



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Estratégias de seleção e substituição de ministros de Estado no presidencialismo de
coalizão brasileiro: perfil, alocação e rotatividade**

Pedro Lucas de Moura Palotti

Brasília - 2017

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Estratégias de seleção e substituição de ministros de Estado no presidencialismo de
coalizão brasileiro: perfil, alocação e rotatividade**

*Tese apresentada como requisito
indispensável à obtenção do título de
Doutor em Ciência Política pelo
Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade de
Brasília (UnB), sob orientação do
Professor Dr. André Borges de Carvalho*

Pedro Lucas de Moura Palotti

Estratégias de seleção e substituição de ministros de Estado no presidencialismo de coalizão brasileiro: perfil, alocação e rotatividade

Tese apresentada como requisito indispensável à obtenção do título de Doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB).

Orientador:

Prof. Dr. André Borges de Carvalho
Universidade de Brasília

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Mariana Batista da Silva
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Prof.^a Dr.^a Suely Guimarães de Araújo
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó Junior
Universidade de Brasília

Para Thalita, minha companheira de vida, com amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a oportunidade que tive de conviver com ótimos professores e colegas no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na Universidade de Brasília, experiência que se iniciou ainda na conclusão do mestrado. Ao André Borges agradeço pela orientação propositiva e pela compreensão com meus tempos irregulares na conciliação entre trabalho e estudo durante a elaboração da tese.

Ao Mathieu Turgeon agradeço pelas lições fundamentais de estatística e pela orientação inicial para formação em metodologia quantitativa. À Suely Vaz de Araújo agradeço a generosidade em ser minha mentora no estágio docência e por compartilhar comigo a condução da disciplina de “Introdução à Ciência Política” aos alunos do curso noturno de Gestão Pública da UnB. Foi uma das melhores experiências acadêmicas que pude ter.

Ao Denilson Coêlho e Bernardo Mueller agradeço pela leitura atenta e sugestões enriquecedoras feitas durante a qualificação do projeto. Ao Pedro Cavalcante devo um agradecimento particular pela parceria inicial de desdobrar os trabalhos que havíamos iniciado sobre o médio escalão para os ministros de Estado, além das boas e bem-humoradas discussões e dos incentivos para seguir adiante com esse projeto. À Mariana Batista sou muito grato pela leitura atenciosa e ótimos comentários durante a Conferência Anual da *Midwest Political Science Association*, em 2015, e o 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, em 2016, além do diálogo por e-mail. À Juliana Gomes agradeço a inestimável ajuda na compreensão e utilização do modelo de análise de sobrevivência, central para conclusão da tese.

À Isabelle Brito e ao Robert Lee serei sempre grato pelo profissionalismo no trabalho de assistência à pesquisa na coleta e conferência da base de dados que subsidiou toda a pesquisa.

Aos colegas e amigos da Escola Nacional de Administração Pública pela rica convivência diária que tive (e tenho) e pelo estímulo ininterrupto para que eu chegasse ao final da tese. Em particular, agradeço a Marizaura Camões pela compreensão e apoio permanentes para conclusão dos créditos do doutorado e para realização de atividades complementares. Ao Fernando Filgueiras e ao Francisco Gaetani agradeço pelos muitos momentos de aprendizado sobre administração pública e pela liberação funcional para licença-capacitação, que foi imprescindível para terminar este trabalho. E ao Ciro

Fernandes sou muito grato pelas várias lições sobre o funcionamento do Estado e pela generosidade diária no compartilhamento de seu amplo conhecimento e experiência profissional.

Aos organizadores e professores da IPSA-USP *Summer School on Methods and Concepts in Political Science and International Relations* e do Programa de Treinamento Intensivo em Metodologia Quantitativa – MQ da UFMG sou grato pelos ótimos cursos de metodologia quantitativa que pude fazer. Ao Guilherme Duarte e Rogério Barbosa agradeço pela mobilização e discussão permanentes sobre métodos de pesquisa e pelo compartilhamento de conteúdo de interesse público a esse respeito nos fóruns virtuais.

Ao Cesar Zucco, Wladimir Gramacho, Leonardo Monastério, Gabriela Tarouco, Flávio Cireno, José Angelo Machado, Erika Kasai, Adriano Codato, Arnaldo Mauerberg Jr., Octávio Amorim Neto e Carlos Pereira meus sinceros agradecimentos pelo compartilhamento de trabalhos, ideias e ponderações que apoiaram diferentes etapas de elaboração da tese.

À Telma Menicucci, Flávia Brasil, Raimundo Souza, Paulo de Tarso Linhares, Ricardo Carneiro, Afonso Henriques Ferreira e Luis Flávio Saporì sou grato pelos incentivos em muitos momentos da minha formação para continuar os estudos na pós-graduação. Agradeço particularmente ao Bruno Lazzarotti pelas ótimas aulas de Introdução ao Pensamento Científico que me despertaram o interesse pelas ciências humanas; e à Carla Bronzo pela interlocução atenciosa desde minha primeira inserção profissional e pelo apoio permanente para que eu concluísse a tese.

Aos amigos e à minha família pela compreensão nos diversos momentos de ausência involuntária e por terem partilhado muitas angústias e inquietações. Em particular, sou muito grato ao companheirismo, presencial e à distância, de Juliano Pimentel, Lívia Duarte, Larissa Nacif, Thiago Fagundes, Elisa Nahas, André Rafael, Gustavo Freire, Diogo Fonseca, Antônio Capelo, Guilherme Rosa, Felipe Avezani, Denise Mafra, Vera Lúcia, Claudio Shikida e aos queridos amigos da turma de Informática Industrial do CEFET-MG; ao Philipe Maciel e à Áurea Carvalho por muitas ajudas, mas principalmente por não me deixarem esquecer que há vida e viagens após a tese; à Flávia Valério por me motivar a ser cuidadoso na conferência da base de dados; e ao

Alessandro Freire pelas inúmeras consultorias sobre metodologia e pelas excelentes tirinhas motivacionais do *PHD Comics*.

Em especial, agradeço aos meus queridos pais, Ademar e Cláudia, pelos exemplos de vida, que são as lições mais importantes, e por todo amor, apoio e expectativas positivas todo o tempo. Ao meu irmão João pelas inserções periódicas e indispensáveis de variáveis na base de dados, que me pouparam dias e noites preciosos. À Giselle pelo apoio na tradução final do resumo, entre outros textos importantes durante o doutorado. E ao José Rodrigues e à Mercês pela torcida ininterrupta e confiança de que daria certo.

À Thalita, pelo intenso amor e carinho, que me permitiram chegar são e salvo até aqui.

Such a waste of talent. He chose money over power. In this town, a mistake nearly everyone makes. Money is the Mc-mansion in Sarasota that starts falling apart after 10 years. Power is the old stone building that stands for centuries. I cannot respect someone who doesn't see the difference.

–Francis Underwood, *House of Cards*, 1º Temporada, Capítulo 2.

RESUMO

Quem nomear, em qual ministério e quando substituir ministros de Estado no presidencialismo de coalizão? Este estudo parte dos argumentos da escolha racional e da teoria da agência para analisar as estratégias adotadas pelos presidentes brasileiros na seleção e substituição de ministros durante a Nova República. Baseado numa proposta anterior, foi desenvolvido o Índice de Politização Ministerial (IPM) para mensurar sistematicamente as nomeações ministeriais, incluindo atributos como os graus de inserção político-partidária e de especialidade técnica. O recrutamento típico foi de brancos do sexo masculino, de São Paulo, graduados em direito ou economia e que exerceram cargo eletivo, foram acadêmicos, profissionais liberais ou servidores públicos de carreira, com perfis mistos quanto à politização. A divisão do governo em quatro *clusters* a partir de critérios objetivos de atratividade política foi utilizada para compreensão das estratégias presidenciais de alocação do portfólio. Os achados de uma regressão logística multinomial apontam que os ministérios que formam o núcleo de governo, em comparação às demais áreas, em sua maior parte foram destinados a representantes do partido do presidente. As nomeações ministeriais nessa área tenderam a ser menos politizadas. As pastas na Presidência de maior prestígio político foram delegadas a auxiliares de maior confiança do chefe do Executivo. Por fim, foram testados por meio de análise de sobrevivência os determinantes da saída antecipada de ministros de Estado. Quanto mais politizada uma indicação, por menor tempo permaneceu nomeado. Os presidentes foram responsivos às denúncias e polêmicas envolvendo seus auxiliares. Esse efeito, contudo, esteve condicionado ao posicionamento ideológico. Quando um ministro foi alvo de escândalos midiáticos, quanto maior sua distância ideológica em relação ao presidente, maior a probabilidade de deixar seu posto. Presidentes tenderam também a substituir ministros em resposta a sinais mais amplos de desempenho insatisfatório, como sua baixa popularidade e a piora de indicadores econômicos. Duas conclusões principais podem ser destacadas: 1) os presidentes brasileiros possuem alta discricionariedade na seleção e substituição de ministros; e 2) essa discricionariedade foi utilizada para tentar imprimir uma agenda própria de governo.

Palavras-Chave: presidencialismo de coalizão; ministros de Estado; politização ministerial; perfil; alocação ministerial; rotatividade ministerial.

ABSTRACT

Whom to appoint, in which ministry and when to replace cabinet ministers in coalitional presidentialism? This study was built upon the arguments of rational choice and agency theory to analyse the strategies adopted by Brazilian presidents for the selection and de-selection of cabinet ministers during the Brazilian New Republic. Based on a previous proposal, the Ministerial Politicization Index (MPI) was developed to systematically measure ministerial appointments, including features such as degrees of party-political insertion and technical expertise. The typical recruitment was made of white males, from Sao Paulo, graduated from law or economic schools, who had held elective position, were scholars, self-employed professionals or civil servants, and with mixed profiles as to their politicization. The division of government into four clusters using objective criteria of political attractiveness was used to understand the presidential portfolio allocation strategies. The results from multinomial logistic regression indicate that ministries that comprise the core of government, in comparison to other areas, were mostly assigned to affiliates of the president's party. Ministerial appointments in this area tended to be less politicized. The most politically prestigious agencies inside Presidency were allocated to the chief Executive's most trusted aides. Finally, the determinants of early exit from a ministerial position were tested through survival analysis. We find that the more politicized an appointee, the less time one spent in their position. Presidents were responsive to accusations and controversies involving their ministers. This effect, however, was dependent on ideological position. When a minister was the subject of media scandals, the further ideologically they were from the president, the greater their likelihood of leaving the position. Presidents also tended to replace ministers in response to broader signs of unsatisfactory performance, such as falling popularity and worsening economic indicators. Two main conclusions can be highlighted: 1) Brazilian presidents have high discretion in the selection and replacement of ministers; and 2) this discretion was used to try to print a proper agenda of government.

Keywords: coalitional presidentialism; cabinet ministers; ministerial cabinet politicization; profile; portfolio allocation; ministerial turnover.

Lista de Tabelas

Tabela 1.1 – Mandatos presidenciais e estratégias de montagem de coalizão (1990-2016)	24
Tabela 2.1 – Características demográficas	55
Tabela 2.2 – Educação e tipo de formação.....	56
Tabela 2.3 – Ocupação profissional anterior à nomeação como ministro.....	57
Tabela 2.4 – Região geográfica de atuação profissional	58
Tabela 2.5 – Vínculos políticos.....	59
Tabela 2.6 – Distribuição das nomeações ministeriais pelo Índice de Politização Ministerial... 60	
Tabela 2.7 – Índice de Politização Ministerial e proporcionalidade na distribuição dos ministérios por mandato presidencial (1990-2016).....	62
Tabela 2.8 – Testes ANOVA entre os governos Collor/Itamar, do PSDB e do PT	65
Tabela 3.1 – Composição de cada dimensão por área de atratividade política	82
Tabela 3.2 – Composição de cada área de atratividade política em relação às suas pastas ministeriais	83
Tabela 3.3 – Regressão logística multinomial com razão de riscos relativos para nomeações ministeriais na Implementação de políticas públicas versus Núcleo.....	91
Tabela 3.4 – Regressão logística multinomial com razão de riscos relativos para nomeações ministeriais na Articulação política e funções de Estado versus Núcleo	93
Tabela 3.5 – Regressão logística multinomial com razão de riscos relativos para nomeações ministeriais nas Secretarias da Presidência e ministérios menores versus Núcleo.....	94
Tabela 4.1 – Motivos de término da nomeação ministerial entre países.....	113
Tabela 4.2 – Análise de sobrevivência para saída de ministro antes do término do mandato (coeficientes da distribuição de Weibull).....	126
Tabela 0.1 – Matriz de correlações tetracóricas	155
Tabela 0.2 – Análise fatorial pelo método de fatores principais sem rotação.....	156
Tabela 0.3 – Carga dos fatores e exclusividade da variância.....	156
Tabela 0.4 – Esquema hierárquico por aglomeração	160
Tabela 0.5 – Testes de Wald e da razão de verossimilhança para combinação de alternativas 163	
Tabela 0.6 – Testes de independência de alternativas irrelevantes	164
Tabela 0.7 – Testes Wald e da razão de verossimilhança para as variáveis independentes.....	165
Tabela 0.8 – Testes do pressuposto de regressão paralela	166
Tabela 0.9 – Teste de Brant para o pressuposto de regressão paralela.....	166
Tabela 0.10 – Teste do pressuposto da proporcionalidade de riscos.....	168

Lista de Figuras

Figura 1.1 – Relação de agência entre os ministros e seus mandatários	33
Figura 2.1 – Índice de Politização Ministerial por áreas de atratividade política	45
Figura 2.2 – Distribuição das nomeações ministeriais pelo Índice de Politização Ministerial ...	60
Figura 2.3 – Distribuição das nomeações ministeriais pelo Índice de Politização Ministerial para os mandatos presidenciais (1990-2016)	62
Figura 3.1 –Índice de Politização Ministerial por áreas de atratividade política	87
Figura 3.2 –Filiação partidária por áreas de atratividade política	88
Figura 3.3 –Vínculos de amizade pessoal com o presidente por áreas de atratividade política..	89
Figura 3.4 – Efeito do Índice de Politização Ministerial sobre a probabilidade de nomeação ministerial para a área Núcleo, conforme o modelo 5.....	97
Figura 3.5 – Efeito da diferença ideológica sobre a probabilidade de nomeação ministerial para a área Núcleo, conforme o modelo 4.....	97
Figura 4.1 – Probabilidade de sobrevivência dos ministros por mandato presidencial (1995 - 2014)	111
Figura 4.2 – Motivos de término das nomeações presidenciais (1995 -2014)	112
Figura 4.3 – Curvas de sobrevivência para o Índice de Politização Ministerial (Kaplan-Meier)	120
Figura 4.4 – Curvas de sobrevivência para as áreas de governo (Kaplan-Meier).....	121
Figura 4.5 – Curvas de sobrevivência para escândalos na mídia (Kaplan-Meier)	122
Figura 4.6 – Efeito da diferença ideológica sobre a sobrevivência dos ministros quando foram alvo de escândalos midiáticos, conforme modelo 6 (Weibull).....	127
Figura 0.1 – Screeplot	157
Figura 0.2 – Matriz de gráficos de dispersão para variáveis tomadas aos pares	159
Figura 0.3 – Dendograma com Método de Encadeamento Completo.....	161
Figura 0.4 – Curva de sobrevivência estimada pelo método de Kaplan-Meier comparada à distribuição Weibull e Exponencial	169
Figura 0.5 – Resíduos de Cox-Snell para avaliação da qualidade do ajuste, conforme modelo 6	170

Sumário

1. Introdução.....	15
1.1. Presidentes em regimes federais multipartidários fragmentados: o dilema institucional brasileiro revisitado.....	19
1.2. Pressupostos teóricos: escolha racional, instituições e relação de agência	26
1.3. Abordagem metodológica	33
1.4. Estrutura da tese	34
2. Montando equipes e formando governos: quem são e qual o padrão de recrutamento dos ministros de Estado no Brasil contemporâneo?	37
2.1. Seleção de ministros em diferentes regimes políticos: regras institucionais e práticas políticas	39
2.1.1. Composição técnico-política: entre partidários, não partidários, generalistas e especialistas.....	39
2.1.2. Composição sociodemográfica: elites políticas e representatividade social	45
2.2. Recrutamento dos ministros de Estado entre diferentes governos no Brasil: achados da literatura recente.....	50
2.3. Dados e método.....	52
2.3.1. Dimensões da politização ministerial: uma proposta de mensuração	53
2.4. Resultados	54
2.4.1. Estratégias de politização dos gabinetes presidenciais.....	59
2.4.2. Comparação entre governos	63
2.5. Discussão.....	66
3. Politics, policy e estratégias de alocação ministerial	69
3.1. Todos são iguais, mas alguns são mais iguais que os outros: avaliando a importância relativa dos ministérios na formação de gabinetes	71
3.2. Divisão dos ministérios em setores de atratividade política: proposta de agrupamento e hipóteses de pesquisa.....	78
3.3. Dados e método.....	85
3.4. Resultados	86
3.4.1. Resultados do modelo de regressão logística multinomial.....	89
3.5. Discussão.....	98
4. Que seja eterno enquanto dure – ambição política, coalizões e accountability como fatores explicativos para substituição ministerial no Brasil	102
4.1. Que seja eterno enquanto dure: substituição de ministros pelo chefe do Executivo. 104	

4.2.	Rotatividade de ministros no Brasil: hipóteses de pesquisa.....	109
4.3.	Dados e método.....	117
4.4.	Resultados	119
4.4.1.	Resultados do modelo de análise de sobrevivência para o fim da nomeação ministerial antes do término do mandato presidencial	122
4.5.	Discussão.....	127
5.	Conclusão	132
	Referências bibliográficas	138
	Apêndice.....	152
	Capítulo 2.....	152
	Capítulo 3.....	158
	Capítulo 4.....	167
	Livro de Códigos.....	171

1. Introdução

“People enter politics because they want power and/or have strong policy preferences, and in all political systems and regimes a cabinet position would enable them to pursue their aims.”

The Selection of Ministers around the World
Keith Dowding e Patrick Dumont, 2015,

O presidencialismo caracteriza-se por um sistema de separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo. Diferentemente do parlamentarismo, em que a administração é exercida por uma composição política resultante do partido majoritário ou de coalizões governativas, no presidencialismo a escolha do presidente da República ocorre em eleições separadas das escolhas dos representantes no Legislativo. Esse caráter, dentre outros atributos presentes nos sistemas políticos, é um dos elementos centrais para compreensão dos incentivos institucionais que conformam a atuação dos presidentes.

Nos regimes presidencialistas, os presidentes são escolhidos por eleições majoritárias das quais o candidato vitorioso emerge como uma liderança cujo poder político é fruto de uma maioria de amplitude nacional. Assim, os estudos dedicados à compreensão das ações do presidente, de suas preferências sobre políticas públicas e de suas estratégias governativas, devem se diferir da abordagem traçada para compreensão do comportamento político dos congressistas (MOE e WILSON, 1994).

Os estudos sobre o Poder Executivo, denominados em inglês de *administrative presidency literature* (LEWIS, 2009), no âmbito da ciência política e da administração pública vêm avançando nos últimos 20 anos. Observa-se uma tendência crescente de valorização da complexidade de fatores que envolvem a composição e estabilidade das equipes de governo, a organização da estrutura do Executivo, os recursos disponíveis ao presidente, bem como os efeitos desses fatores sobre a implementação e os resultados de políticas públicas.

Os estudos sobre a presidência, cuja produção é mais abrangente e completa sobre a presidência dos EUA, podem ser divididos em três linhas de abordagem quanto a diferentes problemas de pesquisa investigados (BONVECCHI e SCARTASCINI, 2011):

- i) Organização do Poder Executivo – basicamente observada a partir de três perspectivas: o centro da presidência (origem, composição e relação do presidente com seu próprio *staff*); o gabinete (composição, estabilidade e

participação no processo decisório); e as relações estabelecidas entre o presidente e redes de aconselhamento (composição, operação e efeitos sobre a decisão presidencial acerca do *policy making*);

- ii) Recursos da Presidência – os estudos estão centrados em recursos organizacionais específicos, como a capacidade de o Presidente nomear cargos comissionados na burocracia pública; a possibilidade do presidente supervisionar e controlar a elaboração de normativas preparadas pelas agências governamentais; alocação orçamentária de recursos públicos; e as transferências intergovernamentais de recursos entre os entes federados (nos países federativos);
- iii) Impacto da organização do Poder Executivo e dos recursos presidenciais sobre as políticas públicas – é analisado sob a ótica das escolhas estratégicas dos governos (unilateral ou a partir de um amplo governo legislativo); processos de *policy making* (objetivos e tipos de políticas públicas; fonte das ideias; estrutura do processo de formulação e implementação de políticas públicas); resultados das políticas públicas.

Seguindo essa última linha de abordagem, o presente trabalho pretende avançar na compreensão da organização do Poder Executivo, dedicando-se a caracterizar a formação e substituição ministerial para o caso brasileiro após a restauração de eleições competitivas.

A literatura em ciência política no Brasil tem se dedicado à compreensão da composição de coalizões de governo (AMORIM NETO, 2006; FIGUEIREDO, 2007) e à maneira como Executivo e Legislativo se relacionam para produção de decisões governamentais, com ênfase nos embates presentes na arena parlamentar de forma mais ampla (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; 2007; AMORIM NETO e TAFNER, 2002; ANASTASIA e MELO, 2004; SANTOS e AMORIM NETO, 2003) e em estudos de caso (SANTOS, 1997; MELO e ANASTASIA, 2005; SILVA e ARAÚJO, 2013). Como argumentam D`Araujo e Lameirão (2009), a restauração da democracia brasileira foi marcada por estudos sobre eleitores e seus representantes eleitos. Os ocupantes de cargos não eletivos, apesar de próximos a estes e tomando decisões que afetam aqueles, não entraram no centro das reflexões.

Desse modo, apenas recentemente os cientistas políticos brasileiros têm envidado esforços concentrados para estudar o Poder Executivo “por dentro” (INÁCIO, 2013). Os trabalhos têm tido como objetivo investigar o papel que os presidentes têm atribuído a seus parceiros nas coalizões de governo (BATISTA, 2014); a função institucional da presidência da república para monitorar e coordenar a ação governamental resultante de coalizões multipartidárias (INÁCIO, 2006); as estruturas internas de controle da burocracia por meio da nomeação de cargos comissionados de livre provimento (VIEIRA, 2013; BORGES e COÊLHO, 2015); o monitoramento dos ministros da coalizão pela nomeação de *watchdogs* – secretários-executivos alinhados aos interesses e objetivos traçados pelo presidentes (PEREIRA *et.al.*, 2015); o perfil sociológico (experiência profissional, educação e vínculos associativos) das elites políticas recrutadas pelos governos democráticos (D`ARAÚJO e LAMEIRÃO, 2009) e o padrão entre política e burocracia na montagem dos gabinetes presidenciais (LOUREIRO e ABRÚCIO, 1999).

A discussão sobre nomeação e rotatividade também tem ocupado os pesquisadores a partir de um novo conjunto de dados provenientes do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. São disponibilizados desde 2007 pelo Portal da Transparência, gerenciado pela Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU (PRAÇA *et. al.*, 2011; PRAÇA *et. al.*, 2012) ou retirados diretamente desse sistema corporativo para o período de 1999 a 2012 (LOPEZ *et. al.*, 2014). O enfoque desse conjunto de trabalhos tem sido traçar o padrão mais “técnico” ou “político” das nomeações, calculando e explicando a taxa de rotatividade na ocupação dos cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) para a burocracia federal brasileira.

Assim, a problemática da pesquisa insere-se na discussão sobre funcionamento do Executivo a partir do funcionamento do sistema político brasileiro e sobre o perfil dos indicados para postos-chave da administração pública. Serão combinadas as literaturas sobre instituições e elites políticas para análise de dirigentes públicos que interferem diretamente no *policy making*.

As coalizões governamentais no Brasil são necessárias para aprovação da agenda legislativa, mas implicam custos de agência refletidos na divisão de espaços e de

recursos de poder e a agenda de governo no âmbito dos ministérios. O problema de pesquisa refere-se a como os presidentes brasileiros pós-Constituição de 1988 manejaram os recursos à sua disposição para solucionar o dilema institucional de se tentar obter apoio político no âmbito congressual sem descuidar das políticas públicas implementadas pelo governo.

Desse modo, esta tese de doutorado tem como objetivo geral avançar nos esforços de compreensão das estruturas de funcionamento do Poder Executivo, enfocando os dilemas enfrentados pelos presidentes brasileiros no processo de composição e substituição de seus auxiliares principais, os ministros de Estado.

Seu primeiro objetivo específico é discutir a representatividade política e social das nomeações ministeriais realizadas e o padrão adotado entre diferentes governos quanto à politização das nomeações. Refere-se, portanto, a quem nomear. Supõe-se que haja diferenças significativas entre o padrão de recrutamento dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em contraposição aos governos Collor e Itamar e aos governos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), no que concerne ao perfil, incluindo a trajetória pregressa, dos nomeados. Com base na literatura, será apresentado e testado um Índice de Politização Ministerial.

Em seguida, pretende-se compreender como é feita a alocação de ministros no portfólio. O segundo objetivo específico remete a onde nomear. Parte-se da hipótese que o padrão de alocação de ministros dependerá da atratividade política dos ministérios. Cogita-se que os ministérios mais atrativos politicamente tenderão a ser menos politizados pelo presidente, que os reservará em maior proporção a filiados de seu partido político. Além disso, espera-se que amigos pessoais serão nomeados com maior frequência na Presidência.

O terceiro objetivo específico almeja entender a rotatividade de ministros. Nesse sentido, pretende-se pesquisar quando e por que ministros trocam de pastas ou deixam o gabinete. Após a identificação de diferentes padrões de gestão da coalizão sob o aspecto da substituição de ministros, parte-se das hipóteses que esses auxiliares presidenciais deixam seus postos em razão de preferências individuais, da heterogeneidade da coalizão de governo e da necessidade de resposta do presidente à opinião pública.

Para cumprir esses objetivos, foram analisados dentro da Nova República, período da nova democracia brasileira pós-1988, os governos dos presidentes Fernando

Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Sila e Dilma Rousseff.

Os resultados obtidos pela tese apontam que os presidentes brasileiros possuem alta discricionariedade na seleção e substituição de ministros. Após a restauração da democracia brasileira, os presidentes ampliaram ou restringiram o acesso de grupos sociais e de facções partidárias. Exerçeram escrutínio minucioso sobre os ministérios com os maiores atrativos políticos, o que resultou na menor participação de aliados e de ministros mais distantes ideologicamente nesses ministérios. Por fim, para os ministros submetidos a escândalos midiáticos, quanto mais distantes ideologicamente do presidente, maior a probabilidade de serem substituídos.

Observou-se ainda que os presidentes usaram dessa discricionariedade no manejo da coalizão, dadas algumas restrições, para imprimir uma agenda própria de governo. A mobilização de recursos unilaterais pelo presidente para conformar a coalizão governamental refletiu prioridades políticas, correspondendo a um padrão de funcionamento distinto da analogia de um “quase-parlamentarismo”.

A seguir, é feita uma breve revisão da literatura recente sobre o dilema institucional do presidencialismo de coalizão brasileiro. Na sequência, são discutidos alguns pressupostos teóricos centrais para a pesquisa: a escolha racional, instituições políticas e a teoria da agência. Por fim, será discutida a estratégia metodológica e a estrutura da tese.

1.1. Presidentes em regimes federais multipartidários fragmentados: o dilema institucional brasileiro revisitado

No final da década de 1980 e início da seguinte, Linz (1990) e outros estudiosos apresentaram críticas quanto à existência de motivações pelos presidentes latino-americanos para formarem coalizões majoritárias. As características do presidencialismo constituiriam um conjunto de incentivos que impossibilitariam que presidentes se dedicassem à construção de maiorias legislativas. A dupla legitimidade, do Legislativo e do Executivo, a não necessidade de maioria no Legislativo para sobreviver politicamente e a possibilidade de formar governo – nomear ministros e compor a burocracia – sem aprovação legislativa tornariam presidentes poucos

propensos a fazer alianças para governar. Tal situação poderia desencadear paralisia decisória e impasses que se desdobrariam em interrupções dos regimes democráticos.

Analisando o caso brasileiro, Abranches (1988) investiga, logo após a redemocratização, os dilemas existentes para a configuração institucional brasileira proveniente da Constituição de 1988. A combinação entre presidencialismo, representação proporcional, multipartidarismo e federalismo, em conjunto com fatores sociais e econômicos assimétricos e conflituosos, contribuiria para que a manutenção de um “equilíbrio constitucional” se processasse com dificuldades. As coalizões frequentemente envolveriam a necessidade de abranger grande número de partidos, nem sempre próximos do ponto de vista ideológico.

Seguiram-se trabalhos críticos a respeito das reais possibilidades de funcionamento do presidencialismo de coalizão, acentuando-se a crítica e a desconfiança quanto à operabilidade do sistema político adotado no Brasil após a redemocratização (LAMONIER, 1992; MAINWARING, 1993). O conjunto institucional brasileiro foi abordado como uma “combinação explosiva”, destinada a produzir sucessivas crises institucionais, provenientes dos elevados custos políticos para produção de decisões. A paralisia decisória seria o cenário mais provável desse contexto político-institucional proveniente do desenho institucional pós-88. O regime político brasileiro assemelhava-se, na opinião dos críticos, em muitos aspectos às instituições políticas vigentes no período democrático de 1946-1964.

Ao longo da década de 1990, entretanto, estudos enfocando as instituições políticas demonstravam a importância que poderia ser desempenhada por fatores que centralizassem o processo de tomada de decisões (SHUGART e CAREY, 1992; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). As análises apontaram para poderes centralizadores no âmbito do Legislativo, os diferentes poderes de agenda à disposição de presidentes e os mecanismos de centralização da tomada de decisão por parte dos governos centrais, em regimes federativos.

Desse modo, criticando o primeiro conjunto de estudos sobre regimes presidenciais, Shugart e Carey (1992) destacam que não são as características institucionais mais amplas que diferenciam presidencialismo e parlamentarismo que importariam para a compreensão do funcionamento destes regimes. O elemento central estaria nas diferenças existentes entre as variantes de presidencialismo, principalmente

em relação aos poderes à disposição dos presidentes¹. Figueiredo e Limongi (1999) foram os primeiros a destacar a relevância dos poderes constitucionais do presidente e dos líderes partidários para obtenção de sucesso legislativo no funcionamento do sistema político brasileiro.

Os presidentes brasileiros obtiveram da Constituição de 1988 amplos poderes constitucionais, em parte como legado histórico da hipertrofia decorrente dos períodos autoritários, fazendo-se “centros de gravidade” do sistema político brasileiro (AMORIM NETO, 2007). Há determinados projetos de leis de proposição exclusiva do presidente (referentes a assuntos administrativos, orçamentários e tributários); a ele cabe também a iniciativa de proposição de emendas à Constituição; a solicitação de urgência em projetos de leis; e a edição de medidas provisórias (MPs) com força de lei. Em adição, o presidente pode impor limites à execução orçamentária, incluindo emendas parlamentares, que restringem a atuação do Congresso em relação à definição de políticas públicas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007). A Constituição de 1946 somente previa a prerrogativa do Executivo sobre questões administrativas.

A edição de medidas provisórias é um elemento particularmente importante para a possibilidade de alteração do *status quo* para um novo ponto de equilíbrio aceitável pelos demais atores políticos e mais próximo às preferências presidenciais. Nesse sentido, diferentemente de um projeto de lei em que os efeitos podem ser previamente antecipados, permitindo a mobilização de grupos de interesse e coalizões a favor e contra as medidas propostas, as MPs promovem imediatamente mudanças na legislação ordinária. É sobre seus efeitos, já em vigor, que os demais atores políticos são instados a se manifestar, uma alteração em relação à dinâmica de apreciação dos projetos de leis ordinária, com vantagem para o Executivo, que direciona as mudanças a serem introduzidas.

¹ Interessante notar que mesmo essa consideração continuaria levando a impasses. Presidentes fortes propiciariam conflitos institucionais com o Legislativo, pela ausência de incentivos para negociar e formar coalizões. O acúmulo de poderes institucionais levaria ainda à propensão de que presidentes fortes se isolassem para governar. Governos minoritários, portanto, utilizariam ferramentas unilaterais para governar com maior frequência. Figueiredo, Canello e Vieira (2012) argumentam, entretanto, que uma nova vertente teórica, representada pela consideração das motivações dos estudos dos parlamentarismos europeus, colocaria em xeque tais predições. Governos minoritários poderiam contar com o legislador mediano ou de veto em sua coalizão. Presidentes minoritários podem ainda construir coalizões majoritárias para governar, contornando conflitos institucionais com o Legislativo. Essa última estratégia será detalhada a seguir para o caso brasileiro.

Na mesma linha, os líderes partidários ampliaram seus papéis na conformação dos trabalhos legislativos. No período de 1946-64, cabia a eles somente apontar membros para composição das comissões permanentes e uma atuação restrita quanto à retirada de projetos de lei das comissões por pedidos de urgência. No período posterior a 1988, além dessas duas atribuições, com a ampliação da prerrogativa de retirar projetos das comissões, os líderes assumiram as atribuições de representar os membros do partido no colegiado de líderes; restringir emendas e votações em separado; apontar e substituir membros de comissões mistas para análise de medidas provisórias e do orçamento (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007).

No âmbito das relações intergovernamentais, a União adquiriu uma série de prerrogativas normativas e administrativas sobre um conjunto amplo de políticas públicas (ARRETCHE, 2009; ABRUCIO e COSTA, 1999). Muito embora o pacto constitucional não tenha definido as responsabilidades explícitas e recursos disponíveis para divisão de atribuições entre os entes federados, principalmente no âmbito das políticas sociais, a Constituição de 1988 criou os mecanismos institucionais que permitiram modificações posteriores no *status quo* nas décadas de 1990 e 2000 (ARRETCHE, 2004; 2009).

Algumas políticas públicas, particularmente as sociais, foram descentralizadas, com a transferência de responsabilidades e atribuições para estados e municípios. O governo central valeu-se, entretanto, de meios que possibilitaram a participação federal na condução dessas políticas, como as instâncias federais de coordenação intergovernamental, repasses financeiros condicionados e estabelecendo normativas regulamentando a provisão de serviços públicos pelas administrações públicas subnacionais (MACHADO e PALOTTI, 2015).

Assim, seja na relação entre Executivo-Legislativo, seja quanto às relações federativas, mecanismos de centralização operaram para diminuir as consequências de um pacto constitucional centrífugo e com diversos atores com poder de veto. Foi conferido ao presidente, e a poucos líderes partidários no âmbito do Legislativo, poder de agenda para intervir nas decisões políticas nacionais. Destacar os recursos institucionais centralizadores à disposição dos presidentes é uma parte importante da

explicação do funcionamento bem-sucedido do sistema político brasileiro após a redemocratização².

A outra parte diz respeito à maneira como são negociados espaços políticos de divisão do poder pelos aliados do presidente, ou seja, como são construídas coalizões de governo envolvendo o presidente, seu partido político e demais partidos políticos representados no Congresso Nacional. Apesar de a presidência em si ser um poder indivisível (MAINWARING, 1993), há um conjunto de atribuições relacionadas, sobretudo, ao funcionamento da administração pública que são relevantes para elaboração e implementação de políticas públicas.

De acordo com Altman (2000), teóricos da escolha racional frequentemente argumentam que os partidos políticos possuem como suas preferências principais a busca por votos, por espaço no gabinete e por determinadas políticas públicas – ou uma combinação dessas três finalidades. Limongi e Figueiredo (2009) argumentam de forma semelhante que a participação de múltiplos partidos políticos no governo ocorre com intuito de angariar benefícios políticos – como a nomeação para cargos da burocracia e a destinação de recursos orçamentários federais – assim como intervir nas diretrizes das pastas sob sua responsabilidade.

Nesse sentido, evidências empíricas indicam, em primeiro lugar, que a presença de coalizões não é exceção para o funcionamento de regimes presidencialistas nos quais o presidente possui poderes legislativos. Figueiredo, Canello e Vieira (2012) evidenciam que praticamente 75% dos gabinetes formados entre 1979 e 2011 na América Latina eram de coalizão, mesmo que um percentual significativo destes gabinetes tenha sido minoritário – isso ocorre em cerca de 30% dos gabinetes formados nesse período.

Para o caso brasileiro, a Tabela 1.1 demonstra a ocorrência de coalizões em todos os governos eleitos após a democratização. O período inicial é marcado por um governo de coalizão minoritária, interrompido em razão de *impeachment* presidencial,

² Essa descrição estilizada do funcionamento do sistema político não deve ser tomada, contudo, como uma explicação acabada. Nesse sentido, como defendem Silva e Araújo (2013), a compreensão do processo legislativo não pode deixar de lado o papel exercido pelos próprios parlamentares na figura de *agenda holders* na apropriação legislativa, na participação das comissões especiais da Câmara dos Deputados e como relatores durante a tramitação de medidas provisórias. Essa influência parlamentar é relevante no desenrolar da negociação política de projetos de lei e tem se mostrado crucial para as carreiras políticas desses parlamentares.

seguido por coalizões majoritárias. Apenas duas coalizões, uma no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e outra no início do primeiro governo Lula, foram minoritárias. Paulatinamente o número de partidos coligados e a amplitude do espectro ideológico entre direta-esquerda dentro de um mesmo mandato presidencial foi se ampliando, como ilustra o crescimento da mediana de heterogeneidade ideológica dos partidos participantes das coalizões.

O governo Collor inicia a série histórica com coalizões em média com 3,25 partidos e heterogeneidade mediana de 0,79, numa escala que vai de 1 (esquerda) e 10 (direita). Ou seja, foram recrutados poucos partidos relativamente homogêneos do ponto de vista ideológico. Os governos de Itamar Franco e de FHC agregam em média maior número de partidos para valores próximos de 4 e ampliam a heterogeneidade ideológica para em torno de 2. Os governos de Lula e Dilma fecham o período estudado com o número máximo de partidos nas coalizões de governo, superior a 7, e de heterogeneidade ideológica, alcançando 4 pontos por reunir partidos da extrema esquerda e à extrema direita.

Tabela 1.1 – Mandatos presidenciais e estratégias de montagem de coalizão (1990-2016)

Presidente	Filiação partidária	Início	Fim	Nº de dias	Nº de coalizões	Tipo de coalizões	Número médio de partidos das coalizões por governo ^a	Mediana da heterogeneidade das coalizões por governo ^b
Collor	PRN	15/03/1990	02/10/1992*	932	4	Minoritárias	3,25	0,79
Itamar	Sem partido	02/10/1992	01/01/1995	821	3	Majoritárias	4,67	2,78
FHC I	PSDB	01/01/1995	01/01/1999	1461	2	Majoritárias	4,50	2,29
FHC II	PSDB	01/01/1999	01/01/2003	1461	2	Mistas ¹	3,50	1,97
Lula I	PT	01/01/2003	01/01/2007	1461	5	Mistas ²	7,20	3,70
Lula II	PT	01/01/2007	01/01/2011	1461	3	Majoritárias	8,33	3,95
Dilma I	PT	01/01/2011	01/01/2015	1461	3	Majoritárias	7,33	4,07
Dilma II	PT	01/01/2015	12/05/2016*	497	2	Majoritárias	10,00	-

Fonte: Elaboração própria, a partir do Banco de Dados Legislativos do Cebrap, de Figueiredo (2007) e de Zucco (2014).

* Data em que o presidente foi afastado do governo para julgamento do processo de *impeachment*.

¹Após a saída do então PFL, a última coalizão formada no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso foi minoritária (durou de março a dezembro de 2002). ²A primeira coalizão de Lula incluía basicamente os partidos aliados durante a coalizão eleitoral, sendo minoritária (durou de janeiro de 2003 a janeiro de 2004).

^a O número médio de partidos das coalizões por governo é calculado pelo total de partidos participantes nas coalizões dividido pelo número total de coalizões por mandato presidencial, sem ponderação do tempo médio de duração de cada coalizão, conforme proposição inicial feita por Pereira, Bertholini e Raile (2015). ^b A heterogeneidade mediana das coalizões por governo é calculada pela mediana do máximo de diferença ideológica entre os partidos políticos, no espectro esquerda-direita, em cada coalizão por mandato presidencial, sem ponderação do tempo médio de duração de cada coalizão.

Assim, observa-se que no caso brasileiro os fatores institucionais centrífugos, que apontaram para maior divisão e controle do poder político, não operaram como impedimento para formação de coalizões relativamente duradouras e eficazes para produção de decisões governamentais, como muitos inicialmente previram. No entanto, como argumenta Batista (2014), apesar de coligados, os espaços reservados aos parceiros da coalizão são distintos e assimétricos. Analisando a produção legislativa e a alocação orçamentária durante os governos FHC e Lula, a autora evidencia que os partidos da coalizão têm baixo protagonismo na produção legislativa, centrada majoritariamente em ministros do partido do presidente, ao passo que na alocação orçamentária as possibilidades de atuação são mais equânimes.

A alta fragmentação partidária, que contribui para a fragmentação das coalizões, em conjunto com escolhas de composição de governos com elevada heterogeneidade, além de consequências negativas para a representatividade e para a *accountability* vertical, tem se apresentado também como desafio para governabilidade. Segundo discussão recente proposta por Amorim Neto (2016), a combinação desses fatores com crise econômica aguda – causada por causas domésticas e internacionais –, uma liderança presidencial inepta e a investigação de um abrangente esquema de corrupção, com monumentais desvios de recursos públicos para financiar campanhas de partidos políticos da base de apoio do presidente, inclusive de seu próprio partido, entre outros aspectos, culminou no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Esse foi o segundo afastamento de presidentes da República em menos de 30 anos de funcionamento da atual democracia brasileira, inaugurada após a Constituição de 1988.

Desse modo, se há evidências sólidas a respeito da eficácia do arranjo institucional brasileiro para aprovação da agenda da maioria (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2009), há também motivos para preocupação com relação a consequências indesejadas e não intencionais desse arranjo para a legitimidade e para a operação satisfatória e previsível das instituições políticas brasileiras (AMORIM NETO, 2016)³.

³ Como enfatizam Melo e Pereira (2013), é importante não perder de vista o fato de que a denúncia, apuração e responsabilização nos desvios provenientes do funcionamento do sistema político brasileiro é, por si só, uma vantagem institucional: denota maior atuação dos controles externos horizontais e verticais sobre o desempenho dos atores políticos, fortalecendo a democracia brasileira.

Em síntese, os poderes presidenciais de agenda – em conjunto com outros elementos centralizadores nas Casas Legislativas e nas competências constitucionais do governo federal – criaram as condições para superar problemas de paralisia decisória durante a maior parte do tempo. Esses elementos explicam a maneira como presidentes lidaram com o dilema institucional brasileiro, com duas ressalvas. A primeira quanto à complexificação desse cenário, nos últimos anos, pelo robustecimento dos órgãos de controle, em ambiente de imprensa livre e pleno exercício da cidadania (MELO e PEREIRA, 2013). A segunda para a necessidade de se focar a importância dos agentes para o funcionamento das instituições, a exemplo de como se monta e se solidifica os apoios políticos para o exercício do governo, ou seja, como se dá a gestão das coalizões (PEREIRA, BERTHOLINI e RAILE, 2016). Esta tese irá explorar aspectos relacionados a este último ponto, visando compreender melhor a operação do presidencialismo de coalizão brasileiro.

1.2. Pressupostos teóricos: escolha racional, instituições e relação de agência

Os capítulos desenvolvidos nesta tese compartilham alguns pressupostos teóricos que orientam a proposição de modelos explicativos para os dados empíricos reunidos. O primeiro deles remete à concepção da escolha racional. Segundo Tsebelis (1990), esse enfoque parte da perspectiva do individualismo metodológico – que se centra na observação dos comportamentos dos atores para explicar os fenômenos sociais – e de um conjunto de exigências para sua validação interna e externa.

Do ponto de vista da coerência interna da teoria, supõe-se primeiramente que não há crenças ou preferências contraditórias. Isso não exclui a possibilidade de mudanças ao longo do tempo, mas afirma que não pode haver contradição entre crenças e preferências num mesmo contexto. O segundo elemento é o da transitividade das preferências, ou seja, se um indivíduo prefere a alternativa *a* a *b*, e *b* a *c*, logo ele irá preferir *a* a *c*. Por fim, como um corolário dessas duas suposições, tem-se que os atores procurarão maximizar suas preferências, obedecendo ao cálculo de probabilidades de que um determinado evento aconteça (TSEBELIS, 1990).

Em relação à conexão com a realidade ou sua validade externa, Tsebelis (1990) argumenta que a teoria da escolha racional supõe que as probabilidades calculadas pelos atores correspondam a frequências reais, assim como suas crenças correspondam ao mundo como ele de fato funciona. Isso ocorre quando nenhum ator possui razões para

alterar suas ações, consideradas as estimativas de probabilidades iniciais e novas informações adicionais. Essa abordagem compartilha, ainda, das prescrições da teoria dos jogos. Assim, os atores envolvem-se em interações estratégicas, às quais, em equilíbrio, são mutuamente ótimas. Como descrevem Hall e Taylor (2003:205-206), “é plausível que o comportamento de um ator é determinado, não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e, segundo, que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores”.

Nesse sentido, o segundo pressuposto é o de que as instituições importam para compreensão dos comportamentos e resultados identificados. Por instituições, entende-se aqui a existência de regras e procedimentos formais, tipicamente analisados pelos teóricos do neo-institucionalismo que adotam a teoria da escolha racional.

As instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo que propiciam aos atores “ganhos de troca”, o que os incentivará a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas. Trata-se de um enfoque “calculador” clássico para explicar a influência das instituições sobre a ação individual (Hall e Taylor, 2003:206).

Assim, a abordagem da escolha racional adequa-se a situações em que as preferências sejam compartilhadas e as regras de interação são explícitas e podem ser compreendidas ou internalizadas pelos atores (TSEBELIS, 1990). A racionalidade dos atores é observada do ponto de vista das respostas que estes dão às ações de outros atores, dados os constrangimentos e oportunidades oferecidos pelas instituições⁴. A combinação dessas perspectivas é por vezes classificada como neo-institucionalismo da escolha racional.

Com isso, sustenta-se que a aplicação desses dois pressupostos, reunidos por vezes sob a referência de neo-institucionalismo da escolha racional, sejam plausíveis para compreensão das estratégias adotadas pelos chefes de Executivo para escolha e

⁴ Apesar de em regra adotarem a expectativa que as instituições são dadas e os atores adotam a estratégia que melhor maximiza seus interesses, em algumas abordagens questiona-se a origem de determinadas instituições. Em geral, como argumentado por Hall e Taylor (2003), esses trabalhos argumentam que as instituições são criadas por atores interessados de comum acordo. Essa é a abordagem desenvolvida por Tsebelis (2009) quando analisa a estabilidade decisória dos sistemas políticos a partir do número e da distância de preferências entre *veto players*.

substituição de seus ministros, particularmente em regimes multipartidários⁵. No caso brasileiro, como será detalhado na seção seguinte, um conjunto de instituições conformaram a atuação dos presidentes eleitos após a Constituição de 1988, formatando um conjunto de ferramentas para promover maiorias legislativas que pudessem aprovar a agenda de governo.

Esses atores racionais estão participando, entretanto, de um tipo particular de interação estratégica, em que um deles foi recrutado pelo outro para fins específicos. A teoria da agência é o terceiro pressuposto teórico da presente tese.

Um número abrangente de relações entre atores sociais de diversas esferas tem sido estudado sob a perspectiva da teoria da agência. Os termos mais comumente utilizados pela teoria – “agentes”, “mandatário” e “recompensas ou *payoffs*” – fazem parte do vocabulário de vários campos do conhecimento. Originada na teoria econômica para compreensão de situações nas quais haja a celebração de contratos, como seguros, vem sendo aplicada a um conjunto amplo de situações. A definição de uma “relação de agência” é apresentada em termos teóricos abrangentes por Ross (1973):

Nós iremos dizer que uma relação de agência surge entre duas (ou mais) partes quando um, designado como agente, age para, no interesse ou como representante de outro, designado como mandatário, em um domínio particular de problemas decisórios (ROSS, 1973, p.174, tradução nossa)

O dilema fundamental da teoria da agência é o de que tanto o agente como o mandatário possuem funções de utilidade próprias e tentarão maximizá-las. Um *payoff* ou recompensa será dado ao agente em função das ações que tomar, dentro de um conjunto de ações possíveis. A determinação da recompensa pelo mandatário dependerá da informação que possuir sobre as ações do agente (ROSS, 1973).

O contrato entre as partes (*principal e agents*) é uma metáfora para discutir dois problemas centrais que ocorrem nessa relação: i) os objetivos entre mandatário e agente podem entrar em conflito; ii) é difícil ou custoso para o mandatário verificar as ações

⁵ O realismo do modelo de escolha racional é outro elemento central da teoria da escolha racional. A esse respeito, Tsebelis (1990) argumenta que essa abordagem não deve responder pelo comportamento humano, mas sim por um subconjunto deste, aplicável às interações típicas de jogos políticos. Assim, “o estudo dos atores políticos sob o pressuposto da racionalidade é uma aproximação legítima de situações, motivações, cálculos e comportamentos reais” (TSEBELIS, 1990:45).

dos agentes (EISENHARDT, 1989: 58)⁶. Ambos podem diferir, portanto, quanto aos objetivos a serem alcançados – o que pode variar em relação à diferentes estruturas de preferências – e quanto a incorrer em riscos.

Para Miller (2005), a questão central passa pelo oferecimento de restrições ou incentivos (entendidos aqui como mecanismos para induzir comportamento desejável, sem a utilização de monitoramento e supervisão ostensivos) que possam ser oferecidos pelo mandatário para que o mais qualificado dos agentes possa atuar como atuaria o mandatário se tivesse as mesmas qualificações e informações. O mandatário tentará diminuir desvios ou custos de agência, que são perdas decorrentes de ações desviantes dos agentes – que podem decorrer de um esforço insuficiente para completar uma ação ou por desacordo em relação a suas preferências (DOWDING e DUMONT, 2015).

Em síntese,

[...] um mandatário contrata um agente para tarefas específicas e irá demiti-lo se não estiver satisfeito com seus esforços. O problema de agência ocorre porque os agentes possuem informação privada sobre suas próprias habilidades, esforço e preferências, o que significa que eles não irão tentar realizar as tarefas como o mandatário deseja. O quão óbvio seja que o agente está falhando vai variar de acordo com a natureza das tarefas, as quais podem variar conforme regimes e sistemas políticos. Mais importante, em que medida uma falha é culpa do agente (em razão de falta de esforço ou incompetência) ou simplesmente porque a tarefa era impossível ou difícil, e em que medida a falha foi deliberada (porque o agente tinha preferências diferentes) vai também variar conforme as tarefas. Dados os custos altos de supervisão, essas condições criam problemas de *principal-agent*. (DOWDING e DUMONT, 2015:2, tradução nossa).

Os dilemas da delegação podem ocorrer antes de se firmar a relação *principal-agent*. Na teoria econômica, o exemplo típico é o que envolve o mercado de carros usados. Somente o vendedor conhece as reais características de seu próprio carro, informação não disponível para o comprador. Assim, carros usados em bom estado não conseguirão se diferenciar dos ruins e os preços serão determinados pelo preço médio entre ambos. Nesse caso, os proprietários de carros bons tenderão a sair do mercado,

⁶ Conforme discutido por Waterman e Kenneth (1998) pode haver situações particulares em que o mandatário pode estar tão bem informado quando o agente. Pode ocorrer também, com menor probabilidade, casos em que os mandatários possuem informações mais acuradas e completas que os agentes, como em casos de política externa ou de operações militares. Há também situações em que ambas as partes são tecnicamente pouco informadas. O cenário clássico da teoria da agência, entretanto, é o de que os agentes possuam informação melhor ou mais precisa do *status quo* que os mandatários. Ele estará em vista na maior parte dos trabalhos que se utilizam desse conceito.

deixando apenas carros usados em estado ruim, um resultado indesejável para o comprador. A assimetria informacional entre vendedores e compradores resultará em prejuízo para o funcionamento do mercado de carros usados.

Adaptando esse conceito para a teoria da agência, em razão de determinadas características individuais dos agentes não serem explicitamente observáveis pelo mandatário, há maior probabilidade de que os perfis menos desejáveis preponderem e sejam contratados (seleção adversa). Há dilemas relacionados também após a “contratação” ou parceria entre mandatário e agente, impondo custos ao primeiro em razão de informação assimétrica e de preferências divergentes que resultam em desvios na realização do trabalho por parte do segundo (risco moral).

Em ambos os casos, há dificuldades por parte do mandatário em escrutinar inclinações e, principalmente, comportamentos que ele não pode observar⁷. Segundo Eisenhardt (1989), a solução comumente encontrada passa por desenhar “contratos” que determinem mecanismos de supervisão dos agentes. O primeiro deles é o de monitorar pormenorizadamente as suas ações, revelando os comportamentos destes. Enfocando a relação entre políticos (*principals*) e burocracia (*agents*), Lupia e McCubbins (1994) descrevem o “patrulhamento” como a fiscalização das ações da burocracia por mecanismos centralizado de acompanhamento dos processos de trabalho. A auditoria ou prestação de contas é um exemplo nesse sentido. Em geral, esse é um formato de resposta lenta e com elevado custo para o mandatário.

O segundo formato é o acompanhar os resultados, transferindo os riscos para os agentes (por exemplo, remuneração baseada em produtividade). Os “alarmes de incêndio”, conforme indicado por Lupia e McCubbins (1994), cumprem esse papel ao envolver outros atores interessados no fornecimento de informações práticas sobre a atuação dos agentes. O exemplo típico é a conexão existente entre os parlamentares e suas bases de apoio, incluindo eleitores e grupo de interesses. Adota um formato indireto, descentralizado e que consome menos recursos. Assim, servem a um duplo propósito: por um baixo custo de informação podem trazer subsídios para identificação

⁷ A maximização da função utilidade do mandatário e do agente pode encontrar uma solução de Pareto – na qual não se pode melhorar o *payoff* de um ator sem piorar o dos demais. Esta, entretanto, necessitará que o mandatário tenha informação completa acerca das ações do agente para que ele “possa simplesmente dizer ao agente para realizar um ato em particular” (ROSS, 1973: 138, tradução nossa). Surge então o problema de monitoramento do agente, com todos os custos envolvidos para obtenção de informação, como discutido a seguir.

das propostas feitas pelos agentes ou acerca dos resultados de programas governamentais⁸.

Um elemento complicador é a consideração de múltiplos mandatários ou *principals*. Gailmard (2009) modela esse cenário para a interação novamente entre políticos e burocratas. Argumenta que, em razão de problemas de ação coletiva que decorrem dessa multiplicidade de mandatários, a supervisão sobre os agentes ocorrerá em um nível subótimo, independentemente de haver ou não conflito de interesses e objetivos entre eles.

Em razão do custo associado à supervisão, da informação a ser obtida dos agentes e do quão informativa serão as estratégias para obtê-las, soluções comumente utilizadas, como fortalecimento dos mecanismos de supervisão e a criação de comissões parlamentares especializadas em controle podem tornar a piorar ineficiência da supervisão. Paradoxalmente essas soluções tornam ainda menos atrativas as atividades de controle e monitoramento empreendidas. Isso porque “enquanto os membros do Congresso desejam mais supervisão no nível coletivo, incentivos individuais frequentemente levam a deixar essa ação com os demais” (GAILMARD, 2009:163, tradução nossa).

O que dizer de situações nas quais os múltiplos *principals* explicitamente não compartilham dos mesmos objetivos e interesses? Dixit (1997) modela a existência de múltiplos mandatários para as organizações públicas. Segundo ele, esse é um dos aspectos peculiares destas em relação às organizações privadas – em conjunto com a dificuldade de se mensurar resultados e da possibilidade de se agregar motivações altruísticas como incentivos à realização do trabalho. É da natureza da política a existência de uma gama ampla de mandatários nas ações executadas pelas organizações públicas.

Partindo de uma teoria sobre a existência de múltiplas tarefas em organizações, o estabelecimento de incentivos não é uma iniciativa simples nem para as organizações privadas. No caso das organizações públicas, a existência de múltiplos mandatários (o Congresso, a mídia, os grupos de interesse, os eleitores etc.) cria condições para que

⁸ A ameaça a esse tipo de supervisão é a propensão que os atores responsáveis pelos alarmes teriam para enganar o *principal*. Assim, “pessoas que tem a oportunidade de exercer o papel de alarme de controle também possuem a oportunidade de se beneficiarem dessa habilidade para enganar os legisladores. Em resumo, alarmes falsos são sempre possíveis” (LUIA e MCCUBBINS, 1994:98).

haja enfraquecimento dos incentivos destinados à produção dos agentes. Esse cenário se amplifica quando os múltiplos mandatários não conseguem combinar suas ações em conluio. Nesses casos, “os mandatários simplesmente não irão prover incentivos extras, deixando o agente seguir suas próprias motivações” (DIXIT, 1997:381). Como cada mandatário tem preocupações distintas em relação às tarefas a serem executadas, o monitoramento é dificultado pela existência de múltiplos comandos. Como Gailmard (2009), Dixit (1997) sustenta haver um equilíbrio subótimo da existência de múltiplos *principals*⁹.

Dowding e Dumont (2015) explicitam a aplicação dessa abordagem teórica para diferentes regimes políticos. As variações encontradas não dizem respeito à aplicabilidade da teoria da agência, mas sim das particularidades institucionais que mudam a natureza dos problemas de delegação – como a maior ou menor independência do chefe do Executivo do Poder Legislativo, o número de atores com poder de veto e a multiplicidade de *principals*. Mesmo naqueles regimes de caráter mais autoritário, a figura do *principal* deve considerar deserções e a necessidade de incluir facções rivais e grupos sociais potencialmente excluídos dentro do gabinete.

Assim, defende-se que o terceiro pressuposto teórico – a teoria da agência – sirva para explicar adequadamente a interação de delegação entre presidente e ministros de Estado. Para o sistema político brasileiro, e da maior parte dos regimes multipartidários com governos de coalizões, por vezes os partidos políticos figuram também como mandatários. Nesses casos, espera-se haver dois *principals* para os ministros com vinculação político-partidária¹⁰: o presidente e o partido político responsável por sua designação. Em regra, mesmo quando se tratar do partido do presidente (MARTÍNEZ-GALLARDO E SCHLEITER, 2014), supõe-se que esses

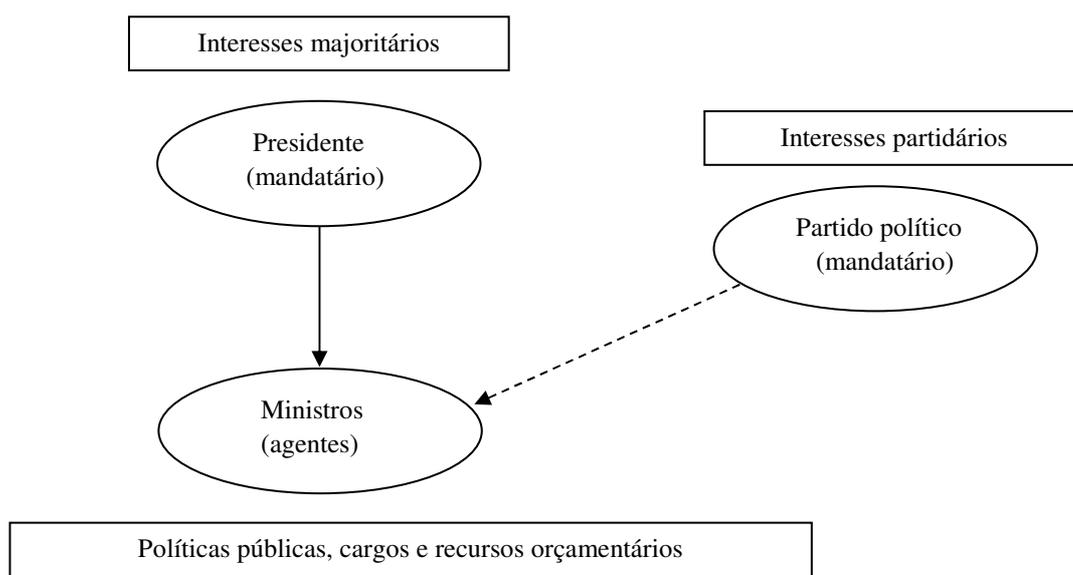
⁹ As soluções para lidar com esse resultado subótimo centram-se na necessidade de integração dos mandatários como se estes formassem um único *principal*. Assim, sempre que possível, reunir mandatários com objetivos comuns, para agirem em conluio (DIXIT, 1997) e ampliar os membros técnicos que dão apoio ao processo de supervisão (GAILMARD, 2009). Dixit (1997) enumera ainda que cada *principal* deveria observar e supervisionar apenas uma dimensão da atuação dos agentes e as organizações públicas deveriam ser desenhadas com missões muito específicas para redução de externalidades entre os mandatários que as supervisionam.

¹⁰ Excepcionalmente pode haver agentes atuantes em nome de partidos políticos sem filiação partidária, como especialistas e servidores públicos de carreira. A imprensa, entretanto, explicita esses vínculos e não raras vezes a filiação ocorre durante o período de atuação à frente da pasta ministerial ou logo em seguida ao exercício do cargo. Em regra, a nomeação de não filiados é típica de regimes presidenciais como estratégia do presidente para implementar sua agenda, principalmente quando esta difere da de seu partido político (AMORIM NETO e SAMUELS, 2010; MARTÍNEZ-GALLARDO E SCHLEITER, 2014).

mandatários tenham interesses distintos, o primeiro visando atender a maiorias de âmbito nacional e o segundo mirando em seus interesses partidários, que envolvem regiões geográficas específicas ou com segmentos do eleitorado¹¹. Essa configuração pode implicar uma dinâmica distinta entre nomeados vinculados a partidos políticos ou atuantes como delegados destes (com múltiplos mandatários) daqueles sem filiação partidária (com o presidente como único mandatário), independentemente do conhecimento técnico, experiência gerencial ou da formação educacional. Os recursos mobilizados pelos ministros envolvem a execução de políticas públicas, nomeação de cargos comissionados e a execução de recursos orçamentários.

A Figura 1.1 apresenta essa relação de delegação para a formação de gabinetes em regimes políticos como o brasileiro.

Figura 1.1 – Relação de agência entre os ministros e seus mandatários



Fonte: Elaboração própria.

1.3. Abordagem metodológica

A maior parte das pesquisas sob a perspectiva das nomeações individuais para o gabinete no Brasil possui uma natureza de estudo de caso com a utilização de estatística descritiva para ilustrar estratégias de composição ministerial (FIGUEIREDO, 2007;

¹¹ Nesse sentido, é ilustrativo o relato de um ex-presidente brasileiro: “No padrão estabelecido no sistema político brasileiro, uma contrafação de presidencialismo de coalizão, o Executivo tem de mover uma agenda legislativa que abra espaço para a realização de seu programa e encarne as aspirações do povo e do país, expressas nas eleições. Como os partidos não se sentem obrigados a respaldar programaticamente as ações do Executivo, o jogo de interesses prepondera” (CARDOSO, 2006:445).

D'ARAÚJO E LAMEIRÃO, 2009; CARVALHO, 2009; FRANZ JR. e CODATO, 2016; VIEIRA, CARDOZO e PRATTI, 2016). Em regra, esses trabalhos mobilizam variáveis da trajetória pessoal dos nomeados, dialogando pouco com as dimensões político-institucionais que envolvem as coalizões de governo.

Recentemente, alguns trabalhos têm se utilizado de estatística inferencial para testar hipóteses relacionadas ao funcionamento da coalizão de governo para demissão de ministros envolvidos em escândalos de corrupção (ARAÚJO, COSTA e FITTIPALDI, 2016) e para determinar os padrões de escolhas dos partidos políticos para nomeação de ministros (INÁCIO, 2013) e de sua rotatividade (CAVALCANTE e PALOTTI, 2015). Ao contrário das contribuições anteriores, essas pesquisas enfatizam aspectos do jogo político das nomeações e ignoram, ou tratam de maneira simplificada, dimensões da trajetória individual desses atores sociais.

Esta tese de doutorado utilizará métodos quantitativos descritivos e inferenciais para testar hipóteses da literatura sobre a composição ministerial dos governos democráticos inaugurados com a Constituição de 1988. Do ponto de vista metodológico, pretende-se testar hipóteses conjuntas da literatura sobre instituições e elites políticas, normalmente tratadas de forma isolada. Para tanto, uma mesma base de dados será utilizada para os capítulos. Para sua construção, foram utilizados como referência os trabalhos em perspectiva comparada (ESCOBAR-LEMMON e TAYLOR-ROBINSON, 2009; 2010; CAMERLO, M. e PÉREZ-LIÑÁN, 2013a; HUBER e MARTÍNEZ-GALLARDO, 2008; MARTÍNEZ-GALLARDO E SCHLEITER, 2014) e estudos de caso que propuseram dimensões inovadoras para mensuração de variáveis político-institucionais e biográficas (HUBER e MARTÍNEZ-GALLARDO, 2004; GROSSMAN, 2009; CAMERLO, M. e PÉREZ-LIÑÁN, 2013b).

1.4. Estrutura da tese

A organização da tese segue a lógica de três artigos que poderiam ser lidos de maneira independente. Complementam-se, entretanto, na investigação das estratégias dos presidentes brasileiros para formação e dissolução dos gabinetes ministeriais no Brasil contemporâneo. Cada capítulo-artigo lança mão de uma revisão teórica específica e possui hipóteses próprias de pesquisa, mas compartilha do mesmo objetivo geral, base de dados e pressupostos teóricos discutidos nessa Introdução.

Assim, o Capítulo 2 dedica-se à compreensão do perfil e das trajetórias específicas dos auxiliares dos chefes de governo para o caso brasileiro. Além de uma

caracterização geral para o período recente, espera-se identificar padrões de nomeação entre os governos. Apesar de focado no caso brasileiro, pretende-se contrapor esses achados ao de outras pesquisas sobre regimes presidencialistas, principalmente naqueles que operam coalizões multipartidárias.

Para se alcançar esse objetivo, é necessária a proposição e validação de um índice que possa mensurar as dimensões “política” e “técnica” das nomeações ministeriais, na perspectiva de um *continuum* entre elas (BORGES e COELHO, 2015). Para isso, há informações biográficas a serem consideradas – formação educacional, profissional e atuação ou experiência política – assim como a correspondência ou afinidade entre os nomeados com as pastas ministeriais em que são alocados. Serão testadas as diferenças entre médias para caracterização de diferentes padrões de nomeação dos governos de Collor e Itamar, do PSDB e do PT.

O Capítulo 3 faz a comparação das ações estratégicas empreendidas pelos presidentes brasileiros para alocação das pastas ministeriais. Supõe-se que elas não sejam idênticas entre si. Para um partido político, há diferenças entre receber o Ministério da Fazenda, das Relações Exteriores, do Meio Ambiente ou o do Turismo. Assim como há diferenças para o cálculo presidencial que contrapõe custos e benefícios de delegá-los. A saliência das pastas é uma faceta qualitativa da alocação do portfólio recentemente introduzida na literatura para ponderação da taxa de coalescência na formação de gabinetes. Aqui ela será utilizada para observar se há diferenças na delegação presidencial conforme o peso político das pastas.

A consecução desse segundo objetivo será possível a partir da proposição de uma divisão dos ministérios que considere diferenças na atratividade política. A partir dos dados empíricos recolhidos por Mauerberg Jr. (2016) serão identificados agrupamentos para as pastas ministeriais. Serão testadas as hipóteses anteriormente indicadas, de que os presidentes tentarão a politizar menos os ministérios mais atrativos politicamente, reservando-os a filiados de seu próprio partido, ao passo que amigos pessoais serão nomeados na Presidência em maior proporção.

Por fim, o Capítulo 4 realiza a mensuração do tempo médio de duração das nomeações ministeriais, apontando os determinantes da saída de ministros antes do término dos mandatos presidenciais. Serão contrapostas diferentes hipóteses explicativas para a rotatividade de ministros. As abordagens, em geral dispersas na literatura, serão testadas em conjunto. Elas dizem respeito a incentivos da própria

carreira política desses agentes, à necessidade de lidar com coalizões de governo heterogêneas e as pressões externas por *accountability*.

O último capítulo é o das conclusões, quando são sintetizados os principais argumentos da tese e apontadas indicações para futuras agendas de pesquisa. Com o intuito de tornar a leitura dos capítulos mais fluida, o detalhamento da construção da base de dados e dos testes estatísticos dos modelos utilizados foram inseridos em um apêndice após as referências bibliográficas.

2. Montando equipes e formando governos: quem são e qual o padrão de recrutamento dos ministros de Estado no Brasil contemporâneo?

“A chief executive might have an ideal cabinet in mind, but the availability of personnel and party political and constitutional constraints might not allow this.”

The selection of ministers in Europe: hiring and firing
Keith Dowding e Patrick Dumont, 2009, p.2, tradução nossa.

“Não se governa só com amigos bem-intencionados”

A arte da política: a história que vivi
Fernando Henrique Cardoso, 2006

Os estudos sobre presidencialismo de coalizão no Brasil e na América Latina têm enfatizado o papel exercido pela nomeação de ministros de Estado para composição e reformulação das alianças de governo pelos presidentes como forma de propiciar as condições necessárias para maior governabilidade (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; 2007; AMORIM NETO, 2007).

Pouca atenção tem sido dedicada, entretanto, à compreensão de quem são os ocupantes à frente das pastas ministeriais da coalizão governamental. Quando o fazem, utiliza-se um critério unidimensional de caracterização dos ministros de Estado: sua filiação a algum partido político. Com base nessa dimensão, os participantes dos gabinetes são classificados entre aqueles que se alinham politicamente às pretensões do presidente e os de ascendência técnica, voltados à consecução de objetivos relacionados às políticas públicas. Em alguns casos, consideram-se também o estado de origem ou de atuação política dos indicados, partindo-se da importância atribuída à representação dos estados em regimes federativos como o brasileiro (ABRANCHES, 1988).

Já os estudos sobre elites políticas enfatizam aspectos relacionados à formação educacional, pertencimento profissional, redes de relacionamento e atuação política. As perguntas de pesquisa centram-se em explorar variáveis socioeconômicas que apontam para o pertencimento dessas elites a estratos específicos da sociedade, avaliando o padrão de recrutamento de uma perspectiva histórico-sociológica (FRANZ JR. e CODATO, 2016; CARVALHO, 2009). Mesmo quando as dimensões políticas são incorporadas à análise, esses atributos não observam o contexto de nomeação ou de exoneração como parte das estratégias presidenciais de composição da coalizão de

governo. O objetivo analítico encontra-se na comparação biográfica das elites políticas, contrapondo-se o padrão de recrutamento entre diferentes governos, com uso de técnicas estatísticas exploratórias e de natureza descritiva.

O presente estudo pretende combinar as contribuições distintas dessas duas correntes da literatura, como realizado em outras pesquisas sobre a composição de gabinetes em âmbito internacional (ESCOBAR-LEMMON e TAYLOR-ROBINSON, 2009; 2010) e em artigo recente publicado por Borges e Coêlho (2015). Partindo-se de variáveis relacionadas à filiação política e à formação educacional e experiência profissional em relação à pasta ministerial ocupada pelos ministros de Estado, pretende-se testar a consistência de um único índice que possa indicar aspectos correlatos do nível de politização das nomeações.

Essa medida é relevante por atender a duas finalidades: a) sintetizar em um índice aspectos diversos da biografia dessas elites políticas; e b) propiciar uma medida objetiva de politização para análise das estratégias presidenciais de nomeação e substituição de ministros, característica recentemente incorporada em trabalhos sobre a nomeação de cargos discricionários na burocracia (LEWIS, 2009; PRAÇA, FREITAS e HOEPERS, 2011). Sua aplicação ao caso brasileiro resultou em um achado interessante: aparentemente não houve um *trade-off* tão claro entre a politização das nomeações ministeriais, a proporcionalidade da distribuição das pastas ministeriais em relação ao domínio de cadeiras na Câmara dos Deputados pelos partidos políticos ou o caráter majoritário dos gabinetes. Os presidentes manejaram de forma distinta essas três variáveis no período estudado.

A próxima seção faz uma revisão dos principais trabalhos que discutem os elementos mais importantes para compreensão do recrutamento dos ministros de Estado em uma perspectiva comparada. Em seguida, será feita uma discussão dos resultados recentes da literatura a esse respeito para o Brasil, com base nas quais serão traçadas hipóteses para o padrão de nomeação esperado. A seção seguinte apresentará a metodologia de pesquisa e de organização do Índice de Politização Ministerial, composto a partir de ajustes na proposição feita inicialmente por Borges e Coêlho (2015). Na sequência, será apresentado o perfil típico das nomeações ministeriais para o período. Por fim, serão feitas algumas considerações finais sobre os resultados

alcançados e sobre as possibilidades de utilização desse índice para compreensão das nomeações e das saídas antecipadas dos ministros.

2.1. Seleção de ministros em diferentes regimes políticos: regras institucionais e práticas políticas

O conjunto de estudos dedicados à compreensão da composição dos gabinetes ministeriais é relativamente recente na literatura, embora haja trabalhos precursores para países como Reino Unido (ALDERMAN, 1976), França (DOGAN, 1979) e Estados Unidos (RIDDLESPERGER JR. e KING, 1986). Como argumentam Grossman e François (2013), o estudo sistemático sobre os ministros de estados tem ocorrido posteriormente às análises de outras elites políticas, notadamente os estudos sobre as carreiras de deputados no Legislativo e dos chefes do Executivo.

Serão discutidas as composições ministeriais de acordo com a maior ou menor articulação entre os poderes Executivo e Legislativo e a composição típica dos gabinetes conforme as características sociodemográficas, de formação educacional e experiência profissional. Essas duas chaves de análise partem de diferentes tradições acadêmicas, a primeira predominante da ciência política; a segunda, da sociologia e história política. Ambas serão abordadas para sua posterior aplicação ao caso brasileiro após a redemocratização de 1988¹².

2.1.1. *Composição técnico-política: entre partidários, não partidários, generalistas e especialistas*

O tipo de regra constitucional que organiza a separação de poderes entre Executivo e Legislativo é um fator-chave para compreensão do formato de composição dos gabinetes (AMORIM NETO e SAMUELS, 2010). Há diferenças marcantes sobretudo entre o parlamentarismo, em que o líder do Poder Executivo, o primeiro-ministro, emerge de uma composição no parlamento, e o presidencialismo, que se distingue pela existência de eleições independentes do Legislativo e pela autonomia em relação à sua aprovação pelo parlamento.

¹² Os casos comentados a seguir foram reunidos com base em sua representatividade e recorrência na literatura. A maior parte foi retirada dos livros *The Selection of ministers in Europe: Hiring and Firing* e *The Selection of ministers around the World*, organizados por Keith Dowding e Patrick Dumont, respectivamente nos anos de 2009 e 2015. Para outros casos de países europeus – semipresidencialistas ou parlamentaristas – e para os regimes presidencialistas, indica-se a consulta a essas obras. Interessante observar que o Brasil não foi mapeado neste último esforço mais abrangente, o que parece indicar a necessidade de se aprofundar estudos nessa área para o caso brasileiro.

Os regimes parlamentaristas destacam-se, nesse sentido, pelo entrelaçamento entre os poderes Executivo e Legislativo. No Reino Unido, embora não haja regra formal, o chefe do Executivo não recruta para o gabinete membros que não estejam exercendo mandato eletivo. A *accountability* em relação ao parlamento expressa-se pela escolha de ministros entre os parlamentares, predominantemente na Câmara dos Comuns. Do mesmo modo, a oposição organiza um *shadow cabinet*, reproduzindo um gabinete informal dentro do parlamento para acompanhar os assuntos tratados nos ministérios (BERLINSKI, DEWAN, DOWDING e SUBRAHMANYAM, 2009). Em comparação a outros regimes parlamentaristas, o modelo de Westminster constrange menos o primeiro-ministro na governança do gabinete. De acordo com Berlinski e colegas (2009), a seleção dos seus componentes leva em consideração conflitos intrapartidários e facções internas, sem o empecilho de observar as necessidades de outros partidos políticos, por formarem na maior parte das vezes governos de partido único.

Na Alemanha, o funcionamento de um parlamentarismo multipartidário em contexto federativo tem levado a governos de coalizão, mesmo em situações excepcionais em que há um partido majoritário após as eleições parlamentares. Os gabinetes são formados quase que exclusivamente por ministros filiados aos partidos políticos da coalizão e paulatinamente deixaram de recrutar políticos especialistas nas pastas para optar por perfis mais generalistas. Segundo Fischer e Kaiser (2009), os critérios mais importantes para seleção de ministros no período de 1949 a 2007 tem sido a representação das facções partidárias, a trajetória na política regional e, em menor e decrescente importância, a opção religiosa – equilibrando-se católicos e protestantes. Após a unificação, ao menos um dos ministros tem tido proveniência da antiga Alemanha Oriental. O primeiro-ministro ou chanceler (*Chancellor*) possui ampla discricionariedade para escolher os ministros de Estado, embora seja de praxe que os partidos aliados deliberem e indiquem seus representantes nos gabinetes, recebendo um número de pastas proporcional aos assentos no parlamento (FISCHER e KAISER, 2009).

Já o parlamentarismo italiano é um exemplo interessante de como choques externos podem alterar alguns elementos dos regimes políticos, com implicações diretas para organização dos gabinetes. Durante a Primeira República, de 1948 a 1992,

conhecida pela “partidocracia”, os ministros eram escolhidos entre a elite partidária, com respeito à representação regional e à proporção de assentos no parlamento controlada por cada partido na coalizão de governo. O perfil político generalista e a experiência prévia como secretários-executivos¹³ (*junior ministers*) predominava nesse período, havendo indicação eventual de não-políticos em ministérios com menos atrativos de patronagem, como Fazenda e Relações Exteriores (VERZICHELLI, 2009). A dissolução dos partidos tradicionais em decorrência da operação “Mãos Limpas” implicou alterações no formato de funcionamento dos governos. A chamada Segunda República, composta pelos governos formados após 1996, caracteriza-se pelo fortalecimento do chefe do Executivo. Para Verzichelli (2009), a exigência de maior transparência e *accountability* resultou na sinalização do provável primeiro-ministro e de um grupo de ministériáveis em período pré-eleitoral. Embora as regras instituídas tenham se mantido, ampliou-se a proporção de ministros não-partidários, com *expertise* nas áreas de atuação e sem experiência administrativa prévia, reduzindo-se a influência do parlamentar típico nos gabinetes. Assim, com um funcionamento muito parecido a outros regimes parlamentaristas, o sistema político italiano deslocou-se para uma maior “presidencialização” e menor politização no recrutamento de seu gabinete, em decorrência da desorganização e eliminação do jogo político de parte considerável da elite política tradicional.

O regime misto ou semipresidencialista demonstra um movimento distinto de politização dos gabinetes variante de acordo a autonomia dos presidentes. No caso francês, a 5ª República inicia-se com um gabinete com a menor representação de ministros provenientes da Assembleia Nacional, caso do General de Gaulle no final da década de 1950, que decidiu recrutar membros da Resistência. Dez anos depois, formaram-se gabinetes em que políticos representaram papel central como fonte de recrutamento. Os governos seguintes observaram um declínio no recrutamento de membros do parlamento, demonstrando uma “presidencialização do governo”, na linha seguida pelos gabinetes dos Estados Unidos e da América Latina, em que o presidente recruta e demite seus auxiliares com maior discricionariedade do que no parlamentarismo (GROSSMAN e FRANÇOIS, 2013).

¹³ Para padronização da terminologia adotada pelos estudos sobre gabinetes em diferentes países ao contexto brasileiro, a expressão *junior minister* será traduzida como secretário-executivo, denotando, para a maioria dos casos, a figura mais importante após o ministro de Estado, que em muitos sistemas políticos possui atributos mais técnicos, além da prerrogativa de substituir os titulares.

Em Portugal, o semipresidencialismo diferencia-se de outros regimes europeus pelo baixo protagonismo exercido pelo parlamento na escolha dos ministros de Estado. Segundo Pinto e Almeida (2009:153), os gabinetes portugueses formados entre 1976 e 2005 podem ser caracterizados pela “fraca socialização parlamentar ao lado da presença de um número substantivo de ministros sem experiência político-partidária”. Há uma participação expressiva de ministros que anteriormente exerceram o papel de secretários-executivos, com papel destacado em áreas especializadas, como economia e engenharia. As razões apontadas para esse cenário são a maior legitimidade e confiança nos “independentes” em relação aos políticos tradicionais; a baixa penetração dos partidos na sociedade portuguesa para filiação de acadêmicos e profissionais qualificados; e a proeminência do primeiro-ministro, reforçando seu papel de chefe do Executivo, em decorrência do enfraquecimento do poder do presidente da República (PINTO e ALMEIDA, 2009).

Alguns países semipresidencialistas aproximam-se da tradição dos países parlamentaristas, dando maior protagonismo a gabinetes formados por políticos profissionais e atribuindo poder residual e simbólico ao presidente. O caso da Islândia ilustra a proeminência dos partidos integrantes das coalizões de governo para escolha dos ministros. Uma vez que o primeiro-ministro tenha repartido as pastas entre os aliados – em regra, de forma proporcional aos assentos no parlamento – cada partido escolhe seus ministros. Embora não haja obrigação legal, a quase totalidade de indicados é de parlamentares eleitos, generalistas e com larga experiência política, escolhidos por comitês nacionais dos partidos, por votação ou pelos líderes dos partidos como artifício para recompensar a disciplina partidária (KRISTINSSON, 2009).

A complexidade na gestão das coalizões observa-se tanto no parlamentarismo, como no semipresidencialismo, uma vez que a existência de múltiplos partidos competindo entre si enfraquece o sentido de “responsabilidade coletiva” do gabinete. A barganha na formação das coalizões envolve conflitos interpartidários abertos e não disputas veladas entre facções de um mesmo partido. Os partidos aliados, que não lideram a formação da coalizão, tentam se beneficiar de sucessos alcançados pelo governo, estando preparados a se afastarem de alianças que levem a resultados impopulares e insatisfatórios (DOWDING e DUMONT, 2009).

No âmbito dos países presidencialistas, Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009) comparam a formação de gabinetes nas décadas de 1990 e 2000 em cinco países: Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica e Estados Unidos. Uma primeira constatação é a relativa autonomia observada pelos presidentes para seleção e demissão dos seus principais auxiliares. Os presidentes não precisam de aprovação do Congresso para confirmação do seu primeiro escalão, com exceção do presidente americano, que deve obter o consentimento do Senado. Essa autonomia torna o exercício de formação do gabinete no presidencialismo mais independente do poder Legislativo do que na maioria dos regimes parlamentaristas e semipresidencialistas.

Outra constatação diz respeito às conexões com a política e à *expertise* em políticas públicas. Apenas 36% dos ministros possuía alguma experiência como representantes eleitos prévia à sua nomeação, sendo que somente 5% tiveram carreiras no congresso. Quanto ao domínio dos assuntos específicos nas pastas assumidas, 79% dos ministros acumularam experiência decorrente de sua formação educacional ou de trabalho (ESCOBAR-LEMMON e TAYLOR-ROBINSON, 2009). Esse elevado percentual de nomeados com *background* relacionado às pastas assumidas contrasta com os perfis de políticos generalistas em países parlamentaristas, como na Itália até 1992, e alguns semipresidencialistas, como a Islândia e a Irlanda.

Para Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009), a comparação entre os países evidencia também a complexidade maior nas nomeações em governos de coalizão, casos do Chile e da Argentina sob De la Rúa. Ambos apresentam os maiores percentuais de ministros com fortes vínculos partidários e nenhuma *expertise* nas pastas ministeriais assumidas.

Além de considerar a estratégica intrínseca do presidente para formação do gabinete, em contextos multipartidários é necessário que se considerem os objetivos pretendidos pelos partidos políticos da coalizão. Por um lado, há preferências por recursos de patronagem, discricionariedade na alocação de recursos e participação no processo decisório de diferentes políticas públicas. Em regra, o acesso dos partidos políticos a esses recursos apresenta-se como uma vantagem competitiva para êxito político, conformando a decisão de compor a coalizão de governo. Por outro, deve-se levar em consideração que os líderes de legenda não escolhem fortuitamente os partidários que irão ocupar as pastas ministeriais. As nomeações são elementos

importantes para ampliar a competitividade do partido por meio da expansão vertical e horizontal da organização partidária (INÁCIO, 2013).

Partindo dos constrangimentos institucionais e das preferências de delegação do presidente, Inácio (2013) estuda o caso brasileiro para delinear duas estratégias para escolha do perfil a ser indicado pelos partidos políticos em sistemas multipartidários. A primeira refere-se à nomeação de políticos experientes, como mecanismos para sua retenção dentro do partido e para propiciar uma atuação mais decisiva desses representantes no centro decisório de governo; a segunda remete à nomeação de políticos novatos ou técnicos, com o intuito de se ampliar o escopo de atuação do partido, visando promover a carreira política desses quadros, o que poderá possibilitar tanto ganhos de profissionalização na gestão pública, como de projeção política e de formação de redes de apoio.

Assim, as diferenças entre os regimes democráticos existentes encontram-se no formato de articulação entre Executivo e o parlamento, não nos objetivos dos chefes do Executivo na escolha dos ministros de Estado.

Três regimes democráticos podem ser ordenados ao longo de um *continuum* do mais fraco ao mais forte chefe de Estado em termos de influência sobre a formação do gabinete: sistemas parlamentares (sejam monarquias ou repúblicas), sistemas semipresidencialistas e sistemas presidencialistas puros. Como os chefes de Estado ganham autonomia em relação ao Legislativo, eles tendem a possuir relativamente maiores poderes autônomos, como o de indicar e demitir ministros. Esses poderes autônomos tendem a estar correlacionados à habilidade do Executivo de empregar diferentes estratégias de governo – de uma estratégia puramente legislativa de tentar passar leis pelo processo legislativo normal até a uma estratégia extralegislativa pelo uso de decretos e outros poderes unilaterais. (AMORIM NETO e SAMUELS, 2010:11, tradução nossa).

Reunindo dados sobre a formação de gabinetes de 57 países com distintos regimes políticos (classificados como parlamentaristas, semipresidencialistas e presidencialistas), Amorim Neto e Samuels (2010) corroboram a hipótese de que quanto menor a dependência do Poder Executivo frente ao Legislativo, maior a probabilidade de nomeações de não-partidários e de as pastas ministeriais serem distribuídas de forma não proporcional ao número de assentos controlados pelos partidos políticos no parlamento. Assim, o presidencialismo puro favorece a formação de gabinetes menos

partidarizados e menos proporcionais do que os regimes parlamentaristas e semipresidencialistas¹⁴, como ilustrado na Figura 2.1.

Figura 2.1 – Índice de Politização Ministerial por áreas de atratividade política



Fonte: Elaboração própria, a partir do argumento de Amorim Neto e Samuels (2010).

2.1.2. *Composição sociodemográfica: elites políticas e representatividade social*

Em conjunto aos aspectos políticos envolvidos na nomeação, com destaque para a influência da separação de poderes sobre o tipo de recrutamento utilizado pelo Executivo, cabe discutir a composição demográfica, regional e econômico-social dos ministros de Estado em diferentes regimes democráticos. Alguns casos da literatura ilustram aspectos relevantes da formação e proveniência dessas elites políticas para serem considerados no caso brasileiro.

Ao lado do chefe do Executivo, os ministros possuem papel representativo nas democracias modernas. O processo de *accountability* do Executivo ocorre durante as eleições, nas prestações de contas perante os órgãos de controle, na comunicação com a mídia, em discursos públicos, em fóruns especialmente constituídos para participação da sociedade, perante o parlamento, no cumprimento das regras e normas do ordenamento jurídico e na opinião pública expressa sobre a eficácia de governos (DOWDING e DUMONT, 2009). Nesse último quesito, contam aspectos como competência na condução dos assuntos governamentais e a inclusão de grupos sociais diversos no gabinete, assim como sua idade, distribuição geográfica, experiência profissional, educação formal, raça/cor e gênero, entre outros¹⁵.

¹⁴ O conceito adotado por Amorim Neto e Samuels (2010) para caracterizar os regimes semipresidenciais é a combinação entre presidentes eleitos diretamente pelo voto popular e gabinetes responsivos ao parlamento. Assim, alguns regimes por outras fontes caracterizados como parlamentaristas, como a Irlanda e a Áustria, foram classificados como semipresidenciais, o que pode ter acarretado a não diferenciação entre ambos no modelo estatístico testado.

¹⁵ Mesmo os traços de personalidade dos ministros podem ser levados em consideração na formação dos gabinetes. Ministros com perfil mais inovador e empreendedor imprimem mudanças sobre as políticas públicas e podem ser necessários em programas prioritários do governo. No entanto, tendem a ter uma

Assim, algumas variáveis mais comumente mobilizadas pelos especialistas da área serão discutidas a seguir.

a) Educação formal

O acesso a educação superior é um dos critérios que segmenta as sociedades modernas, contribuindo para formação de elites políticas. Em diversos países, como se poderia esperar, o percentual de ministros com ensino superior é elevado. Segundo Blondel e Thiébault (1991), nos gabinetes do pós-guerra em 14 países da Europa ocidental, mais de dois terços dos ministros possuíam ensino superior. No estudo conduzido por Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009), nos gabinetes formados depois da década de 1980, mais de 95% dos ministros selecionados em cinco regimes presidencialistas graduaram-se em universidades, sendo a totalidade no caso americano.

Um aspecto relevante ressaltado no padrão de recrutamento dos ministros de Estado se refere à especialização no campo, com estudos em nível superior na própria área de atuação dos ministros. Esse padrão denotaria a seleção de especialistas e não de generalistas. É o modelo mais frequente em Portugal (PINTO e ALMEIDA, 2009) e em regimes presidencialistas (ESCOBAR-LEMMON e TAYLOR-ROBINSON, 2009). Outras dimensões comumente utilizadas na literatura de elites políticas são o nível de prestígio das universidades (destacando-se as universidades de “elite” das demais) e o fato de ter estudado no exterior.

b) Carreiras prévias

A ocupação de determinadas carreiras prévias à nomeação para o ministério é outra variável mobilizada nos estudos sobre elites políticas (FRANZ JR. e CODATO, 2016; VIEIRA, CARDOZO e PRATTI, 2016). Diferencia-se de maneira geral entre ocupantes que possuíam uma carreira no setor público, principalmente na burocracia pública, em relação a outros que tiveram experiência no setor privado e aqueles que possuíam profissões independentes da atividade política dos políticos de carreira (ESCOBAR-LEMMON e TAYLOR-ROBINSON, 2009; CLAVERIA, 2014). Alguns trabalhos destacam diferenças quanto ao surgimento de ocupações prévias distintas

vida pessoal mais turbulenta, com personalidade mais forte e sujeita a polêmicas. Assim, pode ser necessário ao chefe do Executivo equilibrar esse perfil com o de outros “de caráter mais estadista, constantes, estáveis e confiantes, vistos como portos seguros” (DOWDING e DUMONT, 2009:5, tradução nossa).

daquelas relacionadas ao Direito como uma dimensão diferenciadora dos gabinetes (SOTIROPOULOS e BOURIKOS, 2006) e diferenciador de ideologias – Pinto e Almeida (2009) argumentam, para o caso português, que o predomínio de profissões jurídicas é maior em governos de direita.

Esses recortes analíticos são utilizados para compreensão de como determinadas profissões ocupam ou não com maior frequência as pastas ministeriais, assim como os padrões para diferentes governos, particularmente em regimes políticos com maior presença ou destaque para atuação de especialistas.

c) Idade

A idade média dos ministros no momento da posse é comumente informada nos perfis da maioria dos países analisados pela literatura. Embora não haja relatos de determinação legal estabelecendo uma idade mínima, constata-se a necessidade de uma idade mais avançada para ocupação do posto de ministro, na faixa entre 45 e 55 anos, em média, na maior parte dos casos (BLONDEL e THIÉBAULT, 1991; BERLINSKI, DEWAN, DOWDING e SUBRAHMANYAM, 2009; KRISTINSSON, 2009; PINTO e ALMEIDA, 2009; GROSSMAN e FRANÇOIS, 2013).

Para o caso francês, Grossman e François (2013:274) fazem uma discussão associada à predominância geracional nesses postos ao longo dos governos. Segundo eles, na 5ª República, a geração fundacional próxima ao general de Gaulle cedeu poder rapidamente aos nascidos no período entre guerras, que predominou até o início dos anos 1990. Desde então a geração do pós-guerra tem predominado, com a ascensão recente dos nascidos após os anos 1960.

d) Minorias

A inclusão de minorias dentre os ministros de Estado é reflexo do aspecto de representatividade dessa elite política no âmbito das democracias modernas. O retrato que registra a composição do gabinete, principalmente da sua composição inicial, é literalmente importante, refletindo as forças políticas e sociais que apoiaram a constituição do governo (CARDOSO, 2015).

As clivagens étnico-linguísticas podem resultar na determinação legal de restrições à nomeação de ministros. Na Bélgica, em razão da necessidade de representação da minoria francófona, o gabinete deve ser formado pelo mesmo número

de ministros falantes de francês e de holandês (DOWDING e DUMONT, 2009). Em outros países, o déficit de representação política resulta de conflitos internos não solucionados ou da marginalidade de algumas etnias, tornando o exemplo belga mais próxima da exceção que da regra. Segundo Kifordu (2015), na Nigéria, apesar de haver um princípio constitucional de representação equitativa de diferentes regiões do país, há o predomínio nos gabinetes de ministros provenientes do norte do país, de maioria muçulmana. Em Israel, a minoria árabe que corresponde atualmente a 17% da população adulta, teve apenas dois ministros desde a criação do país. Essa sub-representação reflete a marginalidade política desse grupo social, que recentemente deixou de apoiar os partidos tradicionais e gradualmente passou a votar em agremiações que incluem políticos dessa etnia em suas listas partidárias, menores e mais periféricas (KENIG e BARNEA, 2015).

e) Gênero

A divisão de gênero tem assumido grande importância em estudos recentes. Praticamente todos os estudos de casos que discutem o perfil sociodemográfico dos ministros de Estado apresentam alguma reflexão acerca do total de ministras recrutadas ao longo do tempo e em quais pastas foram alocadas. Como uma tendência geral, as mulheres têm assumido maior participação na composição dos gabinetes após os anos de 1980, embora ainda sejam minoria e o ritmo de ampliação de sua presença varie, em geral ocupando pastas ministeriais com menor prestígio político (ESCOBAR-LEMMON e TAYLOR-ROBINSON, 2005).

Novamente a Bélgica destaca-se do ponto de vista institucional pela normatização estabelecida em 2002, que impõe a igualdade de gênero na composição do Conselho de Ministros (DOWDING e DUMONT, 2009). A participação feminina é atribuída como decorrência de governos de centro-esquerda no caso italiano (VERZICHELLI, 2009) e neozelandês (CURTIN, 2015), o que não se confirma para os gabinetes portugueses, nos quais embora os partidos de esquerda tenham maior proporção de deputadas no parlamento, o recrutamento de mulheres não significativamente maior na formação ministerial, comparado aos governos de direita (PINTO e ALMEIDA, 2009).

Em um levantamento para 18 regimes presidencialistas latino-americanos no período de 1985 a 2003, Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2005) encontram que a

probabilidade de nomear mulheres no gabinete aumenta com o maior número de mulheres no parlamento, em sociedades com maior desenvolvimento humano e com presidentes de partidos de esquerda e que enfrentem maior competição partidária – a nomeação de mais mulheres é uma forma de diferenciar alguns partidos para o eleitorado em um contexto competitivo. A difusão internacional de ideias de promoção de mulheres na política, por meio de conferências e da ação de organizações não-governamentais desde meados da década de 1990, teve efeito positivo sobre a escolha de ministras de Estado na América Latina.

Em relação aos postos assumidos, a relativa ampliação da participação feminina parece ser menos abrangente. Flores (2015) destaca para o caso americano que a participação de mulheres no âmbito dos gabinetes ampliou-se ao longo do tempo, mas é ainda reduzida nos ministérios mais importantes. A respeito do perfil dessas ministras, Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009:34, tradução nossa) observam que “nossos achados não corroboram a declaração comumente ouvida que a mulher precisa ser mais bem qualificada que o homem para o mesmo trabalho, dando suporte às predições da teoria do controle social que quando as mulheres quebram o teto de vidro elas não se diferenciam dos homens que tradicionalmente ocuparam aqueles postos”.

f) Região geográfica

A proveniência dos ministros é um último elemento abordado pelos estudiosos da área. Em países cujo Estado prevê uma divisão de governos autônomos sobre o mesmo território – caso dos sistemas federalistas – há um impacto esperado sobre o recrutamento ministerial. Segundo Dowding e Dumont (2009), observa-se uma via de mão dupla. Por um lado, é de se esperar uma absorção de potenciais ministros pelos gabinetes formados pelos governos subnacionais; por outro, o nível nacional beneficia-se da existência de quadros formados e atuantes em governos locais, que posteriormente são recrutados em âmbito federal, cenário existente nos contextos belga, espanhol e alemão, por exemplo.

Em Portugal, o recrutamento é mais concentrado na capital, com elevado número de ministros formados pela Universidade de Lisboa (PINTO e ALMEIDA, 2009). Em outros Estados unitários, no entanto, a dinâmica parece ser distinta. Na Islândia, o distrito eleitoral dos ministros é levado em consideração. Não obstante a maioria dos ministros seja recrutada em regiões próximas da capital, onde mais de dois

terços da população vive, há pressão para seleção de ministros que possam representar outras regiões administrativas (KRISTINSSON, 2009). A Nigéria, embora seja um Estado federativo, e preveja em sua Constituição um princípio federativo em que cada região deve indicar ao menos um membro para o gabinete, na prática há o predomínio de representantes do norte do país, com etnia e religião distintas de outras partes, como o sul (KIFORDU, 2015).

2.2. Recrutamento dos ministros de Estado entre diferentes governos no Brasil: achados da literatura recente

Um número crescente e recente de estudos tem se debruçado sobre a análise do perfil de recrutamento de ministros e dirigentes políticos dos governos da Nova República. Os trabalhos contrastam com frequência as diferenças entre os governos do PSDB e do PT, que representam forças políticas e sociais distintas, recrutaram presidentes com estilos políticos particulares e formaram coalizões políticas distintas.

Contrastando os padrões de recrutamentos observados na República de 1945-64 com o atual período democrático, Figueiredo (2007) demonstra que somente nos governos iniciais nos dois períodos – Dutra e Sarney, respectivamente – o partido do presidente chegou a ter maior expressividade. A formação de coalizões majoritárias foi predominante nos dois períodos, mesmo nesses governos iniciais. Somente os gabinetes formados por Jânio Quadros, Collor, o último gabinete de FHC e o primeiro de Lula foram coalizões minoritárias.

O tamanho dos gabinetes pode ser estrangido por regras constitucionais que estabelecem um número máximo de pastas. Na Irlanda e na Bélgica, desde meados da década de 1990, o gabinete não pode exceder 15 pastas (DOWDING e DUMONT, 2009). Essa medida impõe limitações à ação discricionária dos chefes de Executivo, particularmente quando devem acomodar coalizões com grande número de partidos. No Brasil, as Constituições de 1946 e de 1988 não normatizaram questões dessa ordem. O número de pastas ampliou-se da primeira experiência democrática para a segunda, assim como a complexidade das estruturas governamentais, com robustecimento da Presidência (INÁCIO, 2006; FIGUEIREDO, 2007). Esse movimento é reflexo do protagonismo da estratégia de delegação de espaços no gabinete na negociação política para formação e manutenção de alianças de governo.

Assim, houve expressiva integração entre o parlamento e o Executivo nos dois períodos, quando se considera a experiência legislativa dos parlamentares e a proporcionalidade na formação dos gabinetes. Os governos com maior nível de politização foram os gabinetes formados por Juscelino Kubitschek e, em menor medida, por Getúlio Vargas, enquanto que no período atual os gabinetes do PT tenham se destacado como muito partidarizados, embora principalmente no primeiro governo Lula tenham sido desproporcionais (FIGUEIREDO, 2007; FRANZ JR. e CODATO, 2016).

Enfocando o tipo de recrutamento realizado pelos partidos políticos para a elite burocrática (ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior 5 e 6 e de Natureza Especial), D`Araujo (2014) desenvolve argumentos que merecem ser analisados com maior cuidado para composição ministerial. Segundo ela, o PSDB ilustra o chamado “partido de quadros”, no qual especialistas e técnicos possuem elevado protagonismo na composição de filiados políticos. Não obstante tenha distribuído melhor o poder com seus aliados, no nível ministerial e de dirigentes da burocracia o recrutamento de elites com experiência municipal e de militantes foi residual.

Em contraste, o PT arregimentou um elevado número de militantes e representantes de distintas forças sociais que fizeram parte da composição do partido. Embora menos permeável ao compartilhamento de poder com seus aliados de outros partidos políticos, os governos petistas introduziram uma nova dinâmica de representação de grupos sociais. Para D`Araujo (2014:217), o primeiro governo Lula destacou-se, mesmo em relação aos outros mandatos do PT, “como uma experiência isolada de alta participação e mobilização popular na sociedade, com reflexos para a administração pública”. Foram integrados sindicalistas e representantes de movimentos sociais com baixa permeabilidade a esses espaços de representação política.

Quanto à composição de gênero e raça, observa-se para a elite dirigente nos ministérios uma ampliação contínua do número de mulheres e de pretos e pardos ao longo dos anos 2000, atingindo um ápice no primeiro mandato de Dilma Rousseff (D`ARAÚJO, 2014). Há evidências na literatura da maior nomeação de mulheres por presidentes de partidos de esquerda, como destacado na seção anterior (ESCOBAR-LEMMON e TAYLOR-ROBINSON, 2005), o que se supõe possa se aplicar também a grupos raciais historicamente excluídos da política.

Em relação à distribuição territorial das nomeações, Figueiredo (2007) observa que tanto durante a República de 1945-64 quanto no período atual a predominância do Sudeste é um elemento constante, embora tenha havido um relativo declínio do Rio de Janeiro e uma ascensão de São Paulo. Outra mudança é a aproximação, em termos relativos, da região Sul da segunda colocada, a região Nordeste, no período republicano recente¹⁶.

Os analistas políticos destacam a importância dada pelo PSDB no recrutamento de paulistas, classificando muitas vezes os gabinetes de FHC como “paulistérios”. Além disso, as principais lideranças e quadros influentes do partido residiram ou tiveram atuação política predominante em São Paulo.

Essa impressão difere da existente para os governos dos presidentes Collor e Itamar, cujas bases políticas estavam assentadas em outros estados, Alagoas e Minas Gerais, que motivou as alcunhas respectivamente de “República de Alagoas” e “República do Pão de Queijo” para seus gabinetes. Apesar de o PT também possuir parte significativa de membros provenientes de da região do ABC paulista, segundo analistas políticos, os governos liderados por Dilma Rousseff ampliaram o recrutamento de ministros provenientes do sul do país, área de atuação política da presidente.

2.3. Dados e método

A base de dados utilizada reuniu as nomeações ministeriais para o período de 1990 a maio de 2016, perfazendo oito diferentes administrações presidenciais eleitas por voto direto. No banco de dados, a unidade de análise são as nomeações ministeriais, sendo feito um novo registro cada vez que houvesse: i) alteração de governo (diferentes presidentes ou diferentes mandatos de um mesmo presidente); ou ii) o ministro trocasse de ministério. Esses critérios permitem comparações entre diferentes mandatos presidenciais, possibilitando a avaliação do grau de afinidade e vinculação do nomeado

¹⁶ Um debate à parte, levantado por Figueiredo (2007) é o do real significado da dimensão federativa para formação dos gabinetes. Se é inegável que o Brasil com sua dimensão territorial e desenho federativo cria as condições para que essa seja uma dimensão importante, não fica claro o peso que a federação possui para escolha dos ministros, conforme defendido no trabalho seminal de Abranches (1988). A autora observa o descompasso da baixa representatividade das regiões Centro-Oeste e Norte se comparada à sua representatividade praticamente paritária no parlamento.

à respectiva pasta ministerial. Ao todo, durante esse período, foram nomeados 347 indivíduos, totalizando 520 diferentes nomeações ministeriais¹⁷.

A seguir, apresenta-se o índice para mensuração da politização das nomeações de ministros de Estado no Brasil.

2.3.1. Dimensões da politização ministerial: uma proposta de mensuração

As dimensões técnica e política remetem a competências que se complementam na condução de diferentes políticas públicas e agendas governamentais. Com base na proposta inicialmente realizada por Borges e Coêlho (2015) para compreensão do preenchimento de cargos comissionados nos ministérios de ciência e tecnologia e integração, foram reunidas seis variáveis que indicam a dimensão de maior ou menor politização dos ministros. O levantamento compreendeu variáveis que pudessem traduzir aspectos da atuação política – de vinculação com partidos políticos, como filiação e ocupação de cargos administrativos, e experiência política anterior com mandato eletivo – e de aperfeiçoamento técnico – nível de escolaridade, carreiras no setor público e experiência gerencial.

Essas variáveis foram mobilizadas a partir das informações públicas sobre cada um dos ministros¹⁸. Conforme argumentam Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009), a divulgação ampla de aspectos da trajetória pessoal e profissional dos ministros é um elemento relevante de sinalização à sociedade. A inexistência de publicidade sobre aspectos biográficos em alguma medida representa sua ineficácia política.

A nossa lógica é que, apesar de habilidades e experiências adicionais poderem contribuir para qualificar um ministro para o posto, em razão de não se tornar conhecimento público um sinal não será lançado ao grande público, aos grupos organizados de interesse ou à comunidade internacional que o ministro é qualificado. (ESCOBAR-LEMMON e TAYLOR-ROBINSON, 2009:13, tradução nossa)

O índice de politização ministerial foi calculado tendo como referência sete pontos distintos da escala (variando de 0 a 6), a partir do somatório de seis variáveis

¹⁷ Para maiores detalhes sobre a construção da base de dados e as rotinas de conferência dos dados, ver o Apêndice.

¹⁸ A base de dados foi organizada principalmente a partir das biografias reunidas no âmbito do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas, com complementações feitas a partir de buscas na internet e nos acervos históricos da Folha de São Paulo e do Estadão.

binárias¹⁹. Na mesma linha seguida por Borges e Coêlho (2015), argumenta-se que o extremo inferior da escala (valores 0 e 1) abriga ministro com perfil predominantemente técnico e especializado nas *policies* gerenciadas nos ministérios, ao passo que o extremo superior reúne os políticos profissionais, ministros com elevada vinculação partidária e atuação política (valores 5 e 6). Os valores intermediários (2, 3 e 4) abrigam perfis mistos, “técnico-políticos”, com níveis intermediários quanto à inserção política e atuação técnica.

2.4. Resultados

Os governos eleitos após a Constituição de 1988 recrutaram em média homens brancos, com elevado grau de escolaridade e em sua maioria com *expertise* para condução dos assuntos das pastas ministeriais. A idade ao tomar posse variou de 29 a 80 anos, ficando na média com 55 anos. Essa idade média é muito semelhante à de outros países, apontando certa senioridade na ocupação desses postos.

Como na maior parte dos gabinetes ao redor mundo, as mulheres são minoria. No caso brasileiro, como se observa na Tabela 2.1, apenas 8,65% das nomeações ministeriais teve mulheres para ocupação desses postos. Em relação à raça/cor, 486 das 520 nomeações realizadas durante o período foram de brancos, sendo que somente pouco mais de 5%, ou 33 nomeações, foram de pretos ou pardos. Esse cenário corresponde à exclusão de determinados grupos sociais no Brasil, principalmente mulheres e negros.

¹⁹ Para o detalhamento das variáveis binárias utilizadas para organização deste índice e dos resultados estatísticos para sua validação, ver o Apêndice.

Tabela 2.1 – Características demográficas

Variável	Categorias	n (%)
Sexo	Masculino	475 (91,35%)
	Feminino	45 (8,65%)
Idade (anos) Mínimo = 29 Máximo = 80 Média = 54,98 Desvio-padrão = 8,70	até 40	26 (5,00%)
	41-45	45 (8,65%)
	46-50	77 (14,81%)
	51-55	116 (22,31%)
	56-60	122 (23,46%)
	61-65	84 (16,15%)
	66-70	34 (6,54%)
71 ou mais	16 (3,08%)	
Raça/cor	Branca	486 (93,46%)
	Amarela	1 (0,19%)
	Indígena	0 (0%)
	Parda	19 (3,65%)
	Preta	14 (2,69%)

Fonte: Elaboração própria.

Confirmando a tendência de outros regimes presidencialistas, os gabinetes formados no Brasil correspondem a ministros com elevados níveis de escolaridade. A Tabela 2.2 mostra que quase 95% dos ministros nomeados entre 1990 e 2016 possuía ao menos ensino superior e cerca de 45% com mestrado ou doutorado. As áreas de formação mais comuns foram direito, (34,91%), economia (21,36%), ciências sociais e afins (16,63%), engenharia (15,20%), e administração e contabilidade (13,55%)²⁰.

Aproximadamente um quarto dos ministros nomeados possuía formação em mais de uma área. Segundo D'Araujo e Lameirão (2009:111), que analisam separadamente a área de formação por nível de educação, essa formação multidisciplinar ocorre em razão da pós-graduação, em que são incluídos conteúdos mais valorizados para atuação governamental e no mercado, como economia, administração e ciências sociais.

²⁰ Esses dados são basicamente os mesmos encontrados por D'Araujo e Lameirão (2009), apesar das diferenças metodológicas. Neste estudo, houve a inclusão do governo Sarney, não foram incluídos os governos Dilma Rousseff e foram considerados os ministros singulares e não as nomeações ministeriais. Além disso, as áreas de formação foram avaliadas nos diferentes níveis – da graduação ao doutorado. No presente trabalho, um mesmo ministro poderia possuir mais de uma formação, avaliada como tal independentemente do nível, e foram seguidas as categorias definidas por Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009).

Tabela 2.2 – Educação e tipo de formação

Variável	Categorias	n (%)
Educação formal	Ensino fundamental ou médio	33 (6,35%)
	Graduação	188 (36,15%)
	Pós-graduação <i>lato sensu</i>	76 (14,62%)
	Mestre	100 (19,23%)
	Doutor	123 (23,65%)
Tipo de formação		
Direito	Sim	170 (34,91%)
Engenharia	Sim	74 (15,20%)
Economia	Sim	104 (21,36%)
Administração e contabilidade	Sim	66 (13,55%)
Medicina e saúde pública	Sim	24 (4,93%)
Ciências sociais, políticas, filosofia e relações internacionais	Sim	81 (16,63%)
Formação militar	Sim	32 (6,57%)
Outros cursos	Sim	88 (18,07%)
Número de formações concluídas	1	358 (73,51%)
Média = 1,31	2	108 (22,18%)
Desvio-padrão = 0,56	3	19 (3,90%)
	4	2 (0,41%)

Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao exercício de outras profissões antes da nomeação como ministro, o cenário observado na Tabela 2.3 é semelhante ao de outros regimes presidencialistas e de alguns semipresidencialistas ou até parlamentaristas com menor predomínio de políticos generalistas²¹. Mais de 60% exerceu mais de uma profissão antes de assumir o cargo como ministro, em sua maioria algum cargo eletivo (45,38%), acadêmicos (32,69%) servidores públicos (32,31%) e profissionais liberais (27,50%).

Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009) encontram para uma amostra de cinco regimes presidencialistas que 79% das indicações ministeriais possuíam formação ou experiência profissional relevante para a pasta em que foram indicados. Para o caso brasileiro, estima-se que 75% das nomeações ministeriais ocorridas no período estudado tenham afinidade ou especialização conectadas com os ministérios onde foram

²¹ Como discutido anteriormente, a Itália passou a fugir do padrão de recrutamento de políticos generalistas comum aos regimes parlamentaristas. Essa transição se deu a partir de meados da década de 1990, com o desmantelamento de parte significativa da elite política italiana após a operação “Mãos Limpas”. Nesse sentido, “surge um vínculo mais forte entre as competências de políticas públicas dos ministros e áreas de delegação ministerial. Em particular, o número de *experts* – técnicos ou “semitécnicos” (políticos com um forte perfil de conhecimento de políticas públicas) – tem emergido recentemente, principalmente em portfólios como Saúde, Comunicação, Transporte Público, Pesquisa e Universidade, ou Agricultura.” (VERZICHELLI, 2009:86).

alocados²². Esse padrão assemelha-se ao identificado em outros regimes presidencialistas, contrastando com o padrão de parte dos regimes parlamentaristas, cujos gabinetes são predominantemente de políticos generalistas, ou seja, sem atributos técnicos ou gerenciais vinculados à pasta em que são alocados.

Tabela 2.3 – Ocupação profissional anterior à nomeação como ministro

Variável	Categorias	n (%)
Acadêmico	Sim	170 (32,69%)
Profissional liberal	Sim	143 (27,50%)
Servidor público	Sim	168 (32,31%)
Militar	Sim	36 (6,92%)
Executivo	Sim	115 (22,12%)
Empregado rural e urbano	Sim	87 (16,73%)
Cargo eletivo	Sim	236 (45,38%)
Outra profissão	Sim	33 (6,35%)
Número profissões exercidas	1	202 (38,85%)
Média = 1,90	2	197 (37,88%)
Desvio-padrão = 0,89	3	95 (18,27%)
	4	23 (4,42%)
	5	3 (0,58%)

Fonte: Elaboração própria.

Os dados sobre a proveniência geográfica dos ministros tendo em vista a sua área de atuação profissional, e não necessariamente de nascimento, evidencia o predomínio da região Sudeste, com destaque para o estado de São Paulo. Mais de um quarto das nomeações feitas durante o período de análise foram de ministros com trajetória profissional predominante nesse estado, seguido por Rio de Janeiro e pelo Distrito Federal, este último em razão de corresponder ao conjunto de nomeados provenientes de carreiras do serviço público federal.

A Tabela 2.4 aponta que a região menos “representada” nos gabinetes foi a Norte (3,46%), em que o Amapá não contou com ministros cuja trajetória profissional tenha ocorrido predominantemente nesse estado. As regiões com maior número nomeações ministeriais são o Sudeste (49,42%), seguido por Nordeste (16,35%) e Sul (16,15%). Como observado por Figueiredo (2007), o desequilíbrio entre essas regiões

²² Essa estimativa é um pouco mais difícil de ser feita a partir da base de dados montada para o presente estudo. Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009) valeram-se de um conjunto restrito e padronizado de pastas ministeriais para comparação entre países, a maior parte com áreas de atuação mais bem definidas e menos específicas. Para o caso brasileiro, a identificação da afinidade da área de formação e da expertise foi realizada para todos os ministérios. As pastas de maior protagonismo político e muito especializadas foram incluídas, o que pode dificultar conclusões mais precisas. Assim, para evitar distorções, essas duas variáveis não foram incluídas no Índice de Politização Ministerial, nem nos modelos estatísticos.

denota um recrutamento que observa o tamanho do eleitorado, mas não a desproporcionalidade da distribuição de cadeiras no Congresso a favor de estados menores e menos populosos.

Tabela 2.4 – Região geográfica de atuação profissional

Variável	Categorias	n (%)
Região geográfica de atuação	Norte	18 (3,46%)
	Nordeste	85 (16,35%)
	Sudeste	257 (49,42%)
	Centro-Oeste	76 (14,62%)
	Sul	84 (16,15%)

Fonte: Elaboração própria.

A respeito de outras dimensões políticas relevantes, pode-se observar que em torno de 15% dos ministros nomeados eram provenientes de família de políticos, tinham laços de amizade com o presidente ou possuíam vínculos associativos com organizações que representavam a clientela ou um dos públicos mais importantes dos ministérios em que foram nomeados. Esses dados estão apresentados na Tabela 2.5.

Os dados levantados por Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009; 2010) indicam que em torno de 13% das nomeações ministeriais foram de ministros com vínculo de amizade com o presidente, ao passo que somente 7,5% eram provenientes de famílias de políticos. Para a vinculação publicamente conhecida com clientelas dos ministérios, os valores são mais discrepantes, alcançando cerca de 42% das nomeações realizadas²³. Desse modo, em comparação a outros regimes presidencialistas, no Brasil os presidentes recorrem de forma semelhante a amigos próximos, recrutam políticos com trajetórias mais tradicionais e menos conectados com grupos de pressão ou de interesse a seus respectivos ministérios, pelo menos que se saiba publicamente.

²³ Cabe destacar que a vinculação dos ministros a grupos de interesse deve ser publicamente conhecida para ser registrada. A discrepância em relação aos dados de outros países presidencialistas pode decorrer da maior dificuldade em se delinear essa vinculação. Outro elemento relevante a ser considerado, como alertado anteriormente, é a inclusão de pastas ministeriais muito específicas e de natureza extraordinária ou política que possuem menor probabilidade de apresentarem ministros com vinculação a grupos de interesse. No caso das pastas selecionadas por Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009; 2010) há predominância de ministérios mais gerais e inseridos no *policy making*.

Tabela 2.5 – Vínculos políticos

Variável	Categorias	n (%)
Família de políticos	Sim	72 (13,85%)
Amigo do presidente	Sim	73 (14,04%)
Clientela ministerial	Sim	76 (14,62%)

Fonte: Elaboração própria.

2.4.1. Estratégias de politização dos gabinetes presidenciais

Recorrentemente a ciência política tem discutido a nomeação dos ministros segundo sua delegação político-partidária. De forma esquemática, trabalha-se com a chave analítica de ministros filiados a partidos políticos em contraposição a *experts* ou ministros sem filiação partidária. Em adição a esse recorte, na linha do argumento desenvolvido por Borges e Coêlho (2015), uma perspectiva alternativa é a que insere outras dimensões que possam evidenciar diferenças no estágio de carreiras políticas – como a contraposição entre políticos sêniores e júniores, feita por Inácio (2013) – a formação educacional e a experiência gerencial na área de política pública do ministério, elementos relevantes do *background* dessas elites políticas.

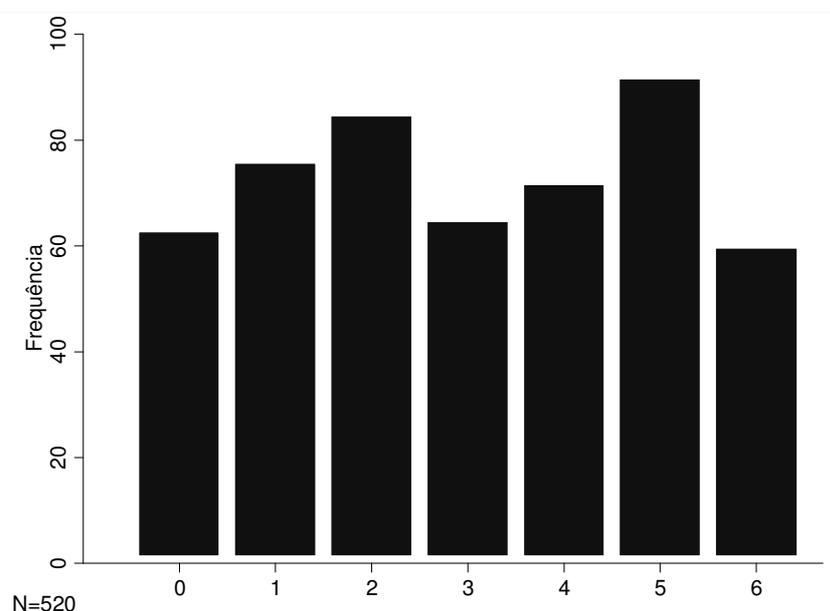
A distribuição das nomeações ministeriais conforme sua maior ou menor politização pode ser observada na Tabela 2.6 e Figura 2.2. Conforme apresentado anteriormente, quanto maior o índice, maior o nível de politização da indicação ministerial. Observam-se valores organizados em uma distribuição bimodal, o que aponta a existência de estratégias variadas de nomeações. Há uma concentração maior nos níveis intermediários (valores de 2 a 4), em que se encontram pouco mais de 43% das nomeações. Em média, durante o período de 1990 e 2016, o valor do índice de politização foi igual a 3,02. Em segundo lugar, estão as nomeações mais politizadas (valores 5 e 6), com cerca de 30%. Por fim, mas não muito distante da anterior, estão as nomeações com perfil estritamente técnico (valores 1 e 2), somando aproximadamente 27% dos casos.

Tabela 2.6 – Distribuição das nomeações ministeriais pelo Índice de Politização Ministerial

Índice de Politização Ministerial	Frequência	%
0	64	12,31
1	77	14,81
2	86	16,54
3	66	12,69
4	73	14,04
5	93	17,88
6	61	11,73
Total	520	100.00
Média = 3,019231	Desvio padrão = 1,945207	Mediana = 3

Fonte: Elaboração própria.

Figura 2.2 – Distribuição das nomeações ministeriais pelo Índice de Politização Ministerial



Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 2.7 e a Figura 2.3 apresentam a distribuição das nomeações ministeriais pelo Índice de Politização Ministerial para os mandatos presidenciais da atual democracia brasileira, em conjunto com a proporcionalidade dessa distribuição em relação às cadeiras controladas pelos partidos aliados e com o tipo de coalizões realizadas. Algumas diferenças entre os mandatos presidenciais podem ser apontadas. O governo Collor é o que indicou o maior percentual de ministros com baixo nível de politização, não tendo realizado nomeações que alcançassem a pontuação máxima (valor 6, na Figura 2.3). Esse achado se alinha a outros trabalhos que apontam esse

governo como marcado pela indicação de *outliers* do sistema político brasileiro (AMORIM NETO, 2000; FIGUEIREDO, 2007). A proporcionalidade na distribuição das cadeiras foi a pior na série histórica, sendo em média inferior a 0,4, formando coalizões exclusivamente minoritárias.

Não obstante tenha mantido um número significativo de indicados com perfil mais técnico, o mandato de Itamar Franco caracterizou-se pela formação de coalizões majoritárias e mais politizadas que o governo Collor, alcançando também maior proporcionalidade, embora inferior aos mandatos dos presidentes que o sucederam. Figueiredo (2007) adverte que esse governo reuniu um conjunto de políticos experientes de diversos partidos políticos, mesmo daqueles que se mantiveram na oposição, como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT).

O primeiro mandato de FHC apresenta maior equilíbrio entre os distintos tipos de nomeação, assemelhando-se com o retrato geral das nomeações para todo o período e alcançando significativo nível de proporcionalidade, de 0,585. Seu segundo mandato ilustra os problemas de coordenação, como a saída do então Partido da Frente Liberal (PFL) da coalizão governamental e a consequente formação de um último gabinete minoritário (FIGUEIREDO, 2007). Houve uma diminuição acentuada das nomeações ministeriais com maior nível de politização, ganhando destaque os níveis mais técnicos e aqueles intermediários, apesar de a proporcionalidade na distribuição das pastas ter se mantido constante. Em conjunto, os governos liderados pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) possuíram uma politização ministerial inferior à média dos outros governos, embora a proporcionalidade da distribuição de cadeiras na coalizão tenha sido relativamente elevada para o período (AMORIM NETO, 2000)

O primeiro governo Lula destaca-se pelo maior nível de politização de todos os governos no período. Em seu primeiro ano de governo, houve uma elevada distribuição de pastas ministeriais a membros do partido do presidente e a formação de uma coalizão minoritária, na qual fizeram parte principalmente os partidos que participaram da coalizão eleitoral. O restante do mandato, entretanto, combinou na média alta politização e razoável proporcionalidade na distribuição das cadeiras entre os membros da coalizão, que se tornou majoritária com a entrada do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) no segundo ano de mandato. O segundo governo Lula ampliou a importância dos outros parceiros na coalizão, balanceando a distribuição de

pastas, que obteve o maior nível médio para um mandato presidencial (0,597), e optando por diminuir a politização das nomeações. Os dois últimos mandatos de Dilma Rousseff voltam a politizar de forma mais acentuada a escolha dos ministros, principalmente em seu primeiro mandato.

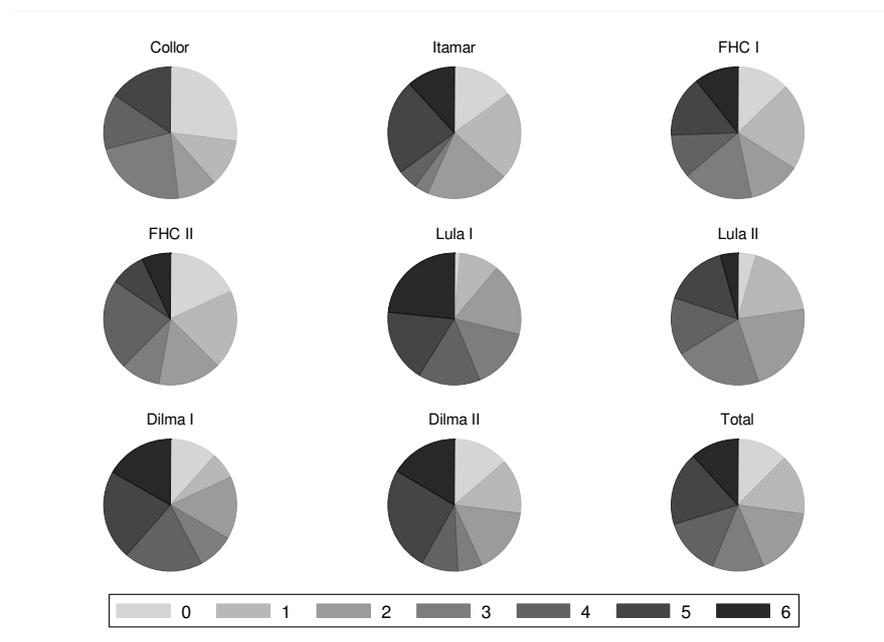
Tabela 2.7 – Índice de Politização Ministerial e proporcionalidade na distribuição dos ministérios por mandato presidencial (1990-2016)

Presidente	Tipo de coalizões	Índice de Politização Ministerial por mandato presidencial	Proporcionalidade na distribuição dos ministérios por mandato presidencial ^a
Collor*	Minoritárias	2,308	0,390
Itamar	Majoritárias	2,783	0,484
FHC I	Majoritárias	2,787	0,585
FHC II	Mistas ¹	2,514	0,585
Lula I	Mistas ²	3,795	0,550
Lula II	Majoritárias	2,859	0,597
Dilma I	Majoritárias	3,500	-
Dilma II*	Majoritárias	3,254	-

Fonte: Elaboração própria.

^a A proporcionalidade na distribuição dos ministérios em relação ao total de cadeiras controladas foi calculada como a média da proporcionalidade observada nas coalizões por mandato presidencial, conforme dados e definição de coalizões proposto por Amorim Neto (2012). Esse indicador varia de 0 (nenhuma proporcionalidade) a 1 (proporcionalidade máxima).

Figura 2.3 – Distribuição das nomeações ministeriais pelo Índice de Politização Ministerial para os mandatos presidenciais (1990-2016)



Fonte: Elaboração própria.

Nota: Quanto mais escuro o gráfico de setores (pizza) traçado para cada mandato presidencial, maior o nível do Índice de Politização Ministerial, o que indica maior politização das nomeações ministeriais.

A análise dos mandatos presidenciais no Brasil aponta para a inexistência de um *trade-off* entre politização e proporcionalidade dos gabinetes. No período, alguns presidentes optaram por dar maior protagonismo ao seu próprio partido na montagem das coalizões, combinando politização e desproporcionalidade. Em outros, níveis menores de politização estiveram associados a coalizões ora mais (como o segundo mandato de FHC), ora menos proporcionais (como o mandato de Collor). O mesmo parece ocorrer com relação à politização comparada ao caráter mais ou menos majoritário das coalizões. Embora coalizões minoritárias tendam a ser menos politizadas – pelo simples fato de contarem com menos representantes provenientes do Congresso – é possível haver coalizões minoritárias com elevado nível de politização, como ilustra a composição inicial do primeiro governo Lula. Assim, em conjunto com a proporcionalidade e com a composição congressual, o perfil das escolhas e nomeações ministeriais parece variar de modo independente, constituindo-se como uma dimensão adicional da estratégia do chefe do Executivo para a gestão das coalizões governamentais.

2.4.2. Comparação entre governos

A Tabela 2.8 reúne os resultados da aplicação de uma análise de variância (ANOVA) para as médias de três conjuntos de governos durante o período: os governos Itamar/Collor, os governos do PSDB e os governos do PT, sucedida por um teste *post-hoc* de Fisher-Hayter para a comparação entre pares de governos. Foram contrapostos um conjunto de variáveis para o tipo de nomeação ministerial conforme o perfil das nomeações ministeriais, começando do Índice de Politização Ministerial, depois as variáveis demográficas, de vinculação política, de formação educacional e, por fim, de trajetória profissional anterior.

Em comparação aos governos do PSDB, os governos de Collor e Itamar Franco não se diferenciaram em relação à politização ministerial, nem quanto às características demográficas, com exceção do estado de atuação. Na Tabela 2.8, as nomeações de ministros atuantes em São Paulo têm uma probabilidade menor de ocorrer que para os governos tucanos. Os governos Collor e Itamar Franco também se mostraram mais propensos a nomear ministros provenientes de famílias de políticos tradicionais, em relação a tucanos e petistas, e menos frequentes na indicação de indivíduos com formação em economia que os governos tucanos. Em conjunto, esses dois presidentes

não tenderam a nomear nenhum tipo de profissional com maior ou menor frequência que os gabinetes formados por FHC²⁴.

Os governos petistas nomearam em média ministros com maior índice de politização que os governos de Collor e Itamar e os tucanos. Como pode ser observado na Tabela 2.8, essa diferença se manteve estatisticamente significativa ao nível de 5%. Em relação às características demográficas, os governos Lula e Dilma Rousseff nomearam uma proporção superior aos demais governos de negros ou mulheres. As nomeações dos governos petistas não se diferenciaram estatisticamente dos governos de Collor/Itamar e dos governos tucanos. Da mesma forma que nos governos de Collor e Itamar, os paulistas tenderam a ser menos presentes se comparados aos governos do PSDB.

²⁴ Tomados separadamente, a nomeação de ministros provenientes de famílias tradicionais é uma característica típica dos gabinetes de Itamar Franco, em que políticos tradicionais do PMDB foram recrutados em maior quantidade. Para o governo Collor, há o destaque para ministros um pouco mais jovens, nomeações menos politizadas e que tenham exercido a profissão de executivos de grandes empresas ou do *agrobusiness*.

Tabela 2.8 – Testes ANOVA entre os governos Collor/Itamar, do PSDB e do PT

Variáveis	Collor/Itamar	Gov. do PSDB	Gov. do PT	Diferença entre médias para Collor/Itamar vs. Gov. do PSDB	Diferença entre médias para Collor/Itamar vs. Gov. do PT	Diferença da média de Gov. do PSDB vs. Gov. do PT	Estatística ANOVA	
Índice de Politização Ministerial	2,5625	2,6218	3,3599	0,0593	0,7974**	0,7380**	10,36***	
Mulher	0,0536	0,0252	0,1246	0,0284	0,071**	0,0994**	6,36***	
Negro	0	0,0168	0,1073	0,0168	0,1073**	0,0905**	11,03***	
Idade	53,7946	54,563	55,6194	0,7684	1,8247	1,0564	1,96	
São Paulo	0,1875	0,3445	0,2388	0,157**	0,0513	0,1058**	4,12**	
Família de políticos	0,2321	0,1261	0,1073	0,1061**	0,1249**	0,0188	5,46***	
Amigo do presidente	0,125	0,1345	0,1488	0,0095	0,0238	0,0143	0,21	
Clientela ministerial	0,1518	0,1176	0,1557	0,0341	0,0039	0,0381	0,51	
Formação	Administração	0,0561	0,1217	0,1736	0,0657	0,1175**	0,0518	4,67***
	Direito	0,3738	0,4087	0,3132	0,0349	0,0606	0,0955	1,8
	Engenharia	0,1121	0,1826	0,1547	0,0705	0,0426	0,0279	1,08
	Economia	0,1308	0,2783	0,2189	0,1474**	0,088	0,0594	3,67**
	Sociais e Relações Internacionais	0,1682	0,1652	0,166	0,003	0,0022	0,0008	0
	Profissão	Acadêmico	0,3125	0,395	0,3045	0,0825	0,008	0,0905
	Profissional liberal	0,2768	0,3025	0,263	0,0257	0,0138	0,0395	0,33
	Executivo	0,2946	0,3193	0,1522	0,0247	0,1424**	0,1671**	9,34***
	Empregado rural ou urbano	0,1161	0,0756	0,2249	0,0404	0,1088**	0,1493**	8,30***

Fonte: Elaboração própria.

Nota: * p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01. ANOVA para comparação entre os três governos. Para a comparação posterior entre pares foi utilizando o teste de Fisher-Hayter.

Para outros formatos de vinculação política, não houve diferenças estatisticamente significantes entre tucanos e petistas. Por fim, os gabinetes formados durante os governos do PT recrutaram com maior frequência ministros com curso superior ou de pós-graduação em administração, ao nível de significância estatística de 5%, que os governos de Collor e Itamar.

Observou-se, por fim, a presença menor de empresários e maior de empregados, ao nível de significância estatística de 5%, dos governos petistas em comparação aos governos Collor/Itamar e aos tucanos. Esse achado corrobora a caracterização descritiva sobre a formação de governos liderados por partidos de esquerda, mesmo no contexto brasileiro de formação, por parte do PT, de coalizões heterogêneas e com elevado número de partidos.

2.5. Discussão

Os chefes de Executivo – seja em regimes políticos em que gozem de maior ou alguma autonomia dos representantes eleitos no parlamento, seja naqueles sistemas em que seu surgimento decorre de uma deliberação expressa de deputados eleitos – devem escolher com quem e como irão governar, decisões que se interferem mutuamente. Este capítulo pretendeu avançar sobre o primeiro dilema.

A montagem de equipes de governo é um dos principais ativos à disposição dos presidentes para produzir decisões legislativas favoráveis e possibilitar o alcance de suas preferências quanto a políticas públicas. Assim, o que define a nomeação de um ministro de Estado em regimes presidencialistas?

A literatura aponta três respostas principais para essas questões. A primeira se refere à necessidade de o presidente construir apoio legislativo. Presidentes podem governar basicamente pela utilização de leis discutidas e aprovadas pelo Legislativo ou por meio de suas prerrogativas constitucionais, de forma mais independente e autônoma (AMORIM NETO, 2006). Sob certas condições – quando o partido do presidente controla um número considerável de cadeiras no parlamento e as preferências partidárias são mais de centro – presidentes utilizam mais frequentemente leis para implementar sua agenda, nomeando ministros com filiação partidária proporcionalmente ao tamanho das bancadas partidárias na Câmara. Quando presidentes, porém, possuem poder de decreto e elevado poder de veto, são minoritários e independentes, a nomeação de técnicos e amigos leais nos gabinetes é mais frequente, uma vez que dependem menos do apoio de uma maioria no Legislativo para governar.

A segunda aponta que a necessidade de compor alianças no Legislativo para governar não explicaria isoladamente a composição dos gabinetes. Ministros possuem um papel central no *policy making*, recebendo a delegação de elevadas responsabilidades para executar ações que interferem nos resultados alcançados e na maneira como o presidente é avaliado pela população. Assim, há uma delegação feita pelo presidente a seus ministros, o que faz com que possíveis riscos de agência possam existir nesse processo. Os riscos são proporcionalmente maiores quanto maior for a divergência de preferências, objetivos e o conjunto de incentivos entre o *principal* e seus *agents* e quanto maior os custos para fiscalizar e controlar a ação dos ministros (MARTÍNEZ-GALLARDO E SCHLEITER, 2014). A nomeação de ministros sem

filiação partidária poderia contribuir com o objetivo de presidentes para diminuir riscos de agência.

A terceira resposta, complementar às demais, centra-se na discussão da representatividade das forças políticas e sociais que deram apoio ao governo. A composição do "retrato" do gabinete, principalmente daquele proveniente das eleições presidenciais, ilustra compromissos políticos e de governo que perpassam as alianças no Congresso nacional e a implementação de políticas públicas (DOWDING e DUMONT, 2009; D`ARAÚJO, 2014).

As nomeações ministeriais mais recorrentes no Brasil no período democrático de 1990 a 2016 foram de homens brancos, com 55 anos, nascidos ou com trajetória profissional no Sudeste, principalmente São Paulo, com ensino superior e formação em direito ou economia. Quase metade exerceu mandato eletivo e atuou como acadêmico, profissional liberal ou servidor público. Esse retrato corrobora os achados de outros trabalhos da literatura recente em ciência política (FIGUEIREDO, 2007; D`ARAÚJO e LAMEIRÃO, 2009; CARVALHO, 2009; FRANZ JR. e CODATO, 2016; VIEIRA, CARDOZO e PRATTI, 2016).

Para sintetizar em uma única medida o posicionamento dos ministros de Estados foi proposto o Índice de Politização Ministerial, a partir dos indicadores reunidos por Borges e Coêlho (2015). Para os oito governos analisados, as nomeações ministeriais em média alcançaram o valor de 3,02, em uma distribuição bimodal, o que demonstra o predomínio de perfis mistos à frente dos ministérios: com educação formal elevada, muito especialistas nos assuntos geridos pelas pastas e com alguma experiência ou inserção política prévia. Observou-se, ainda, não haver um *trade-off* explícito entre politização, proporcionalidade e o caráter majoritário dos gabinetes, variáveis aparentemente independentes entre si para o manejo que o presidente faz das coalizões de governo.

A partir de uma análise de variância (ANOVA), sucedida por um teste *post-hoc* de Fisher-Hayter, foram testadas algumas diferenças entre as médias dos governos. As evidências consistentemente apontaram que os governos petistas foram mais politizados que os demais. Em consonância ao encontrado em outros regimes políticos, governos de esquerda como os do PT nomearam mais frequentemente mulheres e negros que os demais governos. Contudo, apesar de agregar um perfil diferente em vários aspectos do

gabinete tucano, não houve diferença estatisticamente significativa entre ambos quanto à recorrência de nomeações de ministros provenientes de famílias políticas. Essa diferença foi significativa para os governos Collor e Itamar.

A formação em economia foi menos frequente nas nomeações feitas por Collor e Itamar em relação aos governos tucanos, ao passo que os governos petistas recrutaram mais frequentemente ministros formados em administração que os gabinetes formados por Collor e Itamar. Observou-se ainda que os presidentes petistas recorreram mais frequentemente a ministros com trajetória progressista de empregados e menos recorrentemente a empregadores que os presidentes tucanos.

Por último, constatou-se que tanto os governos de Collor e Itamar, tomados em conjunto, como os quatro mandatos petistas, nomearam com menor frequência paulistas que os tucanos. Nesse ponto, a alcunha da mídia de “paulistério” para os governos de FHC parece ter tido fundamentação empírica.

A pesquisa empreendida pretendeu aplicar uma análise de variância (ANOVA) para abordar questões constantes na literatura especializada. A proposição e testagem de um novo indicador para mensurar o grau de politização das nomeações dialoga com contribuições anteriores e pode servir a futuras pesquisas que queiram uma síntese biográfica para essas nomeações— com todas as vantagens e desvantagens decorrentes da simplificação desses elementos.

Se o perfil e o padrão de recrutamento entre os governos foram analisados corretamente, o que dizer a respeito das estratégias presidenciais para quais pastas nomeá-los? Haveria diferenças suficientes entre os ministérios que pudessem interferir na maneira como alocá-los entre diferentes perfis de ministros? Em que medida atributos distintos podem interferir no tempo em que os ministros permanecem à frente das pastas em que foram nomeados? Nomeações com níveis mais elevados de politização implicam maior ou menor probabilidade de terminar antes do mandato presidencial? Essas questões serão abordadas nos dois próximos capítulos.

3. *Politics, policy e estratégias de alocação ministerial*

“Cabinets link the executive and legislative branches of government – thereby linking parties to government – in all democracies. Variation in patterns of cabinet appointments can thus provide a window to understand fundamental differences across democratic regimes in policy-making and interest representation.”

Democratic Regimes and Cabinet Politics: a Global Perspective
Octavio Amorim Neto e David Samuels, 2010, *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos – RIEL, Vol 1, N.1,*

“Assegurado o conjunto de ministros capazes de me ajudar a imprimir a marca que eu queria de um governo responsável na economia, reformador e voltado, desde o início, para a universalização do atendimento na educação e na saúde, tornou-se mais fácil a negociação com os partidos. Isso não quer dizer que as demais pastas tivessem importância menor ou que eu as tivesse deixado à sanha de interesses menores. [...]. O que é necessário preservar, nessas circunstâncias, é o sentido geral, o propósito maior.”

A arte da política: a história que vivi
Fernando Henrique Cardoso, 2006

A composição de governos em regimes presidencialistas multipartidários, em que o partido do presidente é minoritário, acarreta a configuração de coalizões governamentais com representação de outros partidos políticos com assento no parlamento no primeiro escalão de governo. Este é um dos mecanismos mais potentes, senão o mais relevante, para garantir apoio do Poder Legislativo que possa viabilizar a aprovação da agenda presidencial de governo.

A maior parte dos estudos sobre presidencialismo de coalizão no Brasil, ao se debruçar sobre o formato de coalizões realizados pelo presidente, tem se preocupado em identificar a representatividade regional e política dos gabinetes (MENEGUELO, 1996), o perfil e trajetória profissional dos ministros de Estado (FRANZ JR. e CODATO, 2016; VIEIRA, CARDOZO e PRATTI, 2016) e a proporcionalidade da oferta de ministérios e secretarias com *status* de ministério em relação à distribuição de cadeiras parlamentares na Câmara dos Deputados e suas consequências para o funcionamento dos governos (AMORIM NETO, 2000). Para esse último conjunto de analistas, o cálculo presidencial deve ser o de atender à demanda por compartilhamento de postos-chaves do primeiro escalão presidencial como forma de garantir o apoio dos partidos políticos, em correspondência do poder político de cada um deles. A ênfase dos trabalhos realizados pela literatura centra-se na percepção dos benefícios políticos

decorrentes da distribuição de pastas nos gabinetes, ou seja, a politização sob a perspectiva da *politics*.

Recentemente avanços teóricos têm sido realizados na ponderação da distribuição dos gabinetes de acordo com diferenças nos atributos dos ministérios, como disposição de recursos orçamentários, de cargos de livre nomeação e exoneração e a centralidade em termos de capacidade normativa e de controle de agências burocráticas (MAUERBERG JR., 2016) ou de compartilhamento da agenda de governo (BATISTA, 2016). A politização é mensurada não apenas pela proporcionalidade dos gabinetes em relação à divisão política de poder no Congresso Nacional; importa saber como os recursos ministeriais foram distribuídos pelos principais parceiros da coalizão nas diferentes *policies* e funções governamentais.

São escassos os estudos que discutam e contraponham os dilemas apresentados ao presidente de onde fazer quais nomeações. Quais pastas o chefe do Executivo irá delegar para os partidos da base aliada e quais manterá com o seu próprio partido ou com alguém sem filiação partidária? Qual o perfil dos indicados para as áreas de maior atratividade política?

A partir da base de dados e do Índice de Politização Ministerial desenvolvido no capítulo anterior e dos indicadores de atratividade política propostos por Mauerberg Jr. (2016), o presente capítulo testará algumas hipóteses sobre o tipo de alocação dos ministros de Estado em quatro grandes áreas, definidas com o auxílio da técnica de análise de *cluster*, conforme a maior ou menor atratividade política dos ministérios: núcleo; implementação de políticas públicas; articulação política e funções de Estado; e secretarias da Presidência e ministérios menores. Será utilizada, então, uma regressão logística multinomial para identificação das estratégias de nomeação adotadas pelos presidentes da República. A vinculação com o partido do presidente, com um partido da base aliada ou a ausência de afiliação partidária, assim como o nível de politização das escolhas, serão dimensões importantes da análise, por evidenciar os custos de delegação presentes na relação entre mandatário (o presidente e, em boa parte dos casos, os líderes partidários) e seus agentes (ministros de Estado).

A seção seguinte fará uma discussão da importância relativa dos ministérios na composição dos gabinetes e das estratégias metodológicas para mensurar diferenças entre as pastas e suas implicações para o funcionamento das coalizões de governo; em

seguida, será apresentada uma divisão ministerial em setores, baseada na atratividade política dos ministérios; na próxima seção, serão propostas algumas hipóteses sobre a alocação ministerial a partir dos dados recolhidos; por último, serão discutidos os resultados obtidos e feitas algumas considerações finais.

3.1. *Todos são iguais, mas alguns são mais iguais que os outros: avaliando a importância relativa dos ministérios na formação de gabinetes*

Os estudos sobre a formação e funcionamento de coalizões possuem um vasto corpo teórico quando se trata de regimes parlamentaristas, particularmente os existentes entre os países ocidentais. A existência de bases de dados com extensas séries temporais, alinha-se à aplicação de modelos teóricos de teoria dos jogos, que modelam o comportamento esperado dos partidos centrais da coalizão (os *formateur*) e o restante de partidos aliados.

A proposição mais discutida por esses trabalhos é a Lei de Gamson, que argumenta haver proporcionalidade entre as cadeiras controladas por um partido da coalizão governamental e o número de ministérios a ele destinados na formação dos governos. A partir dessa proposição teórica inicial e dos testes empíricos que a confirmaram, Warwick e Druckman (2001) argumentam que a ciência política praticamente não se dedicou a novos trabalhos em razão da acurácia dessa proposta. A única divergência surgida a esse respeito seria quanto às causas da eventual desproporcionalidade identificada na relação entre partidos grandes e partidos menores na coalizão.

Sobre esse debate, Warwick e Druckman (2001) observam que há duas vertentes explicativas. A primeira defende que o partido cuja responsabilidade é formar o governo será sub-recompensado na coalizão, o que geraria um viés para sobre-representação de partidos menores. O raciocínio é o de que o partido dominante da coalizão estaria disposto a abrir mão de alguns postos ministeriais para evitar reações negativas dos partidos pequenos, que poderiam se sentir contrariados em vista do domínio exercido pelo partido formador da coalizão. Mesmo com a ausência de um partido dominante, haveria a ocorrência de barganhas sequenciais, em que partidos alcançariam um equilíbrio com resultados semelhantes: proporcionalidade com favorecimento de pequenos partidos.

A segunda corrente, ao enfatizar o poder de agenda do partido formador da coalizão, argumentando que este possui a vantagem de propor antecipadamente as recompensas para cada parceiro. Como a proposta feita deve ser julgada em conjunto, a maioria dos partidos aliados tenderia a aceitá-la, o que criaria incentivos para que o partido dominante recebesse um quinhão de ministérios proporcionalmente maior que os demais.

Ainda que a maior parte dos resultados empíricos corrobore os argumentos da primeira corrente, a própria mensuração das recompensas entre os partidos da coalizão só foi feita do ponto de vista quantitativo, sem considerações sobre aspectos qualitativos das pastas ministeriais. Tenderam também a se concentrar em regimes parlamentaristas que, por diversas razões, apresentam incentivos para formação de gabinetes coalescentes ou com leve desproporção em favor de pequenos partidos. Assim, “as análises empíricas anteriormente executadas omitiram a possibilidade de que cada partido recebesse um quinhão ou benefício maior quando obtivesse alguns portfolios mais que com outros” (WARWICK e DRUCKMAN, 2001:632, tradução nossa).

Para discussão desses aspectos qualitativos, a primeira pergunta a ser respondida seria: quais dimensões podem ser destacadas para definir a existência de ministérios mais ou menos importantes? Na medida em que diferenças entre o tipo de ministério recebido interfira na proporcionalidade de pastas entre os parceiros da coalizão, como os analistas – e pragmaticamente, como os próprios atores envolvidos no processo de barganha – ponderam as pastas ministeriais?

Essa complexidade é expressa por Dowding e Dumont (2009), ao argumentarem que

(...) nós ainda sabemos muito pouco sobre como os partidos na prática pesam os portfolios e quais critérios eles utilizam para assim fazê-lo; relevância das políticas públicas de acordo com seus manifestos eleitorais e slogans de campanhas, interesses de clientelas novas ou tradicionais, oportunidades para patronagem, prestígio, visibilidade, departamentos com políticas públicas distributivas *versus* redistributivas, qualidade de ajuste com as qualificações do conjunto de ministériáveis disponível no partido, preferências pessoais de mandachugas do partido, e assim por diante, apesar de sabermos que orientações ideológicas centrais e origens sociais ainda influenciam a alocação de pastas, com partidos da esquerda demandando mais postos ligados às políticas de bem-estar social e camponeses ou democratas cristão com frequência à frente das pastas relacionadas à agricultura (DOWDING e DUMONT, 2009: 9, tradução nossa)

Estudos de caso sobre seleção e demissão de ministros em regimes parlamentaristas por vezes evidenciam a existência de pastas prioritárias, normalmente se valendo de critérios pouco objetivos. Berlinski e colaboradores (2009) citam como quatro grandes pastas no Reino Unido o Primeiro-Ministro, a Secretaria do Interior, a de Relações Exteriores e da Fazenda (*Chancellor of the Exchequer*). A esses postos considerados tradicionalmente importantes, somou-se recentemente a figura do “vice primeiro-ministro” (*Deputy Prime Minister*), que não possui funções constitucionais pré-definidas, mas quando nomeado pelo primeiro-ministro possui responsabilidades governamentais específicas.

Nikolenyi (2015) descreve para o caso indiano que a mobilidade ministerial em diferentes momentos de sua história política remete à dinâmica observada nos quatro ministérios mais relevantes: Relações Exteriores, Interior, Defesa e Fazenda. No âmbito do parlamentarismo italiano, Verzichelli (2009) destaca em conjunto com o Primeiro-Ministro, ministérios visíveis politicamente, como Defesa, Justiça, Relações Exteriores e Interior, e outros com recursos substantivos, a exemplo da Educação, Obras Públicas e Comunicações.

Para tentar lidar com esse desafio, inicialmente Warwick e Druckman (2006) analisam que uma primeira possibilidade seria a consideração das preferências de cada partido sobre cada pasta ministerial. Dada, entretanto, a impossibilidade de comparação subjetiva entre os parceiros, argumentam que a melhor alternativa para superar a consideração meramente quantitativa seria a comparação a partir de uma hierarquia objetiva entre os ministérios por um longo período de tempo.

A partir de um *survey* com especialistas, organizam os dados sobre a composição de governos e a distribuição de ministérios para 14 regimes parlamentaristas ocidentais que experimentaram governos de coalizão. As conclusões a que chegaram confirmam a proporcionalidade da distribuição dos ministérios, mesmo quando introduzem diferenças quanto ao peso qualitativo dessas pastas. Nas palavras de Warwick e Druckman (2006:659), o desempenho satisfatório da Lei de Gamson é surpreendente, pois “enquanto a proporcionalidade aproximada da distribuição quantitativa de pastas é fácil de conseguir, a capacidade de partidos responsáveis pela coalizão calibrarem a alocação qualitativa ou pela saliência tão bem é realmente notável“. Também não deixa de ser surpreendente a incapacidade dos modelos teóricos sobre o maior poder de barganha dos proponentes realizarem predições. Como para

outros estudos que se utilizam de pressupostos teóricos semelhantes, a falta de acurácia pode estar na desconsideração da existência de barganhas de longo prazo entre os participantes, que considerariam mais vantajoso obedecer a um critério de paridade na distribuição das recompensas (WARWICK e DRUCKMAN, 2006).

No caso dos regimes presidencialistas, pouco se tem avançado a respeito de considerações objetivas sobre a alocação qualitativa dos ministérios entre os parceiros de coalizão²⁵. Os avanços teóricos mais consolidados na área remontam à proposta de Amorim Neto (2000) para mensuração da taxa de coalescência dos gabinetes presidenciais na América Latina. Segundo este autor, a coalescência diz respeito uma razão, de modo que “quanto maior a proporcionalidade entre as cotas ministeriais dos partidos e seus pesos parlamentares, mais coalescente será o [gabinete]” (AMORIM NETO, 2000:480).

De forma semelhante às coalizões em regimes parlamentaristas, supõe-se que haverá coalescência nos gabinetes formados pelos presidentes, sendo um elemento relevante do acordo firmado com os partidos aliados e elemento impactante sobre o grau de apoio e fidelidade da base aliada nas votações legislativas. Ou seja, apesar de não depender diretamente da aprovação do Legislativo para formação de governo, em seu funcionamento presidentes necessitam distribuir as pastas ministeriais proporcionalmente às cadeiras ocupadas pelos partidos políticos. Amorim Neto (2000) chega inclusive a afirmar que a mera participação de ministros de diferentes partidos no gabinete não significa a existência de coalizão, se não houver também um pacto subjacente e uma elevada coalescência²⁶.

A taxa de coalescência tem como vantagens sua replicabilidade para diferentes contextos políticos, por meio de um cálculo simples e independente de pressupostos complexos. A desvantagem está em ignorar a importância relativa ou saliência dessas

²⁵ As discussões no âmbito dos regimes semipresidenciais parecem ser ainda mais escassas. Warwick e Druckman (2001) explicitamente advertem sobre a retirada da 5ª República francesa em razão de possíveis diferenças institucionais que talvez comprometessem o modelo, embora em artigo posterior incluam este país e Portugal (WARWICK e DRUCKMAN, 2006).

²⁶ A esse respeito, Figueiredo (2007) faz um contraponto bem fundamentado. Para ela, a proporcionalidade da coalizão não é elemento definidor de governos de coalizão. Este é um atributo que caracteriza a estratégia presidencial, com implicações para o sucesso legislativo, por exemplo. O central para formação de coalizões é nomear para o portfólio ministros com filiação partidária e delegação dos partidos, mesmo que não haja um acordo governamental explícito. Em trabalho posterior, Amorim Neto (2006) argumenta que a coalescência pode ser inferior em situações nas quais o presidente tenha poderes suficientes para governar por decreto, principalmente quando filiado a um partido político com baixa representação legislativa e ideologicamente divergente.

pastas ministeriais, como já vem sendo tentado nos estudos anteriormente citados, para os regimes parlamentaristas. No contexto do presidencialismo, a proposta de mensuração deve levar em conta ainda a nomeação frequente de ministros sem filiação partidária, o que cria contextos distintos de análise da estratégia presidencial. Os presidentes escolhem muitas vezes perfis sem filiação para proteger determinadas áreas da politização e imprimir marcas pessoais de governo (MARTÍNEZ-GALLARDO e SCHLEITER, 2014) ou simplesmente pela ausência de atratividade política de algumas pastas, em que não raro há burocracias consolidadas e ciosas desses espaços (BORGES e COELHO, 2015).

A alocação de pastas ministeriais no âmbito do presidencialismo norte-americano é relatada por Flores (2009) como um recurso relevante para o presidente, particularmente quanto à distribuição de quatro pastas próximas à presidência, nesta ordem: secretaria de Estado, Tesouro ou Defesa e Advogado-Geral. Essa é a ordem de proximidade com o presidente nas reuniões oficiais. Em conjunto, essas pastas reúnem mais de 300 mil servidores públicos e são responsáveis por políticas públicas com apelo para sociedade e para os órgãos de comunicação (FLORES, 2009).

O estudo conduzido por Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009) que inclui o caso americano e outros quatro presidencialismos latino-americanos, conclui que ministros que costumam ir e vir nos gabinetes presidenciais, apelidados de “*revolving door*”, assumem com maior frequência os ministérios considerados de maior prestígio e relevância nesses países – Relações Exteriores, Defesa e Fazenda. Não fica claro, entretanto, quais os critérios utilizados para essa afirmação, em outras palavras, quais seriam os fatores utilizados para essa distinção entre as pastas para além de opiniões compartilhadas por especialistas e analistas políticos.

Apenas muito recentemente a ciência política brasileira tem se dedicado a avançar na mensuração de aspectos que possam contrapor outras dimensões à atribuição de pastas ministeriais. Para compreensão do presidencialismo de coalizão no âmbito dos Executivos estaduais de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, Nunes (2013) propõe uma taxa de coalescência ponderada, levando em consideração para composição desse índice as proporções de orçamento de investimento e de cargos comissionados existentes para a pasta. Em conjunto, essas duas dimensões se combinariam ao total de cadeiras

controladas pelos partidos aliados para identificação da coalescência de cada gabinete formado.

Batista (2016) realiza discussão semelhante para o governo federal, reunindo informações objetivas que pudessem diferenciar as pastas entre si conforme sua maior ou menor desejabilidade aos partidos políticos. São observadas três dimensões: a) política – que indica a participação do ministério na agenda legislativa do Executivo, a partir da autoria inscrita na “exposição de motivos” das iniciativas legislativas promulgadas; b) cargos – total de cargos comissionados de livre provimento e exoneração, chamados de Direção e Assessoramento Superior – DAS; c) orçamento – medida de orçamento total disponível para a pasta.

Essas variáveis foram então combinadas por meio de uma análise fatorial para comparação entre si do grau de importância política e para contraposição em relação ao total de cadeiras controladas por cada partido e pelo apoio legislativo recebido, tomando-se os valores médios ao longo do período para cada pasta. Os resultados apontam que quanto maior for a proporcionalidade da distribuição de ministérios em relação ao peso dos partidos na Câmara dos Deputados, maior o apoio legislativo recebido. Esse cenário apresenta-se para o índice como um todo e para cada uma das dimensões individualmente consideradas.

Outro trabalho recente é o desenvolvido por Mauerberg Jr. (2016). Na mesma linha que os anteriores, ele pretende aperfeiçoar o entendimento das múltiplas recompensas advindas da nomeação ministerial para a compreensão da dinâmica do presidencialismo de coalizão brasileiro. Em sua proposta de análise, há uma ampliação das dimensões que poderiam compor a atratividade política dos ministérios para sete. Em adição às duas variáveis inseridas no trabalho de Batista (2016), cargos e orçamento total, Mauerberg Jr. (2016) mobiliza as variáveis de orçamento discricionário (recursos transferidos por meio de convênios), total de servidores civis no ministério, a capacidade de rede (proporção de agências vinculadas a um ministério), a capacidade regulatória sobre as políticas públicas e o tempo médio de permanência dos ministros nessas pastas. Fica de fora a dimensão de colaboração para o *policy making* por meio da autoria de atos normativos, presente em Batista (2016).

Além de estender esse conjunto de dimensões, Mauerberg Jr. (2016) realiza a ponderação de cada uma dessas dimensões para composição de um índice de atratividade política a partir da opinião de deputados federais sobre quais dimensões

seriam mais relevantes para julgar as diferenças entre os ministérios. Assim, tenta-se contornar um problema comum a esses estudos, que é o pressuposto de que todas essas dimensões possuem equivalência na avaliação de sua atratividade pelos agentes políticos.

A aplicação dessa ponderação à taxa de coalescência resulta na revisão de alguns entendimentos sobre a gestão das coalizões feitas em alguns mandatos presidenciais. Basicamente, o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso foi menos proporcional, atribuindo ministérios mais valiosos a agentes sem filiação partidária que a seus parceiros de coalizão, o segundo mandato de Lula foi mais equânime na distribuição ponderada de pastas e o primeiro mandato de Dilma Rousseff foi ainda mais desproporcional, concentrando recursos em seu partido político (MAUERBERG JR., 2016: 112).

O método de pesquisa mais comum na literatura para avaliação da saliência tem sido a de elaborar um *survey* com especialistas. Warwick e Druckman (2006) traçam como objetivos centrais de uma mensuração dessa natureza a possibilidade de realizar uma comparação entre países, mantendo-se a especificidade de cada um, a abrangência da quase totalidade das pastas com a participação de um número alto de especialistas e a formação de avaliações e não de ranqueamentos.

As iniciativas recentes de ponderação da saliência dos ministérios para o caso brasileiro fazem avanços importantes em relação a medidas anteriormente implementadas. Em primeiro lugar, partem de medidas objetivas de cada ministério, o que diminui a subjetividade de basear-se estritamente na opinião de especialistas, principalmente quando a avaliação leva em consideração períodos anteriores no tempo. Em segundo, possuem dados para toda série histórica e praticamente para todo o portfólio. Em terceiro, reúnem um conjunto abrangente de dimensões, embora restritas a um caso particular. E, em quarto lugar, ao menos para a proposta feita por Mauerberg Jr. (2016), tenta-se atribuir pesos para as ponderações com base na opinião dos parlamentares – ainda que haja alguma subjetividade nesse artifício, principalmente para pastas ministeriais extintas ou fundidas com outras.

O presente capítulo se valerá de uma medida de importância dos ministérios para propor uma divisão de áreas com base na atratividade política das pastas. Diferentemente dos trabalhos citados anteriormente que focaram em medidas para

apurar a mensuração da coalescência e seus efeitos sobre o apoio político congressional, essa divisão será utilizada para compreender a estratégia dos presidentes em relação a quem oferecer tais postos – entre aliados, membros de seu partido e sem filiação partidária – e com que grau de politização, ou seja, de que forma perfis com maior especialização técnica ou experiência político-partidária serão distribuídos nesse jogo entre o presidente e os partidos políticos. Esse estudo é particularmente interessante para regimes presidencialistas multipartidários, em que de forma geral há uma variabilidade maior de perfis de ministros – sejam *experts* ou agentes do presidente, muitos sem filiação partidária, sejam políticos com algum grau de competência técnico-gerencial.

A consideração de áreas e não de postos individualmente possui a vantagem de se diminuir as imprecisões do ranqueamento de pastas, ou seja, espera-se que erros de mensuração na hierarquização das pastas possam ser minorados quando analisados em agregado. Além disso, dialoga-se com outros trabalhos que se valeram de divisões ministeriais para analisar padrões de funcionamento do presidencialismo brasileiro. A seção seguinte trará a proposta de divisão em áreas, bem como as hipóteses de pesquisa sobre as nomeações ministeriais.

3.2. Divisão dos ministérios em setores de atratividade política: proposta de agrupamento e hipóteses de pesquisa

A divisão do gabinete em diferentes áreas governamentais tem sido recorrente para diversos estudos sobre o funcionamento do presidencialismo brasileiro. Basicamente, esses trabalhos têm se preocupado com duas vertentes, com questões distintas de pesquisa: a organização das pastas em áreas de *policy* e a separação quanto à desejabilidade ou saliência política das pastas²⁷.

²⁷ D'Araujo e Lameirão (2009) apontam para uma terceira possibilidade analítica, desenvolvida na literatura somente para compreensão da República de 1946. É a relação entre partidos políticos, inclusive suas facções regionais, e a alocação em pastas, como a destinação da área econômica para o PSD de São Paulo e a de Justiça para a facção de Minas Gerais. Nesse contexto, era necessário que cada pasta fosse analisada em aspectos adicionais às suas funções explícitas. Desse modo, “[a pasta] da Justiça foi eminentemente uma área política, espaço de articulação de campanhas e acordos político-eleitorais. A de Transportes tinha uma grande capacidade para compor com bases sociais e regionais pela facilidade de empregar um grande contingente de trabalhadores em obras públicas e por mobilizar vultosos recursos financeiros. Além disso, o ministério trazia a tônica do prestígio e da notoriedade pública. Foi por muito tempo um fórum de personalidades da vida política nacional” (D'ARAUJO e LAMEIRÃO, 2009:106). Não há registros de estudos sob essa perspectiva para a democracia recente.

A primeira vertente reúne trabalhos que levam em consideração diferenças quanto à organização formal do governo em jurisdições ou funções governamentais. Esse agrupamento pode depender do gabinete presidencial analisado (MENEGUELO, 1996), dar-se a partir de considerações sobre áreas de assessoramento presidencial e o restante de *policies* envolvidas na implementação de políticas públicas (INÁCIO, 2013), basear-se em documentos formais de planejamento e nas leis de criação dos órgãos governamentais (CAVALCANTE, CAMÕES e KNOP, 2015; FRANZ JR. e CODATO, 2016) ou partir de entrevistas com altos dirigentes da administração pública federal (BARBERIA e PRAÇA, 2014).

Os setores decorrentes dessa divisão variaram de quatro a sete categorias, compreendendo invariavelmente uma área para políticas sociais, econômicas e de articulação política. Apenas em Cavalcante e colaboradores (2015) e em menor medida em Franz Jr. e Codato (2016) e em Meneguelo (1996) essa divisão assume maior centralidade analítica, constituindo-se como um dos elementos mais importantes das pesquisas realizadas. Nos outros trabalhos, essa divisão compõe modelos de regressão multivariada, apresentando-se como uma das variáveis independentes ou de controle.

A segunda vertente de pesquisas pretende compreender a atuação dos presidentes da República no Brasil a partir da desejabilidade política das pastas. Pereira e colaboradores (2015) procuram identificar de que forma e em quais momentos os presidentes atuam nomeiam *watchdogs* para monitorar os ministros de Estado, ao passo que Rennó e Wojcik (2015) têm por objetivo compreender melhor a atuação dos ministros no *policy making*. O primeiro artigo utiliza-se de um indicador padronizado de relevância das pastas a partir da combinação das dimensões de disponibilidade de cargos comissionados, tamanho do orçamento e autoria de iniciativas legislativas, propostos por Batista (2016) para todos os ministérios individualmente²⁸. O segundo trabalha com o conceito de núcleo-periferia, definindo os ministros do núcleo como aqueles provenientes do partido do presidente e apontados pelos deputados federais em *surveys* conduzidos em 2011 e 2013 como os ministérios mais relevantes: Saúde; Educação; Planejamento; Fazenda; Justiça e Casa Civil.

²⁸ Em proposta anterior, Pereira e colaboradores (2013) utilizaram-se da divisão entre núcleo-periferia, a partir desses mesmos três critérios propostos por Batista (2016). No núcleo, estavam presentes os ministérios da Saúde; Educação; Previdência Social; Planejamento e Fazenda.

A presente proposta de distribuição de pastas utiliza-se de dados objetivos de cinco das sete variáveis de atratividade política reunidos por Mauerberg Jr. (2016), sem aplicação do peso proposto para ponderação²⁹. Não obstante esse estudo desconsidere uma dimensão importante, que é a participação dos ministérios na proposição de iniciativas legislativas, utiliza-se de um amplo conjunto de dimensões para classificação das pastas e, mais importante, mantém as nomenclaturas originais e peculiaridades de cada pasta quando foram criadas, incluindo os dados para o primeiro mandato de Dilma Rousseff.

Adotar a proposta feita por Mauerberg Jr. (2016) impede que se façam decisões arbitrárias decorrentes da fusão ou do desmembramento de ministérios, por exemplo, conforme discutido por Warwick e Druckman (2001; 2006) para os regimes parlamentaristas, e permite estender um pouco mais a análise dos dados. A divisão em áreas de atratividade política diminui eventuais erros de mensuração que as medidas apresentariam se aplicadas individualmente a cada pasta. O ranqueamento entre os ministérios pressupõe distâncias entre as pastas que exigem maior precisão, o que acarreta em divergências que podem ser minimizadas quando tomadas em conjunto.

Foram utilizados os dados para cinco dimensões: a) orçamento total; b) convênios; c) articulação em rede; d) servidores civis; e e) patronagem³⁰. Foram obtidas quatro áreas distintas, após aplicação de uma análise de *cluster*, todas elas diferentes entre si após aplicação de uma Análise de Variância a um fator (F entre 16,69 e 51,28 para as cinco dimensões, todas ao nível de significância a 0,1%; os mesmos resultados são obtidos para as correções de Welch e Brown-Forsythe).

A Tabela 3.1 detalha as diferenças entre as áreas de governo tomando como base os critérios de atratividade política com a utilização de estimações *post hoc* para verificar como os grupos diferem entre si³¹. Para facilitar a visualização, foram tomados os valores não padronizados. Quanto mais próximo de 1, melhor o posicionamento do grupo no critério observado.

²⁹ Ver o Apêndice para detalhamento da análise de *cluster* utilizada para divisão dos ministérios e dimensões excluídas da análise por problemas teóricos ou de aplicação dessa metodologia.

³⁰ A patronagem pode ser entendida como a distribuição de cargos governamentais na máquina pública, abrangendo particularmente o benefício de correligionários e de apoiadores políticos (LOPEZ, 2015).

³¹ Segundo Field (2013), os testes de Gabriel e Hochberg's GT2 devem ser aplicados quando se observa diferenças pequenas e maiores quanto à ao tamanho das amostras e o de Games-Howell quando o pressuposto da homogeneidade da variância não é observado. Os dados recolhidos possuem diferenças no tamanho das amostras e para as dimensões articulação em rede e servidores civis pode-se rejeitar a hipótese nula de homogeneidade da variância. Portanto, os três testes foram reportados: os dois primeiros pela coincidência dos resultados foram expostos na Tabela 3.1 e o terceiro foi mencionado em uma nota específica. Não houve diferença relevante na interpretação dos resultados entre os testes.

A área de núcleo aparece como a mais atrativa. Está isolada em primeiro lugar para quatro critérios e empatada em primeiro lugar quanto à realização de convênios (estaria empatada em primeiro lugar também na articulação em rede, se se considera o método de Games-Howell). Em seguida, observa-se a área de implementação de políticas públicas, que fica em segundo lugar para quatro áreas, com exceção da dimensão dos convênios, em que permanece em primeiro lugar, empatada com as áreas de núcleo e das secretarias da Presidência (a observação do método de Games-Howell alteraria apenas a dimensão patronagem, em que ao invés de aparecer em segundo lugar isolado das demais, essa área empataria em segundo com as áreas de funções de articulação e de Estado e das secretarias da Presidência). As duas áreas seguintes estão entre a menos atrativas. Os ministérios reunidos no agrupamento de funções de articulação política e de Estado está empatada com as secretarias da Presidência e ministérios menores no último lugar em relação ao orçamento total, articulação em rede e patronagem, estando isolada como a menos atrativa para realização de convênios. A área que reúne as secretarias da Presidência e ministérios menos relevantes tem como aspecto mais atrativo somente a capacidade de realizar convênios, estando isolada como a que menos reúne servidores civis em seus quadros.

Vale notar que, apesar da proeminência da área de núcleo como a mais atrativa politicamente, não se pode observar uma hierarquia entre elas. Não obstante o agrupamento de implementação de políticas públicas poder ser classificado em segundo lugar, essa categoria não se diferencia quanto à realização de convênios e à existência de servidores civis. As duas últimas divisões, apesar de claramente menos atrativas que as duas primeiras, são ainda menos distinguíveis entre si, como se pode observar nas dimensões de articulação em rede e patronagem. A distinção quanto ao orçamento total entre essas duas categorias se deu apenas ao nível de significância de 10%.

Tabela 3.1 – Composição de cada dimensão por área de atratividade política

Áreas de atratividade política	Orçamento total	Convênios	Articulação em rede	Servidores civis	Patronagem
Núcleo	5,548	12,895	4,807	3,962	5,069
Implementação de pol. púb.	12,971	10,924	7,835	15,726	15,752
Funções de articulação pol. e de Estado	<u>23,953</u>	29,168	11,725	18,507	23,806
Secretarias da Presidência e min. menores	<u>30,113</u>	11,998	11,669	30,906	29,882

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados recolhidos por Mauerberg Jr. (2016).

Nota: Os valores em negrito diferenciam-se ao nível de significância de 5% e sublinhados a 10%. Em cinza claro, estão os piores valores e, em cinza escuro, os melhores. Resultados idênticos para pós-estimação foram obtidos pelos métodos Gabriel e Hochberg's GT2 e são os apontados na tabela. O método de Games-Howell apresenta o mesmo resultado para todos os campos, com exceção da indiferença entre Implementação e Funções de articulação na patronagem e Núcleo com Implementação para a articulação em rede, além de ser estatisticamente significativa a diferença entre Funções de articulação e Presidência quanto ao orçamento total ao nível de 5% – o que não altera significativamente as conclusões observadas.

A Tabela 3.2 detalha a composição de cada área de atratividade política. O núcleo é ocupado por sete pastas: Saúde, Educação, Defesa, Justiça, Fazenda, Previdência Social, e Planejamento, Orçamento e Gestão. Diferencia-se de outras classificações, em geral, por incluir as pastas da Defesa, da Justiça e, em alguma medida, da Previdência Social. Para Mauerberg Jr. (2016) e Rennó e Wojcik (2015) observa-se a inclusão da Casa Civil, ao se considerar a opinião dos congressistas. Um elemento que pode indicar robustez dessa classificação é se observar que são exatamente esses sete ministérios que estão entre os primeiros colocados no *ranking* proposto por Batista (2016).

A implementação de políticas públicas reúne praticamente todos os ministérios responsáveis pelo *policy making*, com exceção de ministérios menores que são mais semelhantes às secretarias da Presidência. Na linha da constatação feita por Inácio e Llanos (2015) e por Lameirão (2015) sobre a complexificação das funções presidenciais após a restauração da democracia no final da década de 1980, criando instâncias novas de assessoramento e de condução de *policies*, para além de funções nucleares. O agrupamento de ministérios pelos critérios de atratividade política divide a chamada Presidência institucional em dois grupos distintos: os órgãos responsáveis pelas funções de Estado, como o Advogado-Geral da União, a Controladoria-Geral da União, o Ministério das Relações Exteriores e o Banco Central³², e pela articulação política com elevado peso político, casos da Casa Civil e da Secretaria-Geral da Presidência da

³² Os dois últimos, apesar de não estarem na Presidência são responsáveis pela representação diplomática dos países e pela regulação da política monetária, respectivamente. São duas funções típicas dos Estados modernos, presentes em praticamente todos os países.

República., por um lado. E, por outro, aqueles órgãos responsáveis principalmente pelas *policies*, incluídos ministérios menos atrativos, pela segurança pessoal do presidente e pela articulação política mais corriqueira. Essa distinção pode embasar novos critérios analíticos para compreensão do funcionamento da presidência e da sua equiparação política com os demais ministérios.

Outra questão analítica interessante que se pode depreender da Tabela 3.2 são as consequências observáveis para a atratividade política advindas da fusão ou do desmembramento de ministérios. Ao contrário da suposição de Warwick e Druckman (2001) para os regimes parlamentaristas, no presidencialismo multipartidário brasileiro observa-se que pastas com mais atribuições aumentam sua desejabilidade política. Assim, o ministério do Turismo e Esporte está no grupo dos implementadores de políticas públicas, ao passo que os ministérios independentes, desmembrados desde o primeiro governo Lula, agrupam-se com as Secretarias da Presidência. Outro caso é o ministério da Defesa: sua criação reuniu os ministérios militares em uma única pasta, ampliando sua atratividade política para o núcleo de ministérios.

Essas duas questões – a subdivisão da Presidência institucional conforme sua atratividade política e as consequências políticas do desmembramento e da fusão de pastas – parecem promissoras, mas, por fugirem dos objetivos propostos neste trabalho, não serão exploradas aqui.

Tabela 3.2 – Composição de cada área de atratividade política em relação às suas pastas ministeriais

Áreas de atratividade política	Pastas (ministérios e Secretarias com <i>status</i> de ministério)	Nº de pastas
Núcleo	Saúde; Educação; Defesa; Justiça; Fazenda; Previdência Social; e Planejamento, Orçamento e Gestão	7
Implementação de pol. púb.	Desenvolvimento Agrário; Meio Ambiente; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Trabalho e Emprego; Exército; Força Aérea; Marinha; Integração Nacional; Transportes; Ciência Tecnologia e Inovação; Minas e Energia; Esporte e Turismo; Comunicações; Indústria, Comércio e Turismo; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Cultura; Cidades; Desenvolvimento Social e Combate à Fome	18
Funções de articulação pol. e de Estado	Relações Exteriores; Advogado-Geral da União; Controladoria-Geral da União; Casa Civil; Secretaria-Geral da Presidência e Banco Central	6
Secretarias da Presidência e min. menores	Turismo; Esporte; Pesca e Aquicultura; Secretarias da Micro e Pequena Empresa; da Aviação Civil; de Portos; de Comunicação Social; de Direitos Humanos; de Assuntos Estratégicos; de Relações Institucionais; de Políticas para as Mulheres; de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Gabinete de Segurança Institucional	13

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados recolhidos por Mauerberg Jr. (2016).

Nota: Os ministérios da Administração Federal e Reforma do Estado, do Bem-Estar Social e da Integração Regional não foram categorizados por apresentarem *missing* para algum dos atributos selecionados para análise de *cluster*.

A partir dessa divisão entre áreas conforme sua maior ou menor atratividade política, supõe-se que os presidentes tenderão a exercer maior influência sobre as nomeações efetuadas nas áreas politicamente mais estratégicas. Como um *principal* que possui poder discricionário sobre as nomeações e as utiliza como recursos estratégicos para governar, os presidentes farão maior escrutínio sobre as nomeações do núcleo de governo. Espera-se haver um equilíbrio maior entre politização e a escolha de indivíduos com *expertise* na condução desses assuntos governamentais. Assim, apresenta-se como hipótese que:

H1: As nomeações ministeriais na área núcleo são menos politizadas do que em outras áreas;

A área de núcleo reúne ministérios que mobilizam uma quantidade elevada de recursos e são centrais para o funcionamento dos governos. É de se esperar que, em complemento ao maior equilíbrio entre atributos técnicos e políticos, os presidentes tendam a indicar para tais postos ministros de seu próprio partido ou aqueles sem vinculação político-partidária. A preferência pelos últimos é uma estratégia aparentemente ainda mais eficaz para lidar com problemas de delegação entre o presidente e seu próprio partido em sistemas políticos onde os gabinetes costumam ser unipartidários (MARTÍNEZ-GALLARDO E SCHLEITER, 2014), o que pode ser problemático em regimes multipartidários e em que coalizões são recorrentes.

Outro formato para se analisar empiricamente a existência desse *trade-off* é se tomar como referência a distância ideológica entre o presidente ou seu partido e os partidos participantes da coalizão de governo. O pressuposto é idêntico ao anterior, supondo-se que numa relação de delegação como a existente entre o presidente e seus ministros, haja menor probabilidade de indicação para esses postos estratégicos de representantes de partidos mais distantes ideologicamente.

H2.1: As nomeações de ministros vinculados ao partido do presidente, comparadas aos sem filiação partidária e de partidos da base aliada, são mais recorrentes na área núcleo que em outras áreas de governo;

H2.2: Quanto maior a distância ideológica entre o ministro e o presidente, menor a probabilidade de ser nomeado no núcleo em relação a outras áreas de governo;

Uma última hipótese de pesquisa é a que discute o vínculo mais amplo do presidente com determinados auxiliares. Nomeações ministeriais de amigos próximos do presidente podem cumprir o papel de recompensar aliados fieis para funções que exijam elevado nível de confiança. O conceito de amigo do presidente traçado por Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009) e utilizado aqui se refere a pessoas de extrema confiança do chefe do Executivo, que assim sejam publicamente conhecidas no momento de sua nomeação.

A esse grupo espera-se o exercício de papéis mais próximos do presidente que, embora sejam menos atrativos politicamente que a área núcleo pelos indicadores utilizados, são centrais para a articulação política e para o aconselhamento do presidente, com consequências desastrosas se desempenhados de forma inadequada. Parte-se do pressuposto que a área núcleo será disputada politicamente pelos partidos políticos, havendo menor propensão para que o presidente designe para tais áreas seus amigos pessoais.

H3: Presidentes nomeiam amigos pessoais com maior frequência em funções nas áreas próximas à Presidência (articulação política e funções de Estado e secretarias da Presidência) que na área núcleo;

A seção seguinte descreverá os dados mobilizados e método de pesquisa para se testar as hipóteses de pesquisa anteriormente traçadas.

3.3. Dados e método

Os dados utilizados para o teste de hipóteses foram as nomeações ministeriais inseridas na mesma base de dados do Capítulo 2. Em razão de limitações temporais das variáveis utilizadas, o período de análise é menor. Compreende os governos de FHC até o primeiro mandato de Dilma Rousseff, de 1995 a 2014, período em que há disponibilidade para os dados que fundamenta, a divisão dos ministérios em áreas diferentes áreas de atratividade política.

O método utilizado para o teste de hipóteses é o mesmo do Capítulo 2: a regressão multinomial com razão de riscos relativos. Essa técnica é a mais adequada quando a variável dependente é categórica. As categorias foram definidas após aplicação de análise de *cluster*, como detalhado anteriormente. Não há relação de hierarquia entre as categorias da variável dependente, como já era esperado pelos

resultados preliminares que discutem diferenças entre as áreas. Os testes para aplicação do modelo de regressão multinomial confirmam os pressupostos estatísticos para sua utilização³³.

A variável utilizada para mensuração da ideologia política foi a apresentada por Zucco (2014), que utiliza uma sequência de *surveys* com parlamentares para estimar o posicionamento ideológico dos partidos políticos brasileiros ao longo do tempo. Nesse último trabalho, foi estimado também o posicionamento dos presidentes da República. A introdução da estimativa da ideologia de cada presidente é interessante por permitir analisar eventuais diferenças em relação a seu próprio partido, conforme discutido por Martínez-Gallardo e Schleiter (2014) e por Wiesehomeier e Benoit (2009)³⁴.

3.4. Resultados

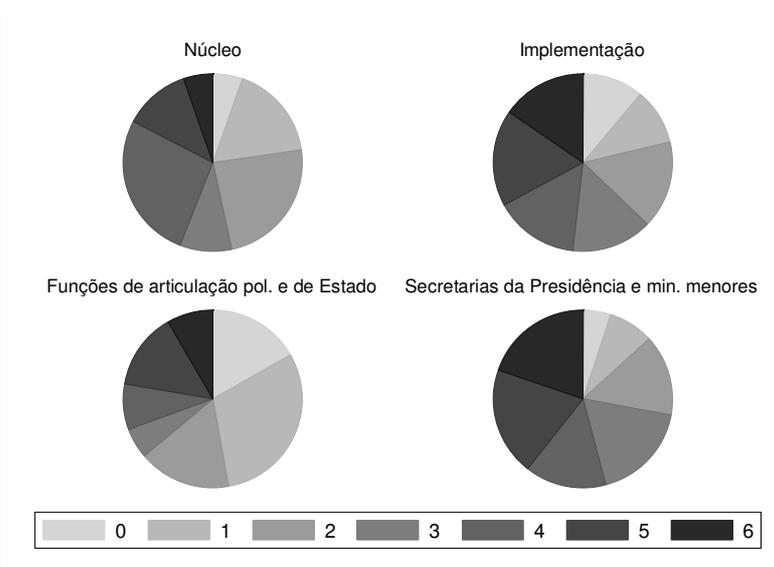
Inicialmente foram feitos alguns cruzamentos entre as variáveis que correspondem às principais hipóteses de pesquisa para avaliação de sua relação com a divisão entre *clusters* por atratividade política.

Na Figura 3.1, quanto mais escuro o gráfico de setores (pizza), mais politizadas foram as nomeações. Observa-se que as nomeações feitas para o núcleo foram em média menos politizadas que as feitas para as áreas de implementação e as secretarias da Presidência. Em relação às funções de articulação política e de Estado, no entanto, essa diferença é menos acentuada. De fato, esse gráfico possui maior concentração de nomeações de perfil técnico, ou seja, nos estágios iniciais do Índice de Politização Ministerial. O núcleo possui maior quantidade de ministros com perfis mistos ou técnico-político que a área de funções de articulação política e de Estado, embora tenha valores semelhantes para as nomeações mais politizadas, no extremo da escala.

³³ Ver o Apêndice a esse respeito.

³⁴ Deve-se levar em consideração os limites da estimativa da ideologia dos presidentes, principalmente para aqueles mais antigos, avaliados sob o escrutínio e a memória dos legisladores em 2013. Agradeço ao prof. Cesar Zucco pelo cuidadoso alerta e detalhamento da metodologia feitos em comunicação pessoal.

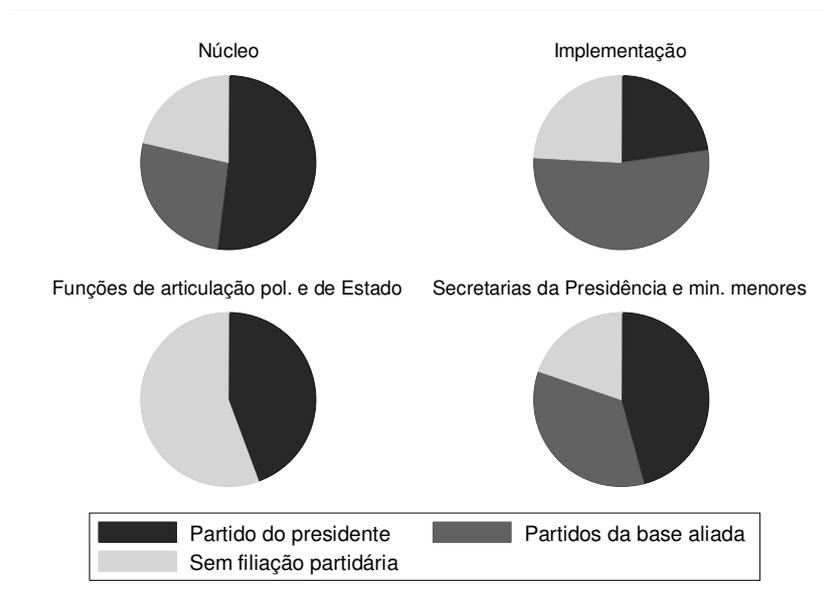
Figura 3.1 –Índice de Politização Ministerial por áreas de atratividade política



Fonte: Elaboração própria.

Em seguida, a Figura 3.2 apresenta o tipo de filiação partidária conforme as áreas de governo. A área núcleo possui um predomínio de filiados ao partido do presidente, embora haja presença significativa de não filiados e de aliados, estes últimos em proporção menor que nas áreas de implementação e nas secretarias da Presidência e ministérios menores. A implementação é ocupada predominantemente por ministros da base aliada, ao passo que essa nomeação não ocorreu nenhuma vez para os ministérios que fazem a articulação política do governo e executam funções típicas de Estado. Por fim, a Presidência e órgãos de menor importância política são igualmente divididos entre filiados ao partido do presidente e aos partidos da coalizão governamental, estando em menor parte destinada a não filiados a partidos políticos.

Figura 3.2 –Filiação partidária por áreas de atratividade política

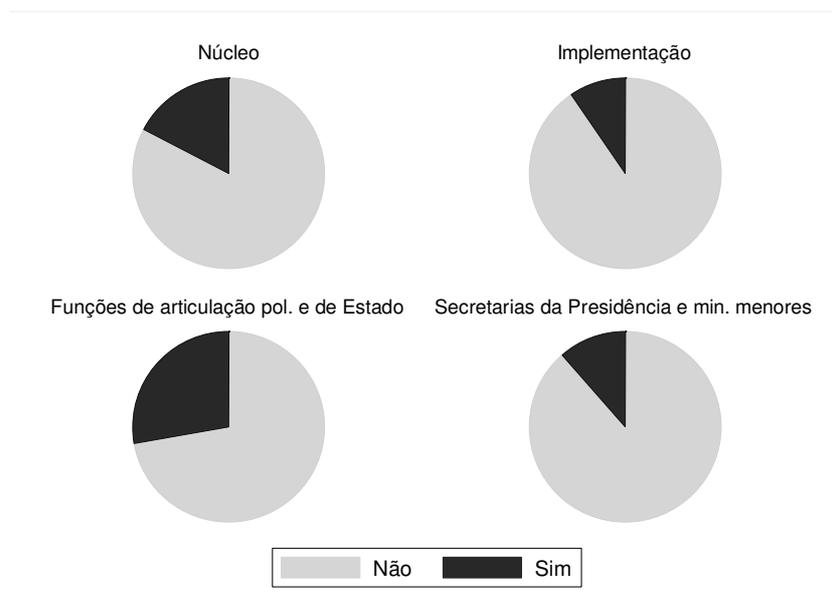


Fonte: Elaboração própria.

Por fim, foi verificada a distribuição de nomeações em que publicamente havia a menção sobre relações pessoais de amizade entre o presidente e seus auxiliares pelos diferentes espaços de atuação governamental. A Figura 3.3 possibilita uma imediata comparação entre as áreas. A área que reúne os órgãos responsáveis pela articulação política – como Casa Civil e Secretaria de Governo – e de Estado abrigam o maior percentual de indicações de pessoas com vínculos muito próximos ao presidente. Os demais *clusters* são similares entre si, sendo que o núcleo é levemente mais preenchido por nomeações dessa natureza.

De maneira geral, há distinções não triviais entre as áreas de governo, conforme sua maior ou menor desejabilidade política. Esse fato tende a confirmar a hipótese basilar da literatura de que o presidente não nomeia seus colaboradores apenas considerando uma métrica de recompensas e proporcionalidade à sua importância política no parlamento. Sua preocupação também reside sobre os constrangimentos e necessidades do funcionamento do governo, optando por definir *ex ante* que tipo de agente ocupará quais postos no gabinete.

Figura 3.3 – Vínculos de amizade pessoal com o presidente por áreas de atratividade política



Fonte: Elaboração própria.

3.4.1. Resultados do modelo de regressão logística multinomial

As Tabelas 3.3, 3.4 e 3.5 trazem os resultados da regressão logística multinomial aplicada. Apesar de corresponderem a um único resultado, os resultados foram apresentados de forma separada para facilitar sua visualização e interpretação. A categoria de base de comparação escolhida foi o núcleo, que reúne os ministérios com atributos mais elevados de atratividade política. Foram traçados cinco modelos conforme a inserção de variáveis demográficas, vinculação política e a diferença ideológica entre os partidos políticos aliados e o presidente³⁵.

Assim, a Tabela 3.3 apresenta os resultados da regressão logística multinomial entre a categoria que reúne os ministérios responsáveis pela implementação de políticas públicas em contraposição aos ministérios centrais e mais atrativos politicamente. O primeiro modelo é composto somente pelo Índice de Politização Ministerial e pela filiação partidária dos ministros, tendo os ministros filiados ao partido do presidente

³⁵ A realização de um sexto modelo, com a inserção de uma interação entre filiados à base aliada e a diferença ideológica, mantida a variável dos ministros sem filiação partidária, não torna a variável distância ideológica estatisticamente significativa, nem sua interação. Nesse modelo, para a equação que contrapõe os ministérios responsáveis pela implementação de políticas públicas *vis a vis* o núcleo, a única diferença notável é que o Índice de Politização Ministerial e o sexo tornam-se novamente estatisticamente significantes, ao nível de 10% e 5%, respectivamente. Para as demais equações, que contrapõe as outras categorias da variável dependente ao núcleo, não há diferença nos resultados digna de nota. Optou-se, portanto, pela supressão desse sexto modelo dos resultados apresentados.

como categoria base. Pode-se observar que há maior probabilidade de ministros mais politizados serem nomeados nos ministérios de implementação *versus* o núcleo, ao nível de significância estatística de 10%. Em relação à vinculação partidária, ministros sem filiação e da base aliada, comparados aos filiados aos partidos do presidente, são mais prováveis de serem nomeados na área de implementação que no núcleo, ao nível de significância de 1%.

O segundo e terceiro modelos acrescentam algumas variáveis demográficas e de vinculação política. As variáveis de filiação partidária e de politização permanecem praticamente como se encontravam no primeiro modelo. Observa-se, contudo, que a nomeação de mulheres em relação aos homens e de negros em relação aos brancos são mais prováveis na área de implementação de políticas públicas que no núcleo, ao nível de significância de 5% e 10% respectivamente. Para os ministros atuantes em São Paulo em relação aos atuantes nos demais estados, a relação é o inverso: há uma menor probabilidade de serem nomeados na área de implementação que no núcleo, com significância estatística a 1%.

Os dois últimos modelos pretendem observar o papel exercido pela diferença ideológica do ministro em relação ao presidente. O quarto modelo retira a variável de filiação partidária para evitar alguma multicolineariedade entre ela e a diferença ideológica, ao passo que o quinto modelo testa todas as variáveis em conjunto. Nos dois modelos a variável diferença ideológica não se apresenta estatisticamente significativa. O Índice de Politização Ministerial e o sexo deixam de ser estatisticamente significativo no quarto modelo.

Tabela 3.3 – Regressão logística multinomial com razão de riscos relativos para nomeações ministeriais na Implementação de políticas públicas *versus* Núcleo

Variáveis		Implementação vs. Núcleo				
		Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Índice de Politização Ministerial		1.215 (0.130)*	1.258 (0.142)**	1.233 (0.145)*	1.080 (0.101)	1.233 (0.145)*
Filiação partidária	Sem filiação partidária	4.359 (2.115)***	4.491 (2.314)***	4.987 (2.756)***		4.942 (2.769)***
	Base aliada	4.467 (1.569)***	3.375 (1.403)***	4.132 (1.861)***		4.273 (2.402)***
Mulher			9.425 (10.258)**	8.795 (9.725)**	5.496 (6.01)	8.991 (9.942)**
Negro			7.496 (8.018)*	7.305 (7.862)*	6.683 (7.292)*	7.011 (7.596)*
Idade			1.012 (0.019)	1.006 (0.019)	1.016 (0.019)	1.006 (0.019)
São Paulo			0.426 (0.164)**	0.330 (0.138)***	0.258 (0.101)***	0.327 (0.137)***
Família de políticos				0.827 (0.433)	1.157 (0.580)	0.831 (0.438)
Amigo do presidente				1.466 (0.827)	0.708 (0.363)	1.480 (0.834)
Clientela ministerial				1.962 (0.949)	2.099 (0.993)	1.979 (0.957)
Diferença ideológica					1.205 (0.262)	0.966 (0.291)
Constante		0.391 (0.180)**	0.216 (0.250)	0.261 (0.302)	0.630 (0.683)	0.265 (0.306)
<i>N</i>		309	309	309	305	305
LR chi2		71.72	122.54	141.81	110.38	143.39
Prob > chi2		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Pseudo R ²		0.09	0.16	0.18	0.14	0.18

Fonte: Elaboração própria.

Nota: * p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01. Erro-padrão entre parênteses.

Em relação à categoria de articulação política e de funções de Estado em contraposição ao núcleo, a Tabela 3.4 apresenta os resultados obtidos após a aplicação dos cinco modelos. O primeiro modelo apresenta somente a variável que reúne os ministros não filiados a partidos políticos como estatisticamente significativa, ao nível de 1%. É maior a probabilidade de nomeações ministeriais sem filiação partidária que em relação ao partido do presidente nos ministérios responsáveis pela articulação política e por funções de Estado que nos ministérios do núcleo. O Índice de Politização Ministerial não se mostrou estatisticamente significativo e nenhum ministro da base aliada foi nomeado nesses ministérios.

O segundo modelo apresenta que as mulheres são mais prováveis de serem nomeadas nos ministérios responsáveis pela articulação política e por funções de Estado do que no núcleo ao nível de significância estatística de 10%. Os ministros atuantes em São Paulo em relação aos demais estados, novamente com nível de significância de 1%, se mostram menos prováveis de estar na articulação política e em funções de Estado do que no núcleo. O terceiro modelo resulta que o sexo deixa de ser estatisticamente significativo na alocação de ministros para esta área, ao passo que ministros conhecidos por terem sido amigos do presidente são nomeados com maior probabilidade aqui do que nos ministérios mais atrativos, ao nível de 5% de significância estatística. Nos dois modelos Índice de Politização Ministerial não foi estatisticamente significativo.

O quarto modelo apresenta em adição aos achados anteriores a variável diferença ideológica como estatisticamente significativa, apontando uma relação inversa: quanto maior a distância ideológica entre o ministro e o presidente, menor a probabilidade de ser nomeado na categoria responsável pela articulação política e por funções de Estado em relação ao núcleo. Esse resultado já ficava evidente quando se observou que não há aliados nomeados para aquela área quando se analisa a estatística descritiva.

O quinto modelo, com todas as variáveis reunidas, confirma que ministros sem filiação partidária e amigos do presidente são mais prováveis de serem nomeados na área de articulação política e de funções de Estado do que no núcleo, ao nível de significância estatística de 5% e 1%, respectivamente. Os ministros atuantes em São Paulo são menos prováveis de serem nomeados naquela área que nesta, que reúne os ministérios mais atrativos politicamente, ao nível de 1%. A diferença ideológica perde a significância estatística com a introdução do tipo de filiação partidária. Nesses dois últimos modelos, o Índice de Politização Ministerial permanece não sendo estatisticamente significativo.

Tabela 3.4 – Regressão logística multinomial com razão de riscos relativos para nomeações ministeriais na Articulação política e funções de Estado *versus* Núcleo

Variáveis		Articulação pol. e de Estado vs. Núcleo				
		Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Índice de Politização Ministerial		1.229 (0.198)	1.287 (0.221)	1.238 (0.230)	0.942 (0.127)	1.231 (0.230)
Filiação partidária	Sem filiação partidária	5.283 (3.346)***	4.677 (3.260)**	6.305 (4.956)**		12.172 (12.585)**
	Base aliada	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)		0.000 (0.000)
Mulher			6.855 (8.010)*	4.083 (4.96)	3.597 (4.39)	3.471 (4.27)
Negro			0.000 (0.001)	0.000 (0.003)	0.000 (0.010)	0.000 (0.002)
Idade			1.012 (0.026)	1.014 (0.028)	1.028 (0.028)	1.014 (0.028)
São Paulo			0.196 (0.105)***	0.137 (0.084)***	0.131 (0.081)***	0.137 (0.084)***
Família de políticos				2.494 (1.76)	2.253 (1.47)	2.695 (1.95)
Amigo do presidente				5.426 (3.799)**	4.477 (2.992)**	6.481 (4.695)***
Clientela ministerial				0.389 (0.308)	0.597 (0.460)	0.342 (0.279)
Diferença ideológica					0.127 (0.111)**	10.004 (22.22)
Constante		0.193 (0.131)**	0.146 (0.240)	0.098 (0.176)	0.247 (0.392)	0.051 (0.098)
<i>N</i>		309	309	309	305	305
LR chi2		71.72	122.54	141.81	110.38	143.39
Prob > chi2		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Pseudo R ²		0.09	0.16	0.18	0.14	0.18

Fonte: Elaboração própria.

Nota: * p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01. Erro-padrão entre parênteses.

A Tabela 3.5 demonstra, por último, a estratégia presidencial adotada para escolha dos ministros nomeados nas secretarias da Presidência da República e em ministérios menos relevantes politicamente em relação aos nomeados no núcleo. O primeiro modelo demonstra que quanto maior a politização, maior a probabilidade de ser nomeado nas secretarias da Presidência que no núcleo, ao nível de 1% de significância estatística. Os sem filiação partidária em comparação aos filiados no partido do presidente também se mostraram mais prováveis de serem nomeados no nesta área que nos ministérios mais relevantes politicamente. A variável que aponta os ministros da base aliada não se mostrou estatisticamente significativa.

O segundo modelo acrescenta as variáveis demográficas. As mulheres e os negros se mostram mais prováveis de serem nomeados nas secretarias da presidência que no núcleo *vis a vis* aos homens e brancos, respectivamente aos níveis de significância estatística de 1% e 5%. A inserção das variáveis de vinculação política e de diferença ideológica no terceiro, quarto e quinto modelos não altera os resultados observados. Em todos eles, além do resultado apontado para sexo e local de atuação, as nomeações ministeriais mais politizadas e de indivíduos sem filiação partidária foram mais prováveis nos ministérios menos relevantes politicamente que no núcleo, com significância estatística de 5%, alcançando o valor de 1% para a politização no último modelo.

Tabela 3.5 – Regressão logística multinomial com razão de riscos relativos para nomeações ministeriais nas Secretarias da Presidência e ministérios menores *versus* Núcleo

Variáveis		Sec. da Presidência e min. men. vs. Núcleo				
		Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Índice de Politização Ministerial		1.421 (0.180)***	1.517 (0.212)***	1.547 (0.220)***	1.297 (0.148)**	1.538 (0.222)***
Filiação partidária	Sem filiação partidária	2.767 (1.607)*	4.001 (2.557)**	4.040 (2.667)**		4.130 (2.803)**
	Base aliada	1.395 (0.566)	1.421 (0.698)	1.359 (0.704)		1.036 (0.726)
Mulher			20.115 (22.109)***	24.675 (27.453)***	21.272 (23.452)***	25.049 (27.940)***
Negro			16.659 (18.269)**	16.621 (18.252)**	17.173 (19.089)**	17.565 (19.426)***
Idade			1.009 (0.023)	1.009 (0.023)	1.020 (0.023)	1.010 (0.024)
São Paulo			0.489 (0.223)	0.524 (0.252)	0.483 (0.227)	0.546 (0.263)
Família de políticos				0.632 (0.421)	0.650 (0.440)	0.566 (0.398)
Amigo do presidente				0.658 (0.442)	0.454 (0.293)	0.658 (0.443)
Clientela ministerial				0.747 (0.464)	0.905 (0.564)	0.748 (0.468)
Diferença ideológica					0.874 (0.242)	1.119 (0.442)
Constante		0.187 (0.103)***	0.067 (0.096)*	0.072 (0.101)*	0.114 (0.156)	0.067 (0.094)*
<i>N</i>		309	309	309	305	305
LR chi2		71.72	122.54	141.81	110.38	143.39
Prob > chi2		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Pseudo R ²		0.09	0.16	0.18	0.14	0.18

Fonte: Elaboração própria.

Nota: * p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01. Erro-padrão entre parênteses.

Em síntese, para os resultados das Tabelas 3.3, 3.4 e 3.5, tomando-se o quinto modelo formulado, pode-se verificar que o aumento em um dígito no Índice de Politização Ministerial aumenta a chance de a nomeação ocorrer na área de implementação em torno de 25% e de 50% nas secretarias da presidência em comparação ao núcleo de governo. A área de articulação política e funções de Estado não apresentou diferenças estatisticamente significativas em nenhum dos modelos, como era possível se imaginar pela análise descritiva anterior, em que há elevado percentual de nomeados sem filiação partidária, o que tende a representar menor politização.

Para a variável que indica o tipo de filiação partidária, os ministros sem filiação partidária, em comparação aos filiados ao partido do presidente, têm maior probabilidade de serem nomeados em todas as demais áreas que não no núcleo. Para os ministros filiados a partidos da base aliada, comparados aos filiados ao partido do presidente, há maior probabilidade de serem nomeados nos ministérios responsáveis pela implementação, embora não tenha havido diferenças entre as secretarias da Presidência em comparação ao núcleo. Não houve nomeações para a área de articulação política e funções de Estado. Assim, embora haja nomeações de não filiados e de ministros vinculados aos partidos aliados, a escolha de membros do partido do presidente tende a ser mais recorrente na área politicamente mais central de governo que nos outros *clusters*. Esses resultados são consistentes em todos os modelos apresentados.

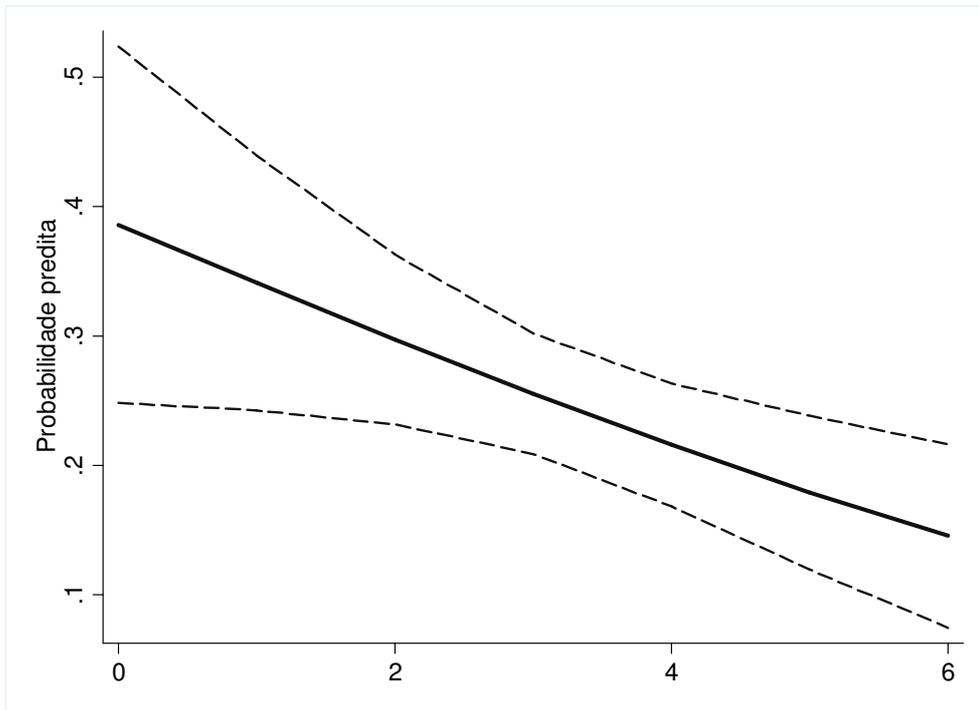
Em relação às variáveis demográficas, evidencia-se que as mulheres e os negros tendem a ser nomeados com maior frequência na área de implementação e nas secretarias da Presidência que no núcleo. Com relação à área de articulação política e funções de Estado, nenhum negro foi nomeado durante todo o período analisado. No modelo 2, sem a introdução das variáveis de vinculação política e ao nível de significância de 10%, as mulheres foram nomeadas mais frequentemente ali que nos ministérios mais atraentes politicamente, na mesma linha do achado para as demais áreas de governo. Os paulistas são menos frequentes que os demais membros de outros estados na área de implementação e de articulação política e funções do Estado em comparação ao núcleo. Não houve diferença estatisticamente significativa entre a

proporção de paulistas nomeados nas secretarias da Presidência e no núcleo que reúne ministérios mais atraentes.

Das três variáveis de vinculação política, apenas a que indica laços de amizade com o presidente teve resultados estatisticamente significativos. Como demonstrado na descrição anteriormente realizada, os amigos do presidente são de cinco a seis vezes mais prováveis de serem nomeados para articulação política e para o exercício de funções de Estado do que para os ministérios politicamente mais atraentes. As demais áreas não tiveram diferenças estatisticamente significativas. Por fim, a introdução da diferença ideológica entre o presidente e seus ministros não apresentou resultados estatisticamente significativos, uma vez controlado pelo tipo de filiação partidária. Ao se retirar essa última variável, a ideologia mostrou-se estatisticamente significativa somente em uma comparação. Quanto maior a distância ideológica, menor a probabilidade de nomeação para articulação política em relação ao núcleo. Ou seja, o núcleo mostrou-se mais receptível a ministros com maior distância ideológica do presidente em comparação aos ministérios que cumprem funções de Estado e de coordenação política.

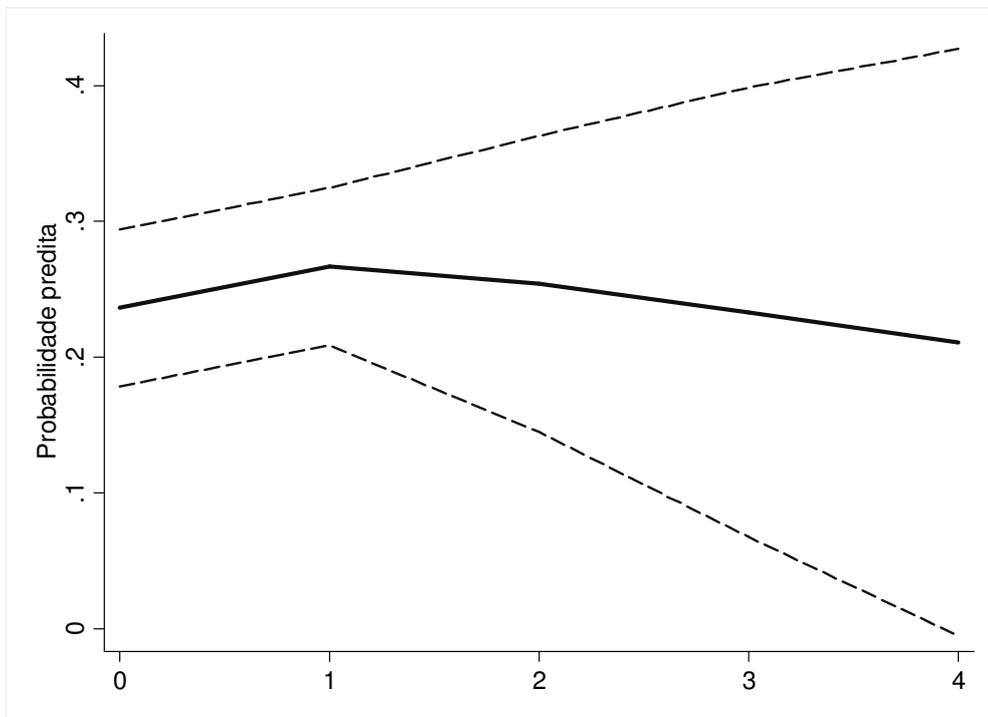
Para se ter uma visualização dos resultados apontados, a Figura 3.4 traça a probabilidade predita de nomeações ministeriais conforme o Índice de Politização Ministerial para o quinto modelo proposto. Observa-se uma reta declinante, de modo que quanto maior a politização dos ministros, menor a probabilidade de ser nomeado no núcleo. A Figura 3.5, por sua vez, evidencia os efeitos da diferença ideológica entre os ministros e o presidente conforme o quarto modelo, que aprecia essa variável sem a presença do tipo de filiação partidária. Para distâncias até 1, aumenta-se levemente a probabilidade de o ministro ser nomeado no núcleo. A partir desse valor, contudo, a relação passa a ser inversamente proporcional, ou seja, quanto maior a distância ideológica, menor a probabilidade de nomeação nessa área. Embora haja um pequeno tamanho de efeito, como se pode ver pela baixa inclinação dessa curva, o resultado parece corroborar a interpretação realizada anteriormente, de que o núcleo tende a ser composto por ministros sem filiação partidária e, principalmente, por representantes do partido do presidente com baixa distinção ideológica em relação ao chefe do Executivo, apesar de absorver, em menor intensidade, aliados mais distantes ideologicamente.

Figura 3.4 – Efeito do Índice de Politização Ministerial sobre a probabilidade de nomeação ministerial para a área Núcleo, conforme o modelo 5



Fonte: Elaboração própria.

Figura 3.5 – Efeito da diferença ideológica sobre a probabilidade de nomeação ministerial para a área Núcleo, conforme o modelo 4



Fonte: Elaboração própria.

3.5. Discussão

A consideração das dimensões qualitativas da alocação de postos no interior dos gabinetes é um tema inicialmente explorado em estudos sobre regimes parlamentaristas que tem chamado a atenção também de estudiosos sobre o funcionamento de coalizões em regimes presidencialistas. Os desafios a serem superados são sobretudo de natureza metodológica: como mensurar o peso de cada ministério para avaliar sua distribuição na coalizão de governo?

Na trilha desses trabalhos, pretendeu-se propor uma mensuração em grandes áreas de atratividade política a partir dos dados objetivos levantados por Mauerberg Jr. (2016). Diferentemente do objetivo recorrente de se avaliar a coalescência dessa alocação, essa proposta foi utilizada para compreensão das escolhas sobre distribuição do portfólio feitas pelos presidentes brasileiros no período de 1995 a 2014.

A hipótese H1 de menor politização do núcleo de governo é corroborada pelos dados. As áreas de implementação e da Presidência são, em média, mais politizadas que esta primeira. A exceção são os órgãos de articulação política e de funções de Estado, que não se diferenciam estatisticamente do núcleo de governo. Assim, os presidentes optaram por politizar com menor intensidade os ministérios mais centrais para o governo, nomeando ministros com perfis mistos, com alguma especialização técnica e inserção política.

Em relação à vinculação partidária, a hipótese H2.1 é corroborada pelos dados. Como esperado, ministros do partido do presidente possuem uma probabilidade maior de serem nomeados no núcleo, embora haja também a presença de membros da base aliada e sem filiação partidária nessa área. Há também evidências que confirmam a hipótese H2.2, apesar de haver elementos discutíveis. A distância ideológica mostrou-se estatisticamente significativa, quando se retirou a filiação partidária, somente para a nomeação na área de articulação política e de funções de Estado. Seu efeito, contudo, foi o inverso do inicialmente suposto: o núcleo mostrou-se com probabilidade maior de receber nomeações de ministros com maior distância ideológica em relação ao presidente *vis a vis* às nomeações nos ministérios destinados à articulação política.

O efeito marginal da distância ideológica sobre as nomeações no núcleo, demonstrado graficamente, entretanto, indica haver maior nomeação de ministros com

pequena diferença ideológica nesse setor. Embora com pequeno tamanho de efeito, a ampliação da distância ideológica implica menor probabilidade de nomeação nos ministérios mais atrativos. A análise conjunta dos dados aponta evidências de que há predominância de indicados sem filiação partidária e do partido do presidente e, portanto, mais próximos ideologicamente, para os postos ministeriais mais importantes politicamente, não obstante haja compartilhamento de espaços no governo com os ministros provenientes da coalizão governamental.

A hipótese H3, que remete à nomeação de amigos próximos do presidente, é parcialmente corroborada pelas evidências reunidas. Se é verdade que essas nomeações ocorreram em sua maior parte na Presidência, houve o predomínio em algumas atribuições em relação a outras. A nomeação de amigos do presidente tendeu a ser maior nos órgãos que estão da Presidência para realizar a articulação política e as funções típicas de Estado. Essa diferença, no entanto, não se mostrou significativa para as secretarias da Presidência e ministérios de menor importância política.

Um achado interessante é sobre a nomeação de mulheres e negros. Em regra, esses perfis estão mais distantes dos ministérios mais centrais. Esse é um complemento às evidências recolhidas no capítulo anterior, de D`Araujo e Lameirão (2009) e D`Araujo (2014). Se na última década houve um aumento apreciável de mulheres e negros ocupando postos como dirigentes nos primeiros escalões governamentais, essa ampliação não foi seguida da ocupação de postos decisórios mais relevantes. No período de 1995 a 2014, houve apenas uma nomeação de mulheres nos ministérios politicamente mais atrativos, a ministra Miriam Belchior, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e uma única de negros, o ministro José Henrique Paim, no Ministério da Educação. Ambas ocorreram durante o primeiro governo de Dilma Rousseff.

Em termos da proveniência regional dos nomeados, os ministérios mais atrativos possuem maior probabilidade de receber ministros cujas trajetórias profissionais estão ligadas diretamente a São Paulo. Esse é mais um elemento a ser adicionado à tese de Figueiredo (2007), acerca do desequilíbrio federativo na alocação de pastas. Os paulistas – por nascimento ou migrantes – além de desproporcionalmente mais vezes escolhidos para compor os gabinetes, são alocados em pastas politicamente atraentes.

Warwick e Druckman (2001; 2006) problematizam as limitações das diversas abordagens dedicadas à mensuração da saliência das pastas ministeriais. Alguns

desenhos dão margem a maior subjetividade, como os centrados em *surveys* com especialistas, outros deixam dimensões importantes de lado, como os baseados em indicadores objetivos. Há ainda dificuldades em se incorporar preferências dos próprios partidos políticos e dos presidentes. Partidos trabalhistas e ambientalistas, por exemplo, em tese seriam mais afinados com *issues*, grupos de interesses e de políticas públicas coordenadas pelas pastas que cuidam de bem-estar social e meio ambiente, respectivamente³⁶ (DOWDING e DUMONT, 2009). Esse interesse por pastas específicas pode inclusive estar em sintonia com a ocupação de outras semelhantes em nível subnacional.

Já os presidentes muitas vezes sinalizam suas prioridades e preferências – em seus discursos, durante a campanha ou após serem eleitos, e em suas mensagens anuais ao Congresso, o que pode ser feito em perspectiva comparada³⁷. São eleitos por uma delegação direta da população, a partir de motivações distintas da escolha da representação parlamentar. Sua *constituency*, por essa razão, é de caráter nacional. Além disso, são responsabilizados por áreas específicas de políticas públicas, como os resultados na condução da economia, e possuem autonomia para escolhas relacionadas à formação do gabinete. Esses elementos parecem dar respaldo à proposição de que determinadas pastas, por serem mais relevantes para o presidente, seriam delegadas e monitoradas com maior rigor. É de se supor que em tais ocasiões o peso dado a determinadas agendas e pastas ministeriais mude, o que pode impactar significativamente o grau de importância atribuído a elas.

Futuros estudos devem explorar melhor alguns indícios apontados aqui acerca de questões relacionadas à composição dos ministérios e remodelagens institucionais. A ocorrência de fusões ou desmembramentos é parte da estratégia dos presidentes para gerenciar custos e benefícios na coordenação das coalizões, com consequências para sua atratividade política. Outra evidência que pode ser mais bem desenvolvida é aquela relacionada à presidência institucional. A distinção feita aqui entre *clusters* de ministérios fragmentou a unidade da presidência em duas áreas distintas. Essa divisão

³⁶ Fischer e Kaiser (2009) destacam uma especialização dessa natureza pelos partidos alemães, que tendem a ocupar em determinadas pastas sempre que fazem parte das coalizões de governo.

³⁷ A análise de agências governamentais prioritárias já foi realizada por Hollibaugh Jr., Horton e Lewis (2014), que se basearam nas *State of the Union* apresentadas anualmente ao Congresso pelos presidentes norte-americanos. Para uma compilação dessas declarações em regimes presidencialistas latino americanos, ver o repositório de discursos presidenciais compilados por Nina Wiesehomeier (Swansea University), Christian Arnold e David Doyle (Universidade de Oxford) em <http://textospoliticospresblog.net/>

pode contribuir com os trabalhos sobre a presidência, como os desenvolvidos por Inácio e Llanos (2015) e por Lameirão (2015).

Se a gestão das coalizões vem assumindo protagonismo analítico cada vez maior na compreensão dos resultados alcançados em governos multipartidários em que o chefe do Executivo deve lidar com a distribuição de poder entre seus parceiros, a escolha de quem nomear e onde fazê-lo não são aleatórias. No presente capítulo e no anterior, a atuação presidencial foi predominantemente *ex ante*, formulando acordos e lidando com constrangimentos e interesses na escolha do perfil dos nomeados e no local onde iriam atuar.

O capítulo seguinte analisará quando presidentes resolvem afastar seus auxiliares ou quando estes decidem deixar a coalizão governamental antes do término do mandato presidencial. São decisões tomadas pelos agentes políticos de forma dinâmica, mas *ex post*, respondendo a circunstâncias previsíveis – como a do calendário eleitoral e mudanças nas coalizões governamentais – ou imprevisíveis, como escândalos midiáticos sobre denúncias de corrupção ou polêmicas envolvendo declarações ou atitudes dos ministros de Estado. Lidar com essas circunstâncias é outro elemento relevante do funcionamento das coalizões no presidencialismo brasileiro.

4. *Que seja eterno enquanto dure* – ambição política, coalizões e *accountability* como fatores explicativos para substituição ministerial no Brasil

“Ao desligar o telefone, FHC disse aos líderes: “A mesma caneta que nomeia é a que demite”. O recado estava dado.”

*Presidente procura abafar crise com ministro do PMDB
Folha de São Paulo, 20 de outubro de 1995*

“Ainda na primeira quadra do ano, Dilma teve uma pneumonia e precisou se afastar. A bancada do PMDB aproveitou para fazer o que melhor sabe: escambo político. Na votação do Código Florestal, ameaçou ir contra o governo caso não fossem atendidos os pedidos de emendas e cargos. Em seu primeiro choque de realidade, a presidente também respondeu com as armas que melhor maneja: ameaçou demitir os ministros do partido. Instalou-se a primeira das muitas crises com a base aliada.”

*A afilhada rebelde
piauí, outubro de 2014*

O presente capítulo pretende avançar quanto ao entendimento dos fatores explicativos para manutenção ou substituição dos ministros de Estado em regimes presidenciais de coalizão. Argumenta-se que basicamente três situações-chave se apresentam como determinantes no processo de substituição de ministros de Estado: i) *ambição política* – remete aos projetos políticos individuais ou coletivos, do partido político representado no gabinete; ii) *coalizões governamentais* – relaciona-se à maior ou menor distância ideológica entre o presidente e os partidos políticos da coalizão, e suas consequências para o escrutínio dos ministros; e iii) *accountability* – atender a pressões externas da opinião pública, seja quanto ao desempenho insatisfatório ou diante de polêmicas e escândalos de corrupção noticiados pela imprensa. Esses três fatores, mapeados pela literatura sobre estabilidade de gabinetes, responderiam pelas principais hipóteses relacionadas à rotatividade ministerial em governos multipartidários.

O primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff ilustra bem essas três macro situações apontadas pela literatura. Começando pela última causa apontada para substituição de ministros, o atendimento à opinião pública, nos dois primeiros anos de governo, uma série de denúncias de corrupção, com ampla repercussão na mídia, alvejaram dez auxiliares presidenciais. Dentre eles, estava Antônio Palocci, o Ministro-Chefe da Casa Civil, um político habilidoso que havia participado diretamente da

campanha presidencial de 2010 e comandara o Ministério da Fazenda durante quase todo o primeiro mandato de Lula. Desse conjunto de ministros denunciados, sete foram demitidos pela presidente, inclusive Palocci.

A existência de uma coalizão governamental, contudo, parece ter imposto custos distintos entre os partidos políticos aliados, o que ilustra o segundo argumento. Conforme Araújo, Costa e Fittipaldi (2016) demonstraram em seu estudo, na existência de escândalos midiáticos de corrupção, os partidos ideologicamente mais distantes foram proporcionalmente mais afetados pelas demissões que os partidos mais próximos durante o primeiro governo Dilma. Certamente, o manejo da coalizão em gabinetes de partido único apresentaria padrão muito distinto, a começar pelo menor constrangimento ao escrutínio que o chefe do Executivo pode fazer de sua coalizão, o que alteraria o padrão de nomeações e, conseqüentemente, de substituições de ministros.

A ambição política, por fim, explica a saída individual ou em bloco de ministros antes do período eleitoral. Essa terceira causa de rotatividade ministerial pode ser exemplificada pela saída do Partido Socialista Brasileiro (PSB), tradicional aliado do PT, da coalizão governamental para que o então presidente nacional da legenda e governador de Pernambuco, Eduardo Campos, pudesse disputar a corrida presidencial em 2014. A saída do PSB resultou no fim do segundo gabinete formado no primeiro mandato de Dilma Rousseff e na exoneração de dois ministros do PSB dos cargos que então ocupavam.

Após mais de 25 anos ininterruptos de restabelecimento da democracia no Brasil, a ciência política avançou significativamente no mapeamento das relações Executivo-Legislativo no âmbito da arena da produção legislativa. São poucos ainda os avanços com relação às implicações das coalizões multipartidárias para o funcionamento do Poder Executivo. Pretende-se, nesse sentido, compreender os determinantes da rotatividade do alto escalão da administração pública brasileira – os ministros de Estado.

A instabilidade dos ministros pode apontar para renovação na administração pública e para maior sensibilidade dos chefes de governo a, por exemplo, afastar auxiliares envolvidos em escândalos de corrupção. Pode, entretanto, ter implicações negativas sobre a implementação de políticas públicas, encurtando o horizonte de tempo para a burocracia pública que resultam na interrupção de projetos, em perdas de

acúmulo de conhecimento e em desincentivos para investimentos de longo prazo na construção de carreiras em setores da máquina pública. Essas consequências indesejáveis são mais recorrentemente registradas e identificadas pela literatura especializada, particularmente no contexto latino-americano em que o *turnover* é mais elevado. A compreensão dos fatores subjacentes à rotatividade ministerial tem por objetivo, portanto, explicar um fenômeno que tem relevância para melhoria das condições institucionais do *policy cycle*.

Assim, em quais condições e por quais razões presidentes substituem seus principais auxiliares, os ministros de Estado, no presidencialismo de coalizão brasileiro? Será discutido em que medida a sucessão de coalizões, os dilemas enfrentados pelo presidente para indicação e monitoramento dos ministros e as pressões externas da opinião pública interferem no tempo em que ministros permanecem à frente das pastas ministeriais, explicando as razões pelas quais deixam o governo antes do término do mandato presidencial, que no Brasil possui quatro anos.

4.1. *Que seja eterno enquanto dure*: substituição de ministros pelo chefe do Executivo

A “presidência administrativa” (LEWIS, 2009) reúne estudiosos do campo da ciência política e da administração pública que vêm se dedicando a compreender os recursos existentes à disposição dos presidentes para imprimir sua própria agenda de governo. As análises têm focado a relevância da composição e da duração dos gabinetes presidenciais e suas consequências para o funcionamento do governo e para a produção de resultados das políticas públicas.

A composição e durabilidade dos gabinetes é uma preocupação comum a todos os regimes políticos, como indica a literatura do presidencialismo (CAMERLO, M. e PÉREZ-LIÑÁN, 2013a; 2013b; ESCOBAR-LEMMON, M. e TAYLOR-ROBINSON, M. M., 2010), semipresidencialismo (GROSSMAN e FRANÇOIS, 2013; GROSSMAN, 2009) e parlamentarismo (DIERMEIER e MERLO, 2000; DRUCKMAN e WARWICK, 2005; HUBER e MARTÍNEZ-GALLARDO, 2004). Se a montagem do gabinete é extensamente estudada pela literatura como uma ferramenta política para produzir alianças políticas e como necessária para o desempenho satisfatório de governos, a rotatividade de ministros no gabinete está inserida em outro debate.

Por um lado, como argumentam Camerlo e Pérez-Liñán (2013a), a substituição dos ministros pode responder a solicitações de grupos de interesse e a protestos direcionados à atuação destes à frente das pastas sob sua responsabilidade (responsividade) ou pode ser tomada como tentativa de afastar indivíduos envolvidos em suspeitas de corrupção e abuso de poder (*accountability*). Além de frequentemente ser consequência de rearranjos e conflitos na composição das coalizões de governo, que podem resultar de níveis mais elevados de volatilidade política (STEIN *et. al.*, 2006).

Por outro, pode ocasionar a produção ineficiente de programas governamentais, uma vez que a troca excessiva e frequente de ministros tende a gerar perspectivas de curto prazo no setor público, produzindo incentivos negativos à manutenção da burocracia nas agências governamentais e no alcance que os partidos almejam em termos de resultados em políticas públicas (HUBER, 1998; HUBER e MARTÍNEZ-GALLARDO, 2008).

Em geral, quando há uma incerteza se um político estará no cargo no próximo período, os políticos não internalizam completamente os custos associados às suas escolhas por políticas públicas (...) e se tornam inábeis para se comprometer de forma crível com arranjos intertemporais. Em termos da política do gabinete em particular, um certo grau de estabilidade também é necessário para promover políticas de longo prazo e, principalmente, acompanhar a implementação de programas e políticas em sua completude (...). Na literatura, a instabilidade do gabinete também tem sido associada com o rompimento das relações de *accountability* entre políticos e burocratas, com o fraco acúmulo de experiência e com a instabilidade e inconsistência de políticas públicas. (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010: 137-138, tradução nossa)

As motivações para a rotatividade podem variar também de acordo com cada contexto político particular, como o das democracias parlamentares. Na Alemanha, a substituições individuais tendem a ser mais associadas a fatores como enriquecimento pessoal ou tráfico de influência do que por motivações gerenciais, como desempenho insatisfatório ou em decorrência de erros graves na condução de políticas públicas (FISCHER e KAISER, 2009). No parlamentarismo islandês, a média de ministros substituídos por ano é a metade da do Reino Unido. As razões para essas diferenças residem possivelmente na menor divergência de opinião sobre políticas públicas entre o primeiro-ministro e seu gabinete, em um padrão distinto de funcionamento da mídia e no menor número de pastas comparado ao modelo de Westminster (KRISTINSSON,

2009). Além disso, o parlamento na Islândia é muito reduzido³⁸, o que faz com que a oferta de ministeriáveis seja muito pequena e que a presença de ministros demitidos – e ressentidos – possa ser prejudicial ao governo, tendo em vista que eles retornam ao parlamento (DOWDING e DUMONT, 2009).

Outra característica comum do parlamentarismo é o princípio da responsabilidade coletiva, que limita na prática a autonomia do primeiro-ministro para realizar substituições individuais. Estas tendem a ser coletivas, envolvendo repactuações da coalizão e de facções internas dos partidos. Na Itália, esse princípio descreve bem o funcionamento da Primeira República, em que a baixa autonomia do primeiro-ministro dificultava a *accountability* individual dos ministros³⁹. O fortalecimento da legitimidade do chefe do Executivo⁴⁰ na Segunda República italiana, entre outras razões pela escolha de figuras populares para ocupar o posto, tem ampliado pontualmente a possibilidade de demissões ou trocas ministeriais sem envolver todo o gabinete, embora a ocorrência de coalizões conte para limitar essa discricionariedade (VERZICHELLI, 2009).

Huber e Martinez-Gallardo (2008), ao abordarem a estabilidade individual de ministros em democracias parlamentaristas, argumentam que o tempo à frente do cargo está fracamente associado à sucessão de gabinetes. Enfatizando a literatura sobre *principal-agent*, no que concerne a problemas de risco moral e de seleção adversa, elucidam que os poderes a cargo dos ministros, a saliência ou prioridade das pastas que ocupam, sua distância ideológica em relação ao ponto mediano do governo, o tamanho do partido do ministro, se é o mesmo partido do primeiro ministro, e o tipo de coalizão do governo interferem diretamente na rotatividade individual. Em regimes

³⁸ Dowding e Dumont (2009) tentam generalizar a importância da amplitude do *pool* de ministeriáveis. Em suas palavras, “onde os ministros são recrutados exclusivamente de parlamentos, quanto maior o parlamento (e mais ampla a maioria governamental), mais rápido é o *turnover*, de modo que países menores com legislaturas menores devem ter uma rotatividade menor que países maiores (...). Nós esperamos taxas ainda maiores de rotatividade quando os ministros são recrutados de um conjunto ainda mais amplo de candidatos de fora da legislatura” (DOWDING e DUMONT, 2009:15, tradução nossa). Uma evidência que parece corroborar essa hipótese é o fato de países presidencialistas, em média, possuírem maior recrutamento de ministros de fora do parlamento e seu *turnover* ser maior em relação aos parlamentaristas.

³⁹ Outro elemento relevante é a dificuldade de manutenção dos governos, que chegou ao ponto de a duração média dos ministros durante a Primeira República – de três anos e oito meses – ser quatro vezes maior que a duração dos próprios governos (VERZICHELLI, 2009:90).

⁴⁰ Efeito semelhante é relatado para o parlamentarismo inglês. Embora em regra não tenha necessidade de fazer coalizões para governar, o primeiro-ministro no Reino Unido muitas vezes nomeia rivais de outras facções de seu próprio partido para o gabinete, ficando informalmente constrangido pelo princípio da responsabilidade coletiva do gabinete a demiti-los. Quando acumula maior segurança no cargo, entretanto, passa a dispor de maior autonomia para substituir desafetos e alinhar os ministros às suas preferências de políticas públicas (BERLINSKI, DEWAN, DOWDING e SUBRAHMANYAM, 2009).

parlamentaristas, governos de coalizão tendem a possuir maior estabilidade ministerial que os de partido majoritário. Por outro lado, a estabilidade da coalizão é menos relevante para determinar a substituição de ministros (à exceção das variáveis de heterogeneidade dos gabinetes e de governos minoritários). Esses achados, embora não considerem outros fatores relevantes como popularidade do governo e traços pessoais dos ocupantes dos ministérios, demonstram que a sucessão individual dos ministros (*turnover* do gabinete) apresenta dinâmica distinta das alianças governamentais da coalizão (duração dos gabinetes) no parlamentarismo.

Os regimes semipresidencialistas que na prática se distanciam do parlamentarismo em sua composição ministerial – recrutando mais *outsiders* que políticos de carreira – tendem a se diferenciar também quanto ao padrão de substituição desses agentes. Esse é o exemplo observado no caso português. Em mais de trinta anos de funcionamento (de 1976 a 2005), menos de 10% dos ministros substituídos não tinham carreiras políticas prévias. Pode-se supor que a autonomia dos primeiros-ministros não esteve estrangida por pressões dos partidos políticos para substituição de ministros. Com isso, “independentes’ tornaram-se tão importantes para a ‘qualidade’ dos gabinetes que o primeiro-ministro pensa duas vezes antes de devolvê-lo para a ‘sociedade civil’” (PINTO e ALMEIDA, 2009:157).

Nos regimes presidencialistas, enfocando os latino-americanos, Martínez-Gallardo (2010) argumenta que a estabilidade dos ministros é relativamente mais baixa se comparada a outras regiões, apesar de haver alguma diferença entre esses regimes. Os dados levantados para o período de 1990 a 2003 demonstram que na maioria dos países latino-americanos os ministros ficam em média aproximadamente um terço do mandato presidencial nos cargos, com exceção de Chile, México, Costa Rica e Uruguai onde este tempo supera metade do mandato.

Outro elemento relevante é o número médio de ministros por pasta ministerial. Os valores são relativamente abrangentes, como para a estabilidade dos ministros nos cargos. A menor média de ministros encontra-se no Chile, México e Uruguai, com aproximadamente 4 a 6 ministros por pasta, ao passo que Equador, Peru, Colômbia e Bolívia ultrapassam 10 ministros, em média, por portfólio. A instabilidade dos ministros e sua elevada rotatividade contribuem para aumentar o desafio de implementação de políticas públicas na região.

Enfocando a importância de eventos críticos e do calendário eleitoral para manutenção de ministros no cargo, Camerlo e Pérez-Liñán (2013a) utilizam-se de uma base de dados para 12 países latino-americanos entre 1979 e 2007. Os resultados apontam que os choques políticos – a exemplo de protestos contra ministros e envolvimento em escândalos de corrupção – interferem na rotatividade do gabinete, mas tais efeitos são moderados pelas perspectivas eleitorais de longo prazo quando as eleições se aproximam e pelo efeito do *lame-duck*⁴¹.

Concentrando-se na rotatividade ministerial na Argentina, Camerlo e Pérez-Liñán (2013b) desenvolvem uma análise com base em três tipos ideais de ministros: políticos, técnicos e amigos leais (*cronies*). O artigo relaciona a estabilidade dos ministros com a popularidade presidencial e com a existência de crises econômicas. Quando a popularidade presidencial diminui, não há diferença entre partidários e não-partidários com relação à estabilidade frente do cargo. Quando ela se eleva, entretanto, os ministros leais são demitidos mais frequentemente em comparação com os não-partidários. Esses resultados mostram que a realocação das pastas ministeriais pode ser usada como uma ferramenta proativa, não servindo aos presidentes somente como uma estratégia reativa a dificuldades externas.

Outro estudo enfocando regimes presidencialistas descreve os perfis dos ministros e sua estabilidade em cinco países diferentes – EUA, Costa Rica, Colômbia, Chile e Argentina (ESCOBAR-LEMMON e TAYLOR-ROBINSON, 2010). As autoras introduzem algumas variáveis originais que podem determinar a estabilidade ministerial, como *background* político da família dos ocupantes, ligações diretas com o presidente e com os clientes do ministério (grupos de interesse e de pressão), e atributos técnicos. A última dimensão é medida pelo nível de educação e experiência em assuntos ministeriais específicos. Também classificam, de maneira inovadora, quatro destinos diferentes que os ministros podem tomar ao longo do mandato presidencial: i) há aqueles que sobrevivem; ii) há os que mudam de um ministério para outro; iii) há os que têm um final trágico (são demitidos em razão de polêmicas, mau desempenho ou por

⁴¹ Presidentes são caracterizados na literatura como *lame ducks* quando é previsível que estarão em breve fora do cargo, seja porque perderam a reeleição, optaram por não se candidatar novamente ou foram limitados por algum constrangimento institucional – como o limite para ser reconduzido em novas eleições. Nessas situações, espera-se que o presidente tenha menos influência política sobre outros políticos eleitos, como sua coalizão legislativa, e dedique-se a editar atos unilaterais e, por vezes, controversos ou impopulares, focando em seu legado de longo prazo (CAMERLO e PÉREZ-LIÑÁN, 2013a).

escândalos de corrupção) e; iv) há os que são dispensados por outras razões (como se candidatar em eleições ou na reorganização do gabinete) ou pedem demissão.

Em síntese, Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2010) encontram que os ministros consistentemente sobrevivem no gabinete quando eles estão conectados às clientelas do ministério. Entre os seus resultados, os ministros das finanças têm maior risco de sair do gabinete que outros ministros, enquanto os *insiders* políticos possuem um risco mais baixo de comutação de postos do que de sobreviver no gabinete. Os amigos leiais do presidente têm probabilidade menor de serem dispensados do que de permanecer no cargo, apesar de terem maior risco de serem demitidos. Além disso, membros de famílias políticas são mais propensos a serem dispensados. As autoras também identificam que aqueles nomeados em gabinetes iniciais estão em maior risco de deixar seus postos. Finalmente, o gênero não afeta a duração do ministro por qualquer um dos destinos categorizados no estudo.

Por fim, alguns pesquisadores defendem que a forma de organização do Estado em múltiplos níveis de governo e em arranjos internacionais é uma variável interveniente sobre a rotatividade ministerial. Em algumas situações, os ministros deixam o gabinete para ocupar postos de prestígio em organizações internacionais, como as Nações Unidas e os órgãos de cúpula da União Europeia. Em outros casos, a saída pode ser para os níveis subnacionais. A Espanha e a Bélgica são exemplos de federações cujos ministros do nível central ambicionam cargos atrativos em âmbito local, o que acaba por impactar “a habilidade do chefe de Executivo em manter mesmo seus ministros mais talentosos” (DOWDING e DUMONT, 2009:12, tradução nossa).

Como destacado anteriormente, se no Brasil o estudo da formação das coalizões e de suas consequências para a relação entre Executivo e Legislativo foram amplamente investigadas, há poucos trabalhos que se dediquem à compreensão da durabilidade dos ministros e de suas consequências para o ciclo de políticas públicas e para os resultados alcançados pela ação governamental.

4.2. Rotatividade de ministros no Brasil: hipóteses de pesquisa

A primeira questão a ser observada em relação ao problema de pesquisa proposto, é o da variância da variável dependente que se pretende investigar. Os ministros no Brasil são estáticos ao longo dos governos ou há uma variabilidade a ser

melhor compreendida? Em caso de haver rotatividade, esta é característica de um mandato específico ou poderia representar um fenômeno mais amplo?

Os dados já recolhidos confirmam os achados discutidos por Martínez-Gallardo (2010), apontando claramente a presença de uma variância significativa na rotatividade dos ministros como um todo e entre os mandatos presidenciais. A variável utilizada é o tempo de duração em dias dos mandatos dos presidentes entre 1995 a 2014⁴². Essa estimativa descritiva foi realizada com a utilização de análise de sobrevivência para modelagem dos determinantes do término da nomeação ministerial antes do final do mandato presidencial. Este é o termo de falha a ser modelado.

Não é aconselhável a extração de medidas de tendência central normalmente analisadas em estatísticas descritivas, pois há censuras nos dados que criam vieses nas estimativas⁴³. Uma alternativa é a obtenção do tempo de sobrevivência mediano, obtido quando se espera que praticamente 50% dos ministros de Estado tenham deixado seus postos. Utilizou-se o estimador Kaplan-Meier, que é um estimador de máxima verossimilhança da função de sobrevivência. Para o período estudado, o tempo mediano foi de 932 dias⁴⁴.

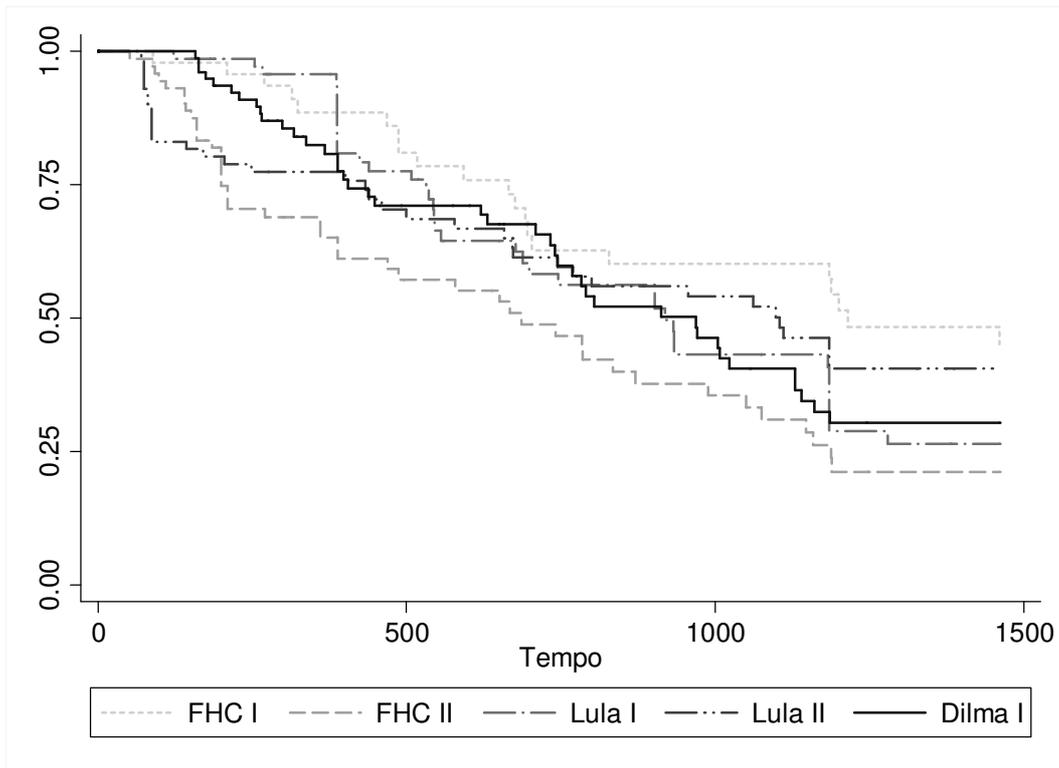
A Figura 4.1 ilustra a probabilidade de os ministros sobreviverem ao evento de interesse, em que se pode estimar o tempo de sobrevivência mediano por mandato presidencial. Observa-se uma variação significativa entre os mandatos. Os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso correspondem aos casos extremos. Seu primeiro mandato teve um tempo de sobrevivência mediano dos ministros de 1215 dias, indicando a maior permanência dos ministros em comparação aos demais presidentes. Seu segundo mandato, no entanto, revela o menor tempo mediano, com 686 dias.

⁴² Para manter a congruência com o modelo estatístico que será formulado a seguir, foram suprimidos da análise descritiva os governos Collor, Itamar e o segundo mandato de Dilma Rousseff. Como é de se esperar, nesses governos a rotatividade de ministros é maior, diminuindo significativamente o tempo mediano de sobrevivência, que se torna 733 dias.

⁴³ Censuras ocorrem quando evento de interesse (no caso, saída do gabinete ou mudança de ministério antes do término do mandato presidencial) não ocorreu durante o tempo de observação.

⁴⁴ Como expõem Colosimo e Giolo (2006), mesmo o tempo mediano é passível de viés se houver um número maior de observações censuradas do que as que falharam. No presente estudo, há 159 observações censuradas (46,90%), o que recomenda cautela na interpretação da mediana, mas não impede sua utilização.

Figura 4.1 – Probabilidade de sobrevivência dos ministros por mandato presidencial (1995 -2014)



Fonte: Elaboração própria.

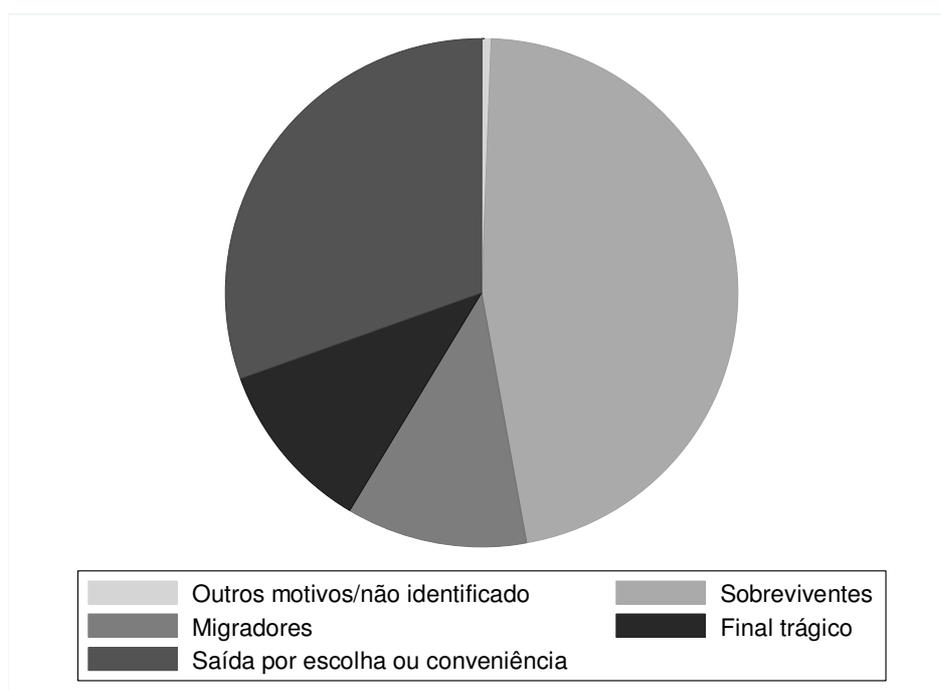
Nos governos do Partido dos Trabalhadores, o segundo mandato de Lula apresenta-se com menor rotatividade de ministros, com 1104 dias de tempo mediano de sobrevivência. O primeiro mandato de Lula e o primeiro de Dilma Rousseff são mais parecidos sob esse aspecto, com a mediana de seus ministros permanecendo no gabinete por 919 e 969 dias, respectivamente. Esse comportamento assimétrico evidencia diferenças significativas de estilo entre presidentes, mas em decorrência de contextos mais ou menos adversos, dadas as diferenças notáveis entre os mandatos de um mesmo presidente⁴⁵.

As justificativas para se deixar o gabinete podem ser reunidas em quatro possibilidades principais, partindo-se da divisão apresentada por Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2010). No período de 1995 a 2014, como se observa na Figura 4.2, um conjunto significativo de nomeações ministeriais chegou ao fim dos mandatos presidenciais, compreendendo 47,21% do total de nomeações observadas (“Sobreviventes”).

⁴⁵ O teste de Wilcoxon para os cinco mandatos presidenciais confirma essa afirmativa. Rejeita-se a hipótese de semelhança entre as curvas, com $\chi^2(4) = 15,89$, a $p = 0,003$.

No outro extremo, a Figura 4.2 permite observar que há os ministros que foram demitidos pelo presidente, principalmente por conflitos ou fracasso envolvendo políticas públicas ou por escândalos pessoais e denúncias de corrupção, o que correspondeu a 10,85% do total (“Final trágico”). Há nomeações ministeriais que foram interrompidas para troca de pastas, perfazendo 11,44% do conjunto de nomeações (“Migradores”). Por fim, há um conjunto um pouco mais heterogêneo de razões, que perpassam a extinção de pastas, alterações substantivas e rompimentos de partidos da coalizão, renúncia e saída para disputar eleições, que representam 30,50% dos casos (“Saída por escolha ou conveniência”). Aproximadamente um terço dessas exonerações foi para buscar a eleição ou reeleição a cargos públicos. Menos de 1% dos términos das nomeações não foram identificados ou ocorreram por morte ou motivos de saúde (“Outros motivos/não identificado”).

Figura 4.2 – Motivos de término das nomeações presidenciais (1995 -2014)



Fonte: Elaboração própria.

Uma vantagem de se ter adotada a classificação proposta por Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2010) é a possibilidade de se utilizar os dados agregados levantados pelas autoras para outros regimes presidencialistas para uma comparação com o caso brasileiro. A Tabela 4.1 evidencia que o Brasil possui uma taxa de ministros que permanecem durante todo o mandato de um presidente semelhante aos demais países,

com exceção da Costa Rica e, principalmente, dos Estados Unidos, que possuem uma rotatividade menor que a brasileira. As trocas de ministros dentro do próprio gabinete, os chamados migradores, são próximas à média dos demais países, embora discrepantes particularmente com Argentina, Chile e Estados Unidos. Em relação aos que saíram por demissão explícita do presidente, o cenário brasileiro assemelha-se ao chileno e ao americano, ficando abaixo da média dos demais países.

Outros motivos para o fim das nomeações ministeriais compreendem mais de 30% dos casos no Brasil, valor acima da média em outros países e próximo ao do Chile. O desmembramento dessa categoria para os gabinetes brasileiros permite observar aproximadamente um terço dos casos associados a saídas para se candidatar em eleições e outro um terço por mudanças no gabinete em razão das coalizões governamentais, razões semelhantes ao caso chileno. Desse modo, em perspectiva comparada, o Brasil não apresenta comportamento díspar. Sua rotatividade ministerial é alta em comparação a regimes parlamentaristas⁴⁶, mas assemelha-se à encontrada em outros regimes presidenciais no continente americano.

Tabela 4.1 – Motivos de término da nomeação ministerial entre países

	Brasil	Argentina	Chile	Colômbia	Costa Rica	EUA	Total
Sobreviventes	46,63%	40,60%	43,90%	44,30%	50,00%	74,00%	49,91%
Migradores	11,44%	19,00%	18,30%	14,30%	9,60%	2,70%	12,56%
Final trágico	10,85%	28,40%	12,20%	21,40%	21,40%	8,20%	17,08%
Saída por escolha ou conveniência	31,09%	12,30%	25,60%	20,00%	19,00%	15,10%	20,52%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria para os dados levantados para o Brasil e de Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2010) para os demais países.

Nota: Para o Brasil, a saída do gabinete não identificada ou por outros motivos foi somada à categoria “Saída por escolha ou conveniência”, seguindo convenção feita por Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2010). Os períodos de governo analisados em cada um dos países são: Brasil (1995-2014); Argentina (1999-2010); Chile (2000-2010); Colômbia (1998-2010); Costa Rica (1998-2010) e EUA (1993-2009).

Esses dados sobre a rotatividade ministerial devem, contudo, ser interpretados com cuidado. Pinto e Almeida (2009) precavam sobre as limitações do mapeamento das razões para o término das nomeações ministeriais. Segundo eles, “os reais motivos

⁴⁶ Huber e Martínez-Gallardo (2008) analisam os determinantes da rotatividade individual de ministros em regimes parlamentaristas. De 19 países pesquisados, somente na Irlanda o término do gabinete coincide com a maior parte das demissões ministeriais. Para todos os outros, os governos terminam antes do fim de uma nomeação ministerial, ou seja, os ministros tendem a permanecer de um governo para outro.

muitas vezes são dissimulados em público“, como desempenho insatisfatório que é justificado como discordância de opiniões. No caso brasileiro, é razoável supor que o baixo índice de saídas trágicas ou forçadas pode decorrer de pedidos de demissão que tenham sido acordados nos bastidores pelo presidente, para se evitar maiores desgastes ao ex-ministro e seu partido, ou ao próprio governo frente à opinião pública.

Por esse motivo, a análise estatística será feita para o conjunto de motivações que levaram as nomeações ministeriais a não chegarem ao fim do mandato presidencial. Assim, espera-se evitar classificações subjetivas ou inferidas a partir de informações limitadas publicadas pela imprensa. A seguir, são elaboradas e discutidas brevemente as hipóteses de pesquisa adotadas, a partir dos três eixos explicativos principais anteriormente apresentados.

1) Ambição política

A literatura sobre rotatividade ministerial enfatiza a importância de atributos ligados à carreira e trajetória política dos ocupantes de cargos do alto escalão do governo como fatores explicativos para o menor tempo de permanência nos gabinetes (ESCOBAR-LEMMON e TAYLOR-ROBINSON, 2010; CAMERLO E PÉREZ-LIÑÁN, 2013a, 2013b). Ministros com maior inserção político-partidária estão sujeitos a se candidatar em eleições periódicas, às decisões dos líderes partidários de romper com o partido formador da coalizão, além de não estarem imersos nas redes de especialistas que compõem seu campo de atuação, o que pode dificultar seu desempenho à frente do cargo. Esses fatores, em conjunto, apontam para a menor permanência no cargo de ministros mais inseridos politicamente.

Do mesmo modo, ministros com filiação partidária estão sujeitos ao escrutínio do chefe do Executivo e de seus próprios partidos políticos. A existência de mais de um *principal* numa relação de delegação, assim como incentivos institucionais e políticos para maior monitoramento das delegações, são fatores relevantes para explicar o padrão de rotatividade ministerial (STRØM, 2000; HUBER e MARTÍNEZ-GALLARDO, 2004; MARTÍNEZ-GALLARDO e SCHLEITER, 2014). Sendo assim, a maior politização das nomeações ministeriais pode corroborar com a menor probabilidade de sobrevivência ao longo de um mandato presidencial. Para o caso brasileiro, Cavalcante e Palotti (2015) encontram evidências nesse sentido.

H1: Quanto maior o Índice de Politização Ministerial, menor o tempo de permanência no cargo;

2) Coalizões governamentais

A existência de amplas coalizões governamentais influencia diretamente as relações de agência entre o presidente e líderes partidários (os mandatários) e os ministros de Estado (os agentes), principalmente quanto à seleção e ao monitoramento da atuação destes. Assim como em regimes parlamentaristas multipartidários, no presidencialismo o chefe do Executivo barganha espaços e escrutina perfis que serão nomeados.

A lógica subjacente a esse processo é a de que os presidentes tentarão escrutinar os perfis a serem nomeados para se evitar problemas de seleção adversa. Contudo, em um jogo que envolve os líderes dos partidos políticos mais distantes ideologicamente do presidente, haverá uma possibilidade permanente de risco moral associada à sua atuação. Na expressão utilizada por Huber e Martínez-Gallardo (2008:172), ministros mais distantes podem causar “dano em políticas públicas” decorrente de sua atuação, o que faz com que sejam monitorados com maior cuidado pelo chefe do Executivo *vis a vis* ministros mais próximos ideologicamente do presidente.

Assim será traçada a seguinte hipótese de pesquisa:

H2: Quanto maior a distância ideológica entre o presidente e o partido do ministro, menor o tempo de permanência deste no cargo;

3) *Accountability*

A opinião pública pode afetar diretamente o tempo de permanência de ministros no cargo. Camerlo e Pérez-Liñan (2013a) explicitam que a existência de eventos críticos – como protestos contra ministros e escândalos de corrupção –, em conjunto com o calendário eleitoral⁴⁷, principalmente a possibilidade de reeleição, afetam a probabilidade de ministros deixarem o gabinete prematuramente.

Em sistemas presidencialistas com formação de amplas coalizões multipartidárias, como o caso brasileiro, supõe-se que os presidentes serão mais propensos a demitir ministros indicados pelos seus parceiros de governo quando houver

⁴⁷ O Brasil apresentou somente três ocorrências de reeleição, o que dificultaria o teste proposto por Camerlo e Pérez-Liñán (2013a) para o calendário eleitoral.

envolvimento em escândalos midiáticos. Em razão de possuir menos constrangimentos à formação do seu gabinete que os chefes de Executivo no parlamentarismo⁴⁸, os presidentes podem punir mais abertamente comportamentos desviantes de representantes dos partidos aliados. Optam assim por tolerar ou encontrar outras saídas (trocas ministeriais ou envio para outras missões) para ministros do seu próprio partido e sem filiação partidária, em geral mais próximos ideologicamente do presidente.

Para o início do primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, Araújo, Costa e Fittipaldi (2016) identificam que a presidente foi responsiva a escândalo de corrupção. Contudo, tendeu a manter ministros de seu próprio partido no gabinete e a demitir auxiliares dos partidos da base aliada. Quanto maior a distância ideológica desses partidos em relação ao partido do presidente, maior a probabilidade de demissão. Assim, supõe-se que os presidentes brasileiros sejam sensíveis a ocorrência de escândalos de corrupção. Entretanto, tenderão a poupar seus aliados mais próximos e a punir com maior severidade seus parceiros mais distantes do ponto de vista ideológico, ou seja, a presença de coalizões governamentais influencia o padrão de responsividade presidencial.

H3: O envolvimento de ministros em escândalos midiáticos diminui seu tempo de permanência no cargo;

Há, contudo, parceiros mais próximos e outros mais distantes do presidente e de seu partido, o que implica tratamentos diferentes na escolha e, por consequência, na substituição desses auxiliares. A hipótese H3.1, a seguir, traça um efeito interativo entre coalizões e a ocorrência de escândalos.

H3.1: Em caso de envolvimento em escândalos midiáticos, ministros mais distantes ideologicamente tendem a permanecer por menos tempo no cargo que ministros ideologicamente mais próximos do presidente;

Algumas variáveis de controle foram também utilizadas. Dentre elas, estão as sociodemográficas – cor, sexo, idade e região do país, no caso, ser ou não de São Paulo

⁴⁸ O caso italiano parece ilustrar bem a maior limitação no parlamentarismo. Mesmo com maior *enforcement* da figura do primeiro ministro a partir da Segunda República, segundo Verzhicelli (2009) ministros problemáticos e polêmicos de outros partidos foram trocados de postos e não demitidos. Há também a estratégia adotada por primeiros-ministros, em outros países que são mais constrangidos, de deixar para substituir ministros de comportamento insatisfatório em uma reorganização mais ampla do gabinete, diminuindo os custos de demissões individuais (DOWDING e DUMONT, 2009).

– e o tipo de vínculo partidário. Foi inserida uma variável binária para as nomeações ministeriais do gabinete inicial. Por fim, foram inseridas variáveis que mensuram a popularidade do presidente, a taxa de desemprego e de inflação. Como se espera uma reação do presidente a esses indicadores, no momento do término da nomeação ministerial tomam-se os valores de três meses atrás.

Embora não sejam centrais para as hipóteses de pesquisa desenvolvidas, alguns achados da literatura ajudam a supor o comportamento esperado para essas variáveis de controle. Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2010) observam que as mulheres não tendem a ser substituídas com maior rapidez que os homens. Essas autoras encontram ainda que ministros nomeados no gabinete inicial tendem ficar menos tempo no gabinete, em razão de problemas de seleção adversa.

Berlinski e seus colegas (2009) observam que ministros mais novos tendem a optar pela estratégia de deixar o gabinete com maior facilidade que os mais sêniores, pois a saída pode encerrar a carreira deles como ministros. Presidentes populares tendem a possuir mais alternativas antes de reorganizar o gabinete, utilizando menos desse recurso que presidentes impopulares (MARTINEZ-GALLARDO, 2011). Entretanto, quando associado a escândalos midiáticos, demissões podem ser necessárias para melhorar a popularidade dos chefes de Executivo (DOWDING e DUMONT, 2009). Supõe-se, por fim, que a elevação das taxas de desemprego e de inflação esteja correlacionada a maior rotatividade individual de ministros. Choques internos e externos que causam crises econômicas tendem a ser contrapostos por uma reordenação do gabinete, que sinaliza modificação nas políticas públicas.

4.3. Dados e método

A mesma base de dados construída para os capítulos anteriores será utilizada para verificação dessas hipóteses de trabalho. Em razão de disponibilidade de dados, a análise cobrirá os governos no período de 1995 a 2014, do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso ao primeiro de Dilma Rousseff.

Tendo em vista o comportamento traçado para a variável dependente, será utilizado como ferramenta estatística a análise de sobrevivência, com a duração do tempo à frente do cargo em dias. Como destacam Huber e Martínez-Gallardo (2008, p. 174, tradução nossa), esses modelos “são muito úteis precisamente quando a variável

dependente de interesse é o tempo para a ocorrência de um evento terminal (ou uma falha) – neste caso a saída de um ministro do gabinete”.

O modelo tem como evento o término da nomeação ministerial antes do fim do mandato presidencial. Não se trata somente da saída do ministro do gabinete, uma vez que será considerado como um evento de interesse ou falha a troca para outro ministério. Isso porque se pretende compreender as razões para quaisquer substituições de ministros ao longo do tempo.

O tempo máximo de permanência dos ministros será 1461 dias, quando se completam quatro anos do mandato presidencial. As observações que completam esse período de tempo sem sofrer falhas são censuradas. Como discutido nos capítulos anteriores, um mesmo indivíduo pode receber mais de uma nomeação ministerial, o que permite que se aplique o modelo de sobrevivência sem a necessidade de se considerar covariáveis se alterando no tempo. Recorte semelhante a esse foi aplicado por González-Bustamante e Olivares (2016)⁴⁹.

Diferentemente de outros trabalhos no campo, não foi necessária a aplicação da fragilidade, dado que as justificativas para a introdução dessa técnica não estão presentes⁵⁰. O modelo proposto não compara países entre si, como fizeram Huber e Martínez-Gallardo (2008) e Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2010), o que cria a necessidade de ajustar as estimativas que são provenientes de um *cluster*, como as de um mesmo país. Não foram omitidas variáveis identificadas pela literatura como impactantes para a rotatividade ministerial, como local de nomeação, escândalos midiáticos, existência de protestos, popularidade presidencial e variáveis macroeconômicas, como deliberadamente González-Bustamante e Olivares (2016) não consideraram⁵¹.

⁴⁹ A única diferença relevante é a codificação dos eventos ou falhas. No presente estudo, trata-se de qualquer interrupção da nomeação ministerial, independentemente da causa. Em González-Bustamante e Olivares (2016) exclui-se da atribuição como falha a saída em razão de candidatura eleitoral, a nomeação imediata em outros ministérios ou o convite para exercer as funções de figura presidencial proeminente para comandar a coalizão em anos eleitorais.

⁵⁰ A fragilidade é aplicada aos modelos de análise de sobrevivência quando há variáveis importantes não incluídas, seja por dados incompletos ou pela impossibilidade de coletá-los, ou quando o tempo de sobrevivência pode sofrer uma variabilidade muito maior que a explicada pelo modelo, havendo superdispersão. Nesses casos, a fragilidade funciona como a introdução de efeitos aleatórios.

⁵¹ Para se confirmar essa suposição, o teste da razão de verossimilhança após a aplicação da fragilidade não rejeita a hipótese nula de que a variância das fragilidades seja zero ($\text{chibar2}(01) = 0.00$; $\text{Prob} >= \text{chibar2} = 1.000$).

Como os dados não obedecem ao pressuposto de proporcionalidade de riscos, não é possível utilizar o modelo de Cox. Foram feitos testes estatísticos para estimar a distribuição dos dados, sendo então adotado o modelo paramétrico de Weibull⁵².

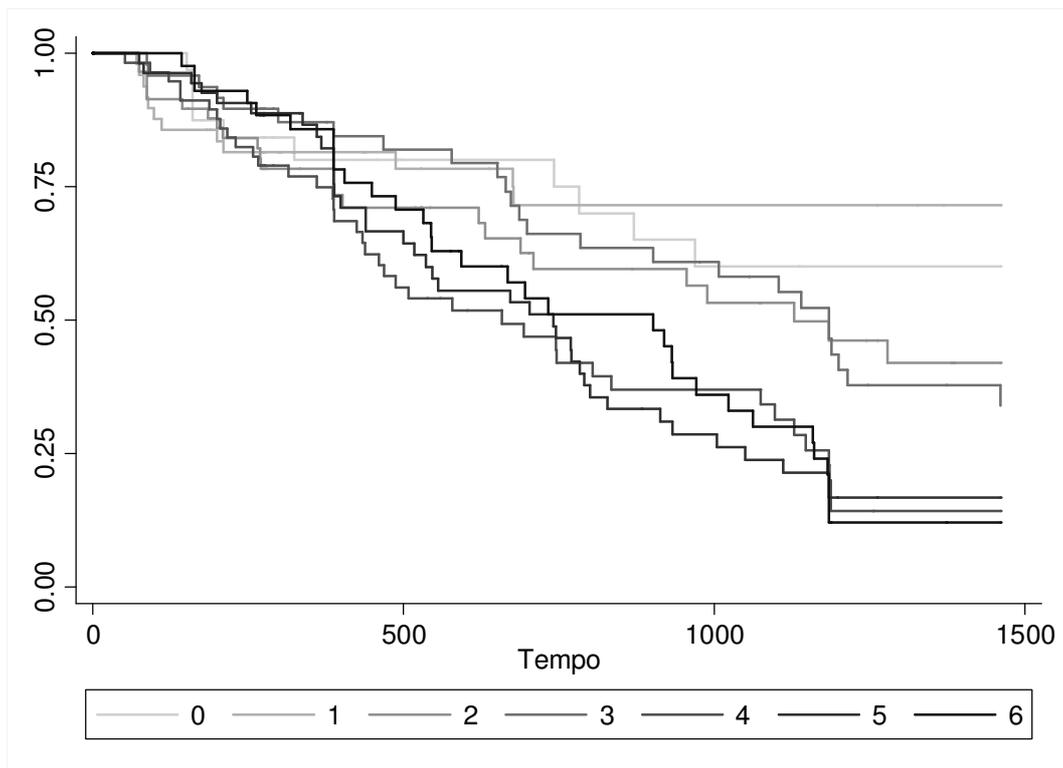
4.4. Resultados

Inicialmente foram feitas algumas análises exploratórias para mapear o efeito de algumas variáveis independentes sobre o tempo de sobrevivência. Das análises elaboradas, com repercussão posterior para a análise de sobrevivência, destaca-se o efeito do Índice de Politização Ministerial, das diferentes áreas de governo e dos escândalos midiáticos em que o ministro se envolveu. Por serem categóricas, essas variáveis podem ser visualizadas graficamente em curvas de sobrevivência pelo estimador de Kaplan-Meier. Na Figura 4.3, pode-se observar para o Índice de Politização Ministerial sete curvas distintas, uma para cada nível, de zero a seis. Para facilitar sua visualização, quanto maior for a politização da nomeação ministerial, mais escura será a linha.

Observa-se que as linhas mais escuras, representando maior politização, iniciam os mandatos apresentando comportamento semelhante e um pouco acima das mais claras. Com o passar do tempo (de forma mais evidente um pouco antes de 500 dias), assumem sistematicamente a posição mais baixa, o que indica menor a probabilidade de sobrevivência. Esse resultado preliminar aponta, assim que quanto maior a politização, maior a probabilidade de deixar o gabinete, principalmente após certo tempo de funcionamento do gabinete. O teste de Wilcoxon aponta a existência de diferenças estatisticamente significativas entre as curvas ($\chi^2(6) = 13,83; p = 0,0315$).

⁵² Ver o Apêndice para identificação dos testes que apontaram a distribuição de Weibull como mais adequada para os dados analisados.

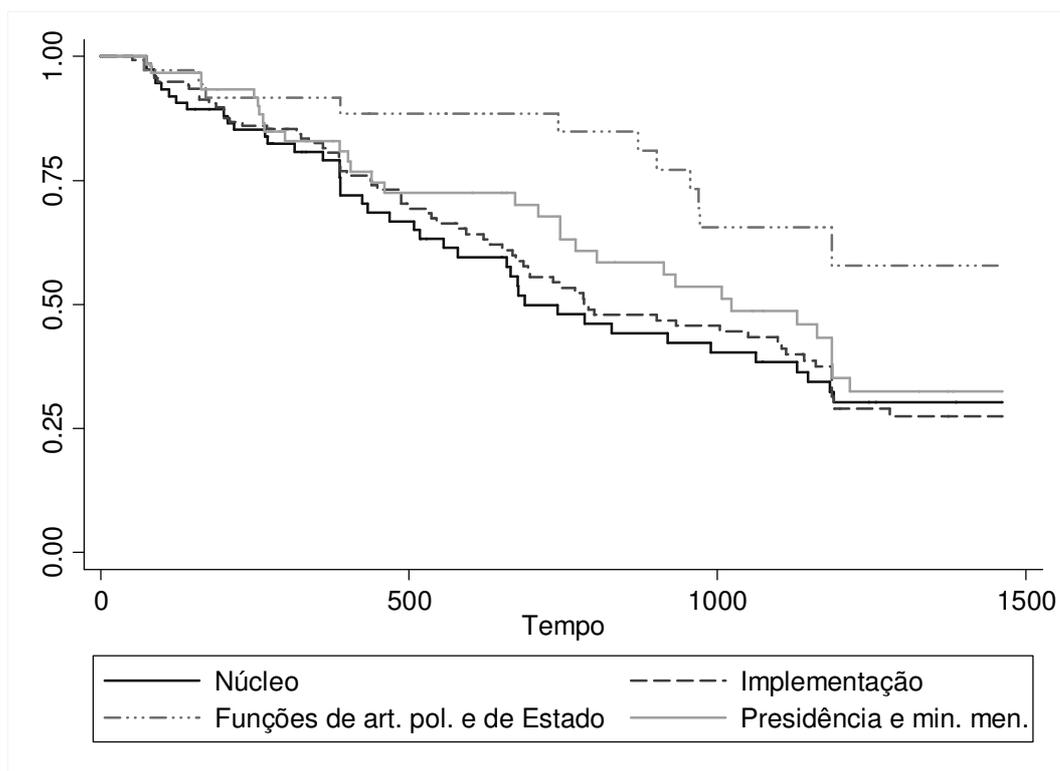
Figura 4.3 – Curvas de sobrevivência para o Índice de Politização Ministerial (Kaplan-Meier)



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 4.4 apresenta as curvas de sobrevivência quando se divide o governo por *clusters* de atratividade política. Nesses casos, observa-se que as áreas núcleo e de implementação estão durante todo o tempo abaixo das demais linhas, indicando menor probabilidade de sobrevivência para os ministros indicados nessas áreas. A área que reúne as secretarias da presidência e ministérios menores tende se assemelhar à área de funções de articulação política e de Estado. Entretanto, com o passar do tempo, esta última isola-se como a área em que a probabilidade de uma nomeação ministerial durar mais tempo é maior. O teste de Wilcoxon confirma a suposição de diferenças estatisticamente significantes entre as curvas ($\chi^2(3) = 8,51; p = 0,0366$).

Figura 4.4 – Curvas de sobrevivência para as áreas de governo (Kaplan-Meier)

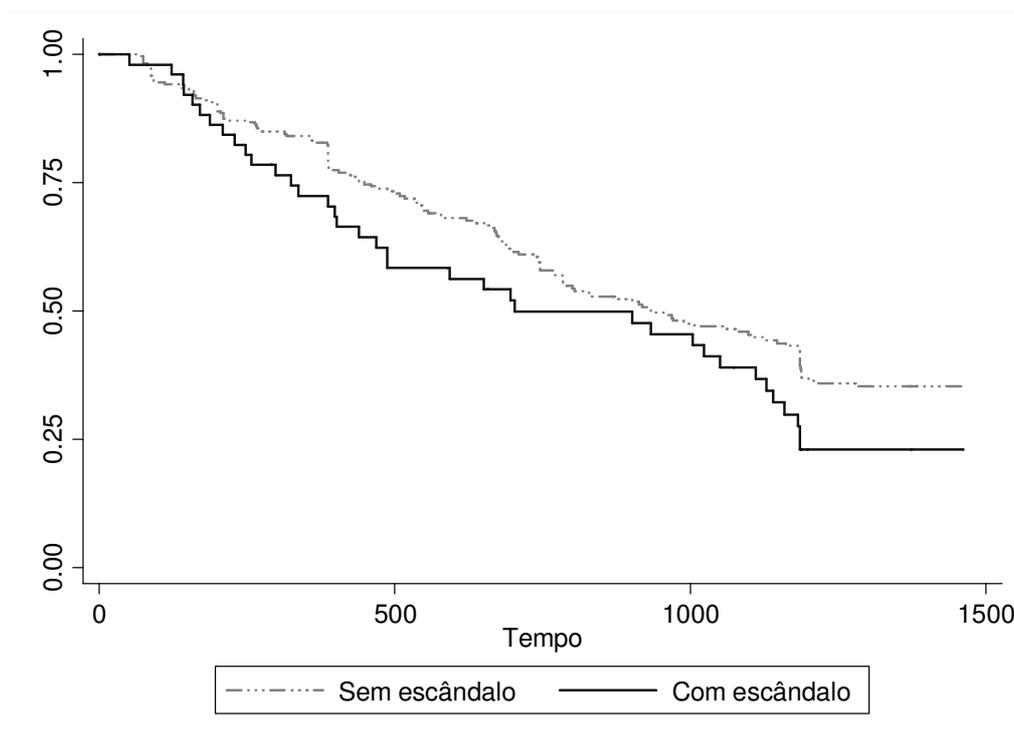


Fonte: Elaboração própria.

Em seguida, observa-se o comportamento da função de sobrevivência quando há ocorrências de escândalo na mídia ao longo da atuação do ministro. Como se pode perceber pela Figura 4.5, bem no início do mandato presidencial ministros com e sem envolvimento em escândalos tendem a permanecer igualmente no gabinete, sendo que durante um curto período os envolvidos em escândalos tendem a sobreviver mais que os não envolvidos. Após esse comportamento inicial, as curvas tendem a se separar paulatinamente. Os ministros não alvejados por escândalos midiáticos tendem a permanecer por mais tempo no gabinete.

Em torno de 1000 dias de mandato presidencial as curvas voltam a se aproximar, embora não troquem de lugar, o que pode indicar perda de significância estatística da diferença entre elas. O teste de log-rank apresenta evidências estatisticamente significantes acerca da distinção entre as curvas, confirmando também que esse efeito provavelmente não está isolado de outros fatores intervenientes, dada sua menor significância estatística ($\chi^2(1) = 3,10; p = 0,0785$).

Figura 4.5 – Curvas de sobrevivência para escândalos na mídia (Kaplan-Meier)



Fonte: Elaboração própria.

A partir dessas estatísticas descritivas iniciais e das hipóteses de pesquisa anteriormente traçadas, será realizada uma análise de sobrevivência para a variável dependente que aponta o evento de fim da nomeação ministerial antes do término do mandato presidencial.

4.4.1. Resultados do modelo de análise de sobrevivência para o fim da nomeação ministerial antes do término do mandato presidencial

A Tabela 4.2 sintetiza quatro diferentes modelos para análise de sobrevivência. As observações não apresentaram riscos proporcionais para aplicação do modelo de Cox, o que levou à utilização de um modelo paramétrico. Após alguns testes estatísticos, identificou-se a distribuição de Weibull como a mais adequada para análise dos dados observados, o que significa que houve variação de riscos ao longo do tempo⁵³. Como esse modelo refere-se ao efeito das covariáveis sobre o tempo de sobrevivência, os coeficientes positivos indicam que quanto maior for o valor da covariável, maior a probabilidade de sobrevivência estimada; coeficientes negativos,

⁵³ Ver o Apêndice para uma discussão a esse respeito.

por sua vez, implicam que quanto maior o valor da covariável, menor a probabilidade de sobrevivência, ou seja, de se manter em seu posto ministerial no gabinete.

O primeiro modelo indica efeitos negativos do Índice de Politização Ministerial sobre o tempo que os ministros ficam no mesmo posto, mantidas constantes as demais variáveis. Quanto mais politizado um ministro for, menor a probabilidade de sobreviver, ao nível de significância estatística de 1%. Verifica-se também que a diferença ideológica por si só não apresenta efeitos estatisticamente significativos sobre a saída dos ministros. As variáveis escândalo midiático e protestos não se mostraram também estatisticamente significantes, assim como as que apontam o tipo de filiação partidária.

O segundo modelo acrescenta as áreas de governo aos testes realizados. A indicação para ministérios que estejam na área de articulação política e funções de Estado em comparação ao núcleo, mantidas as demais variáveis constantes, aumenta o a probabilidade de sobrevivência do ministro à frente do cargo, com significância estatística ao nível de 5%. Esses resultados foram inicialmente observados nas estatísticas descritivas realizadas. A diferença ideológica, os escândalos políticos e os protestos mantêm-se sem significância estatística.

A inserção das dimensões de articulação política dos ministros – a existência de vínculos com clientelas nos ministérios, ligações pessoais com o presidente e o parentesco com políticos – não altera substantivamente os resultados. O quarto modelo, que acrescenta as variáveis sociodemográficas, não altera nenhum dos resultados observados. O Índice de Politização Ministerial permanece estatisticamente significativo ao nível de 1%. As variáveis escândalos midiáticos, protestos e diferença ideológica continuam a não apresentar significância estatística.

A variável “Família de políticos” torna-se estatisticamente significativa nesses dois modelos. Seu sinal é positivo, indicando que pertencer a famílias tradicionais politicamente pode contribuir para aumentar a probabilidade de sobrevivência no posto ministerial. Entretanto, a inserção das variáveis do último modelo resulta na perda de significância estatística para esta variável. Em todo caso, a significância estatística de “Família de políticos” já era menos robusta, a 10%.

O quinto insere controles adicionais que são indicadores macroeconômicos, as taxas de inflação e de desemprego, e a popularidade presidencial. Todas essas variáveis

foram mensuradas para o terceiro mês antes da exoneração do ministro do cargo, para que se tenha uma ideia do efeito atrasado (*lagged effects*) dessas dimensões. As variáveis do índice de politização ministerial e a área de funções de articulação política e de Estado permanecem estatisticamente significantes. Os escândalos midiáticos, os protestos e a diferença ideológica permanecem sem significância estatística.

A popularidade presidencial apresenta-se com impacto positivo sobre a sobrevivência de ministros, sendo estatisticamente significativa ao nível de 1%. A taxa de desemprego também é relevante do ponto de vista estatístico, contribuindo negativamente com a probabilidade de sobrevivência desses auxiliares do presidente. Assim, a cada incremento na popularidade presidencial espera-se que as nomeações ministeriais tenham maior probabilidade de sobreviver, assim como a ampliação na taxa de desemprego diminui a probabilidade que o ministro permaneça em seu posto atual.

O sexto e último modelo observado na Tabela 4.2 diferencia-se dos demais pela inserção de um termo interativo entre diferença ideológica e escândalos midiáticos. Essa interação apresenta coeficiente negativo, ou seja, quanto maior a diferença ideológica entre o presidente e seus principais auxiliares, medido pelo posicionamento ideológico de seus respectivos partidos, menor a probabilidade de manutenção no cargo. A significância estatística para essa relação se deu ao nível de 1%. A variável escândalos midiáticos, por sua vez, é positiva quando a distância ideológica for igual a zero, com significância estatística ao nível de 10%. Aparentemente, para ministros sem filiação partidária ou com mínima distância ideológica com o presidente, como é o caso dos representantes de seu próprio partido, espera-se que seja maior a chance de que permaneçam na mesma nomeação ministerial quando forem alvejados por escândalos midiáticos. Essa relação, entretanto, será tratada com maiores detalhes a seguir, a partir da análise gráfica dos efeitos marginais. A diferença ideológica quando não ocorrem escândalos, por uma margem bem pequena ($p = 0,107$) não se apresentou estatisticamente significativa. A direção de sua influência é para maior estabilidade de ministros cuja distância ideológica seja maior. A variável de protestos permaneceu sem significância estatística.

Observa-se que em nenhum dos modelos as variáveis de sexo e raça são estatisticamente significativas. O gabinete inicial também não se apresenta como um fator explicativo satisfatório para compreender a rotatividade individual dos ministros.

A idade ao tomar posse torna-se estatisticamente significativa, apontando para uma menor probabilidade de permanência no gabinete com o aumento da idade dos ministros, com a significância estatística ao nível de 10%. Em todos os modelos, a filiação partidária não se mostrou estatisticamente significativa. Sua retirada não alterou substantivamente os resultados obtidos e anteriormente relatados.

A existência de efeitos de interação entre a diferença ideológica e a ocorrência de escândalos sobre a sobrevivência dos ministros pode ser modelada com técnicas estatísticas recentes. Royston e Sauerbrei (2009) apresentam a solução da interação multivariada de polinômios fracionários para casos em que se trata de uma interação entre uma variável contínua e uma categórica, a exemplo do que ocorre em experimentos médicos. Esse método é uma alternativa mais adequada à abordagem tradicional de categorizar os fatores contínuos para aplicação de testes padronizados de interação.

Quando aplicada à análise de sobrevivência, a representação gráfica corresponde ao efeito da variável de “tratamento” ou binária. Calcula-se a diferença entre as duas funções – uma com e outra sem a presença da variável binária – contra os valores da diferença ideológica, que são então representados graficamente. Pode-se observar, desse modo, as variações dos efeitos da variável binária dados os diferentes valores de diferença ideológica.

A Figura 4.6 é a representação gráfica da interação estatisticamente significativa observada no sexto modelo, a partir do modelo gráfico proposto por Royston e Sauerbrei (2009). Dadas as demais variáveis constantes, quando há escândalos midiáticos, quanto maior a distância ideológica entre o ministro de Estado e o presidente, menor a sobrevivência do ministro em seu cargo atual.

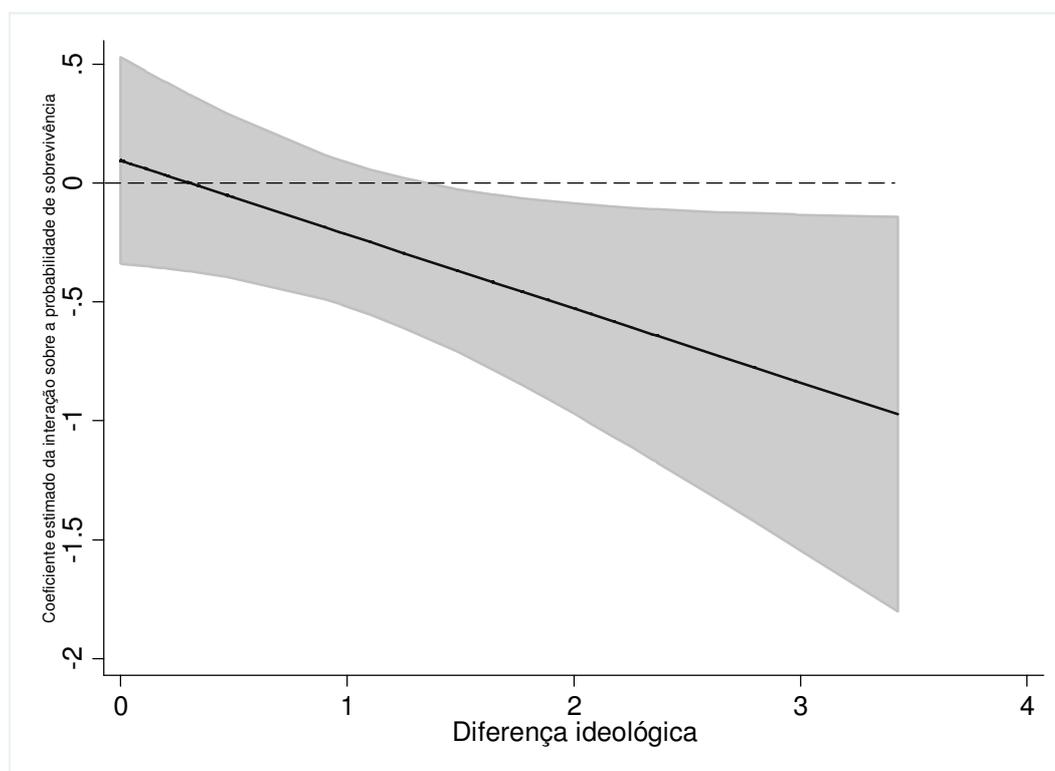
**Tabela 4.2 – Análise de sobrevivência para saída de ministro antes do término do mandato
(coeficientes da distribuição de Weibull)**

Variáveis		Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
	Índice de Politização Ministerial	-0.147 (0.043)***	-0.162 (0.047)***	-0.183 (0.048)***	-0.184 (0.048)***	-0.133 (0.047)***	-0.137 (0.046)***
Filiação partidária	Partido do Presidente	0.175 (0.189)	0.069 (0.222)	0.145 (0.230)	0.120 (0.235)	-0.131 (0.230)	-0.164 (0.224)
	Base aliada	-0.149 (0.238)	-0.048 (0.292)	-0.037 (0.292)	-0.061 (0.297)	-0.276 (0.289)	-0.416 (0.283)
	Diferença ideológica	0.030 (0.103)	0.009 (0.119)	0.024 (0.117)	0.038 (0.118)	0.041 (0.114)	0.205 (0.127)
	Escândalo	-0.093 (0.142)	-0.003 (0.166)	0.021 (0.169)	0.000 (0.172)	-0.050 (0.170)	0.383 (0.231)*
	Escândalo*Diferença ideológica						-0.529 (0.175)***
	Protesto	-0.125 (0.186)	-0.137 (0.198)	-0.137 (0.199)	-0.167 (0.202)	-0.124 (0.196)	-0.099 (0.189)
	Implementação de pol. púb.		0.133 (0.161)	0.139 (0.161)	0.163 (0.171)	0.165 (0.164)	0.170 (0.162)
Área de governo	Funções de articulação pol. e de Estado		0.606 (0.260)**	0.582 (0.259)**	0.586 (0.269)**	0.506 (0.255)**	0.492 (0.247)**
	Presidência e min. menores		0.250 (0.190)	0.284 (0.190)	0.340 (0.207)	0.181 (0.204)	0.201 (0.200)
	Família de políticos			0.357 (0.194)*	0.331 (0.197)*	0.257 (0.189)	0.248 (0.185)
	Amigo do presidente			-0.027 (0.199)	0.002 (0.209)	0.050 (0.201)	-0.025 (0.195)
	Clientela ministerial			0.113 (0.183)	0.143 (0.186)	0.148 (0.180)	0.196 (0.175)
	Mulher				-0.065 (0.243)	-0.137 (0.244)	-0.104 (0.237)
	Negro				-0.179 (0.235)	-0.262 (0.229)	-0.312 (0.223)
	Idade				-0.006 (0.008)	-0.012 (0.008)	-0.012 (0.007)*
	São Paulo				-0.011 (0.173)	0.022 (0.167)	0.026 (0.162)
	Gabinete inicial					0.124 (0.129)	0.182 (0.125)
	Popularidade					0.011 (0.004)**	0.011 (0.004)***
	Desemprego					-0.134 (0.060)**	-0.133 (0.058)**
	Inflação					0.011 (0.183)	0.027 (0.179)
	Constante	7.514 (0.127)***	7.522 (0.196)***	7.473 (0.195)***	7.838 (0.507)***	8.756 (0.871)***	8.684 (0.847)***
ln_p	Constante	0.167 (0.054)***	0.265 (0.067)***	0.275 (0.067)***	0.276 (0.066)***	0.322 (0.068)***	0.351 (0.068)***
	p	1,1815	1,3031	1,3162	1,3184	1,3794	1,4199
	N	449	305	305	305	305	305
	Falhas	237	156	156	156	156	156
	LR chi2	35.31	34.87	39.01	40.28	60.13	68.53
	Prob > chi2	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Fonte: Elaboração própria. Nota: * p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01. Erros-padrão entre parênteses.

Assim, no início da interação, quando a distância ideológica é zero ou próxima a isso, a existência de escândalos midiáticos não apresenta efeitos sobre a permanência desses ministros no cargo. A reta e o intervalo de confiança perpassam o valor zero. O efeito, contudo, muda com a ampliação da diferença ideológica entre o presidente e o ministro. Após a diferença ideológica ultrapassar o valor 1, conforme essa distância aumenta, os coeficientes passam a ser estatisticamente significativos e negativos. Nesse sentido, na presença de escândalos midiáticos, quanto maior a distância ideológica em relação ao chefe do Executivo, menor a probabilidade de sobrevivência das nomeações ministeriais.

Figura 4.6 – Efeito da diferença ideológica sobre a sobrevivência dos ministros quando foram alvo de escândalos midiáticos, conforme modelo 6 (Weibull)



Fonte: Elaboração própria.

Nota: Valores do eixo vertical correspondem aos coeficientes condicionados da regressão de Weibull com o intervalo de confiança de 95%.

4.5. Discussão

A ênfase dos estudos em ciência política tem sido a compreensão da formação conjunta dos gabinetes, não a escolha ou substituição dos ministros individualmente. Os fatores explicativos para composição dos primeiros, no entanto, não explicam a

conformação dos últimos. Observar a durabilidade dos gabinetes permite que se avance sobre o macro funcionamento dos governos; focar na durabilidade das nomeações ministeriais oferece subsídios sobre o micro funcionamento destes, com implicações para o grau de *accountability* e efetividade das ações governamentais.

O capítulo em curso visou oferecer explicações para a saída de ministros antes do término do mandato presidencial de quatro anos para o caso brasileiro no período de 1995 a 2014. Para tanto, foram mobilizadas variáveis de perfil, trajetória profissional, vinculações políticas e sociodemográficas dos ministros, de composição das pastas ministeriais específicas e de ocorrência de choques externos, como escândalos e protestos cobertos pela mídia, assim como indicadores macroeconômicos e de popularidade presidencial.

Os resultados encontrados corroboram a hipótese H1. De forma consistente em todos os modelos, com robusta significância estatística, quanto maior a politização, menor a permanência à frente do gabinete presidencial. Esse achado é consonante ao identificado por Cavalcante e Palotti (2015), que se utilizam de dois indicadores independentes para mensuração de aspectos técnicos e políticos dos ministros, incluindo os governos de Collor, Itamar e o primeiro mandato de Dilma Rousseff. No presente trabalho, a dimensão da politização foi medida pelo Índice de Politização Ministerial, a partir de ajustes à proposição inicial feita por Borges e Coêlho (2015).

Assim, mesmo a partir de uma nova mensuração, a hipótese H1 continua a se sustentar. A ambição política individual e projetos político-partidários interferem na estabilidade dos ministros à frente dos cargos. Pela legislação brasileira, os ministros de Estado devem se afastar de suas funções com o mínimo de seis meses antes das eleições. Os auxiliares do presidente maior com maior inserção na arena partidária e eleitoral estão sujeitos aos constrangimentos da delegação que recebem de seus partidos políticos, mesmo quando do partido do presidente (MARTÍNEZ-GALLARDO e SCHLEITER, 2014; WIESEHOMMEIER e BENOIT, 2009).

A hipótese H2 inicialmente não pôde ser corroborada pelos resultados obtidos. A diferença ideológica aponta para o sentido oposto da causalidade proposta: ministros mais distantes ideologicamente do presidente tendem a permanecer por mais tempo no gabinete. No entanto, esse coeficiente não possui significância estatística, apesar de no

último modelo, na presença da interação com escândalos midiáticos, se aproximar do patamar de significância estatística mínimo convencionalmente aceitável.

É possível supor que o efeito de um maior escrutínio prévio à nomeação pelo presidente esteja condicionado ao contexto de nomeação do ministro. Chefes de Executivo mais seguros e populares conseguem maior autonomia para vetar e propor nomes, assumindo o protagonismo como formador da coalizão. Da mesma forma, a impopularidade e a recorrência de conflitos com os parceiros de coalizão podem obrigar o presidente a aceitar indicações que posteriormente se mostrarão insatisfatórias. O problema da seleção adversa pode estar condicionado, portanto, a fatores conjunturais que interferem na observação da relação esperada entre distância ideológica e rotatividade ministerial. O acúmulo da série histórica para os próximos mandatos presidenciais deve contribuir para desvendar melhor essa relação.

A área da Presidência responsável pela articulação política e por funções de Estado tende a abrigar ministros mais estáveis em relação à área núcleo do governo, mais atrativa politicamente. Apesar de não ter sido inicialmente cogitada, é razoável supor que a explicação se aproxime da lógica proposta para a hipótese H2. Os problemas de seleção adversa são contornados para essa área de governo pela não indicação de ministros da base aliada, o que resulta em maior escrutínio prévio às nomeações e maior estabilidade ministerial. A dinâmica das coalizões é relevante ainda para influenciar as respostas do presidente a escândalos midiáticos envolvendo seus ministros.

A hipótese H3, ao observar isoladamente a ocorrência de escândalos midiáticos envolvendo ministros, não é apoiada pelas evidências empíricas. Entretanto, ao se observar a hipótese derivada, H3.1, pode-se afirmar que há elementos suficientes para subsidiá-la. Os presidentes se importam com a opinião pública, a quem estão permanentemente expostos. A *accountability* do presidente em decorrência de eventos comprometedores noticiados pela mídia, principalmente polêmicas pessoais e escândalos de corrupção, está condicionada à distância ideológica dos ministros. O fortalecimento dos órgãos de controle, em combinação a uma imprensa livre, resulta em para diversos *checks* que controlam a ação de presidentes fortes como no Brasil (MELO e PEREIRA, 2013). Como mandatário, a ocorrência de escândalos funciona como

mecanismos de alarme de incêndio sobre a existência de desvios não desejados por parte de seus auxiliares mais distantes do ponto de vista ideológico.

Com isso, ministros mais próximos do *mainstream* da coalizão são menos susceptíveis a serem substituídos que os mais distantes. Embora no plano macro haja uma reação do presidente aos escândalos, observa-se que essa resposta é desigual, dependendo da maior ou menor afinidade dos colaboradores envolvidos. Esses achados corroboram as evidências apresentadas por Araújo, Costa e Fittipaldi (2016) para os dois primeiros anos do governo de Dilma Rousseff, aqui testados para o período de 20 anos que se inicia no primeiro mandato de FHC. E confirmam o tratamento diferenciado dado pelo presidente a seus parceiros mais distantes ideologicamente na coalizão, que em outros estudos foram identificados, por exemplo, como menos susceptíveis a participar do processo decisório (GAYLORD e RENNÓ, 2015; BATISTA, 2014).

Os resultados obtidos para as variáveis taxa de desemprego e popularidade presidencial são coerentes com o argumento da responsividade presidencial, nesse caso decorrente de desempenho insatisfatório e não de eventos episódicos como escândalos midiáticos. Os chefes de Executivo em regimes presidencialistas são expostos diretamente à avaliação da opinião pública e parecem se utilizar da troca de ministros para produzir mudanças que sinalizem uma resposta governamental.

Por fim, no último modelo formulado, observa-se que a idade ao tomar posse se mostrou estatisticamente significativa, de forma que quanto mais velho for um ministro, menor seu tempo à frente do cargo. Esse resultado contraria a suposição de que ministros mais jovens possuem maior probabilidade de deixar o gabinete para preservar suas carreiras políticas, enquanto que ministros mais experientes, ao deixarem o gabinete, estariam provavelmente encerrando a sua vida profissional (BERLINSKI *et al.*, 2009). Futuros trabalhos devem testar essa medida e investigar quais fatores podem estar influenciando o término da nomeação ministerial conforme a idade. Chama a atenção ainda a ausência de significância estatística em relação a sexo, raça e à composição inicial do gabinete, o que indica que esses fatores não interferem na decisão de reter, trocar ou demitir ministros de Estado no Brasil.

Assim, argumenta-se que os três conjuntos de explicações inicialmente apresentados são relevantes para compreensão da rotatividade ministerial. A inserção dos ministros no mundo da política cria vínculos e situações que constroem o tempo à

frente de uma pasta ministerial; as coalizões de governo, por sua vez, implicam múltiplos *principals* e um tratamento assimétrico do presidente em relação aos seus auxiliaries; e os escândalos midiáticos são constrangimentos e alarmes de incêndio que mobilizam a atenção presidencial.

5. Conclusão

“Não há outra saída, na política, que não seja o realismo.”

Sabres e utopias: visões da América Latina,
Mário Vargas Llosa, 2009.

Os ministros são atores políticos centrais para a elaboração e implementação de políticas públicas, defesa e representação políticas de grupos sociais e de interesse. Atuam simultaneamente no aconselhamento e assessoramento dos chefes de governo, além de exercerem autoridade máxima no campo específico sob sua jurisdição. A ampliação do conhecimento de como essas elites políticas são escolhidas e gerenciadas pelo presidente permite que se avance sobre os micro fundamentos de como funciona o presidencialismo multipartidário brasileiro. Este foi o objetivo central deste trabalho.

A negociação entre o presidente e os líderes partidários após a formação de governo compõe uma série de barganhas sucessivas para definição de quem será nomeado para que ministérios e em quais condições irá permanecer no gabinete. Esses atores racionais comportam-se estrategicamente para escrutinar ministeriáveis e, após a delegação de responsabilidades, monitorar seu desempenho. O gabinete é composto, portanto, por ministros sujeitos à autoridade presidencial e, para um subgrupo, por ministros sujeitos à autoridade presidencial e dos partidos políticos que representam. A existência de múltiplos *principals* e sua heterogeneidade implica perdas de agência que posteriormente tentarão ser contornadas a partir do desenho de diferentes estratégias de nomeação, controle e substituição desses agentes.

Os presidentes brasileiros, comparados aos seus pares nos Estados Unidos, são atores políticos poderosos. Eles podem editar medidas legislativas com força de lei, alocar e propor alterações substantivas no orçamento público federal e compor da maneira como bem entender seu gabinete e respectivos cargos comissionados na administração direta e indireta.

Diferentemente dos presidentes americanos, contudo, no Brasil os chefes de Executivo governam sob um sistema político mais complexo no plano da relação com o Legislativo. O multipartidarismo fragmentado cria desafios para a governabilidade, uma vez que o partido do presidente reúne parcela pequena das cadeiras legislativas necessárias para governar. Para o presidente, a nomeação de ministros de Estado torna-

se assim um ativo central para produção de maiorias legislativas, ao mesmo tempo em que são esses postos que irão liderar a burocracia para implementação da agenda governamental.

A *rationale* que orientou a nomeação dos ministros no Brasil de 1990 a 2016 foi discutida no Capítulo 2. Em média, os presidentes brasileiros escolheram perfis mistos entre a especialidade técnico-gerencial e a competência política. O recrutamento típico foi de brancos do sexo masculino, provenientes de São Paulo, graduados em direito ou economia e que exerceram cargo eletivo, foram acadêmicos, profissionais liberais ou servidores públicos de carreira.

Houve diferença clara entre as estratégias de composição ministerial dos governos do PT em comparação aos mandatos liderados por Collor e Itamar e pelo PSDB. Em geral, os gabinetes petistas apresentaram grau mais elevado de politização e recrutaram com maior frequência mulheres e negros. Seus ministros apresentaram maior probabilidade de terem exercido profissões como empregados e em menor a de empregadores. Em comparação aos governos de Collor e Itamar, houve maior quantidade de graduados ou pós-graduados em administração. Não se diferenciaram, contudo, em relação à nomeação de ministros provenientes de famílias de políticos feita pelos tucanos, um sinal de continuidade em meio ao perfil diferenciado dos governos petistas.

O Capítulo 3 tratou de analisar conjuntamente as estratégias dos presidentes de onde nomear seus principais auxiliares, no período de 1995 a 2014. A divisão do governo em quatro *clusters* a partir de critérios objetivos possibilitou que se identificasse um núcleo composto por ministérios muito atrativos politicamente (Saúde; Educação; Defesa; Justiça; Fazenda; Previdência Social; e Planejamento, Orçamento e Gestão), uma área de implementação de políticas públicas e duas compostas principalmente de unidades da Presidência.

Os resultados encontrados indicam que o núcleo de governo, em comparação às demais áreas, em sua maior parte foi destinado a ministros filiados ao partido do presidente. As nomeações ministeriais nessa área tenderam também a serem menos politizadas, o que indica a recorrência de nomeados com elevado nível educacional e mais especializados, do ponto de vista gerencial ou acadêmico, nos assuntos tratados pelo ministério. Por fim, observou-se que os amigos próximos do presidente foram

reunidos nos ministérios responsáveis por realizar a articulação política e as funções típicas de Estado. A necessidade de composição de coalizões não impediu que determinados ministérios, politicamente atrativos e centrais para a agenda de qualquer presidente eleito, fossem escrutinados de forma mais detida. As pastas na Presidência de maior prestígio político foram delegadas a auxiliares de maior confiança do chefe do Executivo.

A duração dos mandatos ministeriais foi o último aspecto estudado por este trabalho em seu Capítulo 4, para o período que vai do primeiro governo FHC ao primeiro de Dilma Rousseff. Intervalos muito curtos de duração dos ministros podem indicar crises políticas e dificuldades para se estabelecer uma agenda de trabalho efetiva, paralisando áreas inteiras de políticas públicas, o que tem consequências para os resultados alcançados. A ausência de substituição dos ministros, entretanto, pode denotar limites à inovação ou baixa *accountability*.

Os determinantes da saída antecipada de ministros de Estado corresponderam, inicialmente, à trajetória política desses auxiliares do presidente. Ministros mais politizados tenderam a ficar por menor tempo no gabinete. Os presidentes brasileiros foram responsivos às denúncias e polêmicas envolvendo seus auxiliares. Esse efeito, contudo, esteve condicionado ao posicionamento ideológico. Quando um ministro foi alvo de escândalos midiáticos, quanto maior sua distância ideológica em relação ao chefe do Executivo, maior a probabilidade de deixar seu posto. Presidentes tenderam também a substituir ministros em resposta a sinais mais amplos de desempenho insatisfatório, captados por sua baixa popularidade e pela piora de indicadores macroeconômicos.

Em conjunto, os resultados obtidos nos capítulos anteriores apontam para a discricionariedade dos presidentes brasileiros no manejo das composições ministeriais. Foram impostos limites à participação e ao compartilhamento dos espaços e recursos entre os parceiros da coalizão, como demonstra a maior indicação de ministros filiados ao partido do presidente e sem filiação partidária em ministérios mais centrais, por um lado, e ao penalizar seus auxiliares mais distantes ideologicamente envolvidos em escândalos midiáticos, por outro. Dadas as restrições para formação de governos – como a presença de “ministeriáveis” e a articulação política com os líderes de partidos aliados – os presidentes no período analisado dispuseram de recursos unilaterais para conformar a coalizão de modo a tentar alcançar suas prioridades políticas.

Assim os presidentes brasileiros ampliaram ou restringiram a representatividade de grupos sociais ou de facções partidárias, recrutando políticos e indivíduos sem filiação partidária, com perfil generalista ou especializado. Em consonância com outros estudos, como os de Batista (2014) e Pereira, Bertholini e Raile (2016), argumenta-se que os chefes de Executivo no Brasil se valeram dos recursos disponíveis para gerenciar suas coalizões, medindo os custos de agência e as consequências da adoção de diferentes estratégias para obter apoio legislativo e, simultaneamente, assegurar a implementação das políticas públicas prioritárias para o presidente. Dentre essas “ferramentas”, a disposição dos ministérios é uma das peças-chave nos jogos de poder que compõem as coalizões governamentais.

Notou-se um padrão de funcionamento do sistema político, no que tange à formação e dissolução de gabinetes, distinto do que supõe parte da literatura ao apontar que as coalizões obedecem um formato “quase-parlamentarista”, como sugerem, por exemplo, Limongi e Figueiredo (2009). Defende-se que fatores institucionais do presidencialismo – como eleições independentes, poderes de agenda do presidente, sua responsabilização direta perante o eleitorado por determinadas políticas públicas e, no caso brasileiro, ampla autonomia para escolha e substituição de auxiliares – propiciaram a manifestação e perseguição de prioridades presidenciais distintas de uma agenda da maioria.

Cabe, contudo, uma ressalva. A exarcebação desses poderes unilaterais na presença de líderes ineptos, em conjunto com outros fatores, pode desencadear o surgimento de crises políticas agudas, como discutido por Amorim Neto (2016) para a crise brasileira atual. O dilema institucional para o presidencialismo de coalizão brasileiro parece estar na necessidade de se ampliar o protagonismo congressional e os mecanismos de transparência e de *accountability* sem se inviabilizar a relativa autonomia do Executivo. Nos últimos 30 anos, foram obtidos resultados satisfatórios em termos de estabilidade econômica, ampliação de serviços públicos universais e diminuição da pobreza e da desigualdade, avanços inéditos na história brasileira para um período democrático.

É importante destacar algumas limitações enfrentadas na realização desta pesquisa. A primeira deveu-se à indisponibilidade de dados para algumas variáveis, como distância ideológica e as de atratividade política que subsidiaram a divisão em

setores governamentais, nos modelos de alocação e sobrevivência ministerial. Por essa razão, os mandatos de Collor e Itamar e o segundo de Dilma Rousseff foram incluídos somente nos estudos sobre o perfil das nomeações ministeriais. Não foram testadas as consequências dessas nomeações para a implementação de políticas públicas, embora algumas inferências possam ser realizadas e sejam criadas condições para estudos futuros a esse respeito. Outra limitação da tese diz respeito a utilização de abordagens mais qualitativas que pudessem identificar escolhas presidenciais em contextos específicos. Em função da dificuldade de se entrevistar esses atores e do significativo esforço para se reunir dados quantitativos para se alcançar os objetivos específicos traçados, esta tese não mobilizou metodologias qualitativas no seu desenvolvimento.

Além dos achados teóricos sintetizados, este trabalho pretendeu contribuir com estudos em curso e criar novas agendas de pesquisa. As modificações substantivas e a validação estatística da proposta de Borges e Coêlho (2015) resultou no Índice de Politização Ministerial. Esse índice tem a vantagem de condensar em uma dimensão aspectos relevantes da trajetória pessoal dos ministros de Estado.

Sua utilização pode ser experimentada em trabalhos que discutam o protagonismo dos ministros de Estado no *policy making*, como ocorre em Gaylord e Rennó (2015), Rennó e Wojcik (2015) e Batista (2014), ou problematizem as necessidades por monitoramento e controle do gabinete, caso do trabalho de Pereira e colaboradores (2015). Pesquisas futuras podem também se aprofundar sobre a implicação para o desempenho governamental da variação entre distintos níveis de politização ministerial. Assim, ministros mais qualificados tecnicamente e especializados nas *policies* sob sua coordenação são mais exitosos na condução de suas pastas? Em que medida a experiência política e as conexões dos ministros com o Congresso podem contribuir para a aprovação da agenda legislativa dos ministérios sob sua coordenação?

A divisão em áreas de governo por atratividade política a partir dos dados coletados por Mauerberg Jr. (2016) abre espaço para que essa tipologia possa ser adotada por trabalhos que tenham como uma das dimensões de interesse características objetivas dos ministérios. A diferença encontrada no âmbito da Presidência – que estaria dividida em uma área dedicada a funções de articulação política e outra às secretarias – pode ser levada em consideração pelas pesquisas que se dedicam a compreender o

funcionamento desses espaços institucionais, como fazem Inácio e Llanos (2015) e Lameirão (2015).

Como alertam Dowding e Dumont (2009), são incipientes os esforços de comparação internacional sobre seleção e dispensa de ministros de Estado. A organização da base de dados desta tese dialoga com os trabalhos feitos por Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009; 2010) e Camerlo e Pérez-Liñán (2013a), o que no futuro poderá resultar na produção de trabalhos comparativos. Para tanto, a manutenção da série histórica para o caso brasileiro de maneira sustentável será necessária, se possível com a unificação das bases de dados semelhantes produzidas de forma independente por Inácio (2013), Franz Jr., Codato (2016) e Vieira, Cardozo e Pratti (2016) e para esta tese.

A descrição e compreensão das causas de qualquer fenômeno social é o primeiro passo para que prescrições e aperfeiçoamentos possam ser formulados. O estudo sistemático e rigoroso de fatos políticos, assim, pode contribuir para elucidar o funcionamento desse sistema complexo. Espera-se que este trabalho tenha contribuído com algum mínimo avanço para o entendimento da fascinante arte da política, uma atividade difícil de ser manejada e compreendida, mas que é essencial para a existência e prosperidade das comunidades humanas.

Referências bibliográficas

AARSET, M. V. (1987). "How to identify bathtub hazard rate". *IEEE Transactions Reliability*, 36, 106-108.

ABRANCHES, Sérgio (1988). "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". *Dados*, vol. 31, nº 1, pp. 5-34.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira (1999). *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-AdenauerStiftung, 187 p.

ALDERMAN, R.K. (1976) 'The Prime Minister and the appointment of ministers: an exercise in political bargaining', *Parliamentary Affairs*, Vol. 29, pp. 101-134.

ALTMAN, David (2000). "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999". *Party Politics*, vol. 6, nº 3, pp. 259-283.

AMORIM NETO, O (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519.

AMORIM NETO, O (2006). "The presidential calculus executive policy making and cabinet formation in the Americas". *Comparative Political Studies*.39(4): 415–440.

AMORIM NETO, O (2007). "O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro". In: In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. (Org.). *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. 2ed. Revista e Ampliada. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 131-141.

AMORIM NETO, O (2012). "El Presidencialismo Moderno en Brasil. " In: LANZARO, Jorge. (Org.). *Presidencialismo y Parlamentarismo: América Latina y Europa Meridional*. 1ed.Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 103-132.

AMORIM NETO, O (2016). *A Crise Política Brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, Sequelas e Profilaxia*. *Relações Internacionais (Lisboa)*, v. 52, p. 43-54.

AMORIM NETO, O; SAMUELS, David (2010). “Democratic Regimes and Cabinet Politics: A Global Perspective. ” *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*. 1: 10-23.

AMORIM NETO, O. e TAFNER, Paulo (2002). “Governo de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle Legislativo das Medidas Provisórias”. *Dados*, 45, 1.

ANASTASIA, Fátima e MELO, Carlos Ranulfo (2004). “Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil”. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. (orgs.), *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*, São Paulo, FGV.

ARAÚJO, C. M.; COSTA, S. F.; FITTIPALDI, I. (2016). “Boa noite, e boa sorte: determinantes da demissão de ministros envolvidos em escândalos de corrupção no primeiro governo Dilma Rousseff”. *Opinião Pública*. Campinas, vol. 22, nº 1.

ARRETCHE, Marta (2004). Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26.

ARRETCHE, Marta (2009). Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados* (Rio de Janeiro. Impresso), v. 52, p. 377- 423.

BARBERIA, L.; PRAÇA, S (2014). “Who gets political appointments? Party loyalty and bureaucratic expertise in Brazil. ” In: *Midwestern Political Science Association Meeting*, 2014, Chicago. *Annals of the Midwestern Political Science Association Meeting*.

BATISTA, Mariana (2014). *O Mistérios dos Ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Recife. 201 p.

BATISTA, Mariana (2016). “Quem Ganha o Quê e Como Isso Importa? Alocação de ministérios e apoio legislativo no Brasil.” *10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*. Belo Horizonte.

BERLINSKI, S; DEWAN, T; DOWDING, K; SUBRAHMANYAM, G (2009). “Choosing, Moving and Resigning at Westminster”. In: DOWDING, K.; DUMONT, P., (eds.) *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*. Routledge advances in European politics; 52. London: Routledge - Taylor & Francis Group, 58-78.

BERNDT, E. R.; SAVIN, N. E (1977). “Conflict among Criteria for Testing Hypotheses in the Multivariate Linear Regression Model.” *Econometrica*, Vol. 45, No. 5, pp. 1263-1277.

BLONDEL, J.; THIÉBAULT, J. L. (eds.). (1991). *The Profession of Government Ministers in Western Europe*. New York: St. Martins Press.

BONVECCHI, Alejandro; SCARTASCINI, Carlos (2011). The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know. *IDB Working Paper* No. IDB-WP-283, December. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1981544> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1981544>

BORGES, A. e COÊLHO, D (2015). “O Preenchimento de Cargos da Burocracia Pública Federal no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro: análise comparativa de dois ministérios – ciência e tecnologia e integração nacional. ” In: LOPEZ, F. G. *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA. 210 p.

BOX-STEFFENSMEIER, J.M.; JONES, B. (2004). *Event History Modeling: a Guide for Social Scientists*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

CARDOSO, F. H (2006). *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CARDOSO, F. H (2015). *Diários da Presidência - volume 1 (1995-1996)*. São Paulo: Companhia das Letras. 928 p.

CAMERLO, M.; PÉREZ-LIÑÁN, A (2013a). “Minister Turnover, Critical Events and the Electoral Calendar in Presidential Democracies”. *Workingpapers ICS 2*. Lisbon.

CAMERLO, M.; PÉREZ-LIÑÁN, A (2013b). “The Politics of Minister Retention: Technocrats, Partisans, and Government Approval”. *Working paper for 7thECPR General Conference-Science Po*. Bordeaux.

CARVALHO, Carolina Juliano de (2009). *O Recrutamento Ministerial em 20 anos de Democracia no Brasil (1985-2005)*, Estudos da F.C.S.H.-U.N.L.; 23. Edições Colibri. Lisboa.

CARVALHO, M.; ANDREOZZI, V.; CODEÇO, C.; BARBOSA, M. T.; SHIMUKURA, S (2011). *Análise de sobrevivência: Teoria e Aplicações em Saúde*. Riode Janeiro: Editora Fiocruz. 2ª edição (revista e ampliada).

CAVALCANTE, P; PALOTTI, P. L. M (2015). “What does it take to remain in office? Minister s profile and duration in a newly established democracy.” In: *73rd annual MPSA Conference*, Chicago.

CAVALCANTE, P; CAMOES, M. R. S.; KNOPP, M (2015). “Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. ” In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. (orgs.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. 1ed.Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - Enap, p. 57-90.

CLAVERIA, Sílvia (2014). *Women in Executive Office in Advanced Industrial Democracies: presence, portfolios and Post-Ministerial Occupation*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciências Políticas e Sociais. Universidade Pompeu Fabra. Barcelona. 183 p.

COLOSIMO, E. A.; GIOLO, S. R (2006). *Análise de sobrevivência Aplicada*. São Paulo: Edgard Blücher. 369 p.

CURTIN, J (2015). “New Zealand: stability, change or transition? Achieving and retaining ministerial office.” In: DOWDING, K.; DUMONT, P., (eds.) *The selection of ministers around the world*. Routledge research on social and political elites; 5. London: Routledge - Taylor & Francis Group, 25-43.

D`ARAÚJO, M. C (2014). “Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no Poder Executivo. ” In: D`ARAÚJO, M. C. (Org.). *Redemocratização e mudança social no Brasil*. 1ed. Rio de Janeiro: Edit. da FGV, v. 1, p. 205-229.

D`ARAÚJO, M. C.; LAMEIRÃO, C (2009). *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Fundação Getúlio Vargas (FGV).

DIERMEIER, Daniel; MERLO, Antonio (2000). “Government Turnover in Parliamentary Democracies.” *Journal of Economic Theory*. 94 (September): 46–79.

DIXIT, A (1997). "Power of Incentives in Private versus Public Organizations." *The American Economic Review*, Vol. 87, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association, May:378-382.

DOGAN, Mattei (1979). "How to Become a Cabinet Minister in France: Career Pathways, 1870-1978." *Comparative Politics*, Vol. 12, No. 1, pp. 1-25.

DOWDING, K.; DUMONT, P (2009). "Structural and strategic factors affecting the hiring and firing of ministers". In: DOWDING, K.; DUMONT, P., (eds.) *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*. Routledge advances in European politics; 52. London: Routledge - Taylor & Francis Group, 1-20.

DOWDING, K.; DUMONT, P (2015). "Introduction: agency rent, adverse selection and moral hazard". In: DOWDING, K.; DUMONT, P., (eds.) *The selection of ministers around the world*. Routledge research on social and political elites; 5. London: Routledge - Taylor & Francis Group, 1-24.

DRUCKMAN, J. N. and WARWICK, P. V (2005). "The Missing Piece: Measuring Portfolio Salience in Western European Parliamentary Democracies". *European Journal of Political Research*. 44: 17-42.

EISENHARDT, Kathleen M (1989). "Agency theory: An assessment and review.". *Academy of management review*. 14.1: 57-74.

ESCOBAR-LEMMON, M. and TAYLOR-ROBINSON, M. M (2005). "Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why?" *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 4, p. 829-844.

ESCOBAR-LEMMON, M. and TAYLOR-ROBINSON, M. M (2009). "Do Cabinet Ministers in Presidential Systems have Experience in their Portfolio or is On-the-Job Training the Norm?". International Political Science Association Meeting, Santiago, Chile.

ESCOBAR-LEMMON, M. and TAYLOR-ROBINSON, M. M (2010). "Coming or Going: How Background Affects Duration in 5 Presidential Systems". *Working paper for APSA*. Washigton, DC.

FÁVERO, L. P. (2015). *Análise de Dados: Modelos de Regressão com Excel®, Stata® e SPSS®*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 504 p.

- FÁVERO, L. P.; BEFIORE, P (2015). *Análise de Dados: Técnicas Multivariadas Exploratórias com SPSS® e Stata®*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 344 p.
- FIELD, A (2013). *Discovering Statistics Using IBM SPSS Statistics*. 4th edition. SAGE Publications Ltd. 952 p.
- FISCHER, J; KAISER, A (2009). “Hiring and firing ministers under informal constraints: Germany”. In: DOWDING, K.; DUMONT, P., (eds.) *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*. Routledge advances in European politics; 52. London: Routledge - Taylor & Francis Group, 21-40.
- FIGUEREIDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV / Fapesp.
- FIGUEREIDO, Argelina (2007). “Coalition Government in the Brazilian Democracy.” *Brazilian Political Science Review*, v. 1, p. 182-216.
- FIGUEREIDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (2007). “Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira”. In: RANULFO, Carlos; SÁEZ, Manuel Alcántara. (Org.). *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 25-32.
- FIGUEREIDO, Argelina; CANELLO, Júlio; VIEIRA, Marcelo (2012). “Governos Minoritários e Presidencialismo Latino-Americano. ” *Dados* (Rio de Janeiro), v. 62, 82-93.
- FLORES, A. Q (2015). “United States of America: the cabinet. ” In: DOWDING, K.; DUMONT, P., (eds.) *The selection of ministers around the world*. Routledge research on social and political elites; 5. London: Routledge - Taylor & Francis Group, 283-296.
- FRANZ JR., Paulo; CODATO, Adriano (2016). “O recrutamento ministerial no Brasil: trajetória profissional e filiação partidária de FHC a Lula. ” In: *VII Seminário Nacional Sociologia & Política, 2016*, Curitiba. Anais VII Seminário Nacional de Sociologia & Política. Curitiba - PR: Universidade Federal do Paraná.
- GAILMARD, Sean (2009). “Multiple Principals and Oversight of Bureaucratic Policy-Making.” *Journal of Theoretical Politics*. 21(2): 161-186.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L (2015). “Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System.” *Presidential Studies Quarterly*, v. 45, p. 247-269.

GONZÁLEZ-BUSTAMANTE, B.; OLIVARES, A (2016). “Cambios de gabinete y supervivencia de los ministros en Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010)” – Mayo-agosto. pp. 81-108 *Revista Colombia Internacional*. Universidad de los Andes. Colombia.

GREENE, W. H (2003). *Econometric Analysis*. Fifth Edition. Pearson Education, Inc., Upper Saddle River, New Jersey.

GROSSMAN, E (2009). “The President’s choice? Government and cabinet turnover under the Fifth Republic.” *West European Politics*. 32(2): 268–286.

GROSSMAN, E.; FRANÇOIS, A (2013). “Who are the ministers of the Fifth Republic?” *French Politics*. 11 (3): 272–283.

HAIR JR., Joseph F.; BLACK, William C.; BABIN, Barry J.; ANDERSON, Rolph E. (2014). *Multivariate Data Analysis*. Seventh Edition. Pearson New International Edition. 734 p.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. (2003). “As três versões do neo-institucionalismo.” *Lua Nova*, São Paulo, n. 58.

HOLLIBAUGH, Gary E.; HORTON, Gabriel; LEWIS, David E (2013). “Presidents and Patronage.” *American Journal of Political Science*, Vol. 58, Issue 4, pp. 1024-1042, 2014; Vanderbilt Public Law Research Paper No. 14-9. Disponível na SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2406471>

HUBER, John D (1998). “How Does Cabinet Instability Affect Political Performance? Portfolio Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracies.” *American Political Science Review*. 92, Nº. 3.

HUBER, John D.; MARTINEZ-GALLARDO, C (2004). “Cabinet Instability and the Accumulation of Experience in the Cabinet: The French Fourth and Fifth Republics in Comparative Perspective.” *British Journal of Political Science*. 34, No. 1: 27–48.

HUBER, John D.; MARTINEZ-GALLARDO, C (2008). “Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies”. *American Political Science Review*. 102, No. 2 (May): 169–80.

INÁCIO, Magna (2006). “Entre Presidir e Coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil”. *Paper preparado para apresentação no 3º Encontro Latino-americano de Ciência Política*. Campinas – Brasil.

INÁCIO, Magna (2013). “Escogiendo Ministros y Formando Politicos: los partidos en gabinetes multipartidistas.” *América Latina Hoy*, v. 64.

INÁCIO, MAGNA; LLANOS, Mariana (2015). “The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s.” *Brazilian Political Science Review*, v. 9, p. 39-64.

KENIG, O.; BARNEA, S (2015). “Israel: the choosing of the chosen”. In: DOWDING, K.; DUMONT, P., (eds.) *The selection of ministers around the world*. Routledge research on social and political elites; 5. London: Routledge - Taylor & Francis Group, 178-196.

KIFORDU, H. A (2015). “Nigeria: cabinet dynamics amid structural changes in a postcolonial state”. In: DOWDING, K.; DUMONT, P., (eds.) *The selection of ministers around the world*. Routledge research on social and political elites; 5. London: Routledge - Taylor & Francis Group, 197-222.

KLEINBAUM, David G.; KLEIN, Mitchel (2002). *Logistic Regression: A Self-Learning Text*. With Contributions by Erica Rihl Pryor. Second Edition. Springer Science+Business Media. 701 p.

KRISTINSSON, G. H (2009). “More safe than sound? Cabinet ministers in Iceland.” In: DOWDING, K.; DUMONT, P., (eds.) *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*. Routledge advances in European politics; 52. London: Routledge - Taylor & Francis Group, 194-203.

LAMEIRÃO, C. R (2015). “Os Níveis de controle da Presidência sobre a coordenação política governamental e a coalizão partidária (1995-2010)”. In: LOPEZ, Felix Garcia. (Org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. 1ed. Brasília: Editora IPEA, p. 165-208.

LAMOUNIER, Bolívar (1992). "Estrutura Institucional e Governabilidade na Década de 1990". In: VELLOSO, J. P. dos Reis (org.), *O Brasil e as Reformas Políticas*. Rio de Janeiro, José Olympio.

LEWIS, David E (2009). "Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence". *Presidential Studies Quarterly*. 39: 60-73.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. (2009). "Poder de Agenda e Políticas Substantivas". In: Magna Inacio; Lucio Renno. (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. 1ed. Belo Horizonte: UFMG, p. 77-104.

LINZ, Juan (1990). "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy*, vol. 1, nº 1:51-69.

LIRA, S. A.; CHAVES NETO, A (2005). "Pontos de dicotomização para a obtenção do coeficiente de correlação tetracórico". *Revista Ciências Exatas e Naturais*, Vol. 7, nº 2, Jul/Dez.

LONG, J. S.; FREESE, J (2014). *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*. Third Edition. A Stata Press Publication. College Station, Texas.

LOPEZ, F. G (2015). "Introdução". In: LOPEZ, F. G. Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro. 1. ed. Brasília: Ipea, 2015. 11-31 p.

LOPEZ, F. G.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K (2014). "Turnover of political appointments in Brazil: key indicators 1999-2012". *International Journal of Cooperation Studies*, v. 22, p. 109-120.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L (1999). "Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministro da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89.

LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew D (1994). "Learning from oversight: Fire alarms and police patrols reconstructed." *Journal of Law, Economics, & Organization*. 96-125.

MACHADO, J. A.; PALOTTI, P. L. M (2015). "Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Online), v. 30, p. 61-82.

MAINWARING, Scott (1993). "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination". *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº 2, 198-228.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C (2010). "Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process." In: SCARTASCINI, Carlos, Ernesto Stein e TOMMASI, Mariano, eds., How Democracy Works. *Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking* (IADB and David Rockefeller Center for Latin American Studies).

MARTÍNEZ-GALLARDO, C (2011). "Designing cabinets: presidential politics and cabinet instability in Latin America". *Working Paper*. Kellogg Institute.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C.; SCHLEITER, P (2014). "Choosing Whom to Trust: Agency Risks and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies". *Comparative Political Studies*. September 4:231-264.

MAUERBERG JR., Arnaldo (2016). *Cabinet composition and assessment of a multiparty presidential system*. Tese de Doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas - EAESP-FGV. São Paulo. 152 p.

MELO, C. Ranulfo e ANASTASIA, Fátima (2005). "A Reforma da Previdência em dois tempos". *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 2, p. 301 a 332.

MELO, Marcus; PEREIRA, Carlos (2013). *Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System*. New York: Palgrave/Macmillan.

MENEGUELO, Rachel (1996). *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1995)*. Tese de Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Campinas. 272 p.

MILLER, Gary J. "The political evolution of principal-agent models.". *Annu. Rev. Polit. Sci.* 8 (2005): 203-225.

MOE, Terry M.; WILSON, Scott A (1994). "Presidents and the Politics of Structure", 57, Spring, *Law and Contemporary Problems*, 1-44. Disponível em: <http://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol57/iss2/1>

NIKOLENYI, C (2015). "India: the selection and de-selection of cabinet ministers". In: DOWDING, K.; DUMONT, P., (eds.) *The selection of ministers around the world*.

Routledge research on social and political elites; 5. London: Routledge - Taylor & Francis Group, 197-222.

NUNES, Felipe (2013). “Os determinantes dos resultados de soma positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul”. *Revista de Sociologia e Política* (UFPR. Impresso), v. 21, p. 91-112.

PEREIRA, Carlos; PRAÇA, Sérgio; BATISTA, Mariana; LOPEZ, Félix (2013). “Top Managers and Risk of Policy Expropriation in Multiparty Presidential Regimes”. *Paper prepared to be presented in the International workshop on Coalition Management in Multiparty Presidentialism in Comparative Perspective*, EBAPE/FGV.

PEREIRA, Carlos; PRAÇA, Sérgio; BATISTA, Mariana; LOPEZ, Félix (2015). “A Nomeação de Secretários-Executivos e o Monitoramento da Coalizão no Presidencialismo Brasileiro”. In: LOPEZ, F. G. *Cargos carvalhos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA. 210 p.

PEREIRA, Carlos; BERTHOLINI, Frederico; RAILE, Eric D (2016). “All the President’s Men and Women: Coalition Management Strategies and Governing Costs in a Multiparty Presidency”. *Presidential Studies Quarterly*. Symposium on Comparative Executives.

PINTO, A. C.; ALMEIDA, P. T (2009). “Portugal: the primacy of ‘independents’.” In: DOWDING, K.; DUMONT, P., (eds.) *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*. Routledge advances in European politics; 52. London: Routledge - Taylor & Francis Group, 147-158.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B (2011). “Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010”. *Journal of Politics in Latin America*, 3, 2.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B (2012). “A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011”. *Novos Estudos CEBRAP* (Impresso), v. 94, p. 91-107.

RENNÓ, L.; WOJCIK, S (2015). “The Changing Role of Ministers in the Legislative Agenda in Brazil”. *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, v. 4, p. 57-69.

RIDDLESPERGER JR, J. W.; KING, J. D (1986). “Presidential Appointments to the Cabinet, Executive Office, and White House Staff”. *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 16, N°4, pp. 691-699.

ROSS, Stephen A (1973). “The Economic Theory of Agency: The Principal’s Problem”. *American Economic Review*, vol. 63, issue 2, pages 134-39.

ROYSTON P., SAUERBREI, W (2009). “Two techniques for investigating interactions between treatment and continuous covariates in clinical trials”. *The Stata Journal*; 9:230–51.

SANTOS, F. G. M (1997). “Dinâmica Congressual e Regulação Econômica: O Caso da Lei Portuária”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n.34, p. 133-146.

SANTOS, F. G. M.; AMORIM NETO, Octavio (2003). “The Inefficient Secret Revisited: The Legislative Input and Output of Brazilian Deputies”. *Legislative Studies Quarterly*, Iowa - USA, v. XXVII, N° 4, p. 449-479.

SHUGART, Mathew; CAREY, John (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.

SILVA, Rafael Silveira; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de (2013). “Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro”. *Rev. Sociol. Polit.* [online], vol.21, n.48, pp.19-50.

SOTIROPOULOS, Dimitri; BOURIKOS, Dimitris (2006). “A elite ministerial da Grécia, 1843-2001”. In: ALMEIDA, Pedro T.; PINTO, António C.; BERMEJO, Nancy (Eds.). *Quem governa a Europa do Sul? O recrutamento ministerial, 1850-2000*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, p. 175-230.

STEIN, E.; TOMMASI, M.; ECHEBARRÍA, K.; LORA, E.; PAYNE, M (2006). *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America*. Report. Inter-American Development Bank.

STRØM, K (2000). “Delegation and accountability in parliamentary democracies”. *European Journal of Political Research*, 37, 261-290.

TAROUCO, G.; PEREZ-LINAN, A (2016). “Competitiveness of party systems in Latin America”. *8th European Council for Social Research on Latin America Conference*. Instituto de Iberoamérica, University of Salamanca. Salamanca-Spain.

TSEBELIS, George (1998). *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Edusp. 249 p.

TSEBELIS, George (2009). *Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas*. Rio de Janeiro: FGV. 440 p.

VERZICHELLI, L (2009). “Italy: the difficult road towards a more effective process of ministerial selection”. In: DOWDING, K.; DUMONT, P., (eds.) *The selection of ministers in Europe: hiring and firing*. Routledge advances in European politics; 52. London: Routledge - Taylor & Francis Group, 79-100.

VIEIRA, Marcelo (2013). *Controle Político da Burocracia no Presidencialismo de Coalizão*. Tese de Doutorado. Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro. 133 p.

VIEIRA, Soraia Marcelino; CARDOZO, Hugo Alberto Borsani; e PRATTI, Luana Puppim (2016). “Trajetória política dos ministros e distribuição partidária nos gabinetes ministeriais no Brasil”. *10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*. Belo Horizonte.

WARWICH, P. V.; DRUCKMAN, J. N (2001). “Portfolio Salience and Proportionality of Payoffs in Coalition Governments”. *British Journal of Political Science*, 31, 627–649.

WARWICH, P. V.; DRUCKMAN, J. N (2006). “The portfolio allocation paradox: An investigation into the nature of a very strong but puzzling relationship”. *European Journal of Political Research*, 45(4), 635-665.

WATERMAN, Richard W.; KENNETH, J. Meier (1998). "Principal-agent models: an expansion?". *Journal of public administration research and theory*. 8.2. 173-202.

WIESEHOMMEIER, N. e BENOIT, K (2009). “Presidents, parties, and policy competition”. *The Journal of Politics*. 71, 1435-1447.

ZUCCO, C (2014). “The New Meaning of Left and Right in Brazil: An Analysis of the Ideology of Political Elites since Redemocratization”. *9º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)*. Brasília.

Apêndice

Capítulo 2

Construção da base de dados

As nomeações ministeriais foram compiladas durante os meses de julho e agosto de 2016. Apesar de a maioria dos dados se referirem a informações bibliográficas constantes no acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas, estas foram complementadas por outras fontes quando necessário, principalmente partir dos acervos digitais do *Estado de São Paulo* e da *Folha de São Paulo*, da *Wikipedia* e de buscas na internet. Para facilitar o registro e a recuperação da informação, foi criada uma ficha biográfica para cada indivíduo pesquisado, independentemente do número de nomeações que tenha recebido, com os links e textos utilizados, bem como a fotografia dos ministros, fonte para o preenchimento da variável *raça/cor*.

As referências sobre as nomeações ministeriais foram retiradas diretamente do site oficial da Presidência da República, desconsiderando-se as indicações de interinos⁵⁴. Foi realizada a triangulação para conferência dos dados coletados. Duas versões distintas da base de dados⁵⁵ foram criadas de forma independente por dois assistentes de pesquisa, sendo posteriormente contrapostas entre si. As incongruências foram resolvidas caso a caso, com o registro dessas escolhas em cada ficha biográfica. Para diminuir a ocorrência de erros, a filiação partidária e as datas de posse e exoneração dos ministros foram conferidas com os anexos presentes no trabalho de Mauerberg Jr. (2016).

A organização da base de dados é semelhante à realizada por Franz Jr. e Codato (2016), por Vieira, Cardozo e Pratti (2016) e por González-Bustamante e Olivares (2016). Um mesmo indivíduo é repetido a cada nomeação ministerial, tenha ela ocorrido em outro ministério ou no mesmo ministério em distintos mandatos presidenciais. Assim, por exemplo, Guido Mantega aparece em quatro linhas diferentes na base de

⁵⁴ A única consideração de interinato é aquela em que ministros anteriormente interinos são nomeados como titulares na mesma pasta. Nesses casos, o tempo como interino foi incluído como tempo total de permanência à frente da pasta.

⁵⁵ Uma versão anterior havia sido criada no segundo semestre de 2014, tendo sido utilizada por Cavalcante e Palotti (2015). Por não incluir alguns campos específicos, além de todo o segundo governo Dilma Rousseff, foi deixada à parte como referência para esclarecer divergências entre as duas bases anteriores.

dados, como ministro do Planejamento, durante o início do primeiro governo Lula, e três vezes como ministro da Fazenda, no final do primeiro governo Lula e nos dois mandatos seguintes, de Lula e Dilma Rousseff. Já Adib Jatene aparece duas vezes como ministro da Saúde, a primeira durante o governo Collor e a segunda no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Apesar de ter ocupado a mesma pasta, o fez em mandatos presidenciais distintos.

A disposição dos registros no banco de dados por mandatos presidenciais difere da existente em outros trabalhos como os de Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009) ou Huber e Martínez-Gallardo (2008). Em ambos, os ministros foram considerados como uma mesma observação se mantiveram-se à frente da mesma pasta ao longo de diferentes governos ou se tivessem migrado para outros postos. Essa abordagem tem como vantagem a verificação de qualidades e atributos que possam manter o mesmo indivíduo ao longo do tempo no gabinete. Já Inácio (2013) adota como ponto de partida a ocupação à frente das pastas ministeriais, considerando trocas ministeriais, mas não os diferentes governos.

No presente trabalho, argumenta-se que há efeitos não desprezíveis da substituição de ministros sobre a condução de uma pasta ao longo de um mesmo mandato presidencial, ainda que este seja mantido no gabinete. Esse fato, em conjunto com o objetivo de se avaliar o perfil, as estratégias de nomeação e de substituição considerando-se os mandatos presidenciais tornou como mais adequado a unidade de análise para cada nomeação ministerial, entre diferentes pastas e governos, e não o ministro em si.

Índice de Politização Ministerial

A proposta desse índice é um desdobramento do índice de partidização ministerial apresentado por Borges e Coêlho (2015) quando analisaram as nomeações de cargos comissionados e de ministros nos ministérios da Integração e da Ciência, Tecnologia e Inovação entre 1999 e 2010. Sua escala possui sete pontos, indo de 0 a 6, fazendo-se o somatório direto de seis variáveis binárias⁵⁶.

⁵⁶ A utilização de uma escala construída a partir das variáveis primárias ao invés dos escores obtidos após aplicação de uma análise fatorial tem como vantagens a simplicidade na apresentação dos resultados e maior replicabilidade para outras pesquisas, não obstante desconsidere as cargas do fator (HAIR JR. *et. al.*, 2014). A correlação entre essa escala e a proveniente de um escore, contudo, foi de 0,960, não havendo modificações nos resultados dos modelos estatísticos com a substituição de uma pela outra.

- a) Filiação partidária – estar filiado a partido político quando foi nomeado ministro; (Sim – 1 ponto)
- b) Cargo eletivo – ter exercido qualquer mandato eletivo (no Executivo ou Legislativo, em qualquer nível governamental) anteriormente à indicação ao cargo de ministro; (Sim – 1 ponto)
- c) Cargo na administração partidária – ter ocupado algum cargo na estrutura administrativa do partido político (presidência nacional; presidência estadual ou municipal; secretaria-geral; tesouraria etc., inclusive na sua fundação); (Sim – 1 ponto)
- d) Formação acadêmica – possuir formação acadêmica em nível de mestrado ou doutorado; (Não – 1 ponto)
- e) Servidor público ou militar – ter tido atuação profissional anteriormente como servidor público de carreira ou militar; (Não – 1 ponto)
- f) Experiência gerencial na área – ter exercido cargos gerenciais diretamente relacionados ao cargo de ministro ocupado, em âmbito nacional ou subnacional; (Não – 1 ponto)

Em comparação à proposta feita por Borges e Coêlho (2015), o presente índice considera como vinculação partidária também a participação do ministro na fundação dos partidos, para a variável “cargo na administração partidária”, e a formação em nível de pós-graduação *stricto sensu* ao invés de pós-graduação *lato sensu* como demarcador de perfis mais ou menos técnicos. Em relação às profissões anteriormente assumidas pelos ministros, os militares também foram considerados como perfis especializados em assuntos governamentais, ao lado dos servidores públicos de carreira.

Além disso, Borges e Coêlho (2015) construíram um índice com 9 pontos na escala, variando de 0 a 8, graças à aplicação de um peso para as variáveis de “filiação partidária” e “cargo eletivo”, ambas valendo dois pontos. Optou-se por não atribuir pesos pela dificuldade em justificá-los teoricamente. Em todo caso, os resultados dos testes estatísticos de validação dessa variável foram realizados com e sem o uso de pesos, com resultados muito semelhantes entre si.

Apesar de haver na literatura recente (ver, por exemplo, TAROUCO e PÉREZ-LIÑÁN, 2016) exemplos de composição de escores por meio da técnica do *item response theory (IRT)*, sua aplicação derivou resultados semelhantes aos de uma escala direta, sem ganhos que justificassem sua utilização.

Testes estatísticos do Índice de Politização Ministerial

Com o intuito de se confirmar a possibilidade de construção desse índice, procedeu-se inicialmente à verificação de se essas variáveis representam uma dimensão subjacente comum ou uma variável latente. Para tanto, foi utilizada uma análise fatorial exploratória, a partir de uma matriz de correlação tetracórica. A correlação tetracórica é uma técnica desenvolvida para mensurar a existência de variáveis latentes para variáveis binárias, tomadas em par. Assim,

A estimativa obtida com o Coeficiente de Correlação Tetracórico pode ser considerada como uma estimativa do Coeficiente de Correlação Linear de Pearson considerando as variáveis latentes X_L e Y_L (ambas contínuas e normais), subjacentes às variáveis dicotômicas X e Y efetivamente observadas com a dicotomização (LIRA e CHAVES NETO, 2005:196).

A Tabela 0.1 detalha a matriz de correlação das variáveis binárias selecionadas. Observa-se uma forte correlação entre as variáveis de atuação político-partidária entre si (superior a 0,80) e uma associação menor entre o inverso das variáveis que registram atributos técnicos (entre 0,45 e 0,55).

Tabela 0.1 – Matriz de correlações tetracóricas

	Ocupou cargo eletivo	Filiação partidária	Cargo na administração partidária	Formação acadêmica	Servidor público ou militar	Experiência gerencial na área
Ocupou cargo eletivo	1					
Filiação partidária	0,8815	1				
Cargo na administração partidária	0,8503	0,9841	1			
Formação acadêmica	0,5559	0,4145	0,2766	1		
Servidor público ou militar	0,4851	0,4513	0,4631	0,3648	1	
Experiência gerencial na área	0,5086	0,3368	0,3792	0,4016	0,447	1

Fonte: Elaboração própria.

A aplicação da análise fatorial exploratória aponta a identificação de uma única variável latente para esse conjunto de seis variáveis binárias. As Tabelas 0.2 e 0.3 apresentam evidências nesse sentido, seguindo-se as recomendações feitas por Hair Jr. e colaboradores (2014). É recomendável que os fatores possuam *eigenvalues* superiores a um e que juntos correspondam a pelo menos 60% da variância explicada. Além disso, espera que a carga dos fatores individualmente seja de pelo menos 0,50. Essas especificações são atendidas pelo Fator 1, cujo *eigenvalue* é 3,696, em termos cumulativos atinge 61,61% da variância total com fatores acima de 0,60.

Tabela 0.2 – Análise fatorial pelo método de fatores principais sem rotação

Fator	Eigenvalues	Diferença	Proporção	Cumulativo
Fator1	3,69651	2,71675	0,6161	0,6161
Fator2	0,97975	0,31153	0,1633	0,7794
Fator3	0,66822	0,12383	0,1114	0,8907
Fator4	0,54439	0,43326	0,0907	0,9815
Fator5	0,11113	0,11113	0,0185	1
Fator6	0	.	0	1

Fonte: Elaboração própria.

Nota: LR Teste: independente vs. saturado: $\chi^2(15) = 2.0e+04$ Prob> $\chi^2 = 0.0000$

Tabela 0.3 – Carga dos fatores e exclusividade da variância

Variável	Fator1	Exclusividade
Ocupou cargo eletivo	0,9399	0,1166
Filiação partidária	0,9135	0,1656
Cargo na administração partidária	0,892	0,2044
Formação acadêmica	0,6067	0,6319
Servidor público ou militar	0,6594	0,5652
Experiência gerencial na área	0,6165	0,6199

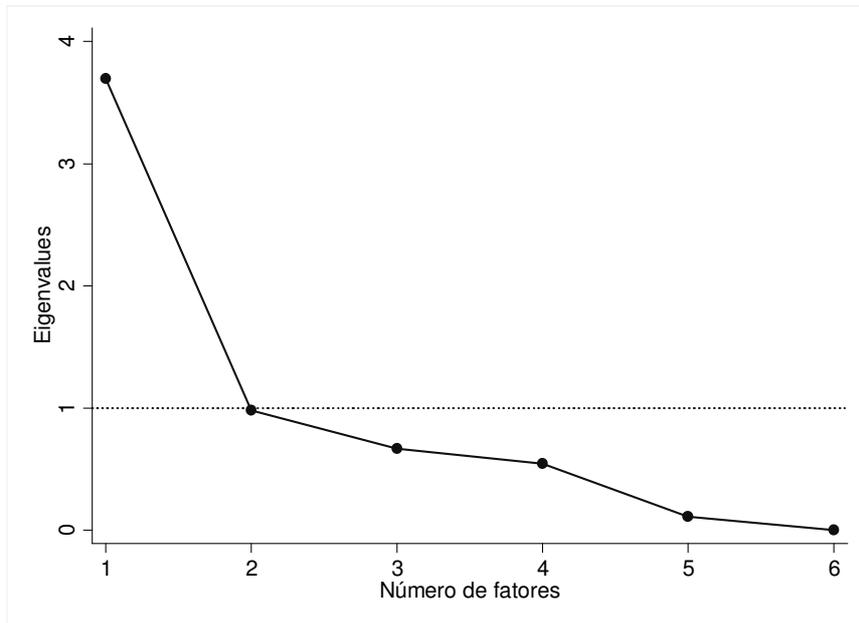
Fonte: Elaboração própria.

Outra referência comumente utilizada é a visualização do *screeplot*, que apenas reproduz a distribuição de *eigenvalues* da Tabela 0.2. Aplicando-se o critério anteriormente utilizado em relação aos *eigenvalues*, observa-se na Figura 0.1 um único fator acima de um. Não se pode observar, contudo, uma estabilização dessa curva, deixando indeterminado o número de fatores. Entretanto, do ponto de vista teórico (BORGES e COELHO, 2015), e a partir dos outros critérios anteriormente apresentados, argumenta-se haver a possibilidade de dimensionar em uma única escala o nível de politização das nomeações ministeriais.

A análise de confiabilidade, por fim, confirma essa escolha, indicando um Alpha de Cronbach de 0,749, acima do parâmetro de 0,70 considerado como limiar mínimo para apontar a existência de unidimensionalidade no fator observado (HAIR JR. *et al.*, 2014)⁵⁷.

⁵⁷ A análise de correspondência múltipla para essas variáveis também confirma a existência de uma única dimensão. Do total de inércia observada no modelo (0,130865), 93,21% correspondem à dimensão com essas seis variáveis (0,121981).

Figura 0.1 – Screeplot



Fonte: Elaboração própria.

Capítulo 3

Divisão dos ministérios por meio de análise de clusters

A análise de agrupamentos, de conglomerados ou de *clusters* é uma técnica estatística exploratória utilizada com o objetivo de dividir as observações em distintos grupos conforme a existência de comportamentos semelhantes. Desse modo, almeja-se haver alocação das observações em agrupamentos “homogêneos internamente e heterogêneos entre si” (FÁVERO e BELFIORE, 2015).

A divisão dos ministérios em diferentes áreas de atratividade política adotou as seguintes variáveis, recolhidas por Mauerberg Jr. (2016): a) orçamento total; b) convênios; c) articulação em rede; d) servidores civis; e e) patronagem⁵⁸. A pesquisa feita por ele apresenta o *ranking* dos ministérios para cada uma dessas dimensões, ano a ano. Para sua utilização neste trabalho, foi calculado o posicionamento médio de cada ministério para cada dimensão, totalizando-se 47 ministérios, dos quais três foram excluídos por não terem dados para pelo menos uma das variáveis (caso dos ministérios da Administração Federal e Reforma do Estado, do Bem-Estar Social e da Integração Regional).

Em primeiro lugar, foi realizada a padronização dessas variáveis no formato de *zscores* para se assegurar que a unidade de medida das variáveis selecionadas não iria variar⁵⁹. Em seguida, optou-se pelo esquema de aglomeração hierárquico, em que não é pré-definido o número de agrupamentos, sendo estes dependentes das variáveis observadas. Esse método é muito adequado para um conjunto relativamente pequeno de observações e permite a visualização por meio de dendograma. Foram então feitas algumas tentativas de se observar as distâncias entre as observações para se escolher o esquema de aglomeração mais adequado. Basicamente a escolha deve se dar entre os

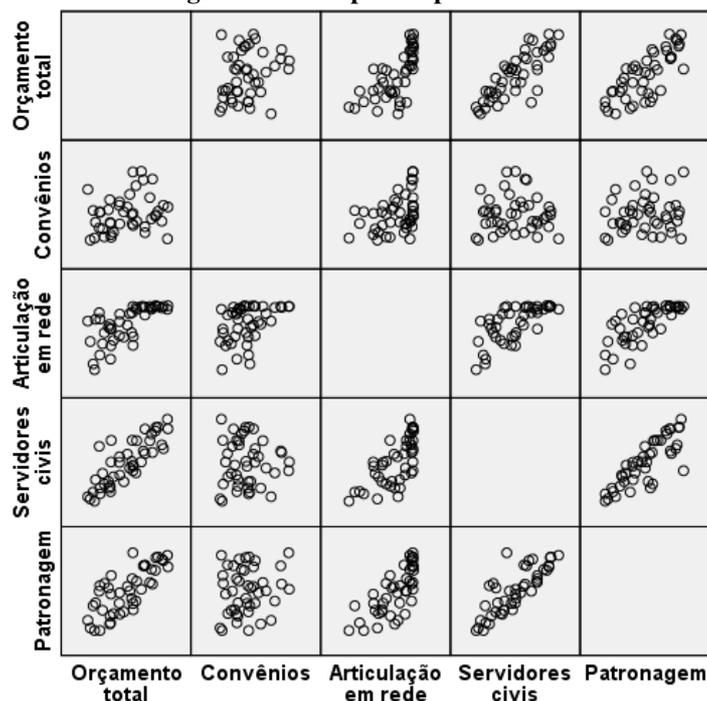
⁵⁸ Mauerberg Jr. (2016) aponta ainda as dimensões de capacidade de regulatória dos ministérios e o tempo médio dos ministros à frente da pasta. A primeira dimensão não foi incluída por se tratar de uma variável binária e o método de inserção das demais variáveis ter sido o posicionamento médio do ministério em todos os anos, em um *ranking* elaborado para o tempo de existência do órgão durante o período de estudo. Pela natureza binária, essa dimensão não poderia ser incluída com as demais. A segunda será analisada separadamente no Capítulo 4, optando-se pela sua exclusão da análise de *clusters*. Por consequência dessas exclusões, não será aplicado o peso de importância dado pelos próprios parlamentares às pastas. Por consequência, não será utilizado o valor ponderado de atratividade política proposto, optando-se pela análise de clusters com base nas cinco variáveis mencionadas.

⁵⁹ Além disso, esse tipo de padronização garante que a média seja igual a zero e o desvio-padrão igual a um (FÁVERO e BELFIORE, 2015).

métodos de encadeamento único (*single linkage*), médio (*average linkage*) e completo (*complete linkage*), conforme as distâncias entre as observações sejam grandes, médias ou pequenas.

A Figura 0.2 apresenta uma combinação dessas dimensões em gráficos bidimensionais. Observa-se que dos dez gráficos apresentados, sete destacam-se por apresentarem as variáveis muito próximas entre si, dificultando a visualização de agrupamentos *a priori*. Apenas nos gráficos entre convênios e com orçamento total, com servidores civis e com patronagem parecem haver maior dispersão, mesmo assim de algumas observações individualmente e não todas em conjunto. Com base nessa distribuição dos dados, optou-se pelo método completo, melhor aplicável a observações que não estejam dispersas⁶⁰. Para facilitar a discussão dos resultados da análise nesse cenário de observações muito próximas, a medida de distância adotada foi a euclidiana ao quadrado, que possibilita ainda que os saltos do dendograma fique mais nítidos (FÁVERO e BELFIORE, 2015).

Figura 0.2 – Matriz de gráficos de dispersão para variáveis tomadas aos pares



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados recolhidos por Mauerberg Jr. (2016).

⁶⁰ A aplicação de uma análise de correspondência múltipla confirma essa percepção. Constata-se a partir de um gráfico com as coordenadas de cada observação que estas encontram-se em sua maioria em uma mesma nuvem, em que poucas observações específicas destoando das demais – caso dos ministérios da Educação, da Saúde e da Fazenda. O mesmo cenário pode ser observado pela matriz de dissimilaridade com as distâncias euclidianas ao quadrado entre pares de observações.

Na sequência, a Tabela 0.4 permite a observação de um esquema hierárquico por aglomeração, ilustrado pelo dendograma da Figura 0.3. Parte-se do total de 44 clusters, em que cada observação corresponderia a um cluster distinto, para a divisão em apenas dois clusters. Um critério comumente utilizado é a observação dos saltos que possam haver nos coeficientes após cada novo agrupamento. Em negrito, destaca-se a existência de três diferentes possibilidades de formação de clusters, com cinco, quatro e três clusters⁶¹.

A determinação do número de clusters não é uma tarefa simples e, como para outras definições em estatística, deve levar em consideração os objetivos de pesquisa e a teoria mobilizada (FÁVERO e BELFIORE, 2015). Com base nisso, optou-se pela solução com quatro clusters, que é o segundo maior salto, semelhante à solução com cinco clusters, com a vantagem de não diferenciar em um cluster isolado os ministérios do Planejamento e da Previdência. Há motivos teóricos para inseri-los em um cluster de núcleo (RENNÓ e WOJCIK, 2015; PEREIRA *et al.*, 2013). A solução com três clusters, além de não ser visível no dendograma, resulta de um salto menor que as opções anteriores.

Tabela 0.4 – Esquema hierárquico por aglomeração

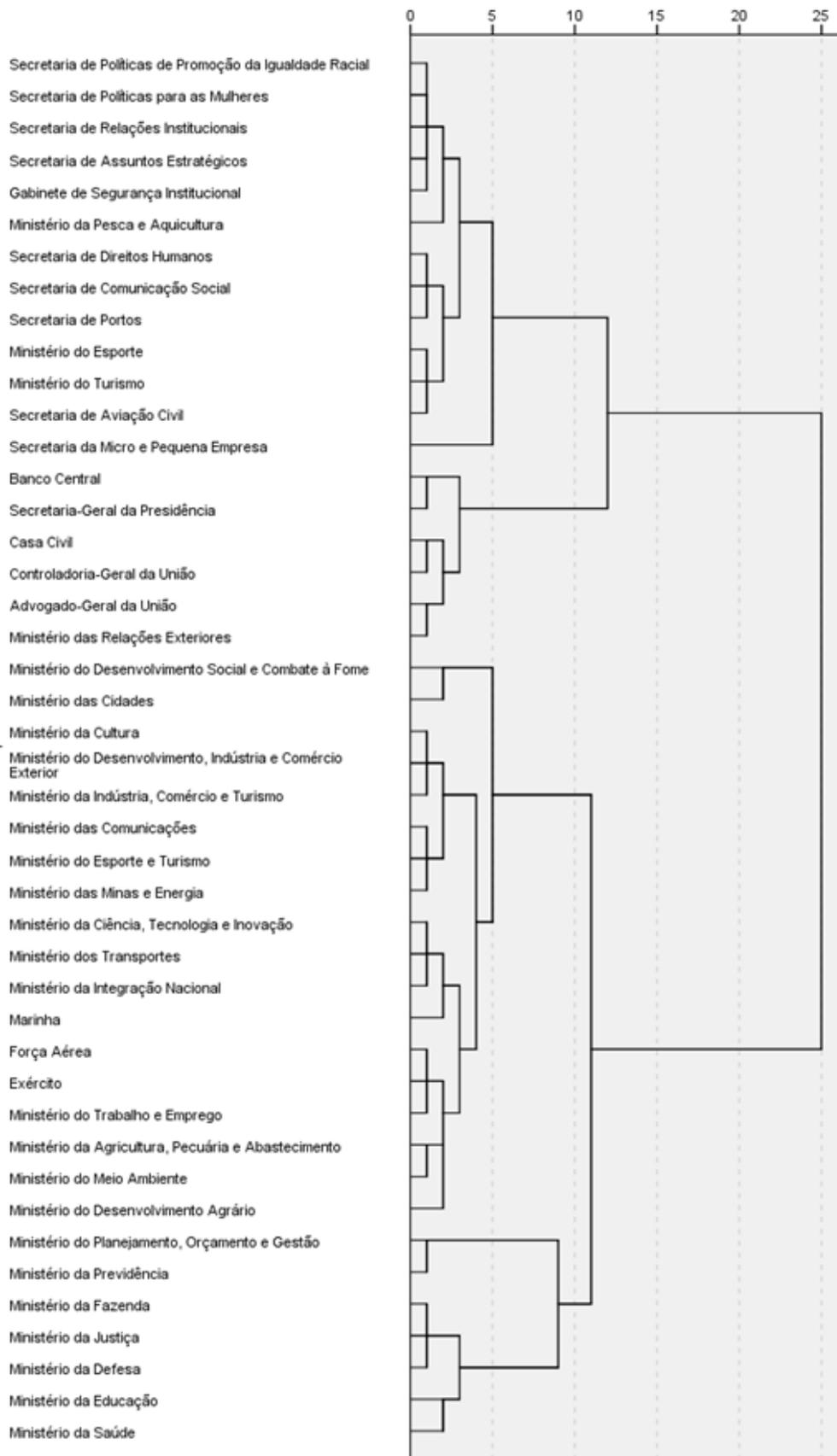
Número de clusters	Estágio	Combinação do cluster		Coeficientes	Estágio em que o cluster apareceu primeiro		Próximo estágio
		Cluster 1	Cluster 2		Cluster 1	Cluster 2	
44	1	41	46	,051	0	0	9
43	2	24	33	,100	0	0	21
42	3	39	45	,114	0	0	8
41	4	10	25	,332	0	0	16
...
9	36	1	22	5,383	32	26	37
8	37	1	10	6,238	36	31	39
7	38	16	42	8,208	33	0	42
6	39	1	23	8,463	37	24	41
5	40	6	14	14,887	35	20	41
4	41	1	6	19,340	39	40	43
3	42	3	16	21,308	34	38	43
2	43	1	3	45,910	41	42	0

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados recolhidos por Mauerberg Jr. (2016).

Nota: A tabela foi reduzida por motivo de espaço. Grifos nossos.

⁶¹ Foi deixado de fora a última linha, que resultaria em dois clusters, em razão da observação de Fávero e Belfiore (2015:30) que "saltos muito elevados podem incorporar observações com características não tão homogêneas".

Figura 0.3 – Dendograma com Método de Encadeamento Completo



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados recolhidos por Mauerberg Jr. (2016).

Testes estatísticos do modelo de regressão logística multinomial de comparação do padrão de nomeações ministeriais entre diferentes áreas de governo

A aplicação da regressão logística multinomial pressupõe o atendimento de alguns pressupostos estatísticos, que indicam a validade de sua aplicação aos dados recolhidos. As dimensões mais comumente avaliadas dos modelos de regressão logística são os testes para combinações da variável dependente, os de independência de alternativas irrelevantes (ou *independence of irrelevant alternatives – IIA*) e os para as variáveis independentes.

Quando se está usando uma estimação de máximo-verossimilhança, dois testes de hipótese distintos podem adotados e comparados: o teste da razão de verossimilhança (*LR test*) e o teste de Wald⁶². Em ambos os modelos, a hipótese nula corresponde à existência de restrições aos parâmetros do modelo testado, sendo consideradas assintoticamente equivalentes (LONG e FREESE, 2014), o que significa dizer que normalmente eles não apresentam resultados substantivamente distintos. Ocorre, entretanto, que em determinadas circunstâncias, eles podem apresentar resultados contraditórios. Berndt e Savin (1977) ao se dedicarem a identificar os conflitos entre os critérios adotados para os testes de hipótese concluem que

[u]ma implicação perturbadora dos nossos resultados é que dois pesquisadores utilizando o mesmo conjunto de dados, a mesma técnica de estimação (máximo-verossimilhança), o mesmo nível de significância, procedimentos de teste diferentes, mas assintoticamente equivalentes, possam chegar a decisões conflituosas em relação à aceitação da hipótese nula (BERNDT e SAVIN, 1977:1275, tradução nossa).

Segundo Kleinbaum e Klein (2002:135), essa incongruência ocorre quando se possui amostras pequenas a moderadas, recomendando a utilização do teste da razão de verossimilhança nessas situações. Neste trabalho, os dois testes serão reportados para fins de comparação estatística, sendo que, em regra, os resultados provenientes do teste da razão de verossimilhança para validação dos modelos serão adotados, uma vez que não se trata de uma base de dados relativamente grande – pouco mais de 300 observações (nomeações ministeriais) em cinco mandatos presidenciais. É importante

⁶² Segundo Greene (2003), há a possibilidade ainda do uso do teste do multiplicador Lagrangeano (*Lagrange multiplier test*) que não será abordado neste texto, em razão de os outros dois testes serem os mais reportados e de o software estatístico utilizado (STATA®, versão 13) disponibilizá-lo somente para modelos de série temporal.

também ter em mente que qualquer teste de hipótese para se tornar menos ambíguo deve ser teoricamente embasado, ou seja, “qualquer mensuração sem teoria é improvável de ser frutífero” (BERNDT e SAVIN, 1977:1275). A consideração de achados anteriores da literatura e de questões teóricas relevantes orientará a interpretação dos testes.

A Tabela 0.5, trata da possibilidade de combinação entre as alternativas da variável dependente. Há divergência entre os testes de Wald e da razão de verossimilhança, uma vez que o primeiro não permite rejeitar a hipótese nula de que a categoria de "Implementação de políticas públicas" e de "Funções de articulação política e de Estado" sejam distintas. Já o teste da razão de verossimilhança aponta para rejeição da hipótese nula de similaridade para todas as categorias. Como essa divisão foi auxiliada por uma análise de clusters prévia e em razão de a estatística de Wald poder apresentar inconsistência com amostras pequenas e moderadas (KLEINBAUM e KLEIN, 2002), será adotado o resultado apresentado pela segunda, atestando não haver pertinência em elaborar uma nova divisão dos ministérios entre áreas de atratividade política.

Tabela 0.5 – Testes de Wald e da razão de verossimilhança para combinação de alternativas

	Teste de Wald			Teste da razão de verossimilhança		
	chi2	df	P>chi2	chi2	df	P>chi2
Núcleo & Implementação de pol. púb.	35,941	11	0,000	46,761	11	0,000
Núcleo & Funções de articulação e de Estado	23,87	11	0,013	51,833	11	0,000
Núcleo & Secretarias da Presidência e min. menores	26,264	11	0,006	46,31	11	0,000
Implementação de pol. púb. & Funções de articulação e de Estado	10,785	11	0,461	64,786	11	0,000
Implementação de pol. púb. & Secretarias da Presidência e min. menores	23,904	11	0,013	27,455	11	0,004
Funções de articulação e de Estado & Secretarias da Presidência e min. menores	17,749	11	0,088	54,755	11	0,000

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados recolhidos por Mauerberg Jr. (2016).

Em seguida, a Tabela 0.6 trata dos testes para a independência de alternativas irrelevantes. O pressuposto a ser testado é o de que a exclusão de uma das categorias da variável dependente não deveria interferir com a distribuição de probabilidades das alternativas restantes. Dois testes foram desenhados a esse respeito, ambos se valendo de uma comparação entre o modelo completo e o modelo restrito. O teste de Hausman utiliza-se da retirada de cada uma das alternativas a cada rodada, sendo disponibilizado

também com uma correção de estimativa aparentemente não relacionada (*seemingly unrelated estimation – suest*). O teste de Small-Hsiao utiliza-se de uma divisão aleatória da amostra em subamostras de igual tamanho que antecede a formação dos modelos.

Observam-se resultados um pouco distintos a depender do teste que se considere. O teste de Hausman e o de Small-Hsiao apontam para o atendimento desse pressuposto, não rejeitando a hipótese nula de independência – não obstante o teste de Hausman possa ser inconclusivo, em razão de um dos valores do qui-quadrado ser negativo. O teste de Hausman ajustado, contudo, para uma das simulações, rejeita a hipótese nula de independência.

Long e Freese (2014) argumentam que o teste de Hausman pode ter comportamento insatisfatório para amostras inferiores pequenas e moderadas, ao passo que o de Small-Hsiao adequa-se melhor a amostras menores⁶³. Seguindo-se a discussão anterior para os testes de Wald e da razão de verossimilhança, ambos serão reportados. Em razão da quantidade moderada de observações, o teste de Small-Hsiao será adotado como definidor da adequabilidade do modelo. Desse modo, pode-se validar a independência de alternativas irrelevantes para o modelo aplicado.

Tabela 0.6 – Testes de independência de alternativas irrelevantes

	Teste de Hausman			Teste de Hausman com ajustes			Teste de Small-Hsiao				
	chi2	df	P>chi2	chi2	df	P>chi2	lnL (completo)	lnL (omitido)	chi2	df	P>chi2
Núcleo	0,109	7	1	194,949	24	0,000	-101,816	-316,555	-429,477	36	1
Implementação de pol. púb.	1,956	12	0,999	24,102	24	0,456	-89,483	-156,429	-133,894	36	1
Funções de articulação e de Estado	-2,654	23	.	12,768	24	0,970	-166,327	-156,429	19,796	36	0,987
Secretarias da Presidência e min. menores	1,217	7	0,991	25,712	24	0,368	-113,101	-156,429	-86,656	36	1

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados recolhidos por Mauerberg Jr. (2016).

Em seguida, avalia-se a significância de cada variável independente do modelo. Pela Tabela 0.7, não há distinções relevantes entre os testes de Wald e da razão de verossimilhança. Considerando-se o modelo completo, uma única diferença relevante pode ser destacada: a variável “clientela ministerial” rejeita a hipótese nula de que seja

⁶³ De fato, Long e Freese (2014) chegam a afirmar explicitamente que os testes de IIA não são úteis. Entretanto, em razão de serem ainda solicitados para publicação e de outros autores remeterem a eles diretamente, esses testes serão reportados aqui.

igual a zero ao nível de significância estatística de 5% usando a razão de verossimilhança e de 10% para Wald. No restante, todas as variáveis rejeitam a hipótese nula ao nível de 5%, com exceção das variáveis “família de políticos”, “diferença ideológica” e “idade”, que não conseguem excluir a hipótese de que sejam iguais a zero, devendo ter seus resultados desconsiderados.

Tabela 0.7 – Testes Wald e da razão de verossimilhança para as variáveis independentes

	Teste de Wald			Teste da razão de verossimilhança		
	chi2	df	P>chi2	chi2	df	P>chi2
Índice de Politização Ministerial	8,966	3	0,030	9,456	3	0,024
Tipo de filiação partidária						
Base aliada	9,547	3	0,023	24,384	3	0,000
Sem filiação partidária	11,056	3	0,011	11,611	3	0,009
Família de políticos	4,108	3	0,250	4,067	3	0,254
Amigo do presidente	9,888	3	0,020	10,808	3	0,013
Clientela ministerial	7,522	3	0,057	8,235	3	0,041
Diferença ideológica	1,279	3	0,734	1,291	3	0,731
Mulher	12,181	3	0,007	16,095	3	0,001
Negro	8,16	3	0,043	16,183	3	0,001
Idade	0,317	3	0,957	0,317	3	0,957
São Paulo	13,241	3	0,004	14,621	3	0,002

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados recolhidos por Mauerberg Jr. (2016).

Testes para regressão logística ordinal

Por fim, será realizado o teste que mensura o paralelismo entre as categorias da variável dependente, um pressuposto necessário para se aplicar a regressão logística ordinal. Para todos os testes mobilizados, a Tabela 0.8 evidencia a rejeição da hipótese nula de *odds* proporcional é rejeita ao nível de 1%, com exceção do teste de Wald que a rejeita ao nível de 10%. A Tabela 0.9 usa o teste de Brant para indicar quais variáveis individualmente não obedecem ao pressuposto de paralelismo. É o caso das variáveis “Base aliada“, “Amigo do presidente“, “Clientela ministerial“, “Mulher” “Negro” e “São Paulo”. Como observado na composição da variável dependente por meio da análise de *cluster*, é esperado não haver hierarquia ou ordem entre as categorias.

Tabela 0.8 – Testes do pressuposto de regressão paralela

	chi2	df	P>Chi2
Wolfe Gould	80.83	22	0.000
Brant	90.46	22	0.000
Score	195.8	22	0.000
Razão de verossimilhança	213.7	22	0.000
Wald	32.43	22	0.070

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 0.9 – Teste de Brant para o pressuposto de regressão paralela

	chi2	df	P>chi2
Índice de Politização Ministerial	1.20	0.548	2
Tipo de filiação partidária			
Base aliada	30.64	0.000	2
Sem filiação partidária	4.33	0.115	2
Família de políticos	2.62	0.270	2
Amigo do presidente	6.95	0.031	2
Clientela ministerial	4.73	0.094	2
Diferença ideológica	0.63	0.732	2
Mulher	4.98	0.083	2
Negro	4.55	0.103	2
Idade	0.08	0.961	2
São Paulo	10.19	0.006	2

Fonte: Elaboração própria.

Capítulo 4

O Capítulo 4 mobilizou uma análise de sobrevivência para modelagem do tempo de duração mensurado em dias. Seu objetivo foi compreender as razões para saída antecipada de ministros antes do término dos mandatos presidenciais. Para tanto, foram realizados o teste do pressuposto da proporcionalidade de riscos e a análise de resíduos Cox-Snell.

Estatísticas da análise de sobrevivência para saída antecipada do gabinete, independentemente do motivo.

O primeiro pressuposto a ser testado é o da proporcionalidade de riscos. Esse teste é necessário para se avaliar o risco de o evento modelado ocorrer ao longo do tempo. Ou seja, supõe-se que a passagem do tempo não aumente, nem diminua de forma sistemática o risco de ocorrer o evento. O atendimento a esse pressuposto é uma condição necessária para utilização do modelo de Cox ou semiparamétrico de riscos proporcionais, o mais comumente utilizado na literatura por suas propriedades simplificadoras com bom poder preditivo. Esse modelo elimina a necessidade de determinação de uma distribuição estatística para o tempo de sobrevivência, pressupondo somente que as covariáveis ajam multiplicativamente sobre o risco (CARVALHO *et. al.*, 2011).

A Tabela 0.10 apresenta os resultados do teste da proporcionalidade de riscos. A hipótese nula H_0 é a de que há proporcionalidade de riscos e a H_1 é de que não há essa proporcionalidade. Observa-se que o teste global do modelo é estatisticamente significativo ao nível de 1%, o que apresenta evidências robustas de rejeição da proporcionalidade de riscos⁶⁴. As variáveis “Índice de Politização Ministerial”, “Protesto”, “Idade”, “Gabinete inicial” e “Desemprego” contribuem individualmente para a rejeição global. Como essas variáveis são relevantes para a análise, com hipóteses específicas para a modelagem, optou-se pela utilização de modelos paramétricos cujas covariáveis não necessitassem atender a esse pressuposto estatístico.

⁶⁴ Foi traçado também o gráfico do tempo total em teste proposto por Aarset (1987) para a variável dependente de tempo em dias até a saída do gabinete antes do término do mandato presidencial, que aponta para ausência de proporcionalidade de riscos. Pode-se observar uma leve curva côncava que indica que a função de taxa de falha é crescente, embora não seja tão acentuada e possa indicar também uma taxa de falha constante.

Tabela 0.10 – Teste do pressuposto da proporcionalidade de riscos

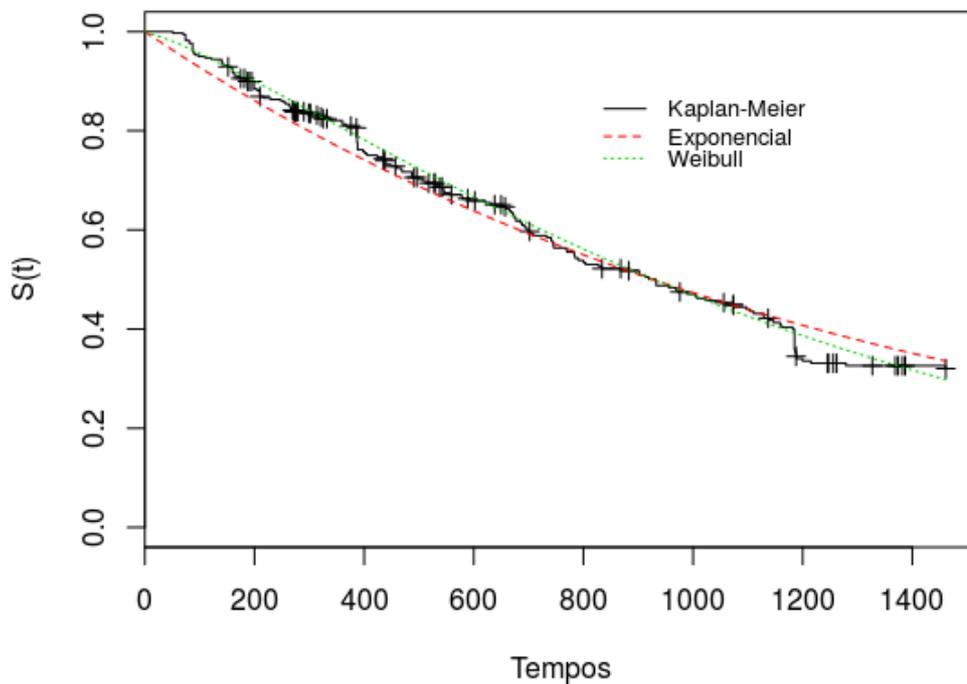
	rho	chi2	df	Prob>chi2
Índice de Politização Ministerial	0.25310	10.74	1	0.0010
Tipo de filiação partidária				
Partido do Presidente	-0.03382	0.17	1	0.6846
Base aliada	-0.01888	0.06	1	0.8069
Diferença ideológica	-0.03774	0.24	1	0.6220
Escândalo	-0.09901	1.92	1	0.1654
Escândalo*Diferença ideológica	0.04615	0.36	1	0.5487
Área de governo				
Implementação de pol. púb.	-0.00147	0.00	1	0.9840
Funções de articulação pol. e de Estado	0.08624	1.15	1	0.2846
Presidência e min. menores	-0.05136	0.43	1	0.5133
Protesto	0.19523	6.55	1	0.0105
Família de políticos	-0.00926	0.01	1	0.9055
Amigo do presidente	0.01470	0.04	1	0.8459
Clientela ministerial	-0.11356	2.15	1	0.1423
Mulher	0.00955	0.02	1	0.8920
Negro	0.01352	0.03	1	0.8545
Idade	-0.14972	4.03	1	0.0448
São Paulo	-0.08371	1.13	1	0.2867
Gabinete inicial	-0.23306	10.97	1	0.0009
Popularidade	-0.11829	1.87	1	0.1720
Desemprego	-0.13557	3.49	1	0.0617
Inflação	-0.01030	0.01	1	0.9109
Teste global		43.89	21	0.0024

Fonte: Elaboração própria.

Para escolha de qual o melhor modelo paramétrico uma curva de sobrevivência para a variável dependente pelo método de Kaplan-Meier foi contraposta às estimativas usando a distribuição Weibull e Exponencial. A Figura 0.4 exibe as três curvas de sobrevivência. Pela técnica gráfica, portanto, tanto o modelo Weibull quanto o modelo Exponencial pode ser considerado.

Procedeu-se então à técnica de teste de hipótese para escolha entre as duas distribuições possíveis. Foram consideradas as seguintes hipóteses para realizar o teste da razão de verossimilhança: H0 como a distribuição Exponencial sendo adequada para modelar a variável resposta e H1 para a distribuição Weibull. A estatística do teste da razão de verossimilhança foi de 10,1535, com $p = 0,0014$. Assim, a distribuição Weibull é a mais adequada ao nível de significância estatística de 1%.

Figura 0.4 – Curva de sobrevivência estimada pelo método de Kaplan-Meier comparada à distribuição Weibull e Exponencial



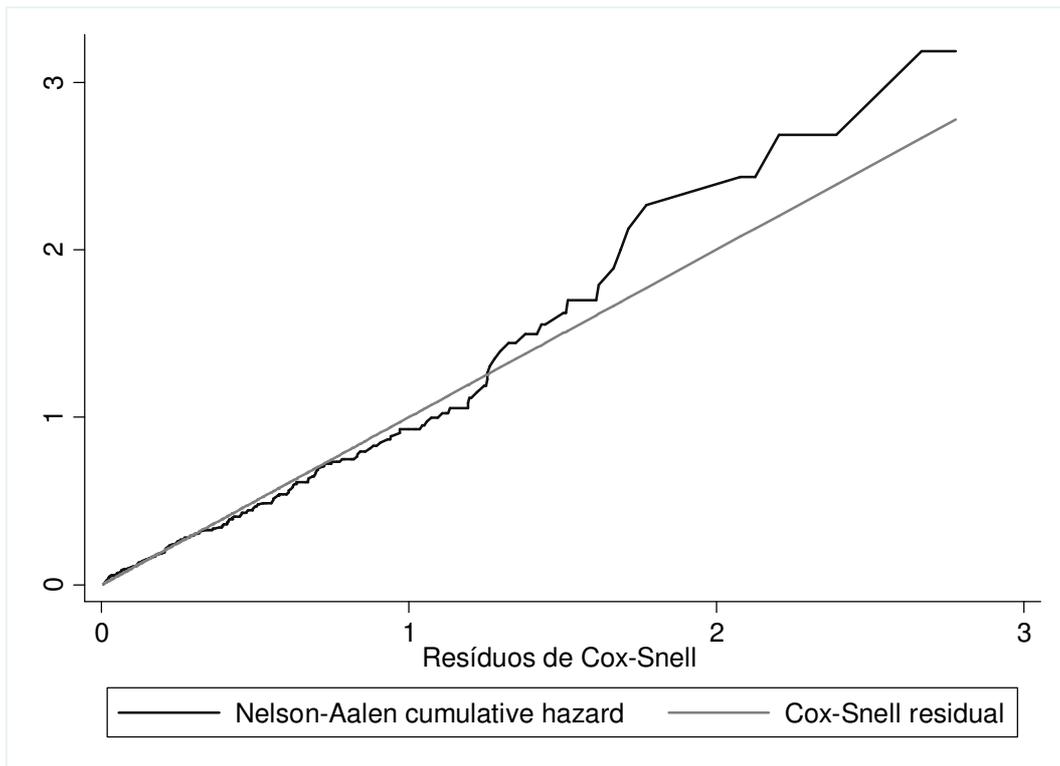
Fonte: Elaboração própria.

Após a estimação do sexto modelo paramétrico usando a distribuição de Weibull, foram extraídos os resíduos de Cox-Snell para verificação da qualidade do ajuste. A Figura 0.5 apresenta o comportamento para uma nova função de falha acumulada de Nelson-Aalen a partir dos resíduos gerados. Na diagonal (45°), estão os resíduos de Cox-Snell. Quanto mais próximo dessa curva, melhor o ajuste do modelo.

Pode-se observar que a função da taxa de falha acumulada segue a diagonal de forma muito satisfatória, apesar de as diferenças aumentarem para valores maiores de tempo de monitoramento. Esse comportamento é comum para modelos que incluem um significativo número de dados censurados⁶⁵ (FÁVERO, 2015). A ocorrência de uma reta paralela indica a presença de uma possível variável omitida ou que a forma funcional de algumas covariáveis não é adequada a essa distribuição, o que pode indicar incerteza nos dados (BOX-STEFFENSMEIER e JONES, 2004). Em todo caso, essas distorções ao final da curva não apresentam maiores problemas para a aceitação do modelo proposto.

⁶⁵ Para lidar com esse conjunto de observações censuradas ao final da curva, foi realizado um estudo considerando um modelo de regressão com fração de cura, mas para esses dados o parâmetro de cura não foi significativo.

Figura 0.5 – Resíduos de Cox-Snell para avaliação da qualidade do ajuste, conforme modelo 6



Fonte: Elaboração própria.

Com o intuito de verificar se variáveis latentes poderiam estar causando interferências nos modelos estimados, foram testados modelos de fragilidade. Esse procedimento é similar ao de efeitos aleatórios para regressão multinível (GONZÁLEZ-BUSTAMANTE e OLIVARES, 2016). Os resultados encontrados, no entanto, não corroboram a hipótese de fragilidade. O teste da razão de verossimilhança após a aplicação da fragilidade, não rejeita a hipótese nula de que a a variância das fragilidades seja zero ($\chi^2(01) = 0.00$; $\text{Prob} \geq \chi^2 = 1.000$). Assim, optou-se pela análise de sobrevivência como anteriormente estimada.

Livro de Códigos

ministro (variável nominal) – Nome completo do ministro.

orgao (variável nominal)– Nome do ministério a partir de nomenclatura original.

cluster_2014 (variável categórica) – Divisão dos ministérios conforme atratividade política desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, excluindo-se a classificação dos ministérios do segundo mandato de Dilma Rousseff. A codificação segue a ordem de preferências de “0”, mais atrativo, a “3”, menos atrativo, a partir de variáveis objetivas recolhidas por Mauerberg Júnior (2016) e de hierarquização da análise de cluster.

0 – Núcleo

1 – Implementação de políticas públicas

2 – Articulação política e funções de Estado

3 – Secretarias da Presidência da República e ministérios menos relevantes

idade_posse (variável contínua) – Subtração entre a data de nascimento e a data de posse do Ministro.

posse (variável nominal) – Data da posse do cargo de ministro de Estado.

exoneracao (variável nominal) – Data da exoneração do cargo de ministro de Estado.

gab_inicial (variável binária) – Ministro foi nomeado junto com o Presidente da República, em sua primeira formação ministerial no mandato.

0 – Não nomeado no gabinete inicial (nomeado em substituição a um ministro anterior ou em órgão recém-criado).

1 – Nomeado no gabinete inicial

tdias (variável contínua) – Subtração entre a data de posse e exoneração em dias.

pr (variável categórica) – Presidente da República que inicialmente nomeou o ministro.

1 – Collor

2 – Itamar

3 – FHC I

4 – FHC II

5 – Lula I

6 – Lula II

7 – Dilma I

8 – Dilma II

pt (variável binária) – Foi ministro durante um dos mandatos dos presidentes do Partidos dos Trabalhadores?

sp (variável binária) – Teve atuação profissional durante a maior parte do tempo em São Paulo?

0 – Não

1 – Sim

sexo (variável categórica) – Sexo do Ministro.

0 – Masculino

1 – Feminino

uf_atuacao (variável categórica) – Unidade da Federação em que o Ministro construiu a maior parte de sua trajetória política.

cor (variável categórica) – Cor ou raça do Ministro.

0 – Branca

1 – Amarela

2 – Indígena

3 – Parda

4 – Preta

negro (variável binária) – É preto ou pardo? Categorias da variável “cor”.

0 – Não

1 – Sim

vindo_do_congresso (variável binária) – Ministro licenciou-se ou está licenciado do cargo de deputado federal ou senador para ocupar ministério. Esse licenciamento ocorreu imediatamente antes de ocupar, pela primeira vez, o cargo de ministro.

0 – Não

1 – Sim

ocupou_cargo_eletivo (variável binária) – Ocupou cargo eletivo (nos Poderes Executivo ou Legislativo, federal ou subnacional) antes de ser nomeado ministro.

0 – Não

1 – Sim

filiacao_partidaria (variável binária) – Estava filiado a partido político quando foi nomeado Ministro.

0 – Não

1 – Sim

Para conferência: <http://veja.abril.com.br/eleicoes/eleicoes-2010-infograficos-ministros.shtml>

partido_posse (variável categórica) – Partido político em que o Ministro estava filiado quando foi nomeado.

0 – Sem filiação partidária

cargo_part (variável binária) – Ocupou cargo na estrutura partidária (presidência nacional; presidência estadual ou municipal; secretaria-geral; tesouraria etc., inclusive na sua fundação).

0 – Não

1 – Sim

tipo_part (variável categórica) – Classificação do ministro conforme filiação partidária.

0 – Sem filiação partidária

1 – Partido do Presidente

2 – Partido da base aliada

sindicato_trab (variável binária) – Participou/ocupou cargos no âmbito de sindicatos trabalhistas ou associações de classe.

0 – Não

1 – Sim

patronal (variável binária) – Participou/ocupou cargos no âmbito de sindicatos ou associações patronais.

0 – Não

1 – Sim

mov_soc (variável binária) – Participou/ocupou posições de liderança no âmbito de movimentos sociais, estudantis etc.

0 – Não

1 – Sim

outra_associacao (variável binária) – Participou/ocupou posições de liderança no âmbito de associações da sociedade civil organizada.

0 – Não

1 – Sim

qual_outra_associacao (variável nominal) – No caso de participado/ocupado posições de liderança no âmbito de associações da sociedade civil organizada, indicar qual tipo (ambiental; defesa dos direitos humanos etc.). Pode inserir mais de uma associação.

0 – Sem outra associação

vinc_associativo (variável binária) – Decorrente de alguma vinculação anterior com sindicatos trabalhista ou patronal, com movimento social, ou associação da sociedade civil organizada. Não é necessário que o ministro tenha sido nomeado em razão do vínculo associativo. Basta ter vínculo com uma das associações anteriores.

0 – Não

1 – Sim

clientela_ministerio (variável binária) – Se o vínculo associativo identificado pela variável anterior tem relação direta com a área de políticas públicas do ministério. Casos em que isso ocorreria correspondem a um ativista ambiental no Ministério do Meio Ambiente; ou a um sindicalista no Ministério do Trabalho.

0 – Não

1 – Sim

familia_politico (variável binária) – Família, incluídos pais, avós, tios e outros parentes próximos que exerceram cargo eletivo nos Poderes Executivo ou Legislativo.

0 – Não

1 – Sim

amigo_presidente (variável binária) – O Ministro possuía vínculos pessoais com o Presidente da República, sendo conhecido como amigo no momento de nomeação para o cargo. Apenas compartilhar do mesmo grupo profissional ou região do país não é suficiente para estabelecer esse tipo de relação. Quando houver permanência no gabinete, pesquisar na internet vinculação com o presidente.

0 – Não

1 – Sim

educ (variável categórica) – Nível de escolaridade do Ministro quando tomou posse. No caso de militares, em razão dos procedimentos internos para obtenção da titulação de general ou equivalente, todos foram considerados com pelo menos mestrado. Para médicos, a residência médica foi considerada como pós-graduação *lato sensu*.

0 – Ensino fundamental ou médio

1 – Graduação

2 – Pós-graduação *lato sensu*

3 – Mestre

4 – Doutor

tipo_curso (variável nominal) – Se houver curso superior, indicar qual. Referência para facilitar a conferência da variável seguinte, formação na área do ministério.

0 – Sem curso superior

direito (variável binária) – Formado em direito.

0 – Não

1 – Sim

engenharia (variável binária) – Formado em engenharia, em qualquer de suas especializações.

0 – Não

1 – Sim

economia (variável binária) – Formado em economia.

0 – Não

1 – Sim

administra (variável binária) – Formado em administração ou em contabilidade.

0 – Não

1 – Sim

medicina (variável binária) – Formado em medicina ou em saúde pública.

0 – Não

1 – Sim

polsocial (variável binária) – Formado em ciências sociais, políticas, filosofia ou relações internacionais, inclusive formação para diplomata.

0 – Não

1 – Sim

form_militar (variável binária) – Formado em ciências militares (cursos de preparação de oficiais e similares).

0 – Não

1 – Sim

outro_curso (variável binária) – Formado em outros cursos.

0 – Não

1 – Sim

num_formacao (variável contínua) – Número de formações concluídas, das enumeradas anteriormente.

formacao_academ_area_ministerio (variável binária) – Formação acadêmica tem afinidade ou relação com o Ministério. Considerar o Direito/Ciência Política para os ministérios políticos.

0 – Não

1 – Sim

academico (variável binária) – Exerceu a função de professor universitário, pesquisador ou acadêmico?

0 – Não

1 – Sim

profissional_liberal (variável binária) – Tem formação universitária e liberdade para exercer sua profissão, como empregado ou por conta própria (advogado; médico; jornalista; dentista; arquiteto etc.)?

0 – Não

1 – Sim

burocrata (variável binária) – Exerceu a profissão de servidor público na administração pública em qualquer nível governamental ou Poder?

0 – Não

1 – Sim

militar (variável binária) – Exerceu a profissão de militar?

0 – Não

1 – Sim

executivo (variável binária) – Exerceu funções de alta direção ou foi proprietário de empresas ou empresário no agrobusiness?

0 – Não

1 – Sim

empregado_rural_urbano (variável binária) – Exerceu trabalho assalariado na agricultura familiar ou pequena propriedade, serviços ou indústria? Exceto profissional liberal.

0 – Não

1 – Sim

outra_profissao (variável binária) – Exerceu alguma outra profissão não indicada anteriormente (exceto político)?

0 – Não

1 – Sim

qual_outra_profissao (variável nominal) – Em caso de ter exercido outra profissão não indicada anteriormente, descrevê-la.

0 – Sem outra profissão

num_prof (variável categórica) – Número de profissões exercidas antes de tomar posse como ministro de Estado, inclusive ter tido cargo eletivo.

expertise_area_ministerio (variável binária) – Experiência ou aprendizado profissional na área do Ministério. Artistas e esportistas nos ministérios de Cultura e Educação, por exemplo. Ter assumido Ministério na mesma área, em período anterior, também conta como expertise, assim como ter participado de comissões parlamentares relacionadas diretamente à área de atuação do Ministério.

0 – Não

1 – Sim

minist_anterior (variável binária) – Exerceu cargo de Ministro anteriormente? Inclui nomeação ministerial na mesma pasta em mandato imediatamente anterior.

0 – Não

1 – Sim

govpref (variável binária) – Exerceu o cargo de governador ou de prefeito antes de ser ministro?

0 – Não

1 – Sim

exper_ger_apf_area (variável binária) – Exerceu cargo gerencial de dirigente na administração pública federal atrelado à área de atuação do Ministério? Inclui a experiência como ministro na mesma pasta ou área semelhante, inclusive nomeação ministerial na mesma pasta em mandato imediatamente anterior.

0 – Não

1 – Sim

exper_ger_area_gob_sub2 (variável binária) – Exerceu cargo gerencial de dirigente, eletivo ou não, na administração pública subnacional atrelado à área de atuação do Ministério? Prefeitos e governadores não são incluídos necessariamente como experientes na área.

0 – Não

1 – Sim

area_exp2 (variável binária) – Possui experiência gerencial na área do ministério no governo federal ou subnacional? Caso de responder “Sim” em “exper_ger_apf_area” ou “exper_ger_area_gov_sub2”.

0 – Não

1 – Sim

indmin (variável contínua) – Índice de Politização Ministerial, consistindo no somatório de seis variáveis de perfil dos ministros de Estado: i) filiação partidária – estar filiado a

partido político quando foi nomeado ministro; (Sim – 1 ponto); ii) cargo eletivo – ter exercido qualquer mandato eletivo (no Executivo ou Legislativo, em qualquer nível governamental) anteriormente à indicação ao cargo de ministro; (Sim – 1 ponto); iii) cargo na administração partidária – ter ocupado algum cargo na estrutura administrativa do partido político (presidência nacional; presidência estadual ou municipal; secretaria-geral; tesouraria etc., inclusive na sua fundação); (Sim – 1 ponto); iv) formação acadêmica – possuir formação acadêmica em nível de mestrado ou doutorado; (Não – 1 ponto); v) servidor público ou militar – ter tido atuação profissional anteriormente como servidor público de carreira ou militar; (Não – 1 ponto); vi) experiência gerencial na área – ter exercido cargos gerenciais diretamente relacionados ao cargo de ministro ocupado, em âmbito nacional ou subnacional; (Não – 1 ponto). Há sete pontos na escala, que varia entre 0 a 6.

protestos_midia (variável binária) – O Ministro foi alvo de protestos em relação a políticas públicas (passeatas ou manifestações dignas de registro pela mídia) relacionados à sua nomeação ou à sua atuação à frente do ministério. Pode resultar ou não em sua demissão. Para conferência de protestos na biografia, realizar pesquisa na internet. Atualizar a “ficha” do ministro com novos links, se necessário.

0 – Não

1 – Sim

escandalo_midia (variável binária) – O Ministro foi alvo de algum tipo de escândalo na mídia (envolvimento com denúncias ou investigações de corrupção; escândalos sexuais; ou envolvimento pessoal em polêmicas) durante o tempo em que permaneceu no cargo. Pode resultar ou não em sua demissão.

0 – Não

1 – Sim

Para conferência: <http://veja.abril.com.br/infograficos/rede-escandalos/rede-escandalos.shtml>

motivo_saida (variável categórica) – Motivo da saída do gabinete presidencial.

1 – Fim do mandato presidencial

- 2 – Fim do primeiro mandato de dois mandatos presidenciais
- 3 – Permaneceu no mesmo posto entre diferentes presidentes
- 4 – Troca para outro ministério durante o mandato presidencial
- 5 – Troca para outro ministério entre diferentes administrações presidenciais
- 6 – Transferência para outras missões (por exemplo, embaixador; direção de organismos internacionais; cortes judiciais etc.)
- 7 – Conflitos ou fracasso envolvendo políticas públicas (pode ou não ter relação com protestos; pode haver conflito com o presidente ou com outros ministros, por exemplo)
- 8 – Escândalo pessoal ou de corrupção durante o tempo em que esteve à frente do ministério (havendo demissão explícita ou pedido de demissão, ambas após escândalos)
- 9 – Foi demitido pelo presidente (outros motivos para demissão como disputas entre ministros; polêmicas; desavenças com o Presidente da República etc.)
- 10 – Perdeu o posto por alteração no gabinete (inclusive extinção de pasta)
- 11 – Saiu em razão de eleições municipais, estaduais ou federais
- 12 – Renúncia (por motivos pessoais; para retornar ao cargo de origem ou ao setor privado; como consequência da ausência de apoio político etc.)
- 13 – Outros motivos/não identificado

qual_outros_motivos (variável nominal) – Em caso de apontar o item “13”, explicitar quais outros motivos da saída do gabinete.

motivo_saida_agregado(variável categórica) – Motivação da saída agregado

- 0 – Outros motivos/não identificado
- 1 – Sobreviventes (1, 2 e 3)
- 2 – Migradores (4, 5 e 6)
- 3 – Final trágico (7, 8 e 9)

4 – Saída por escolha ou conveniência (10, 11 e 12)

event (variável binária) – Houve o término de uma nomeação ministerial antes de o mandato presidencial acabar?

0 – Não

1 – Sim

ideo_dif1 (variável contínua) – Diferença entre a ideologia do presidente e do partido político do ministro, em valores absolutos. Considera-se que os ministros sem filiação partidária possuem a diferença ideológica igual a zero em relação ao presidente.

nmpc (variável contínua) – é calculado pelo total de partidos participantes nas coalizões dividido pelo número total de coalizões por mandato presidencial, sem ponderação do tempo médio de duração de cada coalizão, conforme proposição inicial feita por Pereira, Bertholini e Raile (2015).

medheterogcoal (variável contínua) – Mediana do máximo de diferença ideológica entre os partidos políticos, no espectro esquerda-direita, em cada coalizão por mandato presidencial, sem ponderação do tempo médio de duração de cada coalizão.

popularidade-3m (variável contínua) – Corresponde ao percentual de respondentes que avaliaram o desempenho do governo como “ótimo” e “bom”. Os dados foram obtidos das pesquisas realizadas pelo CNI-IBOPE e Datafolha, com a utilização de interpolação simples, mensuradas três meses antes da exoneração do ministro.

desemprego_pnad_sem_ajust-3m – Taxa de desemprego medida pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)), sem ajuste sazonal, mensuradas três meses antes da exoneração do ministro.

inflacao_ipca-3m – É o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mensuradas três meses antes da exoneração do ministro.