem como 4) do extremismo presidencial, como indicadores do grau de conflito de preferências no interior da coalizão. Serão estes os fatores centrais da presente análise.

Dispersão Ideológica do Gabinete

A dispersão ideológica do gabinete implica um maior conflito de preferências entre os partidos da coalizão ministerial. A distância ideoló-

gica entre os partidos que ocupam os extremos da coalizão indica maior probabilidade de influências ministeriais indesejadas sobre o comportamento da burocracia pública. Na ocorrência do oportunismo ministerial, maior é o risco de que a delegação presidencial seja malsucedida. Assim, a fim de minimizar as chances de uma delegação malsucedida para as burocracias públicas ministeriais, supomos que os presidentes escolham posicionar órgãos públicos na estrutura da Presidência quando a dispersão ideológica do gabinete for alta.

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

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

Fracionização partidária

A fracionização partidária do gabinete deverá aumentar os incentivos presidenciais à centralização. Ela implica na probabilidade de que dois ministros tomados ao acaso pertençam a partidos diferentes. Se a fracionização partidária é maior, mais ideologias e plataformas políticas indesejadas orientarão a implementação das políticas no âmbito ministerial. Isso aumenta a probabilidade de haver oportunismo ministerial e eleva as chances de que a delegação presidencial para servidores públicos seja malsucedida. A expectativa é que presidentes antecipem o futuro oportunismo ministerial centralizando órgãos públicos na Presidência da República.

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

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

Grau de partidarização

O grau de partidarização do gabinete deverá aumentar os incentivos do presidente à criação de órgãos públicos centralizados na Presidência da República. Similar à fracionização, o grau de partidarização indica a porcentagem de ministros filiados a partidos políticos no total

de ministros da coalizão. Diferentemente da fracionalização, no entanto, não indica o grau de dispersão partidária da coalizão. Maior partidarização de um gabinete implica em uma coalizão mais politizada, representando interesses políticos organizados. Assim, ao elevar o oportunismo ministerial, o grau de partidarização aumenta as chances de que ações e propostas de servidores sejam orientadas a minimizar a utilidade presidencial. Nesse contexto, a centralização presidencial deverá crescer a fim de propiciar uma delegação bem-sucedida.

Novamente, a hipótese deriva das teorias da centralização de Howell e Lewis (2002) e Rudalevige e Lewis (2005).

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

Extremismo ideológico

O extremismo ideológico do partido do Presidente no gabinete também deverá aumentar os incentivos à centralização. Ele é o último fator relativo ao conflito de preferências de uma coalizão. Entretanto, diferentemente das três hipóteses anteriores, indica o grau de conflito de preferências entre presidente e ministros da coalizão. É de se esperar que quando presidentes ocupam posições distantes da posição média dos partidos de um gabinete, maiores são suas expectativas quanto ao oportunismo ministerial. Como resposta, ele deverá centralizar na Presidência da República a criação de órgãos públicos a fim de minimizar a influência indesejada de ministros, gerando condições mais propícias à gerência da delegação para a burocracia.

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

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

DADOS E MÉTODO

A base de dados foi elaborada tendo no órgão público criado ou realocado a unidade de análise. Os dados relativos aos órgãos foram coletados a partir da Base de Dados Legislativa do Cebrap. Foram coletadas informações sobre os 172 órgãos criados entre 1990 e 2009 tanto na ad-

ministração pública direta quanto na indireta. No entanto, considerando os critérios de Howell e Lewis (2002), foram excluídas instituições de ensino e pesquisa.

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

Mensurando a Variável Dependente

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

Mensurando as Variáveis Independentes

As variáveis independentes⁴ centrais do trabalho são: (1) dispersão ideológica do gabinete; (2) grau de partidarização e (3) de fracionação do gabinete, bem como (4) o extremismo ideológico presidencial, indicando a intensidade do conflito de preferências no interior da coalizão. Como controles estatísticos, serão analisados: (5) iniciativa por Medidas Provisórias; (6) órgão da administração direta; (7) mudança interpartidária; (8) primeiro ano de governo; e (9) ano de proposição da criação do órgão. No Quadro 2 é possível visualizar os sinais esperados de cada variável independente sobre a probabilidade da criação de órgãos centralizados na Presidência.

A dispersão ideológica do gabinete é uma variável contínua que mede a distância absoluta entre as posições dos dois partidos mais extremos (à direita e à esquerda) do gabinete. A variável implica em maior conflito de preferências na coalizão ministerial, indicando maiores chances de oportunismo ministerial. Com isso, maiores serão os incentivos presidenciais para a criação de órgãos centralizados na hierarquia da

Quadro 2
Sinal Esperado das Variáveis Independentes

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

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

Presidência da República. O indicador foi criado a partir dos dados relativos ao posicionamento ideológico dos partidos de Power e Zucco (2012).

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

A fracionalização partidária indica a probabilidade de que dois ministros do gabinete, tomados ao acaso, pertençam a partidos diferentes. Com o mesmo sentido das variáveis anteriores, a fracionalização aumenta o conflito de preferências no interior da coalizão e, com isso, aumenta os incentivos presidenciais à centralização decisória. Ela será mensurada pelo índice F de Rae (1971), em que $1 - (\Sigma pe_2)$, em que $pe =$ percentual de ministérios partidários ocupados por cada partido. Variando de 0 a 1, o valor mínimo (0) do índice indica que não há fracionalização (todos os ministros partidários pertencem ao mesmo partido), e o valor máximo (1) indica que o gabinete possui máxima fracionalização (cada ministro partidário pertence a um partido político distinto). O índice foi elaborado a partir da Base de Dados Legislativos do Cebrap.

O extremismo ideológico presidencial é a quarta variável a indicar aumento do grau de conflito de preferências na coalizão ministerial. Va-

riável contínua, o extremismo indica a diferença absoluta da posição ideológica do partido do presidente com relação à posição mediana dos partidos do gabinete. A explicação teórica é que presidentes mais extremistas terão maior expectativa de conflito com os partidos do gabinete e, consequentemente, de maior influência indesejada dos ministros sobre o comportamento da burocracia. Assim, quanto mais extremista for o presidente, maior a centralização decisória pela criação de órgãos públicos na Presidência. O indicador foi elaborado a partir dos dados de Power e Zucco (2012).

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

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

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

O primeiro ano de governo é outro controle analítico. Variável *dummy*, assume o valor 1 quando presidentes atravessam seu primeiro ano de mandato e 0 nos demais anos da gestão. O ponto é que no primeiro ano

de governo presidentes têm mais incentivos para centralizar a criação de órgãos públicos na Presidência, pois almejam gerar condições mais propícias para o avanço da implementação de sua agenda de políticas. A variável foi criada a partir de informações do site da Presidência da República.

O último controle é o ano da proposição de criação do órgão. Essa é uma variável contínua que mede a evolução temporal da proposição dos órgãos criados. O propósito é averiguar se a criação de órgãos no interior da Presidência não estaria respondendo, na verdade, a uma tendência quase universal de crescimento temporal da administração pública. A variável foi criada a partir de dados do Cebrap.

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

ANÁLISE DE REGRESSÃO

Foram estimados quatro modelos de regressão binária logística a fim de determinar a probabilidade da centralização decisória dos cargos da administração pública no presidencialismo de coalizão. Em cada modelo foi incluída uma das quatro variáveis centrais da análise, relativas ao grau de conflito de preferências da coalizão governamental, o que justifica a existência dos quatro modelos⁵. Em todos os modelos foram incluídos os quatro controles estatísticos. Para reportar os resultados da regressão, foram levados em conta os coeficientes de regressão, bem como os erros-padrão, o R² Nagelkerke e o número de observações, o que pode ser observado na Tabela 1.

No primeiro modelo testeи o efeito da dispersão ideológica do gabinete sobre a centralização decisória presidencial. Como pode ser observado, o aumento da dispersão ideológica do gabinete não afeta a probabilidade de um órgão público ser criado ou realocado para a estrutura organizacional da Presidência da República, dada a ausência de significância estatística aos níveis convencionais. Ainda assim, vale notar o sinal negativo e inesperado do efeito da dispersão sobre a centralização. Dentre os controles, é importante destacar os efeitos positivos e significantes dos órgãos pertencentes à administração direta, criados quando houve mudança interpartidária à frente do Poder Executivo, no primeiro ano de governo e ao longo dos anos de proposição

Tabela 1
Determinantes da Centralização na Criação Presidencial de Órgãos Públicos
(1990-2009)

Variáveis Independentes	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Constante	-4,477*** (0,798)	-4,698*** (0,849)	-3,460*** (1,142)	-4,844*** (0,840)
Dispersão ideológica	-0,653 (0,433)			
Grau de partidarização		-0,068*** (0,020)		
Fracionalização partidária			-1,091 (1,300)	
Extremismo presidencial				1,843*** (0,666)
Medidas Provisórias	-0,494 (0,527)	-0,545 (0,542)	-0,628 (0,548)	-0,812 (0,568)
Administração direta	1,700*** (0,588)	1,780*** (0,602)	1,655*** (0,601)	1,640*** (0,617)
Mudança interpartidária	1,198** (0,553)	1,594*** (0,575)	0,702 (0,521)	1,046** (0,523)
Primeiro ano de governo	1,271*** (0,453)	2,268*** (0,600)	0,968** (0,403)	1,271*** (0,439)
Ano da proposição	0,330*** (0,086)	0,658*** (0,144)	0,229*** (0,056)	0,174*** (0,062)
R ² Nagelkerke	0,323	0,381	0,312	0,356
Nº de observações	172	172	172	172

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

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

de criação sobre a probabilidade da centralização presidencial. Se um órgão pertence à administração direta, a chance de que seja centralizado na Presidência é 447,7% maior do que órgãos pertencentes à administração indireta. Já os órgãos criados com a mudança partidária na Presidência da República possuem 231,5% de chance a mais de serem centralizados na Presidência do que órgãos criados em mandatos de presidentes de um mesmo partido político. Do mesmo modo, quando um órgão é criado no primeiro ano de governo, a chance de que seja centralizado na Presidência é 256,4% maior do que órgãos criados nos demais anos de um mandato. A chance da centralização também au-

menta em 39,1% quando o órgão é criado com o passar dos anos. Vale destacar também o sinal negativo do impacto da iniciativa por Medida Provisória sobre a centralização, inesperado teoricamente, porém sem significância estatística. A capacidade de predição do modelo é de 32,3%, como atesta o R² Nagelkerke.

No segundo modelo foram mantidos os mesmos controles, sendo substituída a dispersão ideológica do gabinete pelo grau de partidarização. Inesperadamente, a probabilidade de um órgão ser posicionado na Presidência da República é menor na medida em que o grau de partidarização cresce, tal como atestam o sinal negativo do coeficiente e a significância estatística ao nível de 1%. Cada unidade de aumento do grau de partidarização diminui em 93,4% as chances de um órgão ser centralizado na Presidência. Tal como no modelo 1, se o órgão é da administração direta, afeta positivamente a probabilidade de centralização, elevando em 492,8% as chances de que a mesma ocorra. Se o órgão foi proposto em contextos de mudança do partido do presidente, há um aumento de 392,3% na chance de que seja centralizado na Presidência. Novamente, a evolução temporal incidiu positivamente sobre a centralização, elevando suas chances em 93,1%. Mesma tendência apresentada pelos órgãos criados no primeiro ano de governo, o que tem 866% de chances de ocorrer. Apesar do sinal negativo, a iniciativa de criação dos órgãos por Medida Provisória não apresenta qualquer efeito sobre as chances de centralização presidencial. A substituição de uma das variáveis centrais implicou num ligeiro aumento do R² Nagelkerke, com 38,1% de capacidade de predição.

Já o terceiro modelo introduziu a variável fracionarização partidária no lugar do grau de partidarização, a fim de testar o efeito da heterogeneidade partidária da coalizão. Como pode ser observado, a fracionarização partidária não afeta a probabilidade de centralização decisória na Presidência aos níveis convencionais de significância estatística. Vale notar o sinal negativo, contrário ao esperado teoricamente. Novamente, apenas o pertencimento do órgão à administração direta, o fato de ter sido proposto no primeiro ano de mandato e com o passar do tempo incidiram positivamente sobre a probabilidade de centralização. Ser da administração direta aumentou em 423,1% as chances de o órgão ser posicionado na Presidência, ao passo que ser proposto no primeiro ano de governo aumentou em 163,2%. Com o passar dos anos, a chance de centralização presidencial aumenta em 25,7%. No

modelo, a capacidade de ajuste entre a predição e os preditores foi um pouco menor, sendo o R² Nagelkerke 31,2%.

Por fim, no modelo 4 foi testado o efeito do extremismo presidencial sobre a probabilidade de centralização na criação presidencial de órgãos públicos. A maior distância do partido do presidente com relação à mediana dos partidos do gabinete afetou positivamente a probabilidade de centralização, ao nível de 1% de significância. Cada unidade de aumento do extremismo aumenta em nada menos que 531,8% as chances de que um órgão seja posicionado na Presidência da República, seja pela criação ou pela realocação de um ministério para a estrutura central do governo. Pertencer à administração direta aumenta em 415,4% as chances de um órgão ser centralizado na Presidência em sua criação, ao passo que ser proposto no primeiro ano de governo provoca um aumento de 256,6%. A chance de centralização aumenta em 184,6% quando o órgão foi criado em períodos de troca partidária na chefia do Poder Executivo e também aumenta em 19% com o passar dos anos. A capacidade preditiva do modelo é de 35,6% (R² Nagelkerke).

DISCUSSÃO

Dentre os resultados da análise de regressão logística binária, vale destacar pelo menos três: 1) os efeitos negativos e inicialmente inesperados de três das quatro variáveis centrais sobre a probabilidade de centralização na criação presidencial de órgãos administrativos, ainda que apenas um seja significante estatisticamente; 2) por outro lado, o efeito positivo e esperado do extremismo presidencial; 3) os efeitos positivos e previsíveis de pelo menos quatro dos cinco controles estatísticos.

Quanto aos primeiros resultados, é possível afirmar que coalizões mais heterogêneas diminuem a probabilidade de centralização presidencial. Tanto a dispersão ideológica, quanto o grau de partidarização e de fracionalização partidária do gabinete apresentaram efeitos negativos, ainda que apenas a partidarização tenha sido estatisticamente significante. Sendo assim, é provável que quanto mais plataformas variáveis de políticas públicas estejam presentes num gabinete, maior a demanda junto ao chefe do Executivo para a expansão da burocracia pública dos ministérios. Isto é, o conflito de preferências no interior do Poder Executivo tende a ser acompanhado pela expansão ministerial e não da Presidência, como era esperado teoricamente.

Por outro lado, o extremismo presidencial frente ao gabinete elevou em 531,8% as chances de um órgão ser centralizado na Presidência. Ou seja, se o conflito entre ministros do gabinete resulta na expansão dos ministérios, o conflito entre presidente e ministros do gabinete provoca um aumento na estrutura organizacional da Presidência da República. O extremismo mede a distância ideológica entre o partido do presidente e a posição mediana do gabinete, um indicador mais preciso da expectativa presidencial de oportunismo ministerial. Isto é, mais que o oportunismo ministerial resultante da heterogeneidade política do gabinete, o extremismo indica um presidente cujas preferências são discrepantes das preferências da coalizão. Aqui, influências ministeriais sobre o serviço público não serão apenas discrepantes entre si, mas divergentes como um todo com relação à preferência presidencial. Por isso, quando o conflito entre presidente e coalizão é alto, maior a demanda por uma Presidência com maior capacidade decisória. Por meio de órgãos centralizados na Presidência, o chefe do Executivo reduz drasticamente o oportunismo de orientações indesejadas à burocracia em sua própria estrutura organizacional, elevando as chances de sucesso da delegação. Nesse sentido, é provável que a hipótese do extremismo presidencial seja a que apresenta maior conformidade com as hipóteses centrais de centralização em função de conflito de preferências, apresentadas por Howell e Lewis (2002) e Rudalevige e Lewis (2005).

Vale notar também que o pertencimento do órgão à administração pública direta, bem como órgãos criados quando há mudanças interpartidárias na Presidência, criados no primeiro ano de governo e ao longo dos anos também incidem positivamente sobre a probabilidade de centralização na Presidência. Pertencer à administração pública direta aumenta as chances de um órgão ser posicionado na estrutura da Presidência, pois facilita o futuro controle que o presidente poderá exercer sobre o comportamento dos funcionários do órgão. Isso deverá ocorrer dada a maior proximidade de um órgão da administração direta com relação ao chefe do Executivo, elevando os incentivos para a centralização. O argumento de Howell e Lewis (2002) de que órgãos criados unilateralmente nos EUA tendem a ser posicionados mais próximos do Presidente é aplicável ao presidencialismo de coalizão.

Do mesmo modo, órgãos criados em contextos de mudança interpartidária e no primeiro ano de governo aumentam as chances de centralização devido à expectativa presidencial de facilitar as condições do fu-

turo controle da delegação. Tal como argumentam Aberbach e Rockman (2000), assumindo que a burocracia existente possa ter uma identidade política própria ou vinculada a governos anteriores, era de se esperar que presidentes criassem uma burocracia mais passível de futuro controle a fim de ter melhores condições para avançar a implementação de suas políticas. Por fim, ao longo dos anos a centralização de órgãos públicos na Presidência também é mais provável, atestando que o tempo é outro fator explicativo do crescimento da burocracia presidencial.

Por fim, órgãos criados por iniciativa de Medidas Provisórias não afetaram as chances de centralização decisória. Diferentemente dos *executive orders* nos EUA, as MPVs não são instituições unilaterais. Presidentes iniciam a proposição para apreciação legislativa, podendo ser aprovado, emendado ou rechaçado. No entanto, tal como o *executive order*, a Medida Provisória possui força imediata de lei, o que eleva os custos de reversão da proposição. Assim, era de se esperar que Medidas Provisórias impactassem (e positivamente) a probabilidade de centralização presidencial dos órgãos, já que possuiriam o desenho almejado pelos seus criadores.

CONCLUSÃO

O propósito deste artigo foi avaliar como a composição do gabinete ministerial afeta a probabilidade de criação de burocracias públicas centralizadas na Presidência. O argumento central era que o oportunismo ministerial tende a ser maior quando há distintas orientações políticas ao serviço público, por um lado, e maior divergência presidencial ante tais orientações, por outro. Se o oportunismo ministerial é mais provável, presidentes, como “principais”, terão a expectativa de que o comportamento de servidores públicos, seus “agentes”, vá minimizar sua utilidade. Como saída, presidentes recorreriam à centralização dos órgãos públicos na Presidência a fim de gerenciar mais facilmente a delegação para a burocracia pública.

Estando os órgãos na estrutura organizacional da Presidência, haveria menores riscos de um oportunismo político na orientação das políticas dos órgãos. Com a proximidade ao presidente, secretários especiais e outros dirigentes de órgãos presidenciais serão constrangidos a orientar a implementação das políticas em conformidade com a orientação do chefe do Executivo. Ao mesmo tempo, servidores desses órgãos te-

rão mais incentivos para cooperar com o presidente. Cientes da competência política presidencial e sofrendo um monitoramento em maior magnitude, servidores deverão agir ou propor alternativas de modo a maximizar a utilidade presidencial sempre que atuarem em órgãos da Presidência da República.

A fim de avaliar os efeitos do grau de conflito de preferências da coalizão sobre a centralização dos órgãos administrativos, analisei 172 órgãos criados na administração pública federal entre 1990 e 2009. A unidade de análise do artigo foi o órgão individual. Tendo no órgão criado na hierarquia da Presidência a variável dependente do trabalho, foram estimados quatro modelos de regressão logística binária a fim de determinar a probabilidade de centralização. Os modelos levaram em conta os seguintes fatores: 1) a dispersão ideológica do gabinete; 2) o grau de partidarização da coalizão; 3) a fracionalização partidária do gabinete e; 4) o extremismo ideológico do presidente, indicando o conflito de preferências no interior da coalizão. Controlando os efeitos das variáveis explicativas centrais sobre a variável dependente, foram incluídos: 5) órgãos criados por Medida Provisória; 6) pertencentes à administração pública direta; 7) criados em contextos de mudança interpartidária à frente da Presidência e; 8) criados no primeiro ano de governo; 9) bem como o ano da proposição de criação do órgão.

Quanto aos resultados mais relevantes, é possível afirmar que o que de fato eleva a probabilidade de centralização presidencial da burocracia pública é o conflito de preferências entre o presidente e os ministros do gabinete. Ou seja, presidentes centralizam como estratégia de maximizar controle sobre a implementação de políticas públicas em contextos em que as preferências da posição mediana do gabinete estão mais distantes das preferências de seu partido. Portanto, é a maior distância da posição do partido do presidente frente ao gabinete o fator a maximizar a probabilidade de centralização de burocracias públicas na Presidência da República. Fatores que indicam apenas heterogeneidade de preferências de uma coalizão, como o grau de partidarização do gabinete, ao contrário, diminuem a probabilidade de centralização.

(Recebido para publicação em dezembro de 2014)

(Aprovado para publicação em junho de 2016)

(Reapresentado em maio de 2016)

NOTAS

1. O inciso VI do art. 84 da Carta Magna, introduzido pela Emenda Constitucional nº 32 em 2001, estabelece que compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”. Ou seja, por meio de decretos autônomos presidentes ainda possuem o poder de reorganizar a administração pública federal. No entanto, como a criação administrativa não é permitida por meio de decretos, esse poder não foi considerado no artigo.
2. Foram incluídos dois PLPs nas 27 leis criadas por Projetos de Lei. Ainda que sejam dois instrumentos distintos, pelo baixo número PLPs, foram incluídos na mesma categoria de PLs. Os dois PLPs foram utilizados para criar autarquias especiais no Ministério da Integração Nacional.
3. Cada lei criou, em média, 3,25 órgãos. Desagregando as leis por tipo de iniciativa, nota-se que cada MPV gerou em média 5,11 órgãos, cada PL gerou 1,48 e cada PLP criou 1 órgão.
4. A variável politização, referente às nomeações políticas, não foi incluída porque os dados disponíveis não compreendem o período de 1990 a 1996.
5. Naturalmente, as quatro variáveis explicativas centrais estão correlacionadas entre si. A partir de coeficientes de correlação de Pearson é possível afirmar que existe correlação bivariada entre elas a um nível de 5% de significância estatística ($p\text{-valor}<0,05$). Isto é, grau de partidarização, fracionalização partidária, dispersão ideológica do gabinete e extremismo presidencial frente ao gabinete estão associados entre si e podem, em alguma medida, ser resultantes uns dos outros. Entretanto, nos modelos logísticos o efeito de cada variável foi testado separadamente, o que dispensa uma discussão mais ampla sobre as correlações bivariadas que apresentaram entre si, dados os limites deste artigo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERBACH, Joel; ROCKMAN, Bert. (2000), *In the Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive*. Washington, DC, Brookings.
- AMORIM NETO, Octavio. (2006), *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, FGV/Konrad Adenauer Stiftung.
- _____, SANTOS, Fabiano. (2001), "A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 44, nº 2, pp. 291-321.
- ARNOLD, Peri. (1998), *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning, 1905-1996*. Lawrence, University Press of Kansas.
- BAWN, Kathleen. (1995), "Political Control Versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures". *American Political Science Review*, vol. 89, nº 1, pp. 62-73.
- _____. (1997), "Choosing Strategies to Control the Bureaucracy: Statutory Constraints, Oversight, and the Committee System". *Journal of Law, Economics, and Organization* vol. 13, nº 1, pp. 101-126.
- CARROLL, Royce; COX, Gary. (2012), "Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments". *Comparative Political Studies*, vol. 45, nº 2, pp. 220-236.
- EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. (1994), "Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion". *American Journal of Political Science*, vol. 38, nº 3, pp. 697-722.
- _____. (1999), *Delegating Powers: A Transaction Politics Cost Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge, Cambridge University Press.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- _____. (2007), "Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira", in C. Melo; M. Sáez (orgs.), *A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte, UFMG Editora.
- HORN, Murray. (1995), *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. New York, Cambridge University Press.
- HOWELL, William; LEWIS, David. (2002), "Agencies by Presidential Design". *The Journal of Politics*, vol. 64, nº 4, pp. 1095-1114.
- HUBER, John; SHIPAN, Charles. (2002), *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- INÁCIO, Magna. (2006), Entre Presidir e Coordenar: Presidência e Gabinetes Multipartidários no Brasil. Trabalho apresentado no 3º Congresso Latino-americano de Ciência Política, Campinas, 4 a 6 de setembro.
- _____. (2012), Coalition Governments and the Institutional Development of the Presidency in Brazil. Trabalho apresentado no Special Seminars, University of Oxford, Latin American Centre, setembro.

Composição do Gabinete e a Criação de Burocracias Públicas Centralizadas...

- LAVER, Michael; SHEPSLE, Kenneth. (1994). *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge, Cambridge University Press.
- LELOUP, Lance. (1980), *Budgetary Politics*. Brunswick, King's Court.
- LONG, James S. (1997), *Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables*. Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- LUPIA, Arthur; McCUBBINS, Mathew. (1998), *The Democratic Dilemma. Can Citizens Learn What They Need To Know?* Cambridge, Cambridge University Press.
- McCUBBINS, Mathew; NOLL, Roger; WEINGAST, Barry. (1987), "Administrative Procedures as Instruments of Political Control". *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 3, nº 2, pp. 243-277.
- _____. (1989), "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies". *Virginia Law Review*, vol. 75, pp. 431-482.
- MACEY, Jonathan. (1992), "Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies." *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 8, nº 1, pp. 93-110.
- MARTIN, Lanny; VANBERG, Georg. (2004), "Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny". *American Journal of Political Science*, vol. 48, nº 1, pp. 13-27.
- MOE, Terry. (1985), "The Politicized Presidency", in J. Chubb; P. E. Peterson (orgs.), *New Directions in American Politics*. Washington, DC, Brookings.
- _____. (1989), "The Politics of Bureaucratic Structure", in J. Chubb; P. Peterson (orgs.), *Can the Government Govern?* Washington, D.C., The Brookings Institution.
- _____; WILSON, Scott. (1994), "Presidents and the Politics of Structure". *Law and Contemporary Problems*, vol. 57, nº 2, pp. 1-44.
- NATHAN, Richard. (1983), *The Administrative Presidency*. New York, John Wiley.
- POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. (2012), "Elite Preferences in a Consolidating Democracy: The Brazilian Legislative Surveys, 1990-2009". *Latin American Politics and Society*, vol. 54, nº 4, pp. 1-27.
- RAE, Douglas. (1967), *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven/London, Yale University Press.
- RUDALEVIGE, Andrew. (2002), *Managing the President's Program*. Princeton, Princeton Press.
- _____; LEWIS, David. (2005), Parsing the Politicized Presidency: Centralization and Politicization as Presidential Strategies for Bureaucratic Control. Trabalho apresentado na Reunião Anual da American Political Science Association, Washington, DC, 3-6 de setembro.
- SANTOS, Fabiano. (2003), *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte, UFMG Editora.
- SNYDER, Susan; WEINGAST, Barry. (2000), "The American System of Shared Powers: The President, Congress, and the NLRB". *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 16, nº 2, pp. 269-305.

- THIES, Michael. (2001), "Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments". *American Journal of Political Science*, vol. 45, nº 3, pp. 580-598.
- VIEIRA, Marcelo. (2013), Controle Político da Burocracia no Presidencialismo de Coalizão. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- WATERMAN, Richard. (1989), *Presidential Influence and the Administrative State*. Knoxville, University of Tennessee Press.
- WOOD, B. Dan; WATERMAN, Richard. (1994), *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy*. Boulder, Westview.
- ZEGART, Amy. (1999), *Flawed by Design*. Stanford, CA, Stanford University Press.

RESUMO

Composição do Gabinete e a Criação de Burocracias Públicas Centralizadas na Presidência da República no Brasil

O propósito deste artigo é analisar como a composição dos gabinetes afeta a criação de burocracias centralizadas na Presidência da República no Brasil. Argumento que quanto maior o custo de gerenciamento da coalizão, maior a probabilidade de centralização dos órgãos públicos na Presidência da República. No estudo, são analisados 172 órgãos criados na administração pública federal brasileira entre 1990 e 2009, tendo o órgão individual como unidade de análise do trabalho. A fim de captar a incidência de centralização na criação presidencial, assumo o órgão criado na hierarquia da Presidência ou realocado dos ministérios para a Presidência como variável dependente binária. Para avaliar os efeitos do grau de conflitos de preferências da coalizão sobre a probabilidade de centralização presidencial, foram estimados quatro modelos de regressão logística binária. As incidências da dispersão ideológica do gabinete; do grau de partidarização da coalizão; da fracionalização partidária do gabinete e do extremismo ideológico do presidente serão analisadas como fatores centrais da análise.

Palavras-chave: presidentes; ministros; centralização; servidores públicos; burocracia pública

ABSTRACT

Composition of the Cabinet and the Creation of Centralized Public Bureaucracies in the Brazilian Presidency

The aim of the following article is to analyze how the composition of the cabinets affects the creation of centralized bureaucracies in the Presidency of the Republic of Brazil. I argue that the higher the cost of managing the coalition, the greater the likelihood of the centralization of public bodies in the Presidency. The study analyzes 172 bodies created by the Brazilian federal public administration from 1990 to 2009, with individual bodies serving as the unit of analysis. With the aim of gauging the extent to which centralization shapes the Presidency, my binary dependent variable is whether a body created within the hierarchy of the Presidency or reallocated from the ministries to the Presidency. In order to assess the effects of the degree of conflicts among the coalition's preferences on the probability of presidential centralization, four binary logistic regression models were estimated, with the degree of ideological dispersion in the cabinet; the degree of politicization in the coalition; the degree of party fractionalization in the cabinet, and the degree of ideological extremism analyzed as key factors to the study.

Key words: presidents; ministers; centralization; public servants; public bureaucracy

RÉSUMÉ

Composition du Gouvernement et la Crédation de Bureaucraties Publiques Centralisées au Niveau des Services de la Présidence au Brésil

L'objectif de cet article est d'analyser de quelle manière la composition des gouvernements affecte la création de bureaucraties centralisées au sein des services de la Présidence de la république au Brésil. Selon notre étude, plus le coût de gestion de la coalition est élevé, plus on a de chances d'assister à une centralisation des organismes publics au sein des services de la Présidence. Nous avons analysé 172 organismes créés par l'administration publique fédérale brésilienne entre 1990 et 2009, en prenant l'organisme lui-même comme unité d'analyse. Afin de comprendre l'incidence de la centralisation dans la création d'organismes par les services présidentiels, je prendrai comme variable dépendante binaire l'organisme créé au sein de la hiérarchie présidentielle ou déplacé des ministères à la Présidence. Pour évaluer les effets du degré de conflit des préférences de la coalition sur la probabilité de centralisation présidentielle, on a pris en compte quatre modèles de régression logistique binaire, dont les facteurs centraux d'analyse seront les incidences de la dispersion idéologique du gouvernement; du degré de concentration partisane de la coalition; de l'éclatement partisan du gouvernement; et de l'extrémisme idéologique du président.

Mots-clés: présidents; ministre; centralisation; fonctionnaires; bureaucratie publique

RESUMEN

Composición del Gabinete y la Creación de Burocracias Públicas Centralizadas en la Presidencia de la República en Brasil

El propósito de este artículo es analizar la forma en que la composición de los gabinetes influye en la creación de burocracias centralizadas en la Presidencia de la República de Brasil. Cuanto más altos son los costes administrativos de la coalición, mayor es la probabilidad de centralización de los órganos públicos en la Presidencia de la República. En este estudio, se analizan 172 órganos creados en el seno de la administración pública federal brasileña entre 1990 y 2009, y se toma el órgano individual como objeto de investigación. Con intención de captar la incidencia de la centralización en la creación de organismos de carácter presidencial, asumo como variable dependiente binaria el órgano conformado en la jerarquía de la Presidencia o reasignado de los ministerios a ella. Para evaluar los efectos del grado de conflictos de preferencias de la coalición en la probabilidad de centralización presidencial, se recurrió a cuatro modelos de regresión logística binaria. Las repercusiones de la dispersión ideológica del gabinete, del grado de partidismo de la coalición, del fraccionamiento partidario del gabinete y del extremismo ideológico del presidente serán analizadas como factores centrales del estudio.

Palabras clave: presidentes; ministros; centralización; empleados públicos; burocracia pública