

003

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



III **ENEPCP** ANAIS

OS MINISTÉRIOS DO PRESIDENCIALISMO: MUDANÇA MINISTERIAL, ROTATIVIDADE DOS CARGOS DE CONFIANÇA E ORÇAMENTO FEDERAL

Maria Paula Escobar Bins (UFRGS – Bolsista CAPES/BRASIL)

INTRODUÇÃO

A relação entre política e burocracia em sistemas presidencialistas tem sido objeto de diversos estudos nas últimas décadas, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. Os trabalhos ora analisam estratégias de recrutamento e o perfil dos burocratas, ora as nomeações políticas para os cargos, sua utilização como fonte de patronagem e as consequências para o sistema político.

No Brasil predominam análises sobre o presidencialismo de coalizão e as relações Executivo- Legislativo e, mais recentemente, sobre a dinâmica interna do Poder Executivo. Este arranjo institucional pressupõe a distribuição de pastas ministeriais entre os partidos aliados, que passam a fazer parte do governo. O sucesso na implementação da agenda presidencial deriva do processo de organização do governo em bases partidárias e do poder com que conta o Executivo sobre o comportamento do Legislativo, principalmente na distribuição de recursos públicos, dada suas prerrogativas na arena orçamentária (Inácio, 2006). Dependendo de como o governo é montado e quantos partidos fazem parte desta coalizão, teremos o poder e os recursos mais ou menos compartilhados. O poder de agenda, a prerrogativa de elaboração da peça orçamentária, o poder de distribuir e alocar recursos e nomear para os postos executivos são mecanismos centrais à presidência na coordenação da coalizão.

Diferentemente do que ocorre nos sistemas bipartidários, o presidencialismo multipartidário, associado aos incentivos institucionais, torna a convergência de interesses entre o Presidente e seus agentes uma equação mais complexa, pois a concorrência é endógena à dinâmica de governo (Inácio, 2006). A formação da coalizão, portanto, está relacionada tanto com a estratégia presidencial de centralização ou descentralização decisória e os custos decorrentes, quanto com o cálculo dos partidos relativamente aos ganhos imediatos e futuros – apesar dos ganhos obtidos com a ocupação do cargo de ministro, ela pressupõe a identificação com os programas e políticas do governo e a responsabilidade de implementá-las. A atribuição de pastas a partidos específicos baseia-se no pressuposto de construção de uma agenda comum, gerando a necessidade de unir partidos com preferências diversas em torno dessa agenda (Freitas, 2011), sendo a coordenação no interior do Executivo um ponto essencial.

Segundo Inácio (2006), as questões centrais deste tipo de arranjo institucional são o grau de coalescência em torno da agenda governamental e a delegação de poder nos termos da teoria principal- agente, ou seja, do governo para os partidos que compõem a coalizão. Os partidos, em geral, têm agendas e prioridades diferentes e o êxito na formulação e implementação de políticas públicas depende da capacidade de articulação e coordenação entre as diferentes agremiações. Além disso, a delegação de poderes pressupõe níveis de discricionariedade aos agentes (ministros). Portanto, maiores ou menores taxas de coalescência estão diretamente relacionadas com a necessidade de maior ou menor controle do presidente sobre estes atores e com os custos da gerência da coalizão.

Os ministros, para além da responsabilidade pela execução das políticas previamente acordadas, também têm a prerrogativa de formular políticas e influenciar de maneira decisiva os rumos do governo. “A discricionariedade dos ministros na implementação das políticas é percebida como aspecto decisivo desse poder de agenda e das oportunidades abertas a esses agentes no redesenho das políticas adscritas ao seu ministério” (Inácio, 2006, p. 7). Portanto, em governos de coalizão, deter uma pasta ministerial, além do cargo ser um fim em si mesmo, pode significar também uma estratégia de *policy-seeking*.

Segundo Batista (2013), a barganha entre o presidente e os ministros se dá nos termos de apoio legislativo por influência no governo. Como a maioria dos ministros é filiado a alguma legenda partidária, preferências políticas e projetos eleitorais estariam representados na agenda ministerial. Portanto, derivada da competitividade inter e intraministerial, os ministros tenderiam a formular a agenda da pasta sob sua responsabilidade o mais próximo possível de suas preferências, as quais podem ser diferentes das preferências da Presidência.

A delegação de autoridade em sistemas democráticos configura-se em uma cadeia (Strom, 2000), iniciando-se com a eleição dos representantes, a nomeação pelo presidente de ministros de Estado e a nomeação pelos ministros dos burocratas. Portanto, para que se torne realmente um *policymaker* e influencie nas decisões governamentais, o burocrata depende do suporte de algum ator político relevante, pois apenas seu conhecimento técnico não o habilita a exercer tal papel, havendo uma dependência institucional.

Dado que os burocratas de alto escalão¹ são os agentes do ministro e a burocracia é essencial ao sucesso das políticas, seria razoável supor que, ao haver mudança no cargo ministerial, haveria maior rotatividade da burocracia. Outros aspectos a compreender são o papel da burocracia de alto escalão na formulação de políticas e se o presidencialismo de coalizão e o seu perfil ao longo dos mandatos presidenciais torna o processo orçamentário mais estável. Muito se produziu sobre as relações entre políticos e burocratas, mas ainda hoje o entendimento sobre as implicações para o processo orçamentário são escassas.

A mudança de ministro significa alterações em prioridades? Qual a influência dos ministros no orçamento de cada pasta? A mudança de ministro e a consequente (ou não) rotatividade da burocracia geram uma maior volatilidade orçamentária? Em ministérios com burocracias mais estáveis a volatilidade orçamentária é menor? Uma burocracia menos politizada está menos sujeita a mudança de ministro e leva a uma volatilidade menor? A dinâmica de mudanças na burocracia afeta as *policies preferences*?

OBJETIVO

O objetivo do trabalho é analisar a relação entre mudanças no cargo de ministro, a rotatividade nos cargos de confiança e a volatilidade orçamentária em Ministérios no Brasil. Para tanto, investigaremos [a] as mudanças de ministro nos Ministérios, entre 1999 e 2014, compreendendo o segundo governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), os dois governos Lula (PT) e o primeiro mandato de Dilma Rousseff (PT); [b] a rotatividade de cargos de comissão nestes ministérios (cargos de Direção e Assessoramento Superior níveis 5 e 6); e, [c] a influência desta dinâmica no orçamento, através da construção de um índice de volatilidade orçamentária nas pastas ministeriais. Dessa forma, verificaremos se padrões de mudança de ministro – intrapartidária ou interpartidária ou ainda quando o ministro não possua filiação partidária – influem na rotatividade do alto escalão burocrático e estes no orçamento de cada ministério.

Os ministérios serão estudados nos seus planos externo e interno. Em relação ao primeiro, as referências serão os perfis da coalizão ao longo dos mandatos. No plano interno serão analisadas sua estrutura de poder, as características da burocracia e o orçamento de cada pasta.

A escolha do período temporal (1999-2014) baseia-se no caráter distinto dos três governos que ocuparam a presidência no período, tanto no que diz respeito ao contexto político – governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e a transição para os governos de Lula e Dilma (PT) – quanto ao contexto econômico – crise no governo FHC, crescimento econômico nos dois governos Lula e a volta da retração no governo Dilma Rousseff. Essas diferenças são importantes pois a conjuntura econômica e política acaba por influenciar a alocação dos cargos e dos recursos entre os ministérios.

¹ Utilizaremos os termos “burocratas de alto escalão”, “cargos de alto escalão”, “cargos de confiança” e “cargos de livre provimento” como sinônimos.

POLÍTICA E BUROCRACIA

A análise do papel do Estado e da burocracia pública é essencial para o entendimento de sua capacidade de formulação e implementação de políticas públicas, dado seu papel central no *enforcement* de normas e regras que estruturam as relações sociais, na normatização de políticas regulatórias, na provisão de bens coletivos, como um instrumento de justiça distributiva e promotor do desenvolvimento econômico e do bem-estar social. Estudos sobre capacidade estatal floresceram nas últimas décadas em diversas disciplinas, porém o estudo sobre o funcionamento e dinâmica interna do Poder Executivo e da alta cúpula governamental no Brasil ainda são poucos se comparados aos estudos norte-americanos, por exemplo.

O tipo ideal weberiano - burocracia meritocrática, hierárquica e impessoal – foi sempre visto como uma condição necessária para o aprimoramento da capacidade estatal dos países. Porém, nos últimos anos a suficiência do modelo weberiano para o entendimento da capacidade estatal vem sendo questionada, afirmando-se a necessidade da utilização de outras dimensões que vão além de uma burocracia profissional. Não obstante, a relação entre política e burocracia continua sendo um aspecto essencial ao funcionamento dos governos (Lopez, 2015).

Os burocratas [...], sobretudo quando ocupam funções do alto escalão, precisam atuar politicamente no sentido de escolher prioridades e levar em conta interesses e valores, sejam eles referentes à lógica interna do sistema político, sejam vinculados a determinadas orientações técnicas com maior aceitação na sociedade (Abrucio, Loureiro, 1999, p. 70).

Em sua análise sobre as relações entre Estado e sociedade, Nunes (1997) parte de um modelo em que existiriam 4 formas estruturantes dessa relação: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. O argumento do autor é que foram criadas “ilhas de racionalidade”, a partir da articulação entre as duas últimas formas – sempre dinâmicas e mutáveis -, porém as duas primeiras continuaram existindo no seio do Poder Executivo centralizado. O problema é como a sociedade se articula, e tem seus interesses representados, com uma estrutura política em que convivem essas 4 formas contraditórias dentro de um sistema federativo complexo.

É necessário evitar, de um lado, o isolamento excessivo em nome da atuação puramente técnica que poderia reduzir a influência de atores importantes na formulação de políticas como partidos e o Congresso e haver o favorecimento de grupos de interesse (anéis burocráticos FHC, 1975), e de outro lado, manter abertas essas agências a demandas da sociedade.

Em *Embedded autonomy* (1995), Peter Evans reconhece a importância das relações estabelecidas entre Estado e sociedade e as define como potencializadoras da capacidade estatal, a partir da combinação de coerência burocrática e conexão externa com os setores sociais. “Redes de conexão densas sem uma estrutura interna robusta deixariam o Estado incapaz de resolver problemas de ‘ação coletiva’, de transcender os interesses individuais de suas contrapartes privadas. Somente quando o enraizamento e a autonomia estão unidos, um estado pode ser chamado de desenvolvimentista” (Evans, 1995, p. 12 – tradução nossa)². O Estado necessita de uma estrutura coerente para que a entrega de serviços públicos seja efetiva e é a partir da autonomia inserida da burocracia que o seu papel de decisão e formulação de políticas seria assegurado.

O Estado brasileiro apresentava, em relação a sua organização interna, características duais relativamente à chamada autonomia inserida de Evans. Enquanto o país era visto como um cabide de empregos e o número de indicações políticas para cargos governamentais considerado alto demais, houve a tentativa de criação de “bolsões de eficiência” dentro do aparato burocrático na tentativa de modernização deste e de recrutamento meritocrático, assim como a criação de um *esprit de corps* no seu interior. Essas agências seriam autônomas e mais efetivas do que as capturadas por interesses políticos e grupos sociais específicos que as circundavam. O resultado seria a fragmentação estrutural, a falta de cooperação e coerência do aparato burocrático como um todo, dificultando a coordenação das políticas públicas.

Outra característica deletéria ao sistema seria o formato das carreiras públicas no país. Além da falta de um plano de carreira a longo prazo, baseado na promoção meritocrática, portanto na performance dos servidores públicos, e nos baixos salários, a contratação de *outsiders* e o ritmo de mudança das lideranças políticas restringiriam a capacidade de desenvolvimento do Estado brasileiro. “Construir (ou, em alguns casos, reconstruir) burocracias robustas e coerentes é uma tarefa difícil, mas essencial para estados intermediários” (Evans, 1995, p. 244 – tradução nossa)³.

² No original: “Dense connecting networks without a robust internal structure would leave the state incapable of resolving ‘collective action’ problems, of transcending the individual interests of its private counterparts. Only when embeddedness and autonomy are joined together can a state be called developmental”.

³ No original: “Building (or in some cases rebuilding) robust, coherent bureaucracies is a daunting task but an essential one for intermediate states”.

Um modelo alternativo para se pensar as transformações institucionais pelas quais passou o Estado brasileiro, e consequentemente o modo de atuação da administração pública, é baseado na ideia de governança democrática (Cavalcante, Lotta e Oliveira, 2018). Esse modelo reconhece as mudanças institucionais e seus efeitos sobre a atuação da burocracia e o *policymaking* sob uma perspectiva dinâmica, pluralista e complexa, combinando o desenvolvimento tanto de capacidades técnicas quanto de capacidades políticas – gerando legitimidade estatal. Com o desenvolvimento de mecanismo de controle mais aprimorados, ao contrário do que ocorria no contexto de insulamento burocrático, há maior integração horizontal (intersetorialidade), coordenação federativa (integração vertical) e participação social.

A atuação híbrida da burocracia nas democracias contemporâneas – “políticos baseando sua atuação cada vez mais no discurso técnico e burocratas reforçando o aspecto político em seu cálculo de atuação” (Loureiro e Abrucio, 1999, p. 70) – resultou em diversos estudos sobre o papel desses atores no processo governamental, no desenvolvimento de capacidades estatais, no ciclo de políticas públicas. No Brasil, por questões históricas e institucionais, a burocracia é um dos atores mais importantes do processo decisório, exercendo papel central na formulação e condução das políticas públicas (Loureiro, Olivieri e Martes, 2010).

A alta burocracia governamental, para além do seu papel de formulador de políticas públicas, exerce uma função central na definição do desenho institucional do Estado – por ser a base material da função governativa e por seus cargos servirem como moeda de troca para assegurar apoio congressual (idem). Segundo Loureiro e Abrucio (1999), o problema no controle da delegação de poder do político ao burocrata seria maior quanto maior for a politização da burocracia. Portanto, entender como se dá a lógica de nomeação para o alto escalão burocrático, qual o escopo do uso político da burocracia e os efeitos sobre o orçamento se torna fundamental no contexto da disputa de poder, recursos e interesses endógena ao Estado. Como afirma Geddes “se alguém quiser entender os Estados como atores, é preciso olhar para suas entranhas burocráticas” (1994, p. 14 – tradução nossa)⁴.

As estratégias de nomeação para a alta burocracia dependem do desenho institucional do país e das regras que definem e conformam o jogo político. Considerando os políticos atores racionais auto-interessados e seu objetivo o avanço na carreira, a nomeação serviria como um meio de maximização das chances de reeleição ou recondução ao cargo de ministro. Como os burocratas também seriam atores racionais auto-interessados, e a relação principal-agente os reveste de autonomia na formulação e implementação de *policies*, surge o dilema político – criação de um governo efetivo ou de uma máquina fiel (Geddes, 1994).

Segundo a autora, a burocracia pode ser usada na barganha de benefícios por apoio em pelo menos quatro formas: [a] como fonte de benefícios particulares para os constituintes – “muitos programas inicialmente aprovados como direitos ou elementos de planos de desenvolvimento acabam sendo transformados em benefícios particularistas à medida que são implementados por uma burocracia partidária” (Geddes, 1994, p. 136 – tradução nossa)⁵; [b] como fonte de patronagem e outros benefícios para políticos cujo apoio o presidente precisa para se manter no cargo e iniciar novos programas – depende da taxa de coalescência da coalizão; [c] como fonte de benefícios a partidos fiéis ao presidente; e [d] como instrumento para a efetiva implementação de políticas públicas que beneficiem a população. O debate está centrado na clássica dicotomia entre a distribuição de cargos para implementar políticas e para recompensar aliados – patronagem de políticas públicas e patronagem de cargos, nos termos de Lewis (2008). “É como se o presidente, por um lado, distribuisse poder para obter apoio político e, por outro, tivesse também que reconcentrar outra parcela de poder para conseguir de fato reduzir ao máximo a dispersão causada pela barganha de cargos e, assim, ‘controlar’ os aliados e realizar as suas políticas prioritárias” (Loureiro e Abrucio, 1999, p. 73), gerando o dilema político já apontado por Geddes (1994).

No presidencialismo de coalizão brasileiro a estratégia (ou estratégias) adotada pelo Executivo está diretamente relacionada com a alocação de recursos aos programas governamentais e com a execução orçamentária, ferramentas poderosas nas mãos do presidente e dos ministros. O uso dos recursos discricionários disponíveis a estes atores e a nomeação discricionária para os postos de alto escalão na arena federal – na busca por competência e/ou patronagem – podem ser vistos como meios para o alcance dos objetivos de *policy-seeking* e manutenção de lealdades políticas.

A nomeação para os cargos de alto escalão burocrático seria um *tradeoff* complexo entre competência técnica e lealdade política, pois o interesse seria atingir os objetivos de entrega de bens e serviços à população a partir de políticas públicas e, ao mesmo tempo, nomear aliados em troca de aprovação da agenda do governo no legislativo. A prerrogativa de composição do seu gabinete dá ao presidente o poder de estruturar a administração pública de acordo com o seu projeto político, nomeando aliados para postos-chave, a despeito da existência de arranjos burocráticos mais perenes (Loureiro e Abrucio, 1999).

⁴ No original: “If one wants to understand states as actors, one needs to look at their bureaucratic innards”.

⁵ No original: “Many programs initially passed as entitlements or elements of development plans end up transformed into particularistic benefits as they are implemented by a partisan bureaucracy”.

As estratégias de recrutamento do alto escalão estariam baseadas em um cálculo político racional e poderiam assumir a tipologia de Geddes (1994):

- a. Reforma da Administração Pública: baseada em competência e lealdade; recrutamento meritocrático a partir de concurso público e promoção com base na performance dos burocratas; recrutamento partidário para a implementação de políticas consideradas prioritárias;
- b. Compartimentalização: baseada em competência e lealdade; recrutamento meritocrático informal em ministérios centrais ao governo e promoção baseada na performance; recrutamento para os demais cargos a partir da patronagem;
- c. Partidária: seleção política de filiados ao partido do presidente ou aos demais partidos que compõem a coalizão; recrutamento informal nos quadros dessas legendas em ministérios centrais; recrutamento para os demais cargos a partir da patronagem também monopolizado pelos partidos governistas.

O caminho escolhido dependerá do contexto político e econômico. Reformas administrativas desenhadas para facilitar a implementação de novas políticas normalmente são mais difíceis de serem realizadas do que as políticas em si, pois implicam mudanças no *status quo*, custos políticos e podem gerar efeitos perversos não desejados. Se mudanças ocorrem, é esperado que sejam mudanças incrementais ou graduais. Ministérios no Brasil possuem graus variados de autonomia e capacidade, portanto estratégias de compartimentalização e estratégias partidárias coexistem dentro das pastas - derivadas também das características institucionais do presidencialismo de coalizão.

A relevância da burocracia brasileira reside na centralidade que desempenha no processo decisório, sendo um dos atores mais importantes.

Ela tem exercido papel de destaque na definição e na condução de políticas públicas, não apenas nos períodos autoritários, mas igualmente em períodos democráticos quando, supostamente, tanto os partidos quanto os grupos organizados na sociedade recuperariam sua capacidade de influenciar ou participar das decisões governamentais de forma plena (Loureiro, Olivieri e Martes, 2010, p. 74).

Portanto, dado o grau de influência que têm nas políticas públicas, consideramos importante analisar a relação entre a lógica do presidencialismo de coalizão e a alternância da alta burocracia e se essa dinâmica causa maior ou menor volatilidade orçamentária nas pastas ministeriais.

CARGOS DE DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO SUPERIOR (DAS)

A esfera político-partidária e a burocracia, como salientado anteriormente, estão diretamente relacionadas - especialmente nos cargos de livre provimento. Os arranjos institucionais e as prioridades de políticas públicas são definidos no campo político, sendo a burocracia responsável por gerir estas políticas (Lopez, 2015). Segundo o autor, há três aspectos recorrentes nos debates públicos sobre as nomeações para os cargos de confiança: [a] a extensão das nomeações políticas - até onde a discricionariedade dessa escolha vai, deve ir e por quê?; [b] a associação entre o volume das mudanças nestes cargos e a dinâmica da política, incluindo os debates sobre clientelismo e patronagem; e [c] as implicações para as políticas públicas de um sistema permissivo ao ingresso de não servidores, pessoas que não possuem vínculo com as carreiras burocráticas (p. 142).

Os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), objeto do estudo, foram criados no âmbito da reforma administrativa de 1967 a partir do Decreto-Lei nº 200, com sua redação passando por modificações em 1969 com o Decreto-Lei 900 e em 1970 no governo Médici com a Lei nº 5.645, mas foi a partir do Decreto nº 71.235 de 1972 que houve a regulamentação destes cargos (D'Araújo, 2009) que até o momento eram estruturados em quatro níveis hierárquicos. A distribuição dos cargos em seis níveis originou-se na reestruturação ocorrida em 1976 com o Decreto nº 77.336.

Do governo de João Figueiredo (1979-1985) até o governo Fernando Henrique Cardoso (1994- 2002), a nomeação para os níveis 1 a 4 foram delegadas aos ministros de Estado, enquanto os níveis 5 e 6 eram nomeados pelo presidente da República. Somente no governo Lula, em 2003, houve alterações neste modelo - com o Decreto nº 1.056 coube ao ministro chefe da Casa Civil a competência de prover os cargos 5 e 6 e aos ministros de Estado os cargos 1 a 4. "Essa concentração de poderes na Casa Civil podia sugerir uma medida preventiva da presidência de Lula visando a controlar, supervisionar ou talvez restringir indicações políticas feitas pelos integrantes da coalizão de governo" (D'Araújo, 2009, p. 22), centralizando no partido do presidente as nomeações, provavelmente almejando maior coordenação e controle para que as políticas ministeriais fossem mais próximas das preferências daquele.

Além disso, em 2005 foi editado o Decreto nº 5.497 determinando que 75% dos cargos em comissão níveis 1 a 3 e 50% dos cargos nível 4 deveriam ser ocupados exclusivamente por servidores de carreira. Interessante destacar que para a alta burocracia (níveis 5 e 6) não há limites quanto ao preenchimento dos cargos por não servidores de carreira.

A função dos DAS seria a de planejamento, coordenação e controle visando à formulação de programas e normas. Por serem cargos de livre provimento, “representam um recurso importante para incorporar pessoas de notório saber aos quadros públicos, formar equipes, prestigiar aliados, cooptar opositores e controlar recursos de poder do ponto de vista político e econômico” (D’Araújo, 2009, p. 18).

A noção de dirigente público com competências específicas de direção que surge com a Reforma Gerencial visa a superar a velha dicotomia entre política e burocracia e o dualismo político-burocrata.

Diferentemente do burocrata prescrito pelo modelo weberiano, caracterizado pela impessoalidade, a observância estrita às normas e um sistema de ação hierarquizado, a figura do dirigente tem um caráter específico. Não existe exercício de direção sem a capacidade de tomar decisões e fazer escolhas autônomas. Não há gerência onde a atividade é, fundamentalmente, mera aplicação de normas ou execução de instruções originárias de outros (D’Araújo, 2009, p. 16).

Se reconhece, portanto, a este grupo de funcionários públicos uma esfera própria de decisão. Apesar de estarem subordinados a um mandatário político, são um grupo de atores específicos com um *ethos* próprio: o da racionalidade econômica, baseados no “princípio de criar o máximo de valor público a partir de insumos pelos quais são responsáveis” (Pacheco, 2002, p. 18) numa lógica de responsabilização por resultados. Assim como os ministros de Estado, os dirigentes públicos são parte da equipe do governo, tendo responsabilidades sobre a implementação das políticas públicas e seus resultados, ou seja, pela performance do governo.

Um aspecto central do debate sobre os dirigentes é a politização e partidarização do serviço público e suas consequências para a gestão governamental. Tradicionalmente, a visão que se tem sobre as nomeações discricionárias é que estas seriam marcadas por práticas clientelistas, decorrência da admissão de entrada de não servidores, refletindo a disputa político-partidária a partir da recompensa a aliados, especialmente no presidencialismo de coalizão brasileiro, em que há a distribuição de ministérios em troca de apoio legislativo. A politização pode ser utilizada como meio de controle político sobre a implementação de políticas públicas (Lopez, 2015), refletindo preferências e prioridades, ocorrendo independentemente da forma de recrutamento e de critérios partidários. A partidarização, por seu turno, diz respeito à filiação partidária dos ocupantes dos cargos em comissão (e dos ministros de Estado).

A instrumentalização político-eleitoral da burocracia seria um importante meio para influenciar na formulação da agenda do governo, pois os acordos e as negociações acerca dessa agenda não são necessariamente o resultado de um compromisso prévio, mas ocorreriam após a ocupação do ministério pelos partidos. Ademais, o desempenho dos parlamentares em eleições nacionais depende muitas vezes da sua capacidade de transferir recursos para suas bases eleitorais (*pork barrel*) através da patronagem (Borges e Côelho, 2015).

Os autores afirmam também que a competição político-partidária pelos cargos em comissão deve ser mais ou menos intensa a depender da institucionalização da política setorial. Quanto maior a discricionariedade sobre a alocação de recursos e a capacidade do ministro em alterar rubricas orçamentárias, maior seria o interesse em utilizar os postos como moeda de troca e maiores as oportunidades para direcionar as *policies* aos interesses político-eleitorais.

Uma das implicações centrais dos dois processos para a capacidade de formular e efetivar políticas é a rotatividade da burocracia. Segundo Lopez (2015), a taxa média de rotatividade anual dos DAS (1 a 6) é de aproximadamente 30% e a mudança partidária no comando político dos ministérios gera uma taxa média de rotatividade anual, nos níveis mais altos da hierarquia (4, 5 e 6), em cerca de 20 pontos percentuais.

A importância da compreensão da dinâmica mudanças políticas e nomeações discricionárias para os cargos de alto escalão dos ministérios, ferramenta central ao Executivo no processo de construção e gerência da coalizão, reside no fato de estes atores serem responsáveis pelo desenho e execução de parcela expressiva das políticas públicas no país (Lopez, Bugarin e Bugarin, 2014). A disputa por estes cargos é intensa pois “representam um dos principais meios para os agentes políticos levarem adiante suas preferências [...] (e) conseguir emplacar indicações é uma estratégia política crucial” (Lopez, 2015, p. 36). Como essas políticas são materializadas através do orçamento destinado às pastas ministeriais, espera-se que alternâncias partidárias e ideológicas impliquem, em certa medida, mudança nas preferências por *policies* e, portanto, maior volatilidade orçamentária.

A maior parte da literatura aponta aspectos negativos da rotatividade da burocracia, porém alguns autores não a consideram nociva às políticas públicas. Para os primeiros, altos níveis de rotatividade estariam associados à redução no desempenho das agências, na capacidade de implementar políticas e na eficiência da gestão (Lopez, 2015) portanto, afetando a performance da administração pública. Ademais, alta rotatividade significaria perda de conhecimento especializado e experiência sobre procedimentos internos dos órgãos, causando disrupção no processo de provisão de serviços (Akhtari, Moreira e Trucco, 2017) e acréscimo nos custos de controle por parte do Executivo.

O artigo de Akhtari, Moreira e Trucco (2017) é um dos poucos trabalhos que analisa como a rotatividade da burocracia afeta a qualidade dos serviços públicos no Brasil. As autoras investigam qual o efeito que a mudança de partido no poder nas prefeituras municipais nas eleições de 2008 e 2012, e a consequente rotatividade do corpo burocrático, mais especificamente de diretores e professores, têm sobre a provisão da educação pública no país – a qualidade no provimento da educação é medida através das notas obtidas pelos alunos no Censo Escolar e na Prova Brasil. Os resultados apontam que

a rotatividade dos partidos políticos afeta negativamente os resultados dos alunos devido à discricção política sobre a burocracia municipal da educação. A análise dos mecanismos sugere que a rotatividade política se traduz em menor aproveitamento dos alunos devido à ruptura politicamente causada na atribuição de pessoal. Concluímos que, em um ambiente em que a burocracia educacional não está protegida do processo político, a rotatividade dos partidos políticos pode afetar negativamente a qualidade de um resultado relevante para o bem-estar social: os resultados dos testes dos alunos (Akhtari, Moreira e Trucco, 2017, p. 25 - tradução nossa)⁶.

As autoras não encontraram relação entre a ideologia do partido do prefeito e do partido que detém o Executivo federal e o aumento ou diminuição nas transferências federais aos municípios. Estudos avaliando as consequências dessa dinâmica para outros serviços públicos são um campo fértil de pesquisas.

No artigo *O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010)*, Batista (2013) analisa a influência da coalizão no processo de produção legislativa no Poder Executivo, com foco no papel que os ministros desempenham, a partir de uma abordagem transacional inerente à relação entre o presidente e o gabinete multipartidário. A autora utiliza-se da abordagem econômica sobre custos de transação para identificar quais as condições que levam o presidente a escolher entre centralizar as decisões na Presidência ou delegá-las aos ministros de Estado, numa lógica “*make or buy*” – “ele pode comprar esta informação livremente dos ministros setoriais, beneficiando-se da especialização e divisão do trabalho, ou ele pode integrar o processo de produção e construir as iniciativas legislativas na Presidência” (Batista, 2013, p. 454).

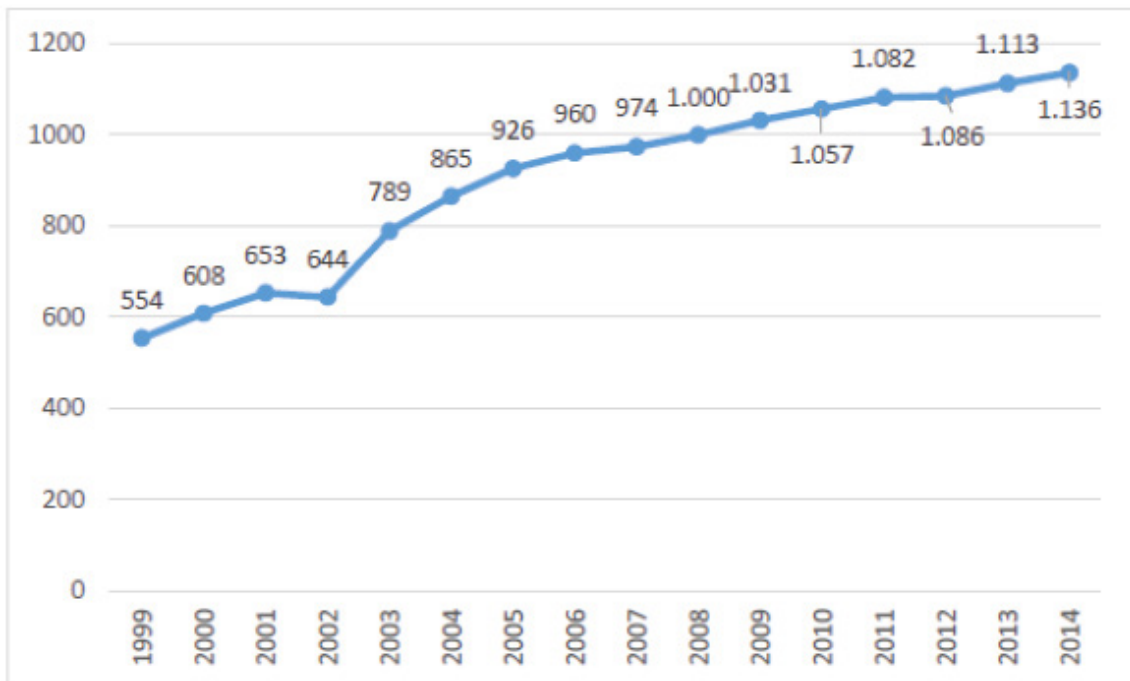
A mesma lógica poderia ser utilizada para pensarmos a relação entre os ministros e a burocracia discricionária nas pastas ministeriais. Baseando-se na premissa da delegação de poder, ao assumir o ministério aquele teria de escolher entre dois cursos de ação: manter a estrutura dos cargos em comissão, “comprando” as informações dessa burocracia, centralizando os processos para ter maior controle ou nomear pessoas de sua confiança para ter mais influência sobre as decisões e delegando poder sobre a formulação e implementação de políticas públicas.

Os cargos DAS nível 5 e 6, aqui analisados, somavam, em 2014, 1.136 cargos no Executivo Federal representando 6,96% do total de aproximadamente 16.325 mil DAS. Apesar de parecer um número pouco significativo em relação ao número total de cargos DAS, a importância do estudo dos mesmos reside no fato de que, segundo Lopez e Praça (2018), “sobre esses 6% é que efetivamente há cobiça político-partidária, porque é nestes que se concentram os poderes políticos e administrativos na gestão [...] (e) nesses níveis, ao contrário dos demais, a ocupação por nomeados de fora do serviço público é mais ampla” (p. 146). Além disso, os autores demonstram que o número de filiados a partidos políticos dos DAS 5 e 6 é maior do que nos níveis 1 a 4.

O gráfico a seguir apresenta a evolução do número de cargos em comissão 5 e 6 no Executivo federal entre 1999 e 2014.

⁶ No original: “political party turnover negatively impacts student outcomes due to political discretion over the municipal education bureaucracy. The analysis of the mechanisms suggests that political turnover translates into lower student achievement due to the politically caused disruption in the assignment of personnel. We conclude that in an environment where the education bureaucracy is not shielded from the political process, political party turnover can adversely affect the quality of a welfare relevant outcome: student test scores”.

Gráfico 1 – Número de DAS 5 e 6 no Executivo federal, 1999-2014



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis no Painel Estatístico de Pessoal.

O número de DAS, no período analisado, teve um aumento de aproximadamente 100%. Esse crescimento pode ser resultado tanto da criação de novas agências na administração federal quanto da criação de novos cargos ao longo dos mandatos presidenciais.

Novos presidentes, assim como novos ministros, “têm motivos para sentirem-se inseguros quanto à competência dos funcionários atuais e esperar que muitos deles tenham pouco entusiasmo pelo sucesso de novos programas” (Geddes, 1994, p. 178 – tradução nossa)⁷, podendo levar à recomposição da burocracia, conseqüentemente a uma maior rotatividade nos cargos de confiança.

PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

O orçamento público brasileiro é o instrumento através do qual a agenda do governo é materializada e seus resultados – as políticas públicas – são implementados, como resultado de um processo decisório técnico-político que envolve diversos atores, conflitos e cooperação, hierarquia e autonomia, controle e delegação e recursos escassos. Regras formais e informais estão presentes ao longo de todo o processo.

O decurso da elaboração e da execução orçamentária no Brasil tem como ator central o Poder Executivo, o qual é capaz de estabelecer e manter suas prioridades de políticas públicas a partir das prerrogativas que possui tanto para influir nesse processo quanto de direcionar a fase de execução orçamentária (Figueiredo e Limongi, 2008). Consideramos importante analisar o orçamento a partir do Poder Executivo, pois é este que elabora o projeto e executa os gastos, ou seja, tem um papel central no processo orçamentário do país. Ademais, “durante a implementação do orçamento o Executivo tem amplas oportunidades de afetar a distribuição de recursos de acordo com suas preferências políticas” (Batista, 2015, p. 6).

As clivagens político-partidárias seriam, segundo Figueiredo e Limongi (2008), a principal fonte de conflito do sistema político brasileiro e essas clivagens estariam presentes também no processo orçamentário. Portanto, atenuar os conflitos horizontais entre os partidos que compõem o governo está diretamente relacionado com a capacidade operacional da coalizão de conciliar agendas, ora complementares, ora divergentes, em programas coordenados de ação governamental (Inácio, 2010). O processo orçamentário está inserido na dinâmica política da coalizão.

⁷ No original: “have reason to feel uncertain about current employees’ competence and to expect many of them to have little enthusiasm for the success of new programs”.

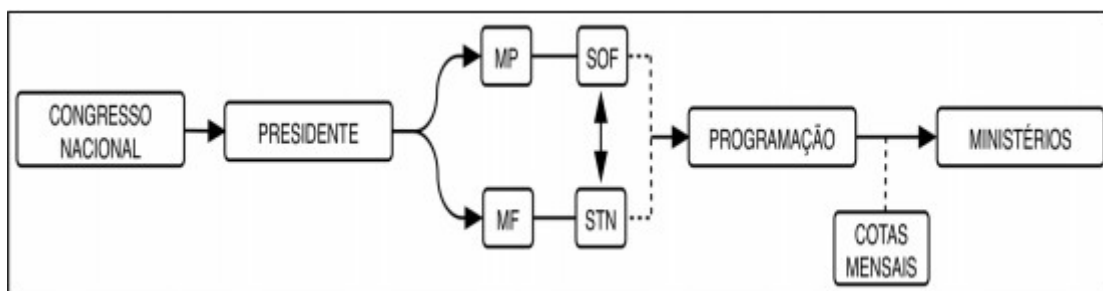
Apesar de a agenda do Executivo ser resultado da barganha existente entre partidos que ocupam pastas ministeriais e o presidente da República, e de os mecanismos institucionais presentes no processo orçamentário propiciarem algum grau de discricionariedade àqueles, moldando sua participação no governo, o fato é que o presidente foi “capaz de alocar recursos para políticas e programas considerados prioritários e também para pastas ministeriais de interesse político-eleitoral” (Batista, 2015, p. 16). Nesse sentido, qual a influência que a dinâmica do presidencialismo de coalizão e as nomeações discricionárias para os cargos de ministro e para os cargos de confiança tem sobre o orçamento das pastas ministeriais? Assumindo que os ministérios são um meio privilegiado de acesso a recursos de poder, como a nomeação para a burocracia, a formulação de políticas e a execução das mesmas, deter uma pasta ministerial vai além do cargo em si, influenciando na gestão governamental. Portanto, espera-se que a mudança de ministro tenha efeitos tanto sobre a rotatividade dos cargos de confiança quanto sobre a volatilidade orçamentária dos ministérios.

A Constituição de 1988 determina que o Executivo detém a prerrogativa exclusiva de iniciar toda a legislação referente à matéria orçamentária, estabelecendo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) além das leis de crédito (Figueiredo e Limongi, 2002). O Plano Plurianual é o projeto que define as diretrizes e metas do governo por um período de 4 anos, sendo elaborado no primeiro ano de mandato do presidente da República e vigorando até o primeiro ano do mandato seguinte, a fim de manter uma continuidade nas políticas governamentais de um governo a outro. O PPA é elaborado pelos ministérios e órgãos setoriais e consolidado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Após sua aprovação pelo Congresso Nacional, o documento passa a ser a referência para a elaboração tanto da LDO quanto da LOA.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias define as prioridades do governo para o ano seguinte e estabelece as regras que devem ser seguidas na elaboração da LOA pelo Executivo e na votação e aprovação pelo Legislativo. A Lei Orçamentária Anual é elaborada pelo Executivo, mais especificamente pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), e deve pautar-se pelas diretrizes definidas tanto pelo Plano Plurianual quanto pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nesta etapa, o Governo reúne as propostas de cada Ministério e dos outros Poderes, elabora o documento e o encaminha para o Poder Legislativo. É nesta lei que o governo apresenta todas as receitas e despesas para o ano seguinte. Após a apreciação pela Comissão Mista de Orçamento (CMO) e as alterações feitas no Congresso Nacional, o orçamento é aprovado por este órgão e encaminhado para sanção do Presidente da República, com ou sem vetos.

Uma vez que os desembolsos dependem do comportamento efetivo da receita, a legislação vigente prevê a promulgação, por parte do Executivo, de um decreto estabelecendo a programação financeira e o organograma de execução mensal de desembolsos. Para muitos analistas e gestores públicos, esse decreto define o ‘orçamento real’, posto que fixa o percentual das dotações contingenciadas por órgãos (ministérios). Por essa prática (...) a decisão final quanto à execução do orçamento, respeitados os limites estabelecidos, é transferida para os ministérios (Figueiredo e Limongi, 2002, p. 315).

O Ministério do Planejamento, através da SOF, é o órgão responsável pela coordenação do orçamento. Apesar de a legislação outorgar aos ministérios poder de agenda na formulação da proposta orçamentária da pasta, sua autonomia é restrita, visto que a SOF centraliza a programação geral e o limite para despesa. “Dessa forma, o desenho institucional limita consideravelmente a autonomia dos ministérios no que concerne ao limite dos gastos, mas não necessariamente na alocação específica de tais recursos” (Batista, 2014, p. 149-150). Ou seja, os ministros teriam liberdade para alocar recursos de acordo com suas preferências ou prioridades políticas, com o Poder Executivo mantendo assim a capacidade de estabelecer e manter suas prioridades de políticas públicas (Figueiredo e Limongi, 2008).



Fonte: Batista, 2014, p. 152

Apesar da centralidade do SOF e da STN no montante e fluxo das despesas e dos constrangimentos institucionais sobre os gastos ministeriais, reduzindo o chamado *common pool problem* derivado dos governos de coalizão (Martin e Vanberg, 2012), os ministros têm a possibilidade de alocação da parte do orçamento vinculada a despesas não obrigatórias, ou seja, gastos discricionários que podem ser politicamente relevantes.

Como o orçamento brasileiro é autorizativo e não impositivo, mesmo após a aprovação do projeto, a decisão sobre quais gastos serão de fato efetuados é prerrogativa do Executivo, podendo o presidente fazer realocações significativas sem necessidade de aprovação pelo Legislativo. Porém, como estamos tratando de um governo formado por uma coalizão de partidos, é preciso analisar qual o papel que os outros atores têm sobre o processo decisório e como influenciam na definição de gastos do governo. Baseados na racionalidade limitada e na relação entre delegação e controle que envolve o presidente e os ministros, espera-se que quanto maior a distância ideológica entre o partido do presidente e o partido do ministro, maior controle daquele sobre a pasta, resultando em menor rotatividade da burocracia e menor volatilidade orçamentária. Quando a distância ideológica diminui, espera-se maior delegação de poder, portanto maior rotatividade da burocracia e maior volatilidade orçamentária.

Analisaremos as despesas correntes e as despesas com investimentos, pois são os únicos componentes do gasto público que podem ser utilizados como indicador das prioridades políticas do Executivo (Figueiredo e Limongi, 2008). Os demais gastos, como com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, amortização da dívida e despesas correntes são compulsórios, não sendo decididos no ciclo orçamentário, portanto não podendo sofrer alterações, seja do Executivo seja do Legislativo. Ademais, os gastos com investimentos “são financiados por recursos cuja movimentação é livre e cuja execução é decidida inteiramente no âmbito do ciclo orçamentário” (p. 43).

TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO E ORÇAMENTO

As análises e teorias sobre os processos políticos buscaram desenvolver mecanismos para compreender dois processos importantes na elaboração de políticas públicas: a estabilidade e a mudança. Entre elas podemos citar o Modelo Incremental, o modelo de Múltiplos Fluxos e a Teoria da Escolha Racional.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado, por sua vez, surge como uma resposta a esses modelos ao explicar tanto a estabilidade e o incrementalismo quanto as mudanças em larga escala que ocasionalmente ocorrem nas políticas. O processo se daria em bases menos previsíveis do que as teorias incrementalistas afirmam, havendo largos períodos de mudanças graduais e períodos em que ocorrem mudanças abruptas. As bases da teoria e seus principais argumentos estão em *Agenda and Instability in American Politics* (1993), de Baumgartner e Jones. Apesar de sua origem estar calcada na análise da formação e nas mudanças na agenda governamental norte-americana, o *framework* passou a ser utilizado por outras disciplinas interessadas no estudo do *policy process* em diferentes instituições. O modelo é baseado em uma teoria dinâmica das políticas públicas, com enfoque nos mecanismos institucionais que definem as regras do jogo e na racionalidade limitada dos atores, determinantes das mudanças nas políticas.

O Equilíbrio Pontuado é “uma teoria de como os atores da elite, orientados para manter os benefícios e resultados políticos estáveis, podem ocasionalmente sentir um intenso senso de urgência para redirecionar a atenção para novas questões ou novas dimensões políticas” (Eissler; Russel; Jones, 2016, p. 98 – tradução nossa). O mecanismo fundamental subjacente ao modelo é o processamento desigual de informação, resultante da racionalidade limitada dos *policymakers*.

A análise do orçamento federal norte-americano, por Baumgartner e Jones (1993; 2009), foi uma das primeiras aplicações da teoria. A partir deste estudo, os autores demonstraram que as decisões políticas relativas ao processo orçamentário, assim como em outras áreas, são uma resposta ao tipo de informação recebida pelos *policymakers*, às preferências destes atores e à estrutura institucional vigente. O orçamento representaria a quantificação destas decisões (Eissler; Russel; Jones, 2016). Pontuações no orçamento ocorreriam como decorrência de choques exógenos ou por eventos como mudanças de governo e de ministro, nos quais membros do Executivo federal são substituídos, provocando alterações nas prioridades e preferências políticas e conseqüentemente na alocação de recursos, levando a possíveis “terremotos”.

Uma oportunidade para os empreendedores políticos alterarem a agenda política ou introduzir novas incertezas é mudando a maneira como conceitualizamos ou definimos um problema, conhecido como enquadramento. Jones (1994) mostrou que o enquadramento era equivalente a mudar os pesos em um modelo multidimensional de decisões, e que uma mudança na atenção em um debate geral poderia ser modelada por uma mudança nos pesos relativos das dimensões. A atenção a um problema é mantida, mas a questão é redefinida para corresponder aos objetivos e preferências de outros atores (Eissler; Russel; Jones, 2016, p. 101 – tradução nossa)⁸.

⁸ No original: “One opportunity for policy entrepreneurs to alter the policy agenda or to introduce new uncertainty is through shifting the way we conceptualize or define a problem, known as framing. Jones (1994) showed that framing was equivalent to changing the weights in a multi-dimensional model of decisions, and that a shift in attention in a general debate could be modeled by a change in the relative weights of the dimensions. Attention to an issue is maintained, but the issue is redefined to match the goals and preferences of additional actors”.

Dada a racionalidade limitada e a incapacidade dos indivíduos de processar ou atender a diversas informações paralelamente, prioridades são estabelecidas pelos atores políticos. Devido a fatores exógenos e/ou endógenos, as prioridades ou atenção às políticas se modificam, podendo levar a alterações na alocação orçamentária e consequentemente no volume de recursos disponíveis para a implementação de políticas públicas.

HIPÓTESES

H1: Quanto maior a distância ideológica entre o partido do presidente e o partido do ministro que assume a pasta, menor a rotatividade dos cargos de confiança e menor a volatilidade orçamentária nos ministérios (maior controle)

H2: Quanto menor a distância ideológica entre o partido do presidente e o partido do ministro que assume a pasta, maior a rotatividade dos cargos de confiança e maior volatilidade orçamentária nos ministérios (maior delegação)

METODOLOGIA

Serão utilizados estudos econométricos para testar as hipóteses formuladas a respeito dos efeitos da mudança de ministro sobre a rotatividade dos cargos de confiança na administração federal e destas sobre o orçamento dos ministérios de 1999 a 2014. A inclusão ou exclusão de variáveis de controle não está descartada.

Modelo 1:

- Variável independente: mudança de ministro - intrapartidária, interpartidário, apartidária
- Variáveis de controle: mudança de governo; ciclo eleitoral; tamanho da coalizão
- Variável dependente: rotatividade dos cargos de confiança (%)

Modelo 2:

- Variáveis independentes: mudança de ministro - intrapartidária, interpartidário, apartidária e mudança ideológica; rotatividade da burocracia (%)
- Variáveis de controle: mudança de governo; ciclo eleitoral; tamanho da coalizão
- Variável dependente: orçamento ministerial

A rotatividade da burocracia será calculada a partir da fórmula a seguir. Utilizamos o mesmo procedimento adotado pela literatura (Lopez, 2015).

$$Rotatividade_{it} = 1 - \frac{Inalterados_{it}}{Total_{it-1}}$$

O índice de volatilidade orçamentária será baseado no índice de volatilidade eleitoral construído por Pedersen (1979), representado na equação a seguir:

$$VT = \Sigma (V_{it} - V_{it-1})$$

em que VT representa a volatilidade total, V_{it} o resultado da execução orçamentária no ministério i no ano t , e V_{it-1} o resultado da execução orçamentária no ministério i no ano $t - 1$. Consideramos as despesas aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e executadas ao término da execução anual do orçamento.

Os dados utilizados serão coletados a partir de informações disponibilizadas no site do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Portal da Transparência, Secretaria de Orçamento Federal, Siga Brasil, Painel Estatístico de Pessoal e em dados secundários já levantados por outros autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão mais profunda sobre a administração pública federal é importante na medida em que auxilia na compreensão das relações contemporâneas entre burocracia e política e de seus efeitos sobre a democracia. Para que o governo e os representantes eleitos sejam responsáveis aos cidadãos é fundamental que o aparato burocrático seja eficiente. Na medida em que estes atores regulam, promovem e (re)distribuem recursos, bens e serviços, as suas escolhas podem ter impacto direto sobre as políticas públicas. Ao longo dos anos a burocracia tornou-se um ator central ao Estado brasileiro. Desde a ditadura militar, em que foi fundamental para o processo de desenvolvimento do país, até os dias atuais, desempenha importante papel na formulação e implementação das políticas governamentais.

No presidencialismo multipartidário brasileiro o presidente distribui pastas ministeriais aos partidos aliados em troca de apoio legislativo. O Executivo, portanto, não pode ser visto como um ator unitário. Os partidos que detêm ministérios têm agendas e prioridades próprias, tendo interesses eleitorais e programas por vezes diferentes dos demais. Dessa maneira, as disputas político-partidárias em torno da agenda do governo são endógenas ao poder Executivo. Ao nomear ministros de Estado o presidente está concedendo poder a estes atores, os quais tornam-se seus agentes. Ocupar um ministério, além do valor do cargo em si, significa ser responsável pela elaboração e execução de políticas públicas.

A nomeação discricionária para os cargos de confiança, assim como a elaboração e o controle orçamentário, são prerrogativas deste poder. Nesse sentido, nos perguntamos quais efeitos a dinâmica do presidencialismo de coalizão e as nomeações discricionárias para os cargos de ministro e cargos de confiança têm sobre o orçamento das pastas ministeriais. Assumindo que os ministérios são um meio privilegiado de acesso a recursos de poder, como a nomeação para a burocracia, a formulação de políticas e a execução das mesmas, deter uma pasta ministerial vai além do cargo em si, influenciando na gestão governamental. Portanto, espera-se que a mudança de ministro tenha efeitos sobre a rotatividade dos cargos de confiança e estas sobre a volatilidade orçamentária dos ministérios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AkHTARI, Mitra; MOREIRA, Diana; TRUCCO, Laura. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. SSRN, 2017.

BATISTA, Mariana. *O mistério dos Ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Pernambuco, 2014.

_____. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, Campinas, vol. 19, nº 2, p. 449- 473, 2013.

_____. A conexão ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). *Riel – Revista Ibero-americana de Estudos Legislativos*, n. 4, maio, Rio de Janeiro, FGV, 2015.

BORGES, André; COELHO, Denilson. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios – Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: LOPEZ, Felix (Org). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.

CAVALCANTE, Pedro. LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA, ENAP, 2018.

D'ARAÚJO, Maria Celina. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: Cpdoc, 2009.

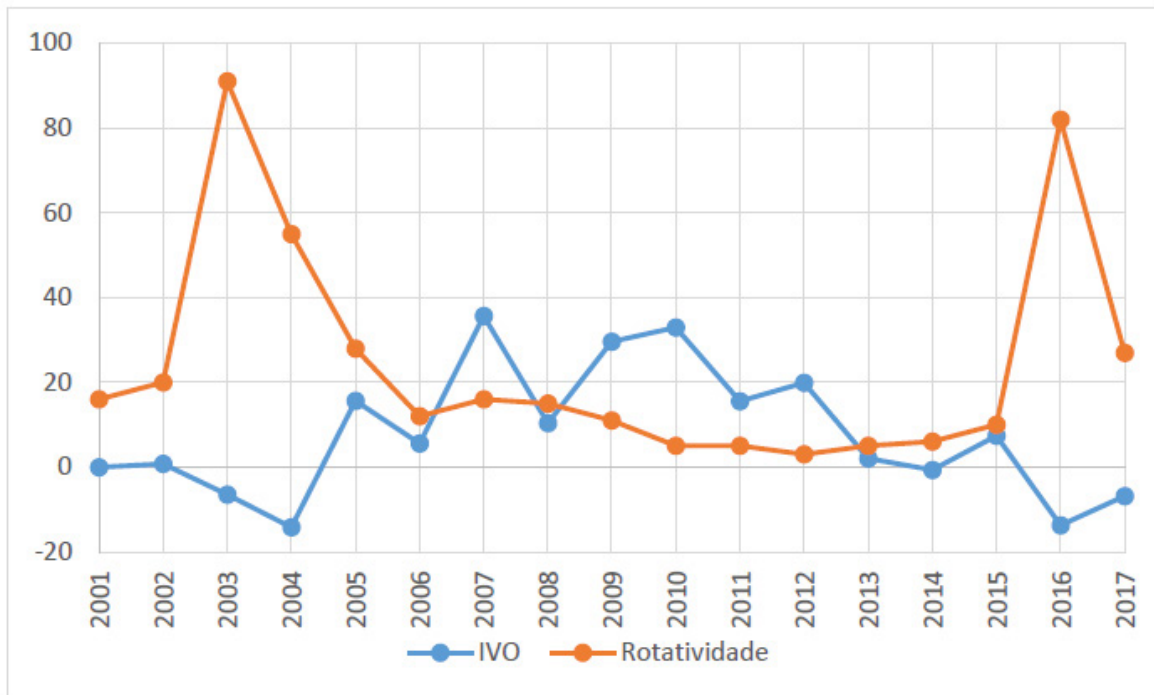
EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton, N.J : Princeton University Press, 1995.

FIGUEIREDO, Fernando; LIMONGI, Argelina. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 48, nº 4, pp. 737 a 776, 2005.

- _____. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: FGV/Fapesp, 2008.
- FREITAS, Andréa M. *Governmental coalitions in multiparty presidentialism: the Brazilian case (1988- 2011)*. São Paulo: USP/Cebrap. Projeto de pesquisa, 2011.
- GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Los Angeles: University of California Press, 1994.
- INÁCIO, Magna. Entre presidir e coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. 3º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Campinas, 2006.
- LEWIS, David. *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton University Press, 2008.
- LOPEZ, Felix Garcia (org.) *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.
- LOPEZ, Felix; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In: LOPEZ, Felix (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.
- LOPEZ, Felix; PRAÇA, Sérgio. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. Rio de Janeiro: FGV, *Revista ibero-americana de estudos legislativos*, n. 4, maio 2015.
- LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil – desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.
- PACHECO, Regina. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- PEDERSEN, Mogens. The dynamics of European parliamentary systems: changing patterns of electoral volatility. *European Journal of Political Research*, 7: 1-26, 1979.
- STROM, Kaare. Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37: 261-289, 2000.

ANEXOS

Gráfico 2 – Rotatividade DAS x Índice de Volatilidade Orçamentária, 2001-2017, Ministério da Educação⁹

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis no site SigaBrasil.

Tabela 1 – Ministros que ocuparam a pasta entre 1999 e 2014

MINISTRO	PARTIDO	ANO
Paulo Renato Souza	PSDB	1995-2003
Cristóvam Buarque	PT	2003-2004
Tarso Genro	PT	2004-2005
Fernando Haddad	PT	2005-2012
Aloizio Mercadante	PT	2012-2014
Henrique Paim	PT	2014-2015

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis no portal do Ministério da Educação.

⁹ O período apresentado no gráfico inicia em 2001 e termina em 2017 pois não há dados disponíveis no Siga Brasil para os anos de 1999 e 2000. Por isso optamos por incluir os anos de 2015, 2016 e 2017.