

POLÍTICA E BUROCRACIA NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso*

Maria Rita Loureiro
Fernando Luiz Abrucio

Introdução

O presente trabalho procura entender a lógica de nomeação para os altos cargos governamentais em nossa recente experiência democrática. Examinando os vínculos entre política e burocracia no sistema presidencialista brasileiro, enfoca-se especificamente o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso e, dentro dele, o caso do Ministério da Fazenda, considerado predominantemente técnico e “imune” às interferências políticas.

Este estudo justifica-se por três razões. Em primeiro lugar, a relação entre política e burocracia é fundamental na definição do processo de governo, sobretudo no presidencialismo. De um lado, porque o Executivo constitui sua maioria parlamentar em grande medida através da distribuição de cargos. De outro, porque, quanto maior for a politização da burocracia, maior será o problema do controle da delegação, tanto para o presidente como para os parlamentares que participaram da indicação dos postos governamentais. Logo, entender como funciona o equilíbrio das relações entre política e burocracia torna-se fundamental.

A segunda razão deriva exatamente da argumentação desenvolvida pelos poucos trabalhos

que estudaram a relação entre política e burocracia no Brasil.¹ A grande maioria dos estudos, ao invés de entender como ocorre o equilíbrio dos ditames da burocracia com os da política, geralmente busca estabelecer uma divisão entre o comportamento técnico do corpo burocrático — o padrão meritocrático — e a forma meramente clientelista de atuação dos parlamentares. Disto resultam, muitas vezes, análises que abraçam como ideal a total despolitização da burocracia, como se esta apenas produzisse decisões “técnicas” visando à defesa do “interesse público”, não necessitando de controle político.

Como contraponto a esta visão, deve-se considerar que as decisões “técnicas” não são neutras. Constituem, na verdade, escolhas entre possíveis

* Este artigo é uma versão revisada e reduzida de texto apresentado ao GT Economia e Política, no XXII Encontro Anual da Anpocs, 27-31 de outubro de 1998. O apoio técnico e financeiro do Núcleo de Publicações e Pesquisa (NPP) da Fundação Getúlio Vargas foi fundamental para a realização do trabalho. Agradecemos ainda a Carlos Alberto Rosa, pela colaboração no levantamento de dados e na construção de tabelas e quadros, e a Argelina Figueiredo, Cláudio Couto, George Avelino Filho e Kurt Mettenheim pelos comentários preciosos.

rumos a tomar, com determinados impactos sobre a sociedade. Os ocupantes de cargos públicos de alto escalão são aqueles que, legitimados pelo processo democrático, devem optar por uma das saídas técnicas existentes. Além do mais, o excessivo insulamento da burocracia ante o sistema político tende a favorecer determinados grupos de interesse. Os “anéis burocráticos” criados no regime militar demonstraram que uma burocracia protegida da influência dos partidos politiza-se por outras vias, sem que haja o devido controle público democrático (Cardoso, 1975).²

A constituição de uma burocracia de mérito e com certo grau de autonomia é, sim, essencial no Estado moderno, mas suas ações devem ser monitoradas pelo sistema representativo, cabendo aos políticos fazer a ponte entre as decisões burocráticas e os interesses por eles representados. Não se trata, portanto, de privilegiar um ou outro grupo e/ou lógica de atuação. Como já mostrara Weber, há uma “inseparável complementaridade” entre políticos e burocratas no mundo moderno, embora suas relações sejam marcadas por permanentes tensões (Weber, 1993; Cohn, 1993, p. 16; Beetham, 1993, pp. 51-63).

As mudanças operadas no mundo moderno, ademais, tornam mais difícil a manutenção de uma perspectiva dicotômica no que tange à relação entre burocracia e política, sobretudo no alto escalão governamental. Isto porque, com o aumento da cobrança democrática por parte da população e com a necessidade de uma atuação cada vez mais eficiente por parte do Estado, o limite entre o que é a tarefa do burocrata e o que cabe ao político vem-se tornando cada vez mais tênue e, em alguns casos, há um total “embaralhamento” destas duas funções. Ao ocupar cargos públicos, os políticos precisam responder tecnicamente aos problemas, e caso não o façam, suas carreiras podem correr risco. Os burocratas, por sua vez, sobretudo quando ocupam funções do alto escalão, precisam atuar politicamente no sentido de escolher prioridades e levar em conta interesses e valores, sejam eles referentes à lógica interna do sistema político, sejam vinculados a determinadas orientações técnicas com maior aceitação na sociedade. A própria separação entre político e buro-

cracia definida por Weber, portanto, torna-se mais complexa.

Uma das análises mais instigantes sobre a relação entre os políticos e os burocratas realizada nos últimos anos reforça a posição teórica adotada aqui. Trata-se do estudo comparativo feito por Aberbach, Putnan e Rockman (1981), analisando sete países — Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia. Os autores mostram que é errôneo adotar a visão de que o político governa e o burocrata apenas administra. Na verdade, o que vem ocorrendo é a burocratização da política e a politização da burocracia, fazendo com que os dois grupos adotem uma estratégia híbrida de atuação — políticos baseando sua atuação cada vez mais no discurso técnico e burocratas reforçando o aspecto político em seu cálculo de atuação, seja mediando interesses de clientelas específicas, seja norteando-se pelos sinais emitidos por políticos. Desta forma, ambos precisarão cada vez mais adotar a posição de *policy-makers*, com responsabilidade política e sem ignorar o caráter técnico dos assuntos de Estado.

E aqui entra a terceira razão que justifica nosso trabalho. A escolha do Ministério da Fazenda (MF) brasileiro na experiência democrática recente deve-se à sua importância central nas relações entre política e burocracia. O MF não é apenas uma estrutura insulada, voltada a discussões e decisões meramente técnicas; ele é fundamental para a consecução de dois objetivos estratégicos aos governos latino-americanos: para a adoção de determinada linha de política econômica que garanta apoio interno e externo ao presidente, sendo portanto seu êxito essencial para se obter apoio parlamentar, e, ademais, como estrutura utilizada pela Presidência para controlar a delegação de poderes e responsabilidades na distribuição de cargos públicos aos aliados. Na verdade, *defende-se aqui a tese de que o Ministério da Fazenda tornou-se o principal núcleo de poder do gabinete presidencial brasileiro, especialmente no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, constituindo-se, a um só tempo, como elemento técnico e político.* Seus integrantes, portanto, tornaram-se um dos mais importantes *policy-makers* do Executivo federal.

Assim sendo, o objetivo do artigo é analisar quais variáveis explicam a importância e o poder adquiridos pelo Ministério da Fazenda no gabinete presidencial no período democrático recente, mais especificamente no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Para tanto, iremos estudá-lo no seu plano externo e interno. No que tange à dimensão externa, as referências básicas são o papel crescente da área econômica nos governos contemporâneos e a crise fiscal do Estado latino-americano, o funcionamento do sistema político brasileiro e a montagem dos gabinetes presidenciais ao longo da redemocratização. No âmbito interno, por sua vez, analisaremos as estruturas de poder formais e informais do MF, as características profissionais do alto escalão deste Ministério, além de sua articulação com o restante do gabinete, sobretudo com a Presidência. Os fatores externos serão tratados a seguir. Depois, concentraremos a discussão nos fatores internos, resumindo as principais conclusões de extensa pesquisa empírica (Loureiro e Abrucio, 1998a e 1998c).

O papel da área econômica nos governos contemporâneos

Na formação do Estado liberal moderno, o Ministério da Fazenda ou das Finanças constituiu-se, junto com as Forças Armadas e a Justiça, no núcleo central das burocracias governamentais. Depois de toda a expansão das áreas sociais ao longo da construção dos vários modelos de *welfare state*, hoje novamente o Ministério da Fazenda — ou correlato — ganha destaque. Isto porque ele se transformou em agência dominante na estrutura governamental em razão do imperativo fiscal que guia os governos em praticamente todo o mundo. É uma era, segundo Flynn e Strehl (1996), em que a lógica orçamentária da otimização do *input* prevalece sobre a lógica do *output*, da produção das políticas em si.

Na América Latina, este imperativo fiscal ganhou contornos ainda maiores, com a crise da dívida se somando a um forte ciclo inflacionário. Na década de 80 e no início da de 90, os países latino-americanos viveram sob o *signo da urgência*

econômica, o que evidentemente conferiu maior importância ao posto de ministro da Fazenda e a toda a “equipe econômica” que gira em sua volta. Além disso, nos países presidencialistas latino-americanos, nos quais a crise fiscal e as reformas econômicas estão no centro de suas agendas políticas, a centralidade política dos ministérios da Fazenda é evidente quando se observam, por exemplo, os vínculos particularmente estreitos estabelecidos entre os presidentes das Repúblicas e seus ministros da Fazenda e, sobretudo, a posição de líderes presidenciais destes ministros, como foram os casos de Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, Domingos Cavallo, na Argentina, e Alejandro Foxley, no Chile.

Além disso, em um estudo centrado nas relações entre burocracia e política, como o nosso, a escolha do Ministério da Fazenda é particularmente interessante na medida em que se supõe que, por sua própria natureza institucional, os componentes técnicos das suas decisões (ou seja, a lógica do controle de gastos e da distribuição rígida de recursos dentro das alocações orçamentárias) normalmente sobressaem-se em relação aos componentes estritamente vinculados ao jogo político (isto é, a lógica das disputas eleitorais, dos interesses federativos, das demandas sociais etc.). Entretanto, se a luta entre a racionalidade técnica dos burocratas e a racionalidade política manifesta-se aqui como luta entre Ministério da Fazenda, defensor do ajuste fiscal, e outros ministérios “gastadores”, que pressionam para aumentar os gastos públicos e atender as demandas de suas clientelas, por outro lado não se pode esquecer que a política como luta entre interesses e/ou valores divergentes está também presente no interior do próprio Ministério, intimamente imbricada com as escolhas técnicas que o presidente realiza e, sobretudo, de acordo com os resultados das políticas macroeconômicas e seus impactos para a legitimação do governo.

Nesse sentido, as relações de poder no alto escalão (entre políticos e burocratas e destes entre si) configuram-se no Ministério da Fazenda de forma bastante específica. Tal especificidade decorre da própria natureza de seus burocratas (e/ou especialistas recrutados fora da burocracia

que tomam decisões) como atores políticos híbridos. Ou seja, são técnicos especializados que agem politicamente, levando em conta interesses, orientações teóricas, políticas e mesmo ideológicas. Portanto, para os fins deste estudo, são considerados políticos os membros da alta burocracia que atuam nas diferentes secretarias do Ministério da Fazenda, não só implementando suas políticas, mas igualmente participando do processo decisório, e para aí aportando recursos políticos como a articulação de idéias e interesses e o saber técnico necessários para a formulação dessas políticas.

Mas antes de estudar especificamente estes *policy-makers* do Ministério da Fazenda, é fundamental entender os dois outros fatores externos: o funcionamento do presidencialismo brasileiro e a montagem dos gabinetes ao longo da redemocratização.

Presidencialismo e burocracia no Brasil: a formação dos gabinetes ministeriais da redemocratização

A estrutura da alta burocracia de qualquer país depende, em grande medida, da relação entre o sistema político e a administração pública. Neste sentido, o sistema de governo, o sistema partidário, a organização político-territorial e a permeabilidade política da alta burocracia são variáveis fundamentais.

No Brasil, a variável político-institucional mais relevante é o presidencialismo. Segundo Shugart e Carey (1992), o sistema presidencialista tem as seguintes características: eleição popular do chefe do Executivo; mandatos fixos para os poderes Executivo e Legislativo, e não dependentes de confiança mútua; chefe do Executivo nomeia e dirige a composição do governo, além de ter poderes legislativos outorgados pela Constituição.

A partir desta caracterização, constata-se três efeitos mais gerais do presidencialismo na formação da alta burocracia. O primeiro é que o presidente torna-se, de fato, o construtor de seu gabinete, e não o partido majoritário ou a coalizão vencedora, como ocorre no parlamentarismo. Au-

menta assim a capacidade presidencial de montar e remontar estruturas administrativas vinculadas ao seu projeto político, bem como o seu poder de nomeação independentemente dos arranjos burocráticos mais perenes. O *spoil system* constitui-se, desse modo, em uma das características fundamentais da maioria dos presidencialismos.

Em segundo lugar, o presidente, sobretudo na América Latina, possui poderes legislativos que tornam o Executivo bastante forte perante o Congresso Nacional (Mainwaring e Shugart, 1997; Figueiredo e Limongi, 1997). Se este poder do Executivo for acrescido do enfraquecimento institucional do Legislativo — por exemplo, no processo orçamentário —, a carreira da classe política vai ser direcionada mais para os postos no Executivo. Este é o caso típico do Brasil, onde a meta principal do parlamentar não é a reeleição, mas ocupar cargos no Executivo, de todos os níveis de governo, que potencializem sua carreira política (Abrucio e Samuels, 1997).

Se as duas características acima contribuem mais para o fortalecimento do presidente, há uma outra que o enfraquece. Trata-se da necessidade de o Executivo obter apoio parlamentar em um sistema em que não há vinculação imediata entre os dois Poderes — ao contrário, o presidencialismo é por princípio baseado no governo dividido.

O caso brasileiro possui as três características acima apontadas e, historicamente, a montagem do gabinete presidencial passa pelo convívio de características majoritárias e consociativas (Couto, 1997). Dentre as características consociativas, destacam-se, primeiro, o grande número de partidos relevantes no Congresso, a indisciplina partidária e as constantes mudanças de legenda, obrigando o presidente a montar um gabinete bastante heterogêneo e difícil de controlar — mesmo no primeiro governo de Fernando Henrique, considerado forte em comparação ao restante da história republicana brasileira, o presidente precisou dividir o seu Ministério com *cinco partidos*, com fidelidade nem sempre garantida.

A estrutura federativa, por sua vez, tem um caráter centrífugo, dando bastante autonomia política aos estados e tornando-os colégio eleitoral da eleição nacional, exatamente num contexto de

fragilidade dos partidos na organização da carreira da classe política. Disto resulta, entre outras coisas, que a lealdade dos parlamentares vincula-se, muitas vezes, mais aos seus estados do que aos partidos ou a uma lógica nacional (Mainwaring, 1999; Abrucio, 1998). Deste modo, o presidente, para obter maioria, terá de responder não somente às lideranças políticas instaladas em estruturas centralizadas, mas também às bases locais.

A estas características consociativas soma-se outra de cunho majoritário: o forte poder da Presidência da República em nosso sistema político. Sua explicação está, inicialmente, na dinâmica personalista presente na figura do presidente, tanto no momento eleitoral como no governativo. Este caráter não diz respeito apenas à cultura política; ele já está instalado nas instituições e no *modus operandi* do sistema político e do Executivo, e a criação das medidas provisórias,³ na Constituição de 1988, veio reforçar este aspecto. De modo que o presidente será quase sempre a liderança a iniciar o jogo político. Além do mais, para ganhar autonomia ante os compromissos políticos assumidos num sistema consociativo, o presidente cria estruturas paralelas de poder e fortalece determinados nichos de insulamento burocrático. É como se o presidente, por um lado, distribuisse poder para obter apoio político e, por outro, tivesse também que reconcentrar outra parcela de poder para conseguir de fato reduzir ao máximo a dispersão causada pela barganha de cargos e, assim, “controlar” os aliados e realizar as suas políticas prioritárias. A forma mais utilizada para obter apoio parlamentar, nesse caso, é o loteamento dos principais postos governamentais, com seu efeito paradoxal: garante a maioria ao presidente mas pode reduzir sua capacidade de controlar a delegação de funções na montagem de seu gabinete. Este é o dilema da governabilidade do presidencialismo brasileiro. Como veremos, não é um dilema que leva inexoravelmente à ingovernabilidade, como argumenta parte da literatura, mas cuja resolução depende de uma engenharia política complexa, envolvendo vários elementos.

Uma última característica mais geral do presidencialismo brasileiro refere-se à estrutura de car-

reiras, tema pouco tratado pela Ciência Política brasileira. Na verdade, nossa administração pública foi montada a partir de cargos e não de carreiras. Deste modo, em geral o topo do organograma estatal não é preenchido necessariamente por funcionários de carreira do Estado, mas sim por meio de nomeações.⁴ Há, aparentemente, uma maior fragilidade burocrática diante das injunções políticas. Tal afirmação esconde um aspecto importante: parte significativa do alto escalão é ocupada por determinados grupos que estão sempre em cargos comissionados, sobretudo porque a forte rotatividade ministerial leva os políticos a escolherem burocratas com experiência e conhecimento da máquina. Os “bons esplanadeiros”,⁵ como os definiram vários entrevistados, são fundamentais para o funcionamento do presidencialismo brasileiro e para a sobrevivência da classe política que o sustenta.

A argumentação acima poderia ser refutada pela constatação de que, na grande maioria das vezes, estes burocratas circulam de um ministério para outro, resultando em baixa estabilidade organizacional e, por conseguinte, em descontinuidade de políticas. Mas o fato mais relevante aqui é que os burocratas com maiores qualidades técnicas e capacidade de mobilização política permanecem, a despeito das mudanças de governo. Embora configurando um padrão informal, tal característica é crucial para o funcionamento estável do presidencialismo brasileiro.

Este padrão, é bem verdade, estabeleceu-se mais claramente e de forma mais continuada no Ministério da Fazenda, objeto de nosso estudo. Neste caso, as carreiras têm uma importância maior do que nos outros ministérios, mas há um conjunto de técnicos que tem permanecido no MF sem pertencer às carreiras internas. O poder de mobilização política, o conhecimento da “máquina” e a adoção de um receituário cada vez mais hegemônico de soluções para os problemas econômicos são as características comuns a este corpo de funcionários que tem tido “cadeira cativa” no alto escalão do Ministério da Fazenda. A estes se somam os que vêm “de fora”, provindos da universidade e/ou do setor privado, cujos nomes não se alteraram tanto como nos outros ministérios. Tais

nomes, entretanto, revezam-se em função de mudanças nas orientações da política econômica e da confiança do presidente e do ministro da Fazenda.

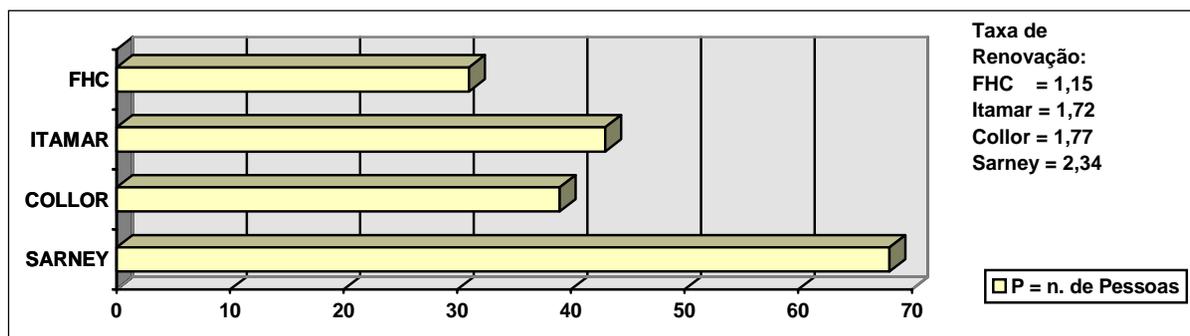
Em resumo, nem na área fazendária, uma das mais insuladas, há uma completa vinculação entre carreira e cargos do alto escalão como nos países parlamentaristas; no entanto, há um número significativo de técnicos, do governo federal ou não, que têm permanecido nestes postos, não ocorrendo aqui um modelo completamente aberto, como o gabinete presidencial brasileiro é caracterizado pela literatura. Embora as carreiras sejam mais importantes neste ministério do que nos demais, a permanência do técnico vai depender, repetindo o argumento acima, da mobilização política, de ele ser um “esplanadeiro” e de atuar conforme um receituário técnico que se tornou hegemônico. Estas três características mostram cabalmente como até na Fazenda os técnicos — de fora ou de dentro do governo — precisam atuar politicamente, isto é, têm de se tornar técnicos-políticos.

Além destas características mais gerais do sistema político, temos de entender o provimento dos cargos de alto escalão do Ministério da Fazenda no contexto da formação dos gabinetes presidenciais da redemocratização do país. O fim do período autoritário levou a um aumento da competição política pelos cargos de alto escalão. Após vários anos em que o provimento da alta função pública do governo federal esteve fechado à boa

parte da classe política e também a uma parcela significativa dos principais núcleos técnicos não-governamentais, a Nova República significou a oportunidade de acesso a estes postos para os vários grupos políticos. A partir de amplo estudo sobre a escolha de todos os ministros e ocupantes de secretarias vinculadas à Presidência da República, desde o governo Sarney até o final de 1997,⁶ constatamos, em primeiro lugar, uma grande instabilidade ministerial ao longo da redemocratização brasileira, como mostra a Figura 1. Note-se que o governo Sarney teve a maior taxa de renovação ministerial, ao passo que o governo Fernando Henrique Cardoso obteve a menor taxa,⁷ por razões que explicaremos depois.

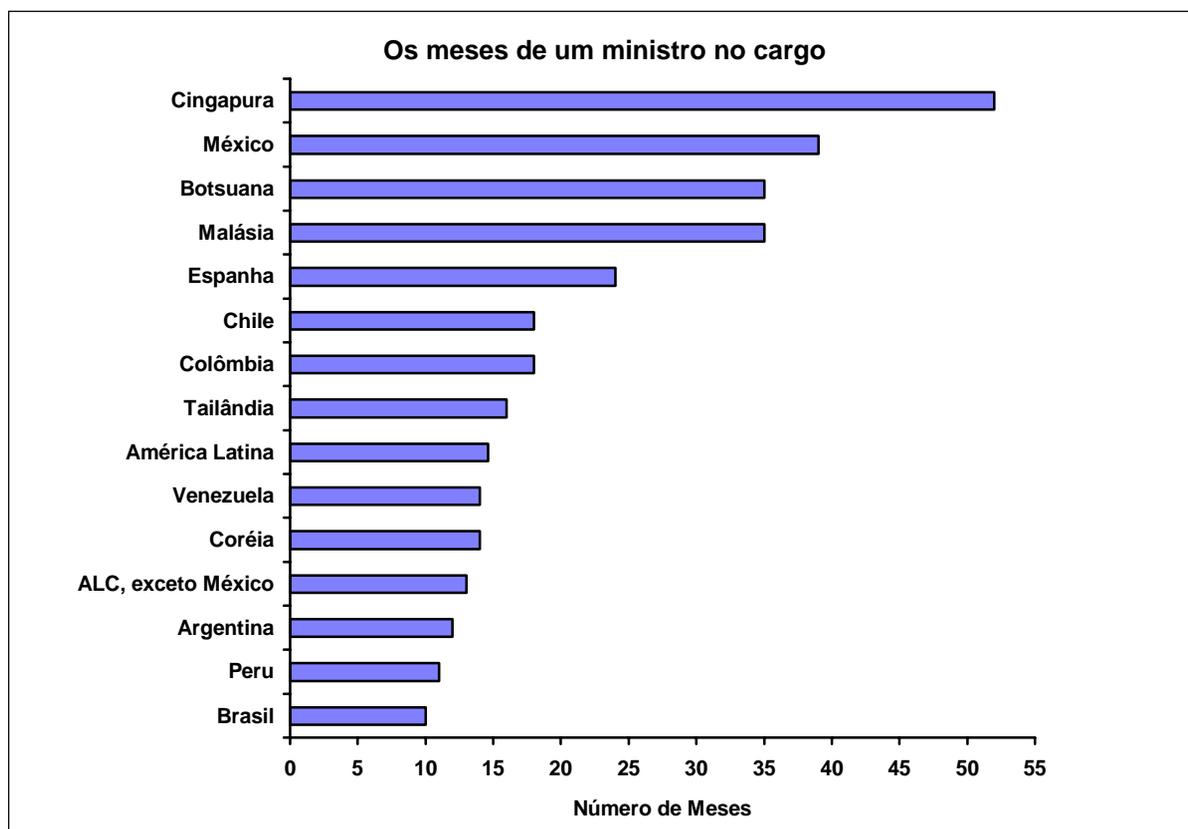
Tais dados tornam-se mais expressivos se observarmos que as taxas de rotatividade ministerial no Brasil são muito maiores do que as do restante da América Latina e de outros países em desenvolvimento. Segundo Naím (1996), os ministros na América Latina, no período 1988-93, permaneceram no cargo por apenas 14,6 meses em média. Se forem excluídos países como México, Chile e Colômbia, que apresentam ocupações ministeriais mais longas, a média do continente cai para 11,5 meses. No conjunto desses países, algumas áreas como os ministérios do Trabalho, da Saúde e da Educação têm rotatividade maior do que a das pastas econômicas. A Figura 2 expressa melhor esta situação.

Figura 1
Número de Pessoas que Ocuparam Cargos de Ministros e nos Demais Órgãos da Presidência da República



Obs.: No caso de Fernando Henrique Cardoso, o cálculo da taxa de renovação vai até dezembro de 1997, antes das reformas ministeriais do primeiro semestre de 1998.

Figura 2
Número Médio de Meses em que Permanecem no Cargo os Ministros
dos Países em Desenvolvimento (1988-1993)



Fonte: *Chiefs of state and cabinet members of foreign governments*. Periódico do governo norte-americano (1988-1993), *apud* Naím (1996, p. 251).

No caso do governo Sarney, a explicação para a instabilidade ministerial está, primeiro, na heterogeneidade da aliança que dera base à Nova República, e portanto o número de “pretendentes legítimos” era alto. Além disso, o presidente José Sarney precisou recorrentemente afirmar o seu poder perante os integrantes da Aliança Democrática, elevando o conflito pela disputa dos cargos.

Mas a competição política por cargos públicos continuou alta nos outros governos. A explicação baseada na fragilidade do governo Sarney não dá conta deste fenômeno. A instabilidade ministerial, como visto na Figura 1, continuou nos governos Collor e Itamar. No primeiro, a explicação conjuntural está no erro de sua estratégia inicial de querer governar e montar seu gabinete a despeito

do Congresso Nacional. Collor, assim, esqueceu-se de que no presidencialismo, sobretudo quando somado a um alto grau de consociativismo, como é o caso brasileiro, não se pode governar sem lotear a estrutura ministerial, em maior ou menor medida. Mais do que isso, como mostrou Octávio Amorim Neto (1994, p. 25), os presidentes brasileiros com maior estabilidade governativa foram aqueles que dividiram o governo com o maior partido no Congresso, e na primeira parte de seu mandato, exatamente a mais longa (um ano e meio, num período de dois anos e meio), Fernando Collor praticamente alijou o PMDB da partilha do poder.

A instabilidade ministerial do governo Itamar explica-se conjuntamente por dois fatores. O

primeiro e mais importante é o da relação entre o tipo de coalizão montado inicialmente e as características peculiares da liderança do presidente Itamar. O caráter inicial de coalizão pró-*impeachment* obrigou o presidente a, num primeiro momento, dividir a composição do governo com uma ampla coalizão, maior até do que a da Nova República. Ao longo do governo, o resultado desta ampla coalizão foi sendo remodelado pelas escolhas de Itamar, que queria imprimir uma feição própria ao gabinete. Aliás, o governo Itamar foi aquele em que as escolhas pessoais mais pesaram no provimento ministerial, como veremos depois, e em que os motivos meramente idiossincráticos mais atuaram na demissão ou nomeação de um ministro. Só no Ministério da Fazenda, Itamar Franco teve mais ministros do que Sarney (seis contra quatro), sendo que seu governo durou a metade do cumprido pelo primeiro presidente da redemocratização. Além deste fator, como Itamar teve o final de seu governo marcado pela composição em torno de uma campanha presidencial, ele teve de adaptar e readaptar seu Ministério de acordo com as injunções vinculadas à candidatura de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República.

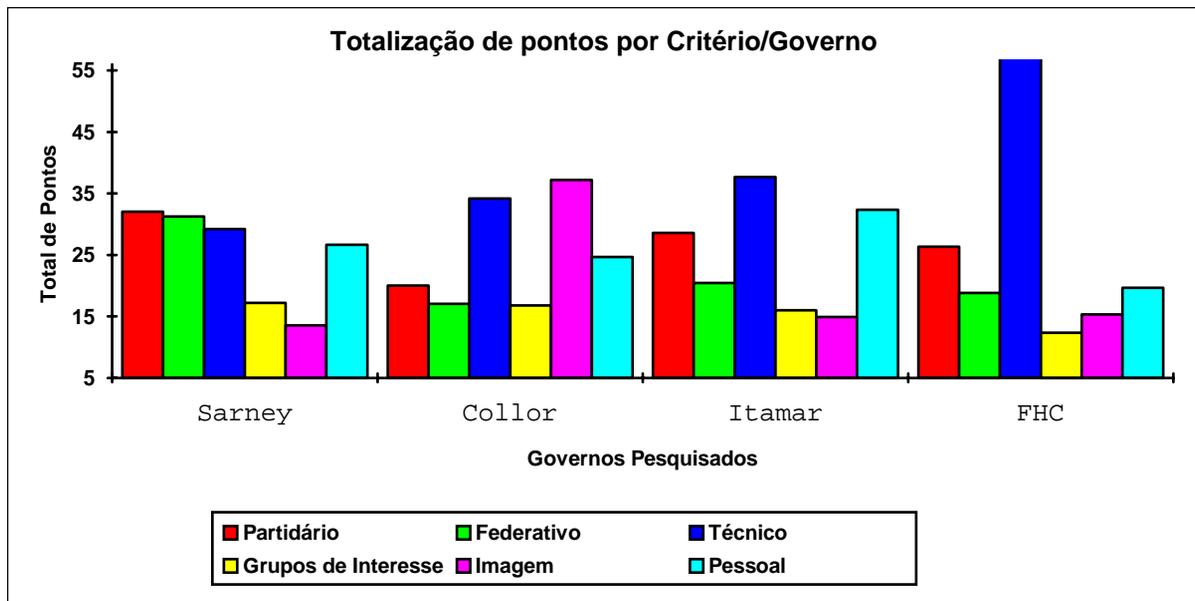
Estes fatores conjunturais ajudam a explicar mas não respondem por completo o problema da instabilidade ministerial na redemocratização. De modo que quatro outros fatores estruturais devem ser agregados. O primeiro, de cunho mais estrutural, vincula-se à crise do Estado desenvolvimentista, iniciada na década de 80, e à dificuldade de se constituir uma nova aliança hegemônica no país (Sallum Jr., 1996). O fato é que pelo menos os três primeiros governos do período pós-autoritário (Sarney, Collor e Itamar) sofreram muito com esta situação, pois tinham menos recursos para distribuir à sua base — o que a tornava mais instável — e menor capacidade de organizar a ação coletiva para resolver a “urgência econômica” que o país vivia. Assim, o apoio político-parlamentar foi estreitamente vinculado aos sucessos momentâneos, sobretudo os alcançados com os planos de estabilização.

O segundo fator refere-se à necessidade de repartir o gabinete com um grande número de partidos. Ao contrário do que grande parte da literatura afirma, os partidos são instrumentos im-

portantes na montagem dos gabinetes presidenciais. Dados de nossa pesquisa, analisados mais adiante (Figura 3), e os coletados por Rachel Meneguello (1998) e Octávio Amorim Neto (1994) demonstram claramente isto. No entanto, há um contingente de partidos relevantes muito alto no Brasil se comparamos a outros países de gabinete dividido — já chegamos a ter oito no período Itamar, alcançando um padrão bem acima do presidencialismo latino-americano e só perdendo para o presidencialismo polônes no período de Lech Walessa (Linz e Stepan, 1996). Desse modo, o processo de divisão do governo é mais fragmentador no caso brasileiro, dificultando o controle da delegação e, assim, criando maiores incertezas aos governantes. Diante desta situação, os presidentes muitas vezes têm sido impelidos a fazer sucessivas alterações no organograma estatal ou nos postos ministeriais para tentar recuperar poder ou aumentar a capacidade de monitoramento dos cargos distribuídos.

A disputa acirrada por cargos ministeriais, ademais, é impulsionada pelo mote principal da carreira típica da classe política brasileira: a preferência por obter cargos no Executivo a fortalecer institucionalmente o Legislativo. Este é um terceiro fator que favorece a instabilidade ministerial. É interessante comparar aqui, ainda que brevemente, o caso brasileiro com o provimento de cargos ministeriais no presidencialismo norte-americano. Regras constitucionais que impedem a participação simultânea em mais de um Poder e a predominância do bipartidarismo fazem com que, nos EUA, o posto de secretário, equivalente ao de ministro, não seja atrativo para os membros do Congresso. Ao contrário, ocupar o posto de secretário pode significar, em muitos casos, um declínio na hierarquia de poder e de prestígio. No gabinete, o político estadunidense será um subordinado ao presidente, ao passo que como congressista poderá estar numa posição mais simétrica, já que nos EUA efetivamente há uma separação e equivalência dos Poderes (Jones, 1995). Isto pode ser constatado no processo orçamentário, no qual o Congresso norte-americano tem um grande poder, ao contrário do que ocorre no Brasil, onde os parlamentares buscam postos executivos para terem, de fato, participação no manejo dos recursos públicos. Portanto, dados

Figura 3
Crítérios Predominantes de Nomeação de Ministros
e Secretários Especiais da Presidência da República nos Governos
Sarney, Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso



Fonte: Loureiro e Abrucio (1998c).

estes incentivos, são raríssimos os casos nos Estados Unidos em que congressistas deixam seus cargos para ocuparem uma secretaria.⁸

O quarto elemento causador da instabilidade ministerial é a necessidade de se conjugar diversos critérios na indicação dos ministros. Não só o critério partidário, mas também o federativo é fundamental, dada sua importância na lógica da carreira política. Igualmente, o critério pessoal ganha relevância como modo de o presidente preencher postos estratégicos do gabinete com nomes de sua inteira confiança, a fim de contrabalançar os problemas de delegação de nosso sistema. Por fim, o critério técnico é cada vez mais essencial, uma vez que os políticos têm de realizar *trade-offs* entre a conquista de cargos para a distribuição de recursos às clientelas e a busca de racionalidade e legitimação das políticas junto à opinião pública — sobretudo porque não há um preenchimento imediato dos postos do alto escalão por critérios meramente burocráticos.

Traçamos, então, um perfil das escolhas ministeriais ao longo da redemocratização segundo

seis critérios — partidário, federativo, técnico-político, imagem, grupo de interesse e pessoal.⁹ Os pressupostos básicos são que os critérios não são excludentes entre si e que as indicações envolvem uma combinação entre estes mesmos critérios, o que nos levou a conferir pesos de 1 a 6 conforme a importância de tais aspectos em cada nomeação. Para confeccionarmos um mapa do provimento dos postos ministeriais ou correlatos, utilizamo-nos de dados biográficos (participação em partidos ou entidades da sociedade civil, origem regional etc.), documentos oficiais, de imprensa, e entrevistamos um amplo leque de pessoas que ocuparam (ou ainda ocupam) cargos estratégicos, pedindo-lhes que indicassem um peso (de 1 a 6) a cada um dos nomeados.¹⁰ A Figura 3 revela os resultados.

A figura acima indica que os critérios preponderantes no governo Sarney, caracterizado por grande instabilidade ministerial, foram o partidário e o federativo. Isto se explica pelo interesse do presidente em dividir ao máximo os cargos do alto escalão com as bancadas estaduais e partidárias. O

que, aliás, não lhe garantiu alto grau de governabilidade. Collor, por sua vez, priorizou inicialmente o critério de imagem, uma vez que fora eleito *contra* os políticos (os “marajás”), e tentou, assim, estabelecer-se como um presidente acima do sistema político. Sua visão cesarista logo foi dissipada, pois não poderia governar no presidencialismo consociativo brasileiro sem o Congresso Nacional. Contudo, oito meses depois de incluir em seu governo os partidos e o jogo federativo, Collor começou a sofrer as denúncias de corrupção que atingiram os seus cinco últimos meses de governo. Neste período, ele novamente apostou no critério da imagem no provimento ministerial, agora por motivos diferentes: tratava-se de colocar pessoas reconhecidas pela sociedade por seu comportamento ético, e desta forma contrabalançar as denúncias de corrupção.

Itamar priorizou, no início de seu governo, o aspecto partidário, porque precisava do suporte da classe política para lhe assegurar a legitimidade necessária após o *impeachment*. Com o tempo, o presidente procurou autonomizar-se e os critérios pessoal e técnico ganharam importância, tornando-se os mais utilizados durante o governo, como mostra a Figura 3. Isto ocorreu por duas razões: primeiro, pelo próprio perfil do presidente, sempre inseguro quanto ao apoio político e deste modo chamando seus amigos mais próximos para auxiliá-lo. Daí surgiu a “República do pão de queijo”, o que também, por tabela, deu um peso significativo ao critério federativo, mais especificamente a Minas Gerais. Mas é a segunda razão a essencial. Entre 1993 e 1994, o perfil técnico do governo se acentuou, fenômeno causado e reforçado, sucessivamente, pela escolha de Fernando Henrique para o Ministério da Fazenda, pelo sucesso de seu plano de estabilização econômica e por sua conseqüente transformação em candidato do *establishment* e dos grandes partidos, vacinados pelo episódio Collor e contrários à candidatura Lula. Na verdade, Fernando Henrique atuou no final do mandato de Itamar como um verdadeiro primeiro-ministro, e toda a política governamental ficou atrelada ao êxito de sua gestão no Ministério da Fazenda. O aumento do componente técnico neste governo foi, em grande medida, uma conseqüência disso.

O governo Fernando Henrique, como se apreende dos dados acima, tem sido aquele com maior estabilidade ministerial e em que há um predomínio forte do critério técnico, seguido pelo partidário. Fica a pergunta: por que o perfil do gabinete do presidente Fernando Henrique Cardoso é diferente daquele dos governos anteriores? Em primeiro lugar, porque o presidente Fernando Henrique Cardoso tinha em seu primeiro mandato uma situação financeira melhor do que a dos demais presidentes do período pós-autoritário. É fato também que parte desta situação foi construída na gestão de Fernando Henrique no Ministério da Fazenda. E aqui encontramos a segunda resposta para entender a peculiaridade do atual gabinete ministerial: em grande medida, o gabinete do presidente Fernando Henrique representou uma continuidade de seu mandato de “primeiro-ministro”. Ou seja, o presidente colocou pessoas de sua confiança e que estavam na Fazenda ou participaram de sua gestão no Ministério das Relações Exteriores em vários postos importantes no governo. Isto tem resultado em uma maior estabilidade ministerial, pois tais pessoas são classificadas no mercado político de cargos como “da cota do Planalto”.

Mais importante ainda, o estrondoso sucesso político do Plano Real fez com que os aliados, dependentes do apoio do governo para otimizar suas carreiras políticas, fornecessem uma maior independência a Fernando Henrique na montagem do gabinete. Deste modo, os excelentes resultados econômicos sustentados pelo Ministério da Fazenda propiciaram à Presidência, a um só tempo, o aumento da capacidade de negociação junto ao Congresso e do controle sobre a montagem dos ministérios.

O presidente contou também, em seu primeiro mandato, com uma boa dose de *virtù* na estratégia de montagem do gabinete. Ao contrário da estratégia Collor, Fernando Henrique estruturou, sim, seu governo com base na distribuição de cargos importantes aos partidos e, em menor medida, aos governadores aliados, inclusive loteando os cargos de segundo e terceiro escalões nos estados — e aqui conta mais a variável federativa —, porém, colocando em postos estratégicos pes-

soas de estrita confiança e que possuíam grande conhecimento da máquina. Com isso, garantiu maior capacidade de monitoramento sobre os cargos distribuídos segundo a lógica da obtenção de maioria parlamentar. Entram aqui sobretudo os secretários executivos, cargo equivalente ao vice-ministro, grupo cujo perfil era composto, em sua maioria, da combinação de duas características: são pessoas que obtiveram a confiança do presidente ou de auxiliares próximos a ele durante o período de governo de Itamar Franco e que, ao mesmo tempo, eram “esplanadeiras”.¹¹

A chave para obter o controle da distribuição de cargos, por fim, foi obtida alçando um ministério em particular a um *status* não só acima dos demais, como também responsável pela fiscalização de todos os outros ministérios a partir do ângulo financeiro. Trata-se do Ministério da Fazenda. Além de este governo estar intrinsecamente ligado à lógica financeira, como quase todos na América Latina, o MF constituía, basicamente, a “casa” dos técnicos que participaram da gestão bem-sucedida do Plano Real, sob o comando do então ministro Fernando Henrique.

A grande estabilidade de Pedro Malan no cargo é a maior prova do caráter estratégico adquirido pelo Ministério da Fazenda. Enquanto, nos outros governos da Nova República, houve trocas constantes de ministro, Malan permaneceu no cargo por todo o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso e por lá se manteve no gabinete inicial do segundo mandato.

É neste contexto político-institucional que estudaremos a lógica de provimento do alto escalão do Ministério da Fazenda e o funcionamento da estrutura de poder no seu interior.

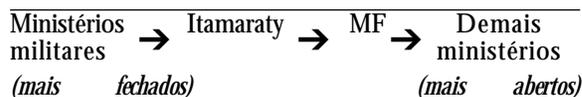
O provimento de cargos do alto escalão: o caso do Ministério da Fazenda

O preenchimento dos cargos da alta burocracia no sistema presidencialista brasileiro funciona basicamente através de nomeações políticas. Além do ministro e seus assessores mais imediatos, grande parte do alto escalão é também preenchida por meio de diferentes critérios políticos. Se em

alguns países, como o Japão e a França, mudam-se apenas algumas dezenas de pessoas a cada governo, em países presidencialistas como os Estados Unidos e o Brasil esse número se eleva substancialmente (Schneider, 1995).

Assim, existem poucas carreiras estruturadas em nosso setor público, tais como a militar (Coelho, 1976), a diplomática (Cheibub, 1990), a do magistério de ensino superior, algumas dentro do Ministério da Fazenda, como a de auditor da Receita Federal e a de analista de finanças e controle etc. Estudo anterior indicou que, em 1993, quase a metade (47,3%) dos funcionários públicos brasileiros estava agrupada em uma categoria sem especificação precisa, denominada PCC (Plano de Cargos e Carreira), e menos de 15% dos servidores encontravam-se em uma carreira estruturada (Abrucio, 1993). Não há nenhuma indicação de que esta situação se tenha alterado. Diferentemente de outros países, especialmente europeus, as carreiras públicas no Brasil limitam-se a apenas um cargo. Nesse sentido, nossa administração pública, como já mencionado antes, está mais próxima do modelo americano, em que o cargo e não a carreira estrutura o avanço profissional. Isso terá reflexos no provimento do alto escalão governamental.

Pode-se afirmar que o provimento dos cargos do alto escalão é bastante aberto à nomeação política, dadas as características do sistema presidencialista e a ausência de carreiras aí estruturadas. Distribuindo o conjunto dos ministérios em função do seu grau de abertura à nomeação política (entendida aqui como distinta da nomeação burocrática), pode-se indicar o seguinte *continuum*:



Analisaremos aqui como se manifesta a nomeação política para os altos escalões do Ministério da Fazenda (MF). Para os fins dessa análise, consideramos alto escalão os ocupantes de cargos de DAS-6, DAS-5 e DAS-4¹² distribuídos nas suas diversas secretarias. Do ponto de vista formal, todos os ministérios do governo federal estruturaram-se em secretarias. No caso do Ministério da

Fazenda, há sete secretarias e duas subsecretarias. Dentre as diversas secretarias, as mais importantes são a do Tesouro Nacional, a da Receita e a de Política Econômica. No Tesouro encontra-se o poder de liberar ou segurar as verbas orçamentárias. O peso da Receita reside em sua função arrecadadora. E a Secretaria de Política Econômica, como órgão principal de assessoria do ministro, elabora as orientações gerais para as políticas econômicas do governo.

Selecionando os aspectos mais relevantes do perfil do alto escalão governamental brasileiro,¹³ pode-se constatar que, no conjunto da União, os funcionários DAS representam pouco mais de 3%, ao passo que no MF este percentual é três vezes superior, atingindo 9,29% do total de seus funcionários. Tal dado ajuda a reforçar a idéia da importância estratégica do MF no gabinete presidencial brasileiro. Além disso, há outros importantes pontos de diferenciação do perfil dos DAS do MF em relação ao restante da administração pública federal. O provimento do alto escalão do MF é feito predominantemente com pessoas do próprio Poder Executivo, originárias de diferentes agências governamentais. Enquanto, na União, cerca de 40% dos DAS-5 e DAS-4 e mais de 48% dos DAS-6 são recrutados fora das agências governamentais, na Fazenda as nomeações de pessoas externas caem bastante, reduzindo-se para menos de 15% no nível de DAS-6. Isso significa que, se no MF o recrutamento do alto escalão se faz sobretudo entre quadros burocráticos governamentais, na União esse recrutamento ocorre principalmente conforme critérios partidários e/ou federativos.

Outra característica distintiva encontra-se no maior nível de escolaridade dos DAS da Fazenda, comparativamente ao dos demais DAS federais. Por exemplo, apenas 7% dos DAS-5 do Executivo federal têm títulos de mestrado e/ou doutorado, ao passo que essa porcentagem atinge mais de 17% entre os DAS-5 no MF. No nível de DAS-6 a disparidade acentua-se muito mais: somente 8,3% dos ocupantes desse nível têm pós-graduação, ao passo que no MF mais de 42% do total possuem tal titulação. Esses dados reforçam o perfil predominantemente técnico dos cargos de confiança do Ministério da Fazenda.

Com relação ao provimento dos cargos de alto escalão do MF, embora as carreiras internas sejam fonte importante de recrutamento, elas não constituem a única nem tampouco a mais relevante forma de acesso a estes postos. O que terá obviamente efeitos sobre a distribuição do poder no Ministério, como se verá a seguir. São três as principais fontes de recrutamento de quadros para a alta burocracia do MF: (a) funcionários de outros órgãos da burocracia governamental, tais como Banco Central, Banco do Brasil, SERPRO, IPEA etc., órgãos considerados fornecedores de mão-de-obra; (b) profissionais externos aos meios governamentais, da universidade ou vindos da iniciativa privada; (c) funcionários de carreiras internas do MF.

De acordo com os dados de 1998, a maioria dos ocupantes de cargos de DAS-6 e mais o secretário executivo provinham de outros órgãos governamentais, preenchendo dois terços dos postos. Também era significativa a participação de pessoas externas aos meios governamentais (1/3), originárias dos meios universitários e empresariais. No primeiro governo Fernando Henrique, nenhum secretário originou-se das carreiras internas do Ministério, mostrando que, mesmo em uma estrutura predominantemente técnica como a Fazenda, há um descolamento entre carreira e cargo no alto escalão. Este fato agrega mais um indicador para o nosso argumento de que os cargos do topo do organograma estatal são essencialmente políticos, isto é, providos por vínculos de afinidade e confiança política no sentido amplo.

Tomando como exemplo o caso da Secretaria do Tesouro Nacional, constata-se que o provimento de grande parte dos DAS-5 e DAS-4 dessa secretaria foi feito com quadros vindos de outros órgãos governamentais, tais como IPEA, Banco Central etc. Além disso, examinando alguns exemplos de trajetórias de carreira de membros atuais da alta burocracia do MF, destaca-se que estas podem ser diferenciadas em dois tipos principais: trajetória intragovernamental e trajetória mista, envolvendo governo e vinculações externas. A trajetória intragovernamental é desenvolvida por membros da burocracia pública, originários de diferentes órgãos da área econômica do governo, que fazem

sua vida profissional predominantemente dentro do governo; a trajetória mista é realizada por pessoas que passam transitoriamente pelo governo, vindos dos meios universitários e/ou de consultoria privada, para onde retornam depois da experiência no Executivo.

Conforme indicado em trabalho anterior (Loureiro e Abrucio, 1998b), o exame de várias trajetórias de carreira mostrou que os titulares das secretarias, tanto quanto o ministro e o secretário executivo, mesmo em um ministério técnico como o da Fazenda, foram nomeados politicamente. Em outras palavras, se as carreiras internas do MF detêm praticamente o monopólio de cargos em certas áreas, como na Secretaria da Receita Federal e na Secretaria Federal de Controle, esse monopólio não atinge os níveis mais elevados. Nesse sentido, pode-se afirmar que a carreira não é fonte “natural” de poder, isto é, ela sozinha não dá a seus membros acesso automático aos cargos de direção, senão quando associada a critérios políticos.

Cabe repetir o que foi classificado antes como nomeação política. De um lado, procuramos diferenciá-la da nomeação burocrática e, de outro, procuramos ampliá-la, ultrapassando a noção que comumente a identifica apenas a processos nos quais operam pressões de partidos, de bancadas regionais, de grupos de interesses etc. Assim, considera-se nomeação política, em um primeiro sentido, aquela que *não* se orienta por critérios previamente estabelecidos, de forma expressa ou tácita, e que restringe a escolha ao preenchimento de certas condições, tais como ser membro de determinada carreira, ter senioridade etc. É o que ocorre, por exemplo, nas corporações militares ou na diplomacia. Num segundo sentido, e mais importante ainda, classifica-se de nomeação política, especialmente em áreas técnicas como o Ministério da Fazenda, também aquelas orientadas por afinidades pessoais, por orientações teóricas ou mesmo ideológicas comuns, que ligam o presidente ou o ministro a seus auxiliares e determinam a escolha de alguns técnicos ao invés de outros. Em outras palavras, considerando que as escolhas para os cargos da alta burocracia são sempre políticas, pretende-se, com essa distinção, dar conta da

especificidade de nomeações políticas que não se fazem pelos critérios mais comumente utilizados.

Se a participação em uma determinada carreira é critério para garantir certa exclusividade no provimento de cargos, havendo inclusive disputas em determinadas secretarias, como a STN, entre profissionais de carreira e os de fora,¹⁴ a carreira, em si, não é fonte de poder, nem de acesso à alta burocracia. No caso da Procuradoria da Fazenda Nacional, por exemplo, o escolhido provinha da assessoria jurídica do Banco Central e não da carreira específica. Isto reforça a natureza política dos cargos de alto escalão, tal como temos definido este conceito até agora.

A utilização de critérios político-partidários ou federativos ocorre em maior grau nos órgãos federais instalados nos estados, inclusive no Ministério da Fazenda, o mais imune às pressões políticas. Em São Paulo, caso que estudamos, o delegado do Patrimônio da União foi indicação do senador Romeu Tuma, do PFL, um dos partidos que dá sustentação ao Executivo federal. E o delegado de Assuntos Administrativos do MF foi indicação do PMDB paulista, em particular do deputado federal Michel Temer. É bem verdade que estas indicações políticas foram contrabalançadas pela nomeação do superintendente da Receita Federal em São Paulo, Flávio Del Comuni, diretamente escolhido e respaldado pelo ministro Pedro Malan. Com esta decisão, a delegação de funções do Ministério para sua estrutura descentralizada foi garantida.

É preciso analisar agora como se organiza o poder no interior de uma agência, como o Ministério da Fazenda, em que o critério político se manifesta predominantemente nos termos acima indicados e que se orienta pela lógica do sistema presidencialista.

Estrutura de poder no Ministério da Fazenda e seus efeitos no gabinete

Como em todo sistema presidencialista, o poder no interior do aparato burocrático no Brasil advém do cargo e esse origina-se, basicamente, do respaldo do presidente da República. Nos sistemas presidencialistas, em tese, o relacionamento entre

o chefe do Poder Executivo e os ministros é fortemente hierarquizado. Os ministros são, segundo as regras constitucionais, auxiliares do presidente, livremente nomeados e passíveis de demissão a qualquer momento por vontade do chefe do governo.

Se todo o poder emana do presidente, ele obviamente repercute hierarquicamente nos níveis imediatamente inferiores dentro dos ministérios: o apoio do presidente sustenta o poder do ministro; o apoio do ministro sustenta o poder do secretários do ministério e assim por diante. Todavia, em alguns casos, o ministro pode não ter sido escolhido pelo presidente, mas nomeado por força de negociações necessárias à constituição da coalizão governamental. Mesmo no Ministério da Fazenda, de modo geral resguardado da barganha parlamentar, houve situações, na Nova República, em que isto aconteceu. Nessas circunstâncias, o poder do presidente pode manifestar-se na escolha do secretário executivo e/ou de outros cargos estratégicos, os quais aparecem, então, como “homens do presidente”.

Embora o Poder Executivo esteja, em princípio, todo concentrado na pessoa do presidente, é impossível que ele sozinho possa dar conta de todas as atividades do cargo. Conseqüentemente, ele delega autoridade aos ministros para resolver três problemas cruciais de coordenação das tarefas do Executivo: execução das políticas de governo, integração dos diferentes departamentos administrativos do governo e, em muitos casos, obtenção de apoio político no Congresso (Amorim Neto, 1994, p. 12). Estas responsabilidades são, em vários casos, compartilhadas com o secretário executivo e demais secretários do Ministério. Além disso, os secretários executivos, que funcionam como “homens do presidente” em ministérios cujos titulares não são de confiança do presidente, mas foram nomeados para obter apoios parlamentares, têm outra função importante: eles exercem o controle institucional através do qual o presidente delega autoridade como mandante ou principal e verifica o cumprimento de suas diretrizes, a fim de evitar que as ações de tais agentes se desviem dos objetivos do governo. Os secretários executivos de confiança do presidente garantem assim, em prin-

cípio, o monitoramento das ações do Ministério, tentando diminuir as perdas de agenciamento entre presidente e ministros.

De forma sintética, há basicamente três formas de delegação de poder e funções no Ministério da Fazenda. A primeira é aquela vinculada à estrutura formal do organograma, com uma linha hierárquica muito bem definida. A delegação, aqui, vai ser definida pelas relações de confiança entre os mandantes e os escolhidos e por mecanismos formais de controle de resultados. O organograma tem, portanto, de ser construído segundo linhas de confiança, e por isso os ocupantes dos altos postos costumam ter um estreito relacionamento com seus superiores, relações estas que podem ser formadas em *locais* distantes do MF, como o meio acadêmico ou o mercado. Mesmo naqueles casos em que os laços de lealdade foram formados no setor público, nem sempre o foram através das carreiras da Fazenda — o que confirma a hipótese de que as carreiras são importantes mas definitivamente não são acesso direto aos cargos da alta função pública. Quanto aos mecanismos de controle formal da delegação, estes foram pouco citados nas entrevistas, e parece-nos que o agenciamento passa muito pouco por este caminho.

A segunda forma de delegação é feita para os integrantes das carreiras internas do Ministério da Fazenda, delegação esta que, conforme um *policy-maker* influente, “é importantíssima para fazer funcionar a engrenagem da máquina do Ministério”. A centralidade desta delegação deriva não apenas da existência formal e perene de tais carreiras. Este aspecto é importante, porém não é suficiente para explicar o porquê da delegação segura de funções às carreiras internas do Ministério. Segundo a grande maioria dos entrevistados, os mandantes (ministro e secretários) sabem que, para além da carreira, há um forte espírito de corpo nestes grupos, vinculado ao rigor das práticas administrativas fazendárias. Isto ocorre não apenas porque todos passaram por um concurso público, mas também em virtude de esses funcionários terem uma socialização comum que os une.

Além do mais, as diversas mudanças na Fazenda, bem como algumas práticas nefastas adotadas no período autoritário (como o Orçamen-

to monetário), também são fatores que agregaram os membros destas carreiras em torno do que deve ser feito no Ministério. Por fim, e não menos importante, a falta de carreiras no restante da administração pública faz com que os integrantes das carreiras internas do MF valorizem o seu *status* funcional e busquem sempre se diferenciar. Como nos disse um entrevistado, “é ressaltando a diferença que eles [originários de carreiras internas do Ministério] aumentam a sua coesão”.

Mesmo com este espírito de corpo, tais carreiras “difícilmente formam líderes”, conforme nos afirmou um membro do alto escalão de longa data no MF. Ao que nós completariamos, seguindo as observações de várias entrevistas: se o integrante de uma carreira torna-se um agente transformador, isto ocorre por características que vão além do espírito de corpo. Isto é, a capacidade de liderança vai depender do desenvolvimento de habilidades políticas e comunicativas que respondam tanto aos ditames dos superiores como às demandas daqueles que estão nos escalões mais abaixo.

Essas relações nos remetem à estrutura interna de poder no interior do MF. É importante ressaltar que esta se baseia não só em estruturas formais, visualizadas nos diversos níveis hierárquicos mostrados anteriormente nos organogramas do órgão, mas também em relações informais, como ocorre em todas as grandes organizações e certamente nos demais ministérios do governo brasileiro. Isso nos remete às análises clássicas de Michel Crozier (1981) sobre o tema, que nos ajudam a entender melhor o caso do MF. Considerando que o caráter de neutralidade da burocracia, tal como Weber a definiu, não a torna imune à existência de uma luta interna de poder, Crozier indica que a burocracia não “preenche de racionalidade” toda a estrutura administrativa, havendo nichos de incerteza em toda e qualquer organização complexa. Nestes nichos de incerteza, inerentes às organizações complexas, o que predomina são os padrões informais de distribuição de racionalidade e poder, convivendo este aspecto com a estrutura formal da organização. Logo, as organizações não funcionam de forma mecânica, seguindo linearmente aos padrões definidos pelos organogramas e procedimentos; as organizações possuem

regras — extremamente importantes — mas são permeadas por relações informais de poder que perpassam toda a estrutura administrativa (Crozier, 1981, p. 243). Desta análise, derivamos o terceiro padrão de delegação na Fazenda, estruturado por relações informais, que vão além e cortam diagonalmente as carreiras e os organogramas.

No alto escalão do Ministério da Fazenda, os *policy-makers* estão vinculados, portanto, a uma dupla estrutura de distribuição de poder e racionalidade: uma formal, que é importante para entender os mecanismos consolidados de mando, e outra informal, na qual também há importantes “regras” determinando a estrutura de poder. Além da hierarquia presente no relacionamento entre o presidente e o ministro da Fazenda, as relações de confiança entre eles, por exemplo, vão ser fundamentais para definir a força do ministro. Caso o presidente não confie integralmente neste ministro, ele poderá “pular” a hierarquia formal e obter informações sobre a economia com outros integrantes do alto escalão da Fazenda.

As relações do Ministério da Fazenda com autarquias ou outros órgãos vinculados a ele — como Banco Central, Banco do Brasil etc. — variam historicamente, dependendo não só de condições institucionais, como as já mencionadas anteriormente, mas também das afinidades que ligam o ministro da Fazenda aos presidentes desses bancos. Apesar de formalmente escolher tais cargos, o ministro da Fazenda não controla inteiramente o Banco do Brasil, que, como indicaram vários entrevistados, ainda é uma burocracia muito forte. Também com relação ao Banco Central, as relações de seu presidente com o ministro da Fazenda variam e nem sempre se processam sem conflito ou divergências, especialmente quando o presidente do Banco tem relação mais próxima com o presidente da República do que com o ministro.

No período em questão, o Ministério da Fazenda não controlou por completo algumas agências da área econômica. O Banco do Brasil, embora vinculado à Fazenda, teve suas decisões fortemente marcadas pelas decisões políticas do Planalto. É bem verdade que a gestão da Fazenda no primeiro governo de Fernando Henrique pôde controlar

mais o Banco do Brasil do que em outros governos, mas ainda não o fez segundo a lógica econômica implantada no interior do MF. A Caixa Econômica Federal e o BNDES, duas das mais importantes agências da área econômica, não somente ficaram fora da estrutura formal da Fazenda, como sua lógica esteve mais próxima da lógica de obtenção de apoio político, não obstante tais agências atuem mais próximas da racionalidade estabelecida pelo MF neste do que nos demais governos da redemocratização. Mesmo assim, quando os aliados ficaram descontentes e o Executivo federal precisou de votos, surgiram empréstimos que obviamente não se coadunaram com a lógica geral da Fazenda — bons exemplos disso foram os empréstimos para a Prefeitura de São Paulo, realizados pela Caixa Econômica Federal, e aqueles obtidos pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul, pela via do BNDES e à revelia do Tesouro Nacional.

O caso do BNDES é também interessante para notar outra engenharia institucional utilizada pelo primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. O grupo que dominou o BNDES foi composto, em boa parte, por setores mais desenvolvimentistas da coalizão governamental, os quais não estavam atrelados e por vezes se contrapunham diretamente à equipe econômica. A estratégia adotada aqui foi a de dividir para governar, uma vez que o insulamento da Fazenda não poderia se constituir totalmente à revelia de setores importantes do governo, e, ao mesmo tempo, tal divisão serviu para testar a lealdade da cúpula do MF à Presidência.

Mesmo com tais divisões, o presidente Fernando Henrique Cardoso optou por uma linha de política econômica, baseada na âncora cambial, que fortaleceu a dupla Pedro Malan (Fazenda)/Gustavo Franco (Banco Central). Como argumentamos em outra ocasião,

Fernando Henrique ficou preso à armadilha do sucesso de seu plano de estabilização, vinculado a determinado padrão de política econômica, que certamente não era o único, e gerou muitos conflitos dentro do próprio governo. Mas entre o custo de insular e fortalecer o grupo dominante na Fazenda e no BC [...] e o custo de ter maior flexibilidade para mudar tal política econômica

com o risco de errar e perder a legitimidade obtida através do Real, [o presidente] optou claramente por assumir o primeiro custo. (Loureiro, Abrucio e Rosa, 1998, p. 76)

A despeito dos conflitos, esta opção foi a que mais fortaleceu o poder de controle da delegação por parte do presidente, já que toda a aliança política esteve presa, sobretudo com a aprovação da reeleição, à manutenção da estabilização econômica (leia-se: controle da inflação).

Em seus vínculos externos, a Fazenda estabelece relações formais e informais de controle. O poder formal mais importante é, claramente, o de liberar e contingenciar recursos por intermédio da Secretaria do Tesouro. Através deste poder, a Fazenda não apenas se autonomiza em relação ao restante do gabinete, ganhando um *status* ministerial diferenciado; ela também se torna um órgão crucial para o presidente da República controlar a delegação de funções nos outros ministérios. Assim, a barganha política necessária para conquistar maioria tem um contrapeso no poder de manipular o Orçamento por meio do Ministério da Fazenda.

Informalmente, o MF exerceu seu poder no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso ao expandir cada vez mais a lógica economicista para o restante do gabinete, inclusive com a entrada cada vez maior de economistas em outros ministérios. O Cade é um exemplo disso, pois a briga entre a visão jurídica e a econômica resultou em vitórias para o setor vinculado às idéias da Fazenda. Mas é na força que o ideário da equipe econômica teve sobre grande maioria dos secretários executivos que esteve o poder informal mais relevante no período 1995-98.

Considerações finais

O texto procurou analisar a formação do gabinete presidencial brasileiro do governo Sarney ao primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Em linhas gerais, constatou-se, primeiro, a grande instabilidade ministerial no Brasil, sobretudo quando comparado a outros países. Segundo, essa instabilidade deriva em grande medida da junção de características consociativas e majoritári-

as em nosso sistema, criando uma situação de fortalecimento do presidente e enfraquecimento da capacidade governativa do Congresso, ao mesmo tempo que obriga o chefe do Executivo a realizar uma complexa teia de negociações para garantir a formação de maioria parlamentar e o controle da delegação de funções.

Para montar seu gabinete, o presidente precisa, então, realizar uma composição partidária, tornando os partidos importantes na função governativa mas enfrentando a dificuldade de articular um grande número deles para um mesmo objetivo, além de precisar estabelecer alianças com os líderes regionais mais poderosos. Só que tal negociação inicial é necessária para obter maioria parlamentar, porém insuficiente para garantir o monitoramento dos cargos distribuídos. Por isso, ganham também expressão significativa as variáveis pessoal e/ou de imagem, capazes de legitimar a atuação quase que direta do presidente nos ministérios, e a técnica, essencial numa alta burocracia em que os postos mais importantes não são preenchidos por critérios burocráticos e sim pelo *spoil system*, de modo que os políticos vão precisar ter ou indicar alguém com competência especializada para dar conta da tarefa de responder ao eleitorado com um grau razoável de racionalidade. Ademais, a Presidência da República tem de cada vez mais zelar pelo conteúdo técnico de suas políticas perante a opinião pública, o que a faz interferir ou no organograma estatal, criando estruturas paralelas de poder, ou na escolha de determinados postos, a fim de colocar pessoas que possam garantir o monitoramento das funções distribuídas por critérios de maioria parlamentar.

Embora sua constituição seja um processo complexo e intrincado, o gabinete presidencial brasileiro não está destinado inexoravelmente à ingovernabilidade. Decerto que os três primeiros presidentes da redemocratização tiveram enormes dificuldades governativas — algumas, ressalte-se, de suas próprias lavras —, mas os instrumentos de poder da Presidência, somados a resultados em políticas públicas que aumentem o grau de legitimidade do chefe do Executivo, podem levar a padrões mais efetivos de controle da delegação de funções. Mas, para isso acontecer, é necessária boa

dose de *virtù* ao presidente, mensurada pela capacidade de combinar bem os critérios de formação de maioria parlamentar com os de controle da delegação, no sentido de reforçar o lado técnico do governo sem levá-lo ao rumo completamente oposto aos objetivos políticos dos membros da coalizão governamental. É bem verdade que esta *virtù* dependerá da fortuna, dos efeitos das políticas sobre a legitimidade presidencial, como frisaremos adiante.

Foi exatamente isso que ocorreu no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, no qual houve uma baixa instabilidade ministerial e obteve-se um alto grau de controle da delegação. O principal instrumento neste sentido foi alçar o Ministério da Fazenda (MF) a órgão superior e controlador do gabinete, espalhando sua lógica de atuação pelos ministérios por meio de mecanismos formais e informais. Esta engenharia, ressalte-se, dependeu do apoio firme e contínuo do presidente ao MF — mantendo o ministro por todo o mandato — e do sucesso deste na condução do Plano Real.

A despeito de vários entrevistados terem dito que a Fazenda sempre foi e sempre será poderosa, percebemos claramente que o MF teve maior poder no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso do que em outros períodos da redemocratização e o exerceu de forma diferenciada. As razões para isso residem nas funções específicas cumpridas por este Ministério neste governo. Sua centralidade esteve associada, *primeiro*, a uma situação marcada pela escassez de recursos e a necessidade constante de controlar as contas públicas, resultando num predomínio das políticas de *input* definidas pela Fazenda sobre a lógica do *output*, predominante em quase todo o restante dos ministérios; *segundo*, à importância do plano de estabilização para o sucesso político do presidente; *terceiro*, aos laços de confiança estabelecidos entre o presidente e a cúpula do MF, que se originam da gestão de Fernando Henrique na Fazenda no governo Itamar; e, *por fim*, como afirmamos acima, à importância estratégica que o Ministério da Fazenda teve como controlador dos outros órgãos cuja distribuição de poder foi feita para garantir maioria parlamentar.

De forma mais explícita, este controle foi exercido basicamente pelo poder de liberar e contingenciar recursos que tem a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). É este, ainda, um dos órgãos mais poderosos do gabinete presidencial, pois o ritmo da implantação das políticas dos ministérios depende fortemente de suas decisões. Obviamente, o poder de resistir às pressões por recursos depende dos laços de confiança entre o presidente e a Fazenda, bem como da legitimidade do presidente junto à base parlamentar. Verificou-se que quando o presidente não controlou ou estabeleceu relações muito conflituosas com a equipe econômica, a dinâmica orçamentária não foi um instrumento efetivo de controle da delegação — tal qual ocorrera no governo Sarney. Quanto ao apoio da base parlamentar, ele vai estar intrinsecamente ligado ao êxito econômico do presidente — novamente colocando a Fazenda em destaque no sistema político.

O Ministério da Fazenda também exerceu o seu poder de controle disseminando informalmente o seu raio de ação ao restante do gabinete, seja pelo aumento significativo de profissionais ligados à área econômica em outros ministérios, seja pela tentativa de tornar determinados nichos de poder vinculados à lógica econômica. No entanto, a afinidade que um grande número de secretários executivos teve com a equipe econômica foi a variável mais relevante. É importante frisar que a força dos secretários executivos se explica, primeiro, pela habilidade do presidente em conjugar critérios de maioria parlamentar com os técnico-políticos, e, segundo, pela afinidade informal destes com o próprio presidente, muitos deles vindos das gestões de Fernando Henrique na Fazenda e no Itamaraty, ou mesmo “descobertos” por ele em seu período de “primeiro-ministro”, ou ainda indicados por ministros de inteira confiança do Planalto. Instrumentos como o dos secretários executivos ou a chamada administração paralela de Juscelino Kubitschek constituem válvula de escape importante no presidencialismo brasileiro, mas a grande maioria dos presidentes não conseguiu implantá-los. Um pouco por falta de *virtù*, mas o insucesso nas políticas é a variável explicativa mais relevante.

O presidente Fernando Henrique, além do mais, escolheu a Fazenda como órgão estratégico

por razões internas à sua estrutura. Em primeiro lugar, por causa do forte caráter técnico presente neste Ministério, aferido pela comparação entre o grau de escolaridade presente na administração pública federal e o existente no MF.¹⁵ Em segundo lugar, novamente de forma contrária ao que ocorre no restante do Executivo, há na Fazenda importantes carreiras com grande espírito de corpo e autonomia nas políticas, o que incentiva o cumprimento da delegação nos níveis inferiores — em outras palavras, o *ethos* destas carreiras normalmente garante a boa realização do processo de agenciamento para o mandante. Por fim, destaca-se o papel de liderança da alta burocracia do MF, que conseguiu criar uma ponte entre as decisões políticas e as técnicas.

É igualmente interessante ressaltar que, mesmo sendo raras, as injunções partidárias-federativas aconteceram nas delegacias regionais da Fazenda. Tais cargos são estratégicos para a conquista de maioria parlamentar em todos os ministérios. No caso da Delegacia Regional do MF em São Paulo, observou-se que a estratégia de distribuição de cargos orientou-se de forma híbrida, mesclando as lógicas. Assim, alguns cargos foram distribuídos para assegurar votos no Congresso, porém o ministro Pedro Malan indicou para o principal posto alguém de sua inteira confiança, o qual atuou como fiscalizador e garantidor da delegação de funções do nível central para o estadual. Conseguiu-se, assim, “matar dois coelhos com uma cajadada só”: o Ministério preencheu suas funções políticas e técnicas.

Cabe, finalmente, ressaltar que o êxito da utilização do Ministério da Fazenda como órgão estratégico no gabinete presidencial dependeu fortemente do sucesso do Plano Real. E aqui entra uma variável fundamental negligenciada pela literatura atual: o efeito das políticas (*policies*) nos arranjos políticos imediatos e nos incentivos institucionais existentes. Assim, em resumo, podemos dizer que o sucesso do primeiro mandato de Fernando Henrique derivou da criação de uma engenharia interna de controle da delegação vinculada basicamente à atuação do Ministério da Fazenda, das características técnicas e de organização interna — formal e informal — deste Ministério e do seu papel como disseminador de uma lógica

financeira ao alto escalão governamental, sobretudo por meio dos secretários executivos. Entretanto, sem a legitimação da política econômica seria provavelmente muito mais difícil chegar a este arranjo bem-sucedido.

Neste artigo, procuramos mostrar a importância de aspectos ignorados pelo debate a respeito do sistema de governo, mas igualmente frisamos que a montagem de nosso gabinete presidencial continua dependendo de um delicado equilíbrio, da combinação entre a fortuna em relação aos resultados das políticas e a *virtù* da ação da Presidência da República. Portanto, mesmo não resultando numa ingovernabilidade endêmica, o presidencialismo brasileiro precisa de reformas institucionais que facilitem mais a vinculação da formação de maioria parlamentar com o controle ótimo da delegação, para que a regra não seja a instabilidade ministerial que marcou a Segunda República e que se repetiu no processo recente de redemocratização.

NOTAS

- 1 Ver, entre os principais, Geddes (1994), Gouvea (1994), Schneider (1994) e Nunes (1997).
- 2 Edson Nunes (1997) é um dos autores que mais chamou a atenção para a possibilidade de o insulamento burocrático, em muitos casos, vincular-se a critérios particularistas, em vez de obedecer aos ditames do universalismo de procedimentos.
- 3 Uma análise completa do significado das medidas provisórias encontra-se em Figueiredo e Limongi (1997).
- 4 Schneider (1994) foi o primeiro a ressaltar este aspecto.
- 5 “Bom esplanadeiro”, definiu-nos um entrevistado, “é aquele que permanece por muitos anos na Esplanada dos Ministérios e tem excelente trânsito em suas diversas áreas”.
- 6 Analisamos um universo de 194 pessoas para traçar o perfil dos quatro gabinetes presidenciais deste período. Para isso, utilizamos material de imprensa, documentação oficial, e entrevistamos pessoas que ocuparam postos governamentais, sobretudo aqueles de cunho estratégico, ou que conheciam a lógica de nomeações. Este levantamento mais geral é fundamental para compreendermos o papel recente do Ministério da Fazenda no presidencialismo brasileiro.
- 7 A taxa de renovação ministerial (TR) foi obtida pela divisão do contingente de pessoas que ocuparam ministérios e secretarias da Presidência pelo número de cargos existentes (fórmula: $TR = \text{Pessoas}/\text{Número de cargos}$). Quanto mais nos afastamos de 1, maior é o índice de renovação. Como os governos tiveram mandatos não equivalentes temporalmente, a TR nivelou estas diferenças de duração utilizando padrões médios de renovação.
- 8 De modo geral, os secretários norte-americanos são membros ou simpatizantes do partido do presidente da República, mas são escolhidos mais por sua notoriedade e saber técnico em uma área específica do que por sua liderança ou influência dentro da máquina partidária. Sobre este assunto ver, entre os principais trabalhos, Fenno (1959), Cohen (1988) e Jones (1994 e 1995).
- 9 A definição de cada um dos critérios está em Loureiro e Abrucio (1998c, pp. 7-8). É importante frisar apenas o significado de um deles, mais controverso. Trata-se do critério técnico-político, que ganha este nome porque os cargos do alto escalão brasileiro não são automaticamente preenchidos pela burocracia, mas, sim, por nomeações políticas, configurando um sistema de *spoils system*. Isso faz com que o técnico seja escolhido politicamente e sua permanência seja garantida não somente por critérios burocráticos de carreira.
- 10 Quando houve dificuldade em revelar claramente o peso de cada critério na indicação de determinado ministro, procurou-se confrontar o máximo de opiniões possível. Nos casos em que critérios eram classificados igualmente como importantes, um mesmo peso foi estabelecido.
- 11 Tais constatações são corroboradas por pesquisas sobre os três primeiros escalões no ministérios da Educação, Fazenda e Transportes (Loureiro e Abrucio, 1998a) e a respeito dos secretários executivos, transformados em postos estratégicos para monitorar a delegação feita pelo presidente (Loureiro e Abrucio, 1998b).
- 12 Os DAS (Direção e Assessoramento Superior) são denominações utilizadas para determinar o nível salarial e hierárquico dos ocupantes dos cargos de confiança, variando em ordem crescente de 1 a 6.
- 13 Para analisar o perfil do alto escalão governamental brasileiro, procuramos, no presente artigo, resumir algumas conclusões extensamente trabalhadas em Loureiro e Abrucio (1998a). Por questão de espaço, preferimos não reproduzir e analisar mais pormenorizadamente aqui as tabelas e gráficos que produzimos no trabalho citado.
- 14 Vários membros da Secretaria do Tesouro Nacional têm conflitos com o pessoal da Receita em termos de carreira, porque nem todos são recrutados dentro dessa carreira. Muitos vêm do meio acadêmico. Conforme mencionou um entrevistado: “nossa briga aqui é fazer com que o pessoal de carreira assumam a casa”.
- 15 Isto também pode ser notado pela existência, há um bom tempo e de forma consolidada, de uma excelente escola de formação na área fazendária, a Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF), situação que contrasta fortemente com o restante do funcionalismo público federal.

BIBLIOGRAFIA

- ABERBACH, Joel, PUTNAM, Robert e ROCKMAN, Bert. (1981), *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. (1993), "Profissionalização", in Régis de Castro Andrade e Luciana Jaccoud, *Estrutura e organização do Poder Executivo*, vol. 2, Brasília, ENAP/Cedec.
- _____. (1998), *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo, Hucitec/USP.
- ABRUCIO, Fernando Luiz e SAMUELS, David. (1997), "A nova política dos governadores". *Lua Nova*, São Paulo, Cedec, 39/40.
- AMORIM NETO, Octávio. (1994), "Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação". *Nova Economia*, Belo Horizonte, 4, 1.
- BEETHAM, David. (1993), *Bureaucracy*. Buckingham, Open University Press.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1975), *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CHEIBUB, Zairo. (1990), "Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica". *Dados — Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, 28, 1.
- COELHO, Edmundo Campos. (1976), *Em busca da identidade: o exercício e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro, Forense.
- COHEN, Jeffrey. (1988), *The politics of the U.S. cabinet: representation in the Executive branch (1789-1984)*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- COHN, Gabriel. (1993), "Introdução", in Max Weber, *Parlamentarismo e governo na Alemanha reordenada*, Rio de Janeiro, Vozes.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. (1997), "A agenda constituinte e a difícil governabilidade". *Lua Nova*, São Paulo, Cedec, 39.
- CROZIER, Michel. (1981), *O fenômeno burocrático*. Brasília, Ed. da UnB.
- FENNO, Richard. (1959), *The president's cabinet — an analysis in the period from Wilson to Eisenhower*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1997), "O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?". *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, 47.
- FLYNN, Norman e STREHL, Franz. (1996), *Public sector management in Europe*. Londres/Nova York, Harvester Wheatsheaf.
- GEDDES, Barbara. (1994), *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press.
- GOUVEA, Gilda Portugal. (1994), *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo, Paulicéia.
- HAGGARD, Stephan. (1996), "A reforma do Estado na América Latina", in Carlos Langoni (org.), *A nova América Latina*, Rio de Janeiro, Ed. da FGV.
- JONES, Charles. (1994), *The Presidency in a separated system*. Washington, DC, The Brookings Institution.
- _____. (1995), *Separate but equal branches: Congress and Presidency*. New Jersey, Chatham House.
- LAMOUNIER, Bolívar. (1991), *Depois da transição: democracia e eleições no governo Collor*. São Paulo, Loyola.
- LINZ, Juan e STEPAN, Alfred. (1996), *Problems of democratic transition and consolidation — Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore/Londres, The Johns Hopkins University Press.
- LOUREIRO, Maria Rita e ABRUCIO, Fernando Luiz. (1998a), *Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: os casos da Fazenda, Educação e Transportes*. São Paulo, relatório de pesquisa, NPP/EAESP/FGV.
- _____. (1998b), *Administração e política no governo Fernando Henrique Cardoso: o papel dos secretários executivos*. São Paulo, relatório de pesquisa, NPP/EAESP/FGV.
- _____. (1998c), *Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do governo federal (governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC)*. São Paulo, relatório de pesquisa, NPP/EAESP/FGV.

- LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz e ROSA, Carlos Alberto. (1998), "Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda". *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, 4.
- MAINWARING, Scott. (1999), *Rethinking party systems in the third wave of democratization — the case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew. (1997), *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge/Nova York, Cambridge University Press.
- McCUBBINS, Matthew e PAGE, Talbot. (1987), "A theory of congressional delegation", in Matthew McCubbins e Terry Sullivan (orgs.), *Congress: structure and policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MENEGUELLO, Rachel. (1998), *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- NAÍM, Moisés. (1996), "Transição para o regime de mercado na América Latina: dos choques macroeconômicos à terapia institucional", in C.G. Langoni (org.), *A nova América Latina*, Rio de Janeiro, Ed. da FGV.
- NUNES, Edson. (1997), *A gramática política brasileira*. Rio de Janeiro/Brasília, Zahar/ENAP.
- PARENTE, Pedro Pullen e CALABI, Andrea Sandro. (1990), *Finanças públicas federais: aspectos institucionais, evolução recente e perspectivas*. Brasília, mimeo.
- PRZEWORSKI, Adam. (1998), "Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente X principal", in L.C. Bresser Pereira e P. Spink (orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, Rio de Janeiro, Ed. da FGV.
- REIS, Elisa Pereira. (1989), "Política e políticas públicas na transição democrática". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Anpocs, nº 9, vol. 3.
- SALLUM JR., Brasília. (1996), *Labirintos: dos generais à Nova República*. São Paulo, Hucitec.
- SCHNEIDER, Ben Ross. (1994), *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo, Sumaré.
- _____. (1995), "A conexão de carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático". *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 46, 119, 1.
- SHUGART, Matthew e CAREY, John. (1992), *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SILBERMAN, Bernard. (1993), *Cages of reason. The rise of rational state in France, Japan, United States and Great Britain*. Chicago, The University of Chicago Press.
- WEBER, Max. (1993). *Parlamentarismo e governo na Alemanha reordenada*. Rio de Janeiro, Vozes.