

Lopez, Felix; Borges, Jacqueline; Silva, Noëlle

Working Paper

Quem decide? Formação da agenda e formulação de políticas no executivo federal

Texto para Discussão, No. 2400

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Lopez, Felix; Borges, Jacqueline; Silva, Noëlle (2018) : Quem decide? Formação da agenda e formulação de políticas no executivo federal, Texto para Discussão, No. 2400, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/211351>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA **DISCUSSÃO**

2400

**QUEM DECIDE? FORMAÇÃO DA
AGENDA E FORMULAÇÃO DE
POLÍTICAS NO EXECUTIVO FEDERAL**

**Felix Lopez
Jaqueline Borges
Noëlle Silva**



QUEM DECIDE? FORMAÇÃO DA AGENDA E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS NO EXECUTIVO FEDERAL¹

Felix Lopez²

Jaqueline Borges³

Noëlle Silva⁴

1. Este texto é resultado da pesquisa *Delegação Monitorada? O papel da Presidência institucional, dos partidos e da alta burocracia na definição das políticas do Executivo federal*, financiada pelo Ipea. A versão anterior foi apresentada durante o seminário da Diretoria de Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, em outubro de 2017. Somos gratos às sugestões e às críticas de Antonio Lassance, Roberto Pires, Pedro Cavalcante, Camila Lameirão, Mariana Batista, Sheila Tolentino e Alexander Gomide. Os argumentos são de nossa exclusiva responsabilidade.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diest/Ipea.

3. Pesquisadora assistente na Diest/Ipea.

4. Pesquisadora assistente na Diest/Ipea.

**Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão**
Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

Texto para Discussão

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 IMPLICAÇÕES DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	10
3 A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PODER EXECUTIVO: AS TIPOLOGIAS DOS REGIMES PARLAMENTARES E SEMIPRESIDENCIAIS	11
4 A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DO EXECUTIVO EM REGIMES PRESIDENCIALISTAS.....	16
5 METODOLOGIA.....	20
6 A LÓGICA DA PRODUÇÃO DA AGENDA DO EXECUTIVO	22
7 O MINISTRO E AS BUROCRACIAS MINISTERIAIS	33
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
REFERÊNCIAS	40
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	44
APÊNDICE A	45
APÊNDICE B	47

SINOPSE

Neste trabalho, analisaremos as rotinas e os protocolos, bem como os agentes e as organizações, que são decisivos na formação da agenda e na formulação das políticas de governo no Poder Executivo federal. A análise baseou-se nos exemplos do Ministério da Integração Nacional (MI) e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), entre 2003 e 2014. Destes, utilizamos dados documentais e coletados em 28 entrevistas semidiretivas com ocupantes de cargos-chave nas duas pastas, além da Presidência da República. Nossos argumentos são que a formação da agenda se divide em duas partes: a agenda prioritária do presidente da República e a agenda dos demais. Todavia, a formulação das políticas - inclusive as prioritárias - ocorrem, quase sempre, no âmbito ministerial. A burocracia de especialistas é indispensável para a formulação das propostas, mas atua por delegação política, para dar corpo a uma agenda politicamente definida. Ministros desempenham papel central na formação da agenda, mas o conflito ideológico intracoaligação - manifesto por partidos com preferências heterogêneas - não constitui obstáculo ao poder de o presidente levar adiante a agenda de seu interesse.

Palavras-chave: Poder Executivo federal; Presidência da República; presidencialismo de coalizão; políticas públicas; processo de governo.

ABSTRACT

In this work, we will analyze the routines and protocols, as well as the agents and the organizations, that are decisive in the agenda-setting and in the formulation of government policies at the Executive Branch. The analysis is based on two cases: the Ministry of National Integration (MI) and the Ministry of Social Development (MDS). We use documents and data collected in 28 semi-directive interviews with members of top-level positions in each Ministry and in the Presidency of the Republic. We argue that the agenda-setting is divided into two parts: the President's priority agenda and ministers' agenda. However, the policy formulation - including the priority - almost always takes place at the ministerial level. The bureaucracy of experts is indispensable to formulate any policy but acts through political delegation, not by their own. Ministers play a pivotal role in setting the agenda, but the ideological intra-coalition conflict - manifested by parties with heterogeneous preferences - is no obstacle to the President, who can push ahead with the agenda of his interest.

Keywords: federal Executive Branch; Presidency of the Republic; coalitional presidentialism; public policy; government process in Brazil.

1 INTRODUÇÃO

O Executivo federal brasileiro (presidente, ministros e burocracias ministeriais) é o principal poder formulador de políticas e onde se define a agenda política nacional (Limongi, 2007; Almeida, 2017). Embora o presidente e seus ministros representem uma coalizão de partidos, o Executivo é usualmente concebido na literatura como agente unitário.¹ Essa concepção retardou o esforço para compreender o funcionamento interno desse poder,² que é etapa necessária para entender com maior segurança o próprio presidencialismo de coalizão.

Sendo o Executivo uma coalizão partidária, qual é o risco decorrente da delegação presidencial à formulação de políticas por ministérios controlados por partidos com interesses diversos? O presidente mantém o controle político sobre essa agenda proposta e formulada nos ministérios?

Delegar poder aos parceiros e ao mesmo tempo controlar as decisões tomadas no interior de uma coalizão contém um elemento de tensão porque, como anotaram Gallagher, Laver e Mair:

O gabinete não pode, simplesmente, se reunir e definir políticas públicas no vácuo. O mundo real da formulação dessas políticas, que versam sobre temas complexos, envolve por parte do gabinete aceitar, rejeitar, emendar as propostas detalhadas e específicas a este apresentadas, e que estão baseadas em documentação extensa e, frequentemente, de caráter técnico. Apenas a agência do governo responsável pela política pública em questão detém recursos e *experts* para formular tais propostas. Destarte, apenas o ministro ao qual a agência se subordina está em posição para apresentar a proposta ao gabinete, o que lhe dá posição privilegiada na área de política em questão (Gallagher, Laver e Mair, 2006, p. 5, tradução nossa).³

1. Ocorre aqui a usual reificação de conceitos que é próprio à redução analítica de fenômenos complexos. Rigorosamente, não se poderia falar em Executivo federal como um ator, quando se quer falar de presidente e ministros. Sendo um poder, é uma instituição, uma regra, nesse caso, derivada da separação de poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário. Como se menciona ao longo dos argumentos, um dos objetivos é dar rosto aos agentes que decidem no interior desse poder.

2. Se comparado ao muito mais avançado esforço de análise sobre a relação deste com o Poder Legislativo.

3. Para Martin e Vanberg (2011, p. 10) "*delegation carries with it the risk that 'agents' (in our case, ministers) will increasingly act in ways that frustrate the goals of the 'principals' (...) as their preference diverge*". O trecho original do texto citado é: "*The cabinet does not and cannot simply sit around in a meeting and make policy in a vacuum. Real-world policy-making in complex issues involves the cabinet's accepting, rejecting, or amending specific and detailed policy proposal that are presented to it, based on extensive and often very technical documentation. Only the government department with responsibility for the policy area in question has the resources and expertise to generate such a proposal. Thus, only the minister in charge of the relevant department is in a position to present the policy proposal at cabinet, giving him or her a privileged position in the policy area in question*".

O fragmento não se aplica integralmente ao presidencialismo brasileiro porque o argumento presume partidos previsíveis e agenda programática clara, que são atributos do parlamentarismo da Europa Ocidental. Também não toma em conta a estrutura hierárquica da cadeia de comando no presidencialismo e um presidente com alto poder de veto a quaisquer iniciativas ministeriais.

Ainda assim, em quaisquer regimes de coalizão, em algum nível, as políticas sofrem algum grau de ameaça de desviarem-se do pré-acordado. O ministro tem vantagem informacional nas políticas formuladas sob sua jurisdição e pode utilizá-la em seu favor, desviando-se do que seria a preferência ou do presidente ou dos demais partidos do governo. Todavia, há incentivos para o ministro alinhar-se ao interesse do presidente. As benesses e o prestígio do cargo, bem como o poder de nomear e alocar recursos orçamentários de modo discricionário, o motivam a agradar o presidente, mais que a seus correligionários.

Esses cenários ocorrem no Executivo federal brasileiro? Em que condições?

Tentamos uma resposta a essas perguntas ao descrever o processo de formação da agenda e formulação de políticas públicas que compõem a agenda do Executivo, antes de encaminhadas as matérias à apreciação do Congresso Nacional.⁴ A ênfase será sobre os protocolos formais e informais de tramitação de uma proposta legislativa, os agentes que desta participam, desde o momento de sua concepção. Em particular, exploramos a agenda no âmbito dos ministérios – sobretudo os *temáticos*, e não os *de coordenação* – e que relação mantêm com a Presidência institucional.⁵

Batista (2014) e Gaylord e Rennó (2015) começaram a “abrir a caixa preta” que explica como funciona o Executivo, ao revelarem que o grau de compartilhamento da agenda entre parceiros da coalizão tem relação com a ideologia partidária destes, e que ministérios centrais – Ministério da Fazenda (MF) e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) – exercem participação significativa na produção legal. As conclusões basearam-se na análise de dados sistemáticos sobre as autorias e os

4. Consideramos o Congresso uma instituição central para compreender o processo de formulação das políticas do Executivo; por exemplo, quando este antecipa reações do Parlamento durante o desenho de suas próprias políticas. Entretanto, incorporar o Congresso à análise do processo decisório do Executivo não foi objetivo desta pesquisa.

5. Trata-se da Presidência da República em sentido amplo, e não se limita ao presidente da República – embora esta seja a personagem principal – e à Presidência. Inclui, por exemplo, a Casa Civil.

endossos ministeriais que constam da exposição de motivos⁶ das iniciativas legislativas encaminhadas pela Presidência da República ao Congresso.

Nossa análise tem preocupação similar, mas metodologia e dados que a abordam por outro ângulo. Trata-se de compreender a construção, a articulação e a deliberação das propostas – que formam a agenda e desenham as políticas –, assim como suas lógicas e seus padrões de tramitação antes de submetidas ao Congresso. Por mais que o endosso do(a) ministro(a) a uma proposta revele algum grau de participação de sua pasta na elaboração da política, silencia sobre o processo que o preside, os conflitos dirimidos e se são relevantes, bem como a tramitação, até que a Casa Civil e o presidente batam sobre a mesa o martelo e enderecem a legislação ao Congresso. Compreender tais processos também é essencial para saber como funciona o Executivo.

Aspectos relevantes da construção da agenda de governo são desconhecidos, e ainda menos mensurados, por dificuldades do próprio objeto (Goodhart, 2013). Até mesmo na longeva tradição de estudos sobre coalizões parlamentares da Europa, revela-se carência na compreensão mais detida sobre o tema e até recentemente “mal se tinha arranhado a superfície do tema da governança da coalizão” (Strøm, Müller e Bergman, 2008, p. 33, tradução nossa). Um aspecto a compreender diz respeito à importância das burocracias na *formulação das proposições*. Adicionalmente, saber onde e quando nascem as propostas: na Presidência da República, nos ministérios, nos partidos; antes, durante ou após a campanha eleitoral? O (partido do) ministro influencia a agenda do ministério, ou esta é estruturada ao ponto de tramitar independente daquele? Os ministérios têm autonomia propositiva para formular a agenda; a Presidência a centraliza ou o resultado é um híbrido?

Motiva-nos nas questões já referidas o desconhecimento substantivo atual sobre as implicações do perfil da coalizão sobre o rumo da agenda de governo. A todo momento, lê-se sobre dificuldades decorrentes da heterogeneidade partidária da coalizão, sobre os fortes poderes institucionais do presidente, sobre os múltiplos atores de veto, sobre a alta rotatividade dos ministros e da burocracia política, sobre excesso de pastas e sobre dificuldades do presidente em coordenar política e administrativamente seu governo.

6. Exposição de motivos é um documento de tramitação interna do Poder Executivo, no qual o(s) ministro(s) justifica(m) a necessidade do projeto de lei (PL), ao encaminhá-lo para a Casa Civil.

Ao deslindar como ocorrem os *processos* de construção da agenda no Executivo, pode-se aferir a relevância substantiva dos aspectos enunciados no parágrafo anterior. Hoje, é difícil identificar as implicações sobre a agenda de governo quando o presidente decide substituir o ministro da Integração Nacional filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB – atualmente MDB) do Nordeste por um filiado ao Partido Popular Socialista (PPS) eleito pelo estado do Rio Grande do Sul, e, ainda, por exemplo, quando o Ministério dos Transportes (MT) é comandado por um integrante de um grupo político formalmente abrigado no Partido da República (PR), mas cuja nomeação não recebeu apoio da bancada desse partido. O jogo de poder complexo no Executivo foi excessivamente reduzido nas análises disponíveis sobre estudos legislativos, e revisá-lo com lente de maior precisão é uma contribuição ao debate.

2 IMPLICAÇÕES DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As implicações de governos de coalizão sobre a capacidade do chefe do Executivo definir e aprovar a agenda de seu governo é discussão recorrente na literatura institucionalista, mas persistem desacordos relevantes sobre quão custoso é conduzir um governo que precisa de muitos partidos para formar maioria, bem como se sobrepor aos incentivos institucionais à dispersão decisória e à personalização das estratégias eleitorais de parlamentares (Mainwaring e Shugart, 2002; Limongi e Figueiredo, 1998; Cheibub e Limongi, 2002; Bertholini & Pereira, 2017).

No âmbito continental, alguns estudos sobre regimes presidenciais latino-americanos abordam o funcionamento dos governos multipartidários, concebendo os ministérios como objetos de barganha nas estratégias do presidente para gerenciar o apoio legislativo (Amorim Neto, 2006; Raile, Pereira e Power, 2011). Para Amorim Neto (2006), as características da alocação de ministérios revelam diferentes estratégias presidenciais de governo. Se adotar estratégia de decidir unilateralmente, o presidente nomeará ministros sem dividir o poder em bases proporcionais com o Legislativo e terá número menor de ministros partidários. Caso a estratégia dominante seja legislar por meio de projetos de lei e emendas à Constituição, o presidente formará um gabinete majoritário e partilhará de modo equânime o poder entre os partidos (*op. cit.*, p. 417). Essa análise esclarece conceitualmente estratégias de exercício do governo pelo presidente e a relevância política dos ministérios para selar acordos de coalizão, mas não trata das

políticas públicas formuladas e de como estas se relacionam com o processo de governar. Mesmo que se presuma que ocupar uma pasta ministerial por um partido se desdobre na *possibilidade* de incorporar suas demandas à agenda de governo, o arco de variação da autonomia do ministro para constituir a agenda da pasta – entre outros aspectos – varia.

Sabe-se pouco também sobre o papel desempenhado por burocracias ministeriais na definição da agenda e na formulação de políticas da pasta. O argumento de Loureiro, Olivieri e Martes (2010) é que a história institucional brasileira delega alto poder de formulação à burocracia federal,⁷ embora “o poder dos burocratas [dependa] eminentemente do respaldo ou delegação de algum ator político estratégico (...)” (*op. cit.*, 2010, p. 75). Por isso, a burocracia não atuaria dissociada da esfera política. Conceder poder à burocracia, e não aos políticos do partido, ecoa Maria do Carmo Campello de Souza (1976). Ela apontou três desdobramentos desse arranjo para a República Nova, de 1930 a 1964. O primeiro é que a fragilidade dos partidos manteve débeis as instituições democráticas; o segundo é que a dependência das agremiações partidárias por recursos do Estado acentuou suas práticas clientelistas e – esse é o terceiro desdobramento – erigiu obstáculos à construção de vínculos de representação mais densos com a sociedade. Considerando-se esse passado, é importante questionar se os partidos, hoje, influem de modo relevante no perfil das políticas que nascem nos ministérios que controlam.

A discussão já referida mostra que podem haver diversos arranjos na distribuição do poder entre os agentes que integram o Poder Executivo. Uma tipologia facilita esquematizar as alternativas.

3 A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO PODER EXECUTIVO: AS TIPOLOGIAS DOS REGIMES PARLAMENTARES E SEMIPRESIDENCIAIS

A literatura sobre a governança das coalizões partidárias nos regimes parlamentaristas é a fonte das análises teóricas e de tipologias úteis para refletir sobre o funcionamento do Executivo brasileiro.^{8,9}

7. Conceito de burocracia que compreende agentes que ocupam cargos no alto escalão burocrático ou de direção de órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo (Loureiro, Olivieri e Martes, 2010).

8. Literatura similar para o presidencialismo multipartidário não é disponível.

9. Há questões que são derivadas da discussão das características do arranjo de decisão. Por exemplo, se há de fato um gabinete – ou seja, um conjunto de ministros coordenados por um ator central. Ainda, se a natureza da divisão do poder é ou não colegiada, e se é coletiva. A decisão é coletiva se envolve a participação de todos os membros do gabinete, sem considerar o poder relativo de cada um. Será colegiada a decisão se houver como condição ouvir todos os atores relevantes no processo decisório, ao menos os ministros, considerando-os em nível equivalente de poder. Uma vez mais, não é nosso caso.

Nesta seção, tratamos somente da governança da coalizão, não de sua formação.¹⁰ A esse respeito, é suficiente salientar que os estudos sobre a governança sucederam as pesquisas sobre a formação e passaram a investigar não o que ocorre no processo de divisão de poder para a construção de uma coalizão, mas o que acontece efetivamente quando o governo inicia o mandato, quem decide e como.

Se partidos têm interesse em políticas públicas e a escolha da melhor destas varia entre aqueles, como os acordos são construídos, os consensos, alcançados e a agenda, formulada? Cabe lembrar que essa literatura enfatiza as preferências dos partidos por políticas públicas, e não o interesse por cargos como um fim em si. Esse aspecto dá um tom próprio às análises do contexto europeu, já que preferências claras e estáveis por políticas não são o aspecto mais saliente do sistema partidário brasileiro, como atestou Zucco Junior (2009).¹¹ Ainda assim, o debate de lá tem valor heurístico para pensar os modelos aqui.

O principal modelo de formação de governo é a denominada teoria do governo ministerial. A teoria sustenta que os ministros implementam de modo integral suas preferências no exercício de seus mandatos ministeriais (Laver e Shepsle, 1990). A coalizão resulta, portanto, do acordo entre ministros, que concedem direitos recíprocos para implementarem as políticas de sua preferência, nos respectivos ministérios. O ministro é mais que uma correia de transmissão da preferência dominante consolidada no partido; faz valer preferências próprias no exercício do mandato. Os resultados das políticas formuladas pelo governo seriam o resultado da justaposição de políticas ministeriais. Essa teoria ressaltava não somente a força dos ministros, mas também a do Executivo *vis-à-vis* o Parlamento. Como afirmaram seus pais fundadores, “o governo ministerial (...) implica um Executivo poderoso, no qual os ministros, por conta de suas posições como chefes políticos das principais agências do Estado, estão aptos a ter impacto significativo nas áreas de políticas públicas que estão sob sua jurisdição”

10. Um resumo da literatura sobre formação da coalizão em parlamentarismos encontra-se em Batista (2016).

11. “O padrão de votação dos legisladores brasileiros afasta-se de sua ideologia, de modo a sugerir que o presidente desempenha papel importante em influenciar o comportamento daqueles. Adicionalmente, a análise estatística aponta que essa influência se conduz por meio da distribuição de benesses para as bases eleitorais (pork) e nomeações para cargos no gabinete. Não somente a ideologia não falha em explicar o padrão comportamental observado dos legisladores desde a redemocratização, mas também há evidências de que o comportamento ideológico declinou ao longo do tempo” (Zucco Junior, 2009, p. 1076, tradução nossa). Do original, “*voting patterns of Brazilian legislators depart from their ideology in ways that suggest that the president plays an important role in influencing their behavior. Moreover, statistical analysis indicates that this influence is channeled through the distribution of pork and nominations to cabinet positions. Ideology not only fails to fully explain the patterns of legislative behavior observed since the return to democracy, but there is evidence that ideological behavior has declined over time*”.

(Shepsle e Laver, 1994, p. 8, tradução nossa).¹² Ressaltamos esse aspecto porque, no regime presidencial, a compreensão deve ser oposta: ministros fortes implicam, à primeira vista, um presidente fraco, disposto a delegar, pelo menos.¹³

Novas tipologias corrigiram a principal limitação do modelo de autonomia ministerial: subestimar os instrumentos de controle e monitoramento recíproco entre os partidos que governam. Passou-se a considerar autonomia e controle como características presentes em governos de coalizão, em função da necessidade de conciliar os interesses concertados no gabinete e os interesses individuais de cada partido – ou cada ministro –, quando se voltam ao mercado eleitoral (Martin e Vanberg, 2011; Batista, 2016, p. 142-143). Afinal, os partidos governam juntos, mas podem disputar eleições sozinhos. As respostas a essa tensão constituem a própria diversidade de arranjos observados em governos de coalizão.¹⁴ Resumimos, a seguir, aspectos desse debate que apresentam relevância à análise sobre o Brasil.

Keman (2009) propôs um modelo tricotômico de decisão, que considera quanto poder para definir a agenda é institucionalmente atribuído ao presidente ou à coalizão como unidade ou aos ministros, individualmente. A depender onde reside o poder, teremos um modelo decisório presidencial, colegiado ou ministerial. Robert Elgie (1997) construiu tipologia que considerou também o grau de distribuição de poder decisório. Os seis modelos que propôs são os governos monocráticos, coletivos, ministeriais, burocráticos, nucleares (*shared government*)¹⁵ e segmentados.¹⁶

12. “Ministerial government (...) implies a powerful executive in which individual ministers, by virtue of their positions as the political heads of the major departments of state, are able to have a significant impact on policy in areas that fall under their jurisdiction”.

13. Considerando-se que o presidente possui mandato independente do Legislativo e não precisaria conceder a esse poder para manter-se no governo.

14. Embora não seja objeto deste texto, a construção sobre os modelos de decisão das coalizões gradualmente incorporou à agenda a necessidade de identificar quais são os mecanismos de controle recíproco dos partidos do gabinete aos riscos de desvios de políticas interpartidariamente acordadas (*policy drift*). Dois recursos são nomear “cães de guarda” na burocracia em áreas geridas por outras legendas, ou, no âmbito legislativo, as comissões exercerem maior escrutínio em matérias cujo teor se afasta dos acordos de coalizão celebrados pelos parceiros (Martin e Vanberg, 2004; 2011; Batista, 2017, p. 143-145). Alguns estudos indicam o uso, moderadamente, desses mecanismos no Brasil. Pereira *et al.* (2017) encontraram que os secretários executivos podem atuar como canais para o presidente exercer maior controle das ações no âmbito ministerial. Almeida (2014; 2016; 2017) apresentou evidência qualificada de que o Congresso Nacional é organizacionalmente responsivo ao desvio de suas preferências medianas por parte do Executivo, seja em resposta ao teor das medidas provisórias, seja em resposta aos anteprojetos de lei do Executivo.

15. Traduzimos *shared government* por nucleares, considerando-se que a definição sugere a existência de um núcleo decisório: “a highly restricted number of people are jointly responsible for taking decisions in all policy areas” (Elgie, 1997).

16. Classificações alternativas verificam os graus de interferência dos partidos políticos nas decisões de governo – ver, por exemplo, Mackie e Hogwood (1985) ou Laver e Shepsle (1994) –, mas não são relevantes para nossa análise.

O cientista político italiano Michelangelo Vercesi (2012) argumentou ser necessário distinguir duas dimensões do processo de decisão: quão *coletivas* e quão *colegiadas* estas são. Em relação à primeira, um governo pode funcionar de modo fragmentado, pode se dividir em segmentos – a exemplo das áreas de políticas – ou pode ser coletivo, como unidade. A colegialidade indaga se decisões tomadas pelo chefe do Executivo são mais ou menos monocráticas. Combinadas, as duas dimensões aferem como se distribui o poder na coalizão, por um lado, e quão centralizado é o processo de formulação das políticas, por outro.

A utilidade dessa junção é tanto dar atenção a quem participa e em que arenas ocorrem a construção das políticas e as questões relevantes da agenda do Executivo, quanto identificar quem pode decidir e vetar se a agenda deverá prosseguir (Vercesi, 2012, p. 13). Pode-se imaginar um presidente da República com amplo poder decisório, mas que toma decisões ouvindo integrantes do gabinete; ou burocracias ministeriais que participam da construção de propostas, mas não decidem se estas devem ir adiante.

No presidencialismo, a primeira dimensão é mais visível quando o presidente decide a agenda à revelia dos ministros. É mais descentralizado quando delibera com estes sobre a agenda de seu governo. O grau de dispersão dos poderes de veto pode indicar concentração no chefe do Executivo, ou em um núcleo restrito de governo, ou disperso entre ministros. O presidente pode tomar decisões de modo unilateral ou após oitivas de membros do gabinete.

Na prática, nem mesmo em governos parlamentares, a dispersão chega ao ponto de qualificá-lo como governo colegiado. É raro um ministro de Finanças ter poder equivalente aos demais ministros do gabinete; por isso, costuma-se chamá-lo de “segundo-primeiro-ministro” (Larsson, 1993, p. 207). A própria noção de “centro” ou “núcleo” de governo sugere dispersão do poder situada além da decisão monocrática presidencial e aquém de um colegiado em que a maior parte dos ministros tem igual capacidade de veto.

A tipologia de Vercesi (2012) prevê oito modelos de decisão. Adaptaremos os arranjos de poder propostos a como seriam no presidencialismo de coalizão. Trata-se de tipos ideais que acentuam os aspectos que os tipificam. Não há casos empíricos de governos que se enquadrem em *somente* um desses modelos.

Um *gabinete radialmente dominado* caracteriza-se por um presidente que é central na decisão, mas cujo processo de formulação ocorre em diálogo bilateral com cada ministro.

No segundo modelo, o presidente centraliza as decisões, tomadas em reunião com integrantes do gabinete, ao modo de comitês decisórios.

No terceiro modelo, o presidente decide em conjunto com um círculo restrito e permanente de influência, um núcleo de governo, por assim dizer. Esse núcleo decide bilateralmente com os demais ministros.

O quarto modelo alude à um padrão em que um núcleo decisório do Executivo decide em arenas que reúnem um conjunto mais amplo, multilateral, de ministérios.

No modelo do *gabinete ministerial com oligarquia acéfala*, o presidente tem débil autoridade e desempenha papel coadjuvante na oligarquia decisória do governo. O presidente carimba decisões ministeriais sem exercer poderes de veto.

O sexto modelo difere do anterior porque o núcleo decisório do presidente tem mais poder de veto, embora este, não.¹⁷

O sétimo e oitavo modelos são arranjos em que os ministérios têm mais autonomia decisória e a Presidência não exerce poder de veto substantivo. O órgão equivalente à Casa Civil apenas ajustaria normativos exigidos sobre as decisões e as preferências consolidadas no âmbito ministerial. Todavia, no oitavo modelo, a divisão de poder é dispersa e a decisão é mais colegiada, pois diferentes ministérios tomam decisões conjuntas, mas há influência decisiva do presidente ou núcleo de governo.

QUADRO 1
Modelos de decisão em gabinetes parlamentares

Distribuição interna de poder		Processo decisório	
		Descentralizado	Centralizado
Centrada no primeiro-ministro		1. Gabinete dominado de forma radial dominado com centralização decisória	2. Gabinete dominado com centralização das decisões
Oligárquica	Com o primeiro-ministro	3. Gabinete ministerial com oligarquia dirigida	4. Círculo íntimo com primeiro-ministro no centro do gabinete
	Acéfala	5. Gabinete ministerial com oligarquia acéfala	6. Gabinete restrito e acéfalo
Poder disperso		7. Gabinete com ministros autônomos e ministros desvinculados	8. Gabinete acéfalo com centralização das decisões

Fonte: Vercesi (2012, p. 17).

17. Exemplo hipotético seria quando há um chefe da Casa Civil com autoridade que rivaliza com o presidente, ou em que o ministro da Fazenda é o homem-forte do governo.

A tipologia baliza os argumentos subsequentes sobre os resultados empíricos da literatura recente sobre o Executivo brasileiro e o latino-americano, como também a discussão de nossos resultados empíricos, na penúltima seção.

4 A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DO EXECUTIVO EM REGIMES PRESIDENCIALISTAS

O presidencialismo de coalizão combina características do presidencialismo bipartidário norte-americano e do parlamentarismo de coalizão europeu: do primeiro, a hierarquia decisória com concentração na Presidência; do segundo, a formação de coalizões multipartidárias como condição para o governo. A importação analítica desses modelos deve ser criteriosamente ajustada (Batista, 2016), porque no caso norte-americano a delegação do presidente aos ministros não carrega riscos de desvio de políticas similares ao que se observa no caso do Brasil, pois os ministros pertencem ao mesmo partido.¹⁸ No regime parlamentar multipartidário, por sua vez, a própria formação de um governo contém, quase sempre, uma agenda clara de políticas a implementar. No Brasil, grande parte da agenda define-se após iniciado o governo.

Em regimes parlamentares, os ministros assumem, diante do Parlamento, responsabilidade *coletiva* pelas políticas do governo (Andweg, 1997) e é usual possuírem votos no gabinete – com regras variáveis. Para que a responsabilidade seja compartilhada, não é preciso que a decisão ou discussão de ministros sejam coletivas. Como apontou David Ellis (1989, p. 49, tradução nossa) “o fato crucial é que, uma vez tomada a decisão, não deve haver sinal de dissenso”.¹⁹ Esse aspecto não existe no presidencialismo, já que o responsável pelo governo é o presidente. Fissuras na coalizão torna mais árduo governar e causa embaraços na gestão do Executivo, mas não põe em xeque a continuidade do governo.²⁰ Ao contrário do regime parlamentar, no presidencialismo de coalizão, o presidente, embora faça concessões para montar e manter o governo, é a peça central deste. As estratégias pessoais do presidente são decisivas para compreender as decisões tomadas no interior da coalizão.

18. Embora existam desavenças entre presidente e ministros e estas possam ser comuns. Em comunicação pessoal, Antonio Lassance lembrou que Lyndon Johnson se queixava de herdar “o pessoal de Kennedy”, em tom queixoso similar ao que posteriormente adotou Richard Nixon. O leitor interessado poderá consultar exemplos adicionais em *A list of notable presidential firings since 1951* (Kelly, 2017).

19. “*The critical fact is that once the decision has been made there should be no sign of dissension*”.

20. É pedagógico lembrar que até mesmo os regimes parlamentares têm gradualmente delegado mais poderes ao premier, e a crescente literatura sobre a presidencialização do parlamentarismo é um sintoma. Em outros termos, decisões têm sido mais monocráticas e menos colegiadas, mais individuais e menos coletivas (Andweg, 1997, p. 62).

Há uma literatura crescente sobre o funcionamento das instituições que compõem a Presidência da República. Inácio (2006), Inácio e Llanos (2015) e Vieira (2013) argumentaram que a estrutura da Presidência responde à complexidade dos jogos de barganha e aos níveis de conflitos observados no interior da coalizão de governo.

Aborda-se também a relação da Presidência com os ministros, com foco similar ao nosso: os processos de governo no interior do Executivo.²¹ Os ministros e/ou ministérios seriam, *no processo decisório, experts* nas políticas públicas sob sua jurisdição, responsáveis pela interlocução com o Legislativo e por implementar políticas (Martinez-Gallardo, 2010; Batista, 2017, p. 150).

Haveria três possíveis estruturas de delegação do processo decisório: *i*) a delegação do presidente para um coordenador de gabinete; *ii*) a formação de grupos temáticos interministeriais em torno de temas de políticas; e *iii*) o domínio de determinadas pastas no gabinete. A segunda estrutura predomina na América Latina (Martinez-Gallardo, 2010), em que as decisões estão centradas em temas e a coordenação ocorre em reuniões bilaterais. Há reduzido número de ministros participantes da formulação de políticas públicas, e o ministro das Finanças – ator de veto sobre o orçamento – é sempre dominante (*op. cit.*, p. 135). Ministérios de “coordenação” com poder de veto sobre a agenda constituem um padrão observado na América Latina, e tudo indica ser o caso do Brasil.

Mas os arranjos de governança entre o chefe do Executivo e os demais integrantes da coalizão são variáveis. Na análise comparada sobre a formulação da agenda do Executivo em cinquenta democracias presidenciais e parlamentares, Araújo, Silva e Vieira (2016)²² concluíram que as decisões tomadas em sistemas parlamentares *não* são mais horizontais e colegiadas que em sistemas presidenciais. A conclusão é contraintuitiva, porque o povo elege de modo direto o presidente, cujo mandato é independente dos mandatos legislativos. A necessidade de cultivar coalizões é possivelmente o atenuador do poder presidencial efetivo. As regras formais variam a tal ponto entre regimes presidenciais, afirmam, que a centralização decisória na Presidência – *vis-à-vis* o gabinete – não deve ser considerada característica *inerente* ao presidencialismo.

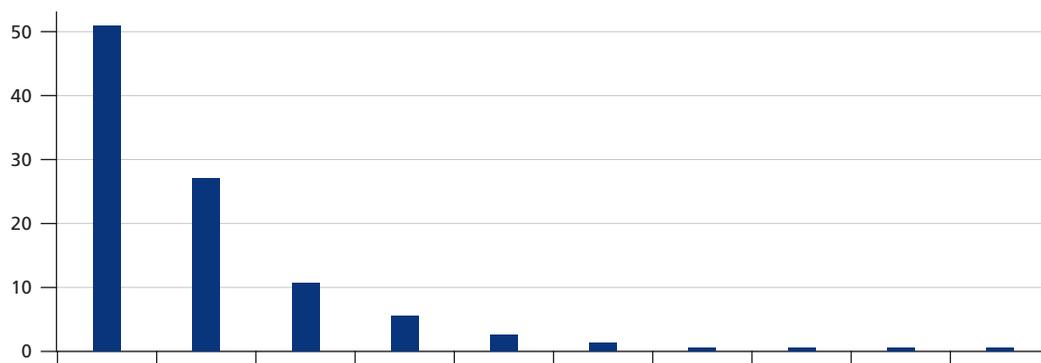
21. Martinez-Gallardo (2010) foi a primeira pesquisadora a apontar o paradoxo entre a importância de compreender a relação entre os ministérios e a Presidência e a ausência de estudos sobre o tema.

22. Os autores sistematizaram dados sobre os graus de autonomia presidencial para nomear ministros à revelia do Parlamento, os poderes legislativos dos ministros e a autonomia destes para propor matérias no âmbito do Executivo. Os autores formularam um índice de dominância do presidente em relação ao gabinete.

Análises recentes debruçaram-se sobre um aspecto mais específico do funcionamento do Executivo brasileiro: o papel dos ministérios, *vis-à-vis* a Presidência da República, nas políticas do Executivo.

Batista (2014) analisou dados sobre autoria²³ das iniciativas legislativas do Executivo e sobre a execução orçamentária, nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula (1995-2010), para identificar quem decide sobre as políticas no Executivo. O presidente delega mais autonomia propositiva aos ministérios comandados por partidos mais próximos de sua preferência (*op. cit.*).²⁴ A maioria das iniciativas é assinada por apenas um ministério, e pouco menos de 30% das matérias têm dois autores, e em sua maioria conjugam um ministério *temático* e um ministério de *coordenação* (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Número de ministros que assinam a matéria, por iniciativa legislativa (1995-2010)
(Em %)



Fonte: Batista (2014).

Os ministérios de coordenação ocupam posição central no ciclo da formulação, mas a centralidade não decorre da atuação na formulação, mas como instâncias de veto. O MP e o MF destacam-se, sucedidos por um distante, mas ainda relevante, Ministério da Justiça (MJ) (Batista, 2014, p. 110). A Casa Civil figura em posição intermédia, embora exerça – como argumentamos adiante –, ao final do processo, um escrutínio com poder de veto sobre todas as matérias formuladas no âmbito do Executivo. O padrão

23. Os termos “autoria”, “endosso” e “assinatura do ministro” são utilizados como sinônimos, pois os dados referem-se às quais pastas assinam as justificativas de projetos de lei do Executivo encaminhados ao Congresso Nacional.

24. Para mensurar a influência sobre a agenda legislativa, utilizou-se a autoria presente em instrumentos legislativos submetidos ao Legislativo. Para analisar a alocação de recursos do orçamento, considerou-se a proporção do orçamento controlada por cada partido e a forma como são realizadas suas transferências para os estados.

varia pouco entre os governos FHC e Lula: ministérios de coordenação são centrais,²⁵ sucedidos dos principais ministérios temáticos: educação, saúde e trabalho.

O partido do presidente é o mais influente nas propostas formuladas pelo Executivo. Os demais influem mais quando têm bancada maior e estão mais próximos da preferência presidencial. Em função dessa proximidade é que a Presidência decide (des)centralizar decisões sobre políticas. Batista (2014) replica e confirma a validade do modelo proposto pelo cientista político Andrew Rudalevige (2002): o presidente centraliza a formulação da agenda em função das características do ministro e da matéria em questão. A centralidade dos ministérios na formulação das políticas é condicionada pela proximidade com as preferências presidenciais – conferir também Batista (2014).

O movimento pendular é assim resumido pela cientista política:

Analisando a centralização como estratégia alternativa disponível ao presidente para lidar com os dilemas da delegação em governos de coalizão, é possível identificar a ação da Casa Civil contingente à proximidade de preferências. Isto é, quanto mais distante ideologicamente for o ministro, maior a probabilidade de centralização da decisão na presidência, diminuindo assim a capacidade do ministro de impor suas preferências no processo decisório (Batista, 2014, p. 142).

A preponderância dos partidos presidenciais nas iniciativas legislativas nos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010) resultou em grande medida do controle que exercem sobre as duas principais pastas de coordenação – Fazenda e Planejamento (Batista, 2014, p. 113; Gaylord e Rennó, 2015).²⁶

Rennó e Wojcik (2015), adicionalmente, observam que embora predominem as pastas comandadas pelo partido presidencial nas redes de coautoria, os partidos da coalizão efetivamente participam da construção da agenda, principalmente na qualidade de coautores.

Deve-se destacar, primeiro, que a variação é pequena na estrutura de distribuição das coautorias entre gabinetes, que sugere padrão estrutural que vai além das características ideológicas da coalizão. Segundo, que os partidos da coalizão – exceto o do presidente – participam de forma ativa na produção legislativa quando há coautorias, mas

25. Usualmente, trata-se de pastas de escolha do presidente, e não de seu partido.

26. Também aspectos da relação Executivo-Legislativo são considerados. Quanto maior a coalizão no Congresso, mais compartilhada a agenda no Executivo; quanto maior a distância ideológica entre presidente e oposição legislativa, menor o compartilhamento e mais concentradas as decisões no partido do presidente.

não quando o projeto contém apenas uma autoria. O padrão força que seu resultado decorra não de variações ideológicas entre as pastas, mas do fato de projetos de autoria única serem próprios das pastas de coordenação (Planejamento e Fazenda), dominadas pelos partidos do presidente, em todos os três presidentes, desde FHC.

A literatura sobre o Executivo mencionada anteriormente produziu a maior parte das conclusões com base nas autorias das proposições legislativas do Executivo. A assinatura das autorias – embora informem em algum grau sobre construção compartilhada da agenda – silencia sobre o processo de construção das matérias, que é intrínseca do processo de governar. Podemos ir adiante ao dar um passo atrás para compreender a articulação que culmina na assinatura de ministros, no aval presidencial e no encaminhamento das propostas ao Legislativo. Apresentamos a metodologia de construção desses dados na próxima seção e, em seguida, a análise dos dados.

5 METODOLOGIA

5.1 Seleção de casos

Para explorar os processos de formulação de políticas públicas no âmbito ministerial, selecionamos duas pastas: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Ministério da Integração Nacional (MI). Primeiro, determinamos as pastas temáticas que atuam em políticas com interface direta com a população, denominadas *políticas finalísticas*. Excluímos ministérios de *coordenação*, porque quase sempre participam em algum estágio do processo de formulação das políticas e a tendência é gozarem de maior autonomia e exercer interlocução direta com a Presidência da República. Esse perfil lhes permite suprimir etapas fundamentais do processo de formulação, e analisar cada uma dessas etapas era de nosso interesse analítico.

Entre as pastas *finalísticas*, excluímos pastas periféricas e preservamos aquelas cujo escopo legislativo é variado, para que nos facilitasse identificar mudança nos protocolos decisórios, em função dessa variação.

Adicionalmente, selecionamos um ministério comandado pelo partido do presidente (MDS) e um ministério comandado por um partido da coalizão (MI). Desse modo, poderíamos identificar se pertencer ao partido do presidente influi na forma de funcionamento da pasta, em particular nos aspectos de nosso interesse.

Consideramos também que em uma das pastas houvesse mudança partidária no controle político, para identificar as implicações desta sobre a agenda.

As mesmas justificativas embasariam a seleção de ministérios diferentes, mas, como assinalamos, tratou-se de pesquisa-piloto formulada para ampliar seu escopo em etapa posterior. A análise de dois casos impõe limitações às conclusões comparadas, cuja validade poderá ganhar mais consistência com a ampliação da análise a novas pastas.²⁷

5.2 Metodologia de análise

Coletamos dados por meio de entrevistas semidiretivas²⁸ com 28 membros do alto escalão burocrático e ministros que atuaram nas duas pastas selecionadas e na Presidência da República, entre 2003 e 2014.²⁹ De modo subsidiário, analisamos dados que contêm os instrumentos legislativos e as respectivas exposições de motivos com a assinatura de ministros do MDS e do MI³⁰ e informações sobre estrutura administrativa e de pessoal, bem como sobre a execução orçamentária das duas pastas.

Adotamos o método da *grounded theory* para analisar as entrevistas, pois consideramo-lo mais apropriado para compreender aspectos relacionados aos *processos decisórios*. No método *grounded*, as categorias de análise e a construção dos aspectos relevantes dos processos de interesse decorrem da narração e de relatos dos indivíduos entrevistados. Busca-se capturar as categorias discursivas formuladas. Tais categorias, ao se mostrarem recorrentes, fazem *emergir* fenômenos e processos *típicos*. As explicações têm por base os dados reunidos no processo de codificação e categorização, bem como a posterior exploração e agregação, em níveis crescentes de abstração. A saturação indica a consistência de um processo, ou de suas características, e vai ocorrendo quando se observam recorrências em número crescente de características já

27. Este projeto foi pensado como parte inicial de um projeto mais amplo sobre o funcionamento do Executivo federal. Os ministérios selecionados funcionariam como estudos-piloto, com vistas a qualificar a pesquisa para uma análise posterior com coleta de dados mais ambiciosa. Reconhecemos também que a seleção dos casos inclui pastas com muitos aspectos variantes, não similares, que tornam difícil exercer controle direto sobre as variáveis que influenciam os processos a analisar. A nosso favor, deve-se destacar ser um estudo de processos, sem a pretensão de identificar conexões causais definidas.

28. O questionário encontra-se no apêndice A deste texto.

29. As entrevistas foram conduzidas presencialmente nos escritórios ou nas residências dos entrevistados, quando estes residiam em Brasília. Foram conduzidas via *skype* para os demais. A duração média aproximada de cada entrevista foi de sessenta minutos. Todas foram gravadas mediante o compromisso de preservação do anonimato. Parte dessas entrevistas são de pesquisa realizada por Silva (2015).

30. Agradecemos a Mariana Batista por compartilhar dados compilados sobre autorias legislativas com base na exposição de motivos dos projetos.

manifestadas e capturadas na codificação (Strauss e Corbin, 1990). Os códigos são relacionados entre si para esclarecer as conexões entre dimensões de um mesmo fenômeno. Esquematizamos os estágios da análise no quadro 2 (*op. cit.*; Kendall, 1999).

QUADRO 2

Lista esquemática de estágios no desenvolvimento da *grounded theory*

Estágio	Principal atividade	Comentário
1	Desenvolver categorias.	Utilizar dados disponíveis para desenvolver códigos/categorias.
2	Saturar as categorias.	Acumular exemplos das categorias desenvolvidas até precisar o significado das categorias.
3	Construir definições abstratas.	Definir a categoria de modo mais abstrato, com precisão suficiente para delinear conceitualmente novos possíveis exemplos a esta associados.
4	Utilizar definições.	Utilizar as definições/categorias como guia de compreensão das características emergentes da análise e para a reflexão teórica.
5	Explorar categorias de modo detalhado.	Refinar a categoria e, para precisa-la, cotejar com seus inversos e opostos.
6	Estabelecer vínculos entre categorias.	Estabelecer relações entre categorias e possíveis hipóteses sobre tais relações – a essa altura, já emergentes.
7	Definir condições nas quais os vínculos se mantêm.	Examinar relações empíricas ou teóricas e especificar em que condições essas relações emergem e se mantêm.
8	Estabelecer vínculos com teorias existentes, se houver.	Verificar se há vínculos com as teorias existentes – não no início do processo, como no modelo hipotético-dedutivo.
9	Utilizar comparações para testar a validade de relações emergentes.	Identificar variáveis e dimensões-chave dos processos analisados e se as relações se mantêm em casos mais extremos.

Fonte: Glaser e Strauss (1968).

6 A LÓGICA DA PRODUÇÃO DA AGENDA DO EXECUTIVO

Nesta seção, discutimos a formação da agenda e da formulação das políticas nas duas pastas e, onde couber, tratamos de aspectos mais gerais do processo de formulação no Executivo federal, em particular do papel da Presidência institucional. Discutir a atuação dessa Presidência foi possível porque os resultados apresentados neste texto são uma parte de pesquisa mais ampla sobre o papel de coordenação da coalizão desempenhado pela Presidência da República.

A descrição a seguir apaga nuances em favor do realce de traços gerais do processo de elaboração das políticas ministeriais. Não descuidamos, contudo, de tornar evidentes as diferenças observadas na análise comparada.

As matérias legislativas enviadas ao Congresso pelo presidente nascem na Presidência ou nos ministérios. Na maioria das vezes, a Casa Civil coordena, medeia e formata, mas não é quem inicia a formulação, salvo no que é próprio de sua atribuição finalística. Da concepção ao encaminhamento do texto ao Parlamento, há diversos atores de veto em potencial: ministros, especialistas da burocracia, setores partidários, grupos de interesse, demais ministérios que atuam em jurisdições de políticas próximas, a Fazenda e o Planejamento, a Casa Civil e o presidente da República.

A agenda do Executivo divide-se entre matérias prioritárias da Presidência da República e as demais. Prioridades da Presidência mobilizam esforço maior e acompanhamento mais detido por parte dos servidores da Casa Civil e das próprias pastas. Nestas é que usualmente a matéria ganha corpo. No segundo ano do primeiro governo Lula, 2004, conferiu-se à agenda de governo vinculada à Presidência *status* formal, por meio de um sistema oficial de acompanhamento das metas presidenciais. Esse sistema elencou a agenda de políticas prioritárias da Presidência. Coube à Casa Civil monitorá-la.

A agenda pode ser prioritária, mas não significa que foi concebida na Presidência – ainda menos que foi formulada junto ao presidente. É usual que uma política pública ganhe *status* prioritário somente após ser concebida por alguém em algum ministério. O melhor exemplo são as metas presidenciais definidas no primeiro governo Lula. Estas expressaram uma lista de propostas de políticas colhidas nos ministérios setoriais e selecionadas pela Casa Civil e pelo Gabinete Presidencial. O exemplo ilustra que, até mesmo no nível das metas prioritárias, a coalizão influencia a agenda.

O governo Dilma modificou esse protocolo, possivelmente por ser um governo de continuidade e encontrar uma agenda na Presidência já vertebrada. Mas seu governo também definiu “programas prioritários”, similar ao sistema de metas estabelecido no governo Lula. O que leva o presidente a definir como sua prioridade é matéria que precisa ser melhor explorada.

O presidente pode decidir desenvolver alguma agenda nos ministérios ou mantê-la na Presidência, além de poder exercer escrutínio sobre o teor das matérias propostas pelos ministérios a qualquer tempo, mas, se deslocar a formulação para a Presidência, altera as condições em que isso é feito.

Batista (2014) analisou razões que levam o presidente a centralizar a formulação e adotou como um indicador dessa decisão a presença de autoria também da Casa Civil no projeto, por meio dos endossos.

A probabilidade de centralizar na Presidência é maior na razão direta da distância entre as preferências do presidente e do ministério cuja jurisdição é a da matéria. O aumento do quadro de servidores da Casa Civil amplia as chances de centralização. O estilo presidencial é característica relevante para explicar o fenômeno. Por fim, o

número de ministérios envolvidos na matéria amplia a chance de centralização na Presidência. Esses resultados estão alinhados com a hipótese da “centralização contingente” proposta por Rudalevige (2002). Mas, para dimensionar o tamanho deste processo, de 1995 a 2010, os ministérios formularam 90% das matérias, sem endosso da Casa Civil. A formulação das políticas é descentralizada (Batista, 2014, p. 114 e ss.).

Os ministérios, particularmente as secretarias ministeriais, é que dão forma às políticas, até mesmo quando estas são metas prioritárias da Presidência.³¹ Esse padrão em parte se explica porque é a burocracia ministerial que possui o saber técnico necessário para formatar uma política. De resto, a especialização dos saberes e a complexidade crescente das políticas são um motivo para delegar cada vez mais a formulação nas democracias de todo o mundo.³²

A Casa Civil, até mesmo quando desempenha ações de formulação – para além de sua tradicional tarefa de coordenar – recebe informação qualificada dos ministérios setoriais.

O subsídio técnico mesmo, o impacto na verdade da política e tudo isso, o ministério vai ter que dar para a gente. Quando o ministério fala: “Isso vai dar um problema porque vai ter um impacto de não sei quantos milhões”, ou “Esse é um problema porque tem uma outra política” (...) na hora que eles veem esses problemas a gente tem esse trabalho de fazer (...) um consolidado das posições para poder dar encaminhamento no Congresso (Entrevistado 1).

Portanto, em geral, a formulação das políticas segue um processo de baixo, dos ministérios, para cima, a Presidência, e este padrão vale também quando se trata de um item da agenda prioritário para o presidente. Caso exemplar desse arranjo é a política nacional de combate ao *crack*.

31. Cabe notar, contudo, que a Casa Civil expandiu seu quadro de pessoal no período analisado, e, por isso, é razoável esperar que tal expansão se traduza em maior capacidade propositiva também. Analisaremos a Casa Civil em texto próprio, que é parte do mesmo projeto.

32. Rennó e Wojcik (2015, p. 61) argumentaram de modo similar: “*The president’s resources to deal with complex policy challenges are paltry in comparison to the specialized skill residing in the ministries. Ministers seek to produce legitimate policy proposals that further the goals of their parties, while the president seeks to address a myriad of policy areas simultaneously, requiring the expertise of several ministers to do so effectively*”. Do original, “os recursos do presidente para lidar com desafios complexos em relação às políticas públicas são insignificantes comparados ao saber especializado no interior dos ministérios. Os ministros desejam produzir políticas públicas legítimas, que façam avançar os interesses de seus partidos, enquanto o presidente se dirige a uma miríade de políticas, simultaneamente, o que requer o conhecimento especializado dos ministérios para efetivamente ir adiante (Rennó e Wojcik, 2015, p. 61, tradução nossa)”.

Se ia fazer um programa, [por exemplo], o programa do *crack*, tinha que estar o Ministério da Justiça, o Ministério da Saúde [MS], o Ministério da Educação [MEC], o Ministério da Assistência Social, que já é todo um conjunto para fazer (...). Chamávamos primeiro os ministros e dizíamos: “Olha, a presidenta pediu para elaborar um programa que seja sistêmico, (...), que tem a parte da repressão, a parte da prevenção, a parte da promoção, a parte do cuidado. Então, cada um tem que pensar” (...). Aí se dava um tempo para as equipes [ministeriais] trabalharem; depois nos reuníamos novamente com os ministros e com técnicos, que apresentavam um programa. Depois que a gente discutia muito o programa, via as debilidades, acertávamos, a gente levava para a presidenta com os ministros. A presidenta aprovando: “É isso. É isso”, lançava o programa; então, agora vamos para execução (Entrevistado 2).

Um argumento disponível na literatura é que a agenda do Executivo seria concebida pelo presidente e formulada no Palácio do Planalto (Pereira e Mueller, 2002; Alston e Mueller, 2005; Raile, Pereira e Power, 2011). Esse arranjo decorreria da combinação entre o poder institucional do presidente e seu interesse em impor uma agenda própria, combinado a parceiros da coalizão interessados não em políticas legislativas, mas em destinar recursos e obras a seus redutos eleitorais e obter cargos na burocracia. Concessões em políticas públicas seriam estratégias contingentes ao interesse do presidente em ampliar as chances de aprovar matérias de seu interesse no Parlamento (Rennó e Wojcik, 2015, p. 60).

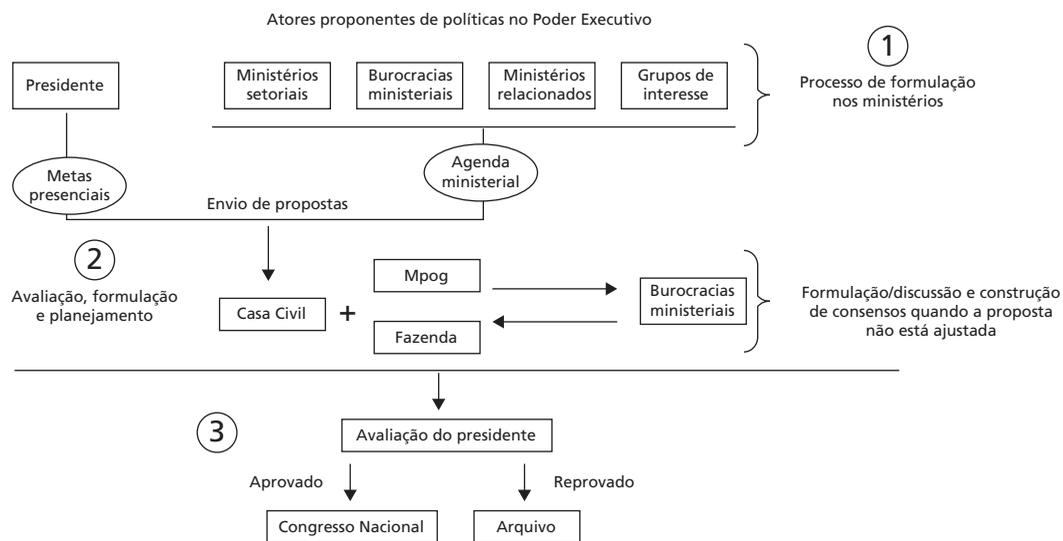
A relevância da patronagem e da alocação discricionária de orçamento como recursos do presidente essenciais para governar está bem estabelecida na literatura. Adicionalmente, em matéria legislativa, a Presidência exerce escrutínio estrito sobre o que vai à apreciação do Legislativo. Mas nenhum desses aspectos retira das pastas o papel de formuladoras. Não somente a formulação reside nos ministérios, mas também os ministros têm a palavra final nas políticas de suas pastas, pelo menos antes que se inicie a interlocução interministerial, como descrito anteriormente.

O percurso típico de uma política gestada no Executivo é o ministério interessado propor a matéria/política e consultar os demais interessados – em potencial –, para que apresentem sugestões e explicitem desacordos. A matéria passa então ao escrutínio da Casa Civil e recebe o aval do presidente antes do ser encaminhada ao Congresso. A Casa Civil tem claro papel de guardião, aplica seus próprios vetos, ou – se necessário for – convida o presidente a dar o voto de Minerva sobre matérias sem consenso entre ministérios.³³

33. O Ministério da Justiça (MJ), o Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) sempre precisam ser consultados sobre as propostas. Disto advém o papel de centralidade que assumem no processo legislativo do Executivo.

Nada impede a Casa Civil de entrar no processo antes, mas essa decisão depende da complexidade da matéria e da relevância para o presidente. A tramitação modifica-se se a política integra as prioridades da Presidência, porque a Casa Civil passa a monitorar de modo próximo seu desenvolvimento, e a interlocução entre ministérios e Casa Civil ocorre no momento de sua elaboração. Aprovada em análise de seu teor jurídico (na Subchefia para Assuntos Jurídicos – SAJ) e em seu mérito (na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais – SAG), a proposta pode retornar aos ministérios, caso existam alterações a realizar ou aprovar, para ser, finalmente, encaminhada à Presidência. A figura 1 esquematiza a tramitação típica de uma política nascida no ministério.

FIGURA 1
Tramitação típica de uma política iniciada no ministério



Elaboração dos autores.

O excerto da entrevista a seguir resume uma lógica mais geral da formulação no Executivo federal:

(...) Sou o ministério A e você é o ministério B. Tenho um problema que envolve você. A Casa Civil está sentadinha ali. A primeira coisa que eu vou fazer nesse problema – o problema é meu, se eu já identifiquei que você participa dele, eu já venho e faço uma conversa, eu e você, e já tentamos acertar aqui. Se a gente acertar, maravilhoso. Antes de eu colocar (...) a matéria para tramitar, eu vou conversar com a Casa Civil: Casa Civil, cheguei aqui, identifiquei esse problema, preciso de uma alteração legal, uma medida provisória [MP], um decreto, e percebi que o ministério B está envolvido; já conversei com ele, nós já estamos de acordo. Eu vou colocar [no Sistema de Geração e Tramitação de Documentos – SIDOF]. A Casa Civil pega e diz: deixa eu dar uma olhada: muito bem, que bom que você conversou com o ministério B. Mas, olha só, o pessoal lá do [Instituto Nacional do Seguro Social] INSS já tinha falado comigo, porque, quando você fizer isso daqui, vai gerar um custo adicional lá; vai gerar alguma coisa. Então, vou chamar uma reunião em que junta você e o pessoal do INSS, por exemplo. A Casa Civil faz essa coordenação. Ela pode entrar num segundo momento ou pode entrar logo de cara, porque eu podia nem ter identificado que você está envolvido. Ela faz esse processo, conversa com todo mundo, chega na mesa de reunião e fala: está bom, desse jeito contempla todo mundo, desse jeito pode colocar no SIDOF. Aí, a gente põe no SIDOF³⁴ (Entrevistado 3).

34. O Sistema de Geração e Tramitação de Documentos (SIDOF) tem a função de registrar o protocolo de encaminhamento das propostas e os respectivos ministérios que da formulação destas participam. Infelizmente, o contencioso administrativo e político entre as pastas não se registra nesse sistema, até mesmo em matérias sem consenso, que, entretanto, recebem os endossos das pastas, na justificativa dos projetos encaminhados. Uma descrição alternativa, mas que revela esse processo, é a que segue: “Na hora que você insere [no SIDOF], você tem que necessariamente colocar os ministérios parceiros; então, você tem que incluir os ministérios e a exposição de motivos, ela vai ser interministerial. Então, por exemplo, um [Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego] Pronatec da vida; ele necessariamente envolve o [Ministério da Educação] MEC, o [Ministério do Trabalho e Emprego] MTE [atualmente Ministério do Trabalho], o [Ministério do Desenvolvimento Social] MDS; então, têm vários ministérios que participam necessariamente. Então, eu os incluo e aí eu tenho que ter o ok do ministro e da [Consultoria Jurídica] Conjur e desses ministérios. Então, eles têm que dar o ok para chegar na Casa Civil, porque funciona assim: eles vão dando o ok, paralelamente sai; aí, depois que todo mundo dá o ok, volta para o ministério proponente e ele manda para Casa Civil. Até porque às vezes demora muito; então, a gente tem que saber se o ministro tem interesse ainda no projeto. Teve? Chegou na Casa Civil. Quando chega aqui, nem sempre chega redondo, nem sempre chega tudo perfeito. Então, o que acontece? Ou então às vezes o que acontece? A pessoa pega e coloca menos ministérios do que deveria ter colocado. Por exemplo, no caso do Pronatec, vamos dizer, se eu não coloquei o MTE como coautor, eu estou na verdade esquecendo um ministério que é essencial para a política. Então, a Casa Civil tem essa competência de avaliar quem que está faltando na discussão. Então, a gente reinsere as pessoas na discussão. Quando o projeto está com muita pressa, a gente chama reuniões aqui, envia o texto e a gente senta na mesa para conversar, para tentar fechar um texto que haja consenso dentro do governo. Esse é o papel central da Casa Civil, da SAJ e SAG” (Entrevistado 1).

A seguir, especificam-se algumas variações encontradas entre diferentes pastas.

6.1 MDS e MI

Tanto o MDS quanto o MI contaram com ministros que propuseram matérias relevantes para a pastas, mas o MDS figurou como condutor do Bolsa Família, megaprojeto que mobilizou há um tempo a Presidência da República e grande parte do Partido dos Trabalhadores (PT). O ministro manejou a política em consonância com a diretriz presidencial.

A rotatividade ministerial foi superior na Integração Nacional (quadros 3 e 4).

QUADRO 3
Ministros do MI

Ministro	Entrada	Saída	Partido	Unidade da Federação (UF) do ministro
Ciro Gomes	1ª jan. 2003	31 mar. 2006	PSB ¹	SP
Pedro do Nascimento	31 mar. 2006	16 mar. 2007	PSB	CE
Geddel Vieira Lima	16 mar. 2007	31 mar. 2010	PMDB	BA
João Reis Santana Filho	31 mar. 2010	1ª jan. 2011	PMDB	BA
Fernando Bezerra Coelho	1ª jan. 2011	1ª out. 2013	PSB	PE
Francisco Teixeira (interino)	1ª out. 2013	1ª jan. 2015	Sem filiação	CE
Gilberto Occhi	1ª jan. 2015	14 abr. 2016	PP ³	MG

Fonte: Biblioteca da Presidência da República.
Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Partido Socialista Brasileiro.
² Partido Progressista.

QUADRO 4
Ministros do MDS

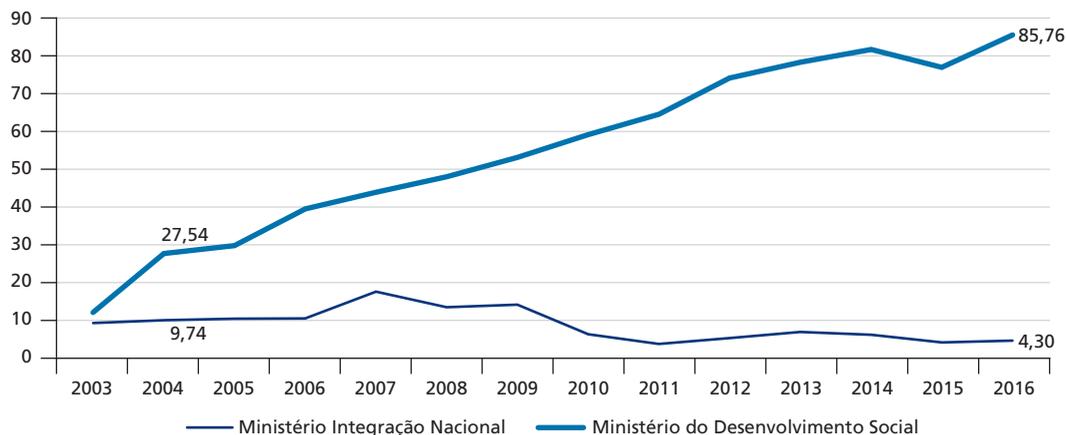
Ministro	Entrada	Saída	Partido	UF do Ministro
Patrus Ananias	23 jan. 2004	31 mar. 2010	PT	SP
Marcia Helena Lopes	31 mar. 2010	1ª jan. 2011	PT	PR
Tereza Campello	1ª jan. 2011	12 maio 2016	PT	SP

Fonte: Biblioteca da Presidência da República.
Elaboração dos autores.

A posição de proa ocupada pelo Programa Bolsa Família (PBF) fez com que o orçamento do MDS triplicasse desde o ano de sua criação, 2004. O orçamento da Integração Nacional foi reduzido à metade dos valores de 2004, embora suas despesas de investimento – que constitui item importante para aferir os termômetros da cobiça política em cada pasta – ocupe percentual relevante em seu orçamento global e tenha sido

continuamente superior ao do MDS, por exemplo. Em 2016, essa rubrica representou R\$ 1,77 bilhão, contra R\$ 109 milhões do MDS.³⁵

GRÁFICO 2
Orçamento anual do MI e MDS (2003-2016)
(Em R\$ bilhões)¹



Fonte: Siga Brasil. Senado Federal.
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Refere-se aos valores liquidados, que estão atualizados a preços de maio de 2017 – de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE). Em 2003, o MDS ainda não existia. Utilizamos o orçamento da pasta que o antecedeu: o Ministério da Assistência Social.

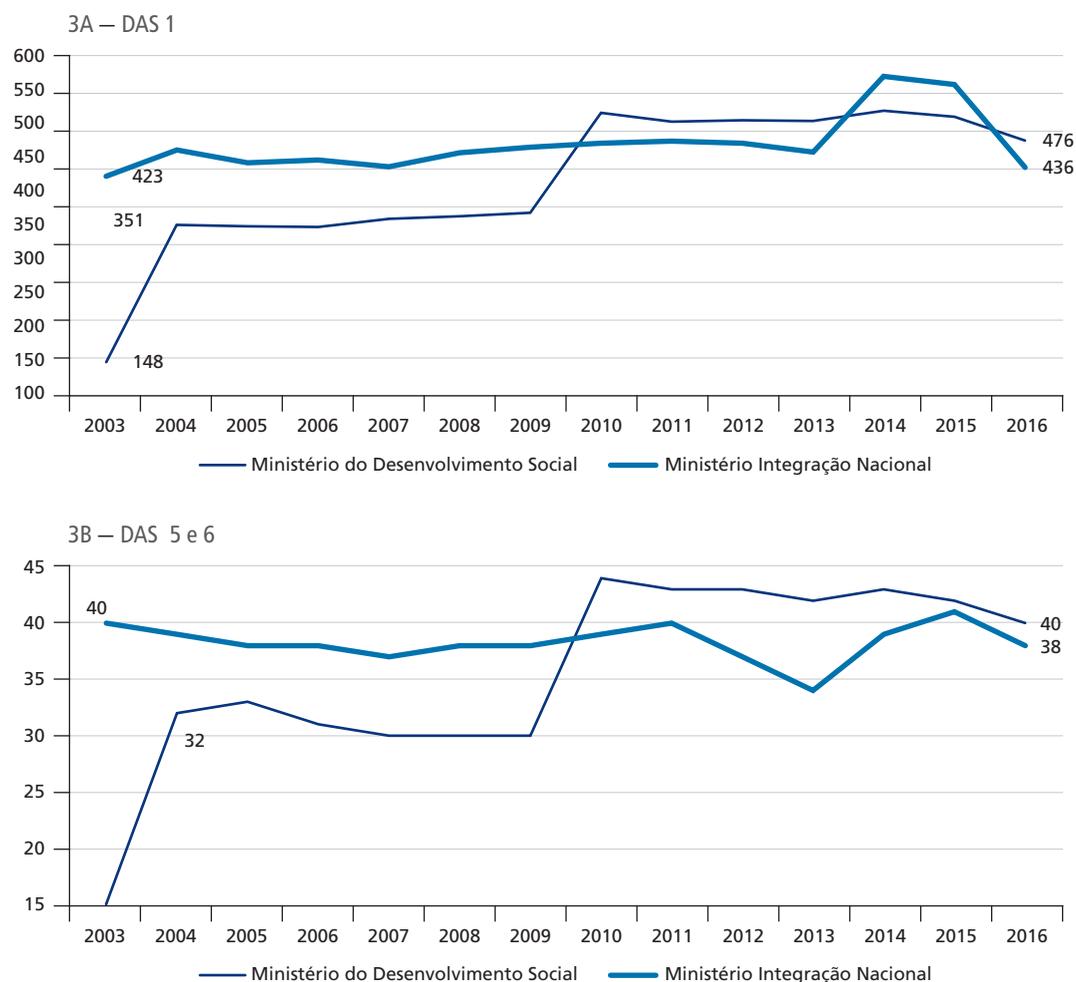
A discrepância orçamentária não se repete na diferença no total de cargos de livre provimento (direção e assessoramento superior – DAS), em seu conjunto, ou apenas na alta direção (gráficos 3A e 3B). Mas há uma nuance importante. O MI possui número significativo de cargos em órgãos vinculados com alto poder de exercer retornos político eleitorais, dado seu potencial de entrega direta de serviços às bases eleitorais: Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) e as superintendências de desenvolvimento regionais (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco e Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf).³⁶ Combinadas com o orçamento de investimento, tais agências tornam apetitosa a pasta, para parlamentares ou partidos famintos por *pork*.³⁷

35. Valores atualizados a preços de maio de 2017 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE). Vale notar que o elemento de despesa orçamentária *obras e instalações* – que enseja ações de alto retorno eleitoral nas bases eleitorais – foi, no Ministério da Integração Nacional (MI), o maior entre os 39 *elementos de despesa* listados. Correspondeu, nesse ministério, a R\$ 836 milhões, em 2016, e R\$ 314 milhões, em 2004. Os valores para o MDS foram R\$ 31 milhões (2016) e zero (2014).

36. Entretanto, a agenda desses órgãos vinculados não foram objeto de análise nesta pesquisa.

37. Ver nota de rodapé nº 39 para informação orçamentária adicional que apoia essa interpretação.

GRÁFICO 3
Evolução dos cargos DAS, nos ministérios selecionados (2003-2016)¹



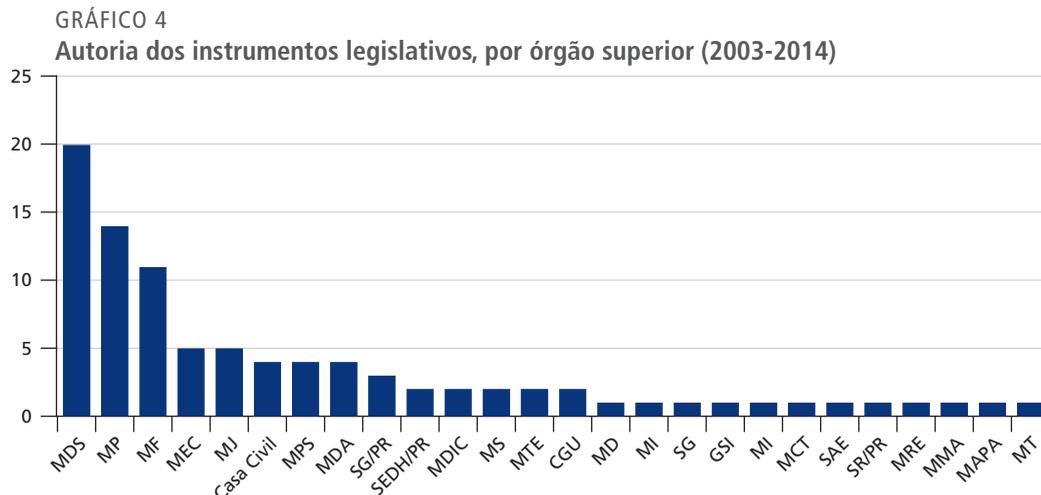
Fonte: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do MP.
Elaboração dos autores.

Notas: ¹ O então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (atual Ministério do Desenvolvimento Social) foi criado, oficialmente, em 2004, a partir do então Ministério da Assistência Social, criado em 2003, no primeiro ano do governo Lula. Esse ministério também foi criado a partir da Secretaria de Assistência Social, criada em 1995, no governo FHC, com *status* ministerial. O MDS, implementado em 2004, recebeu atribuições e estruturas que estavam separadas, entre as quais as do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) (Paiva e Lobato, 2011). Há, portanto, mudança relevante em 2004, que explica o crescimento observado naquele ano, embora se trate, em grossas linhas, da continuidade, ampliada, da política de assistência.

Em relação à produção legislativa,³⁸ ao observar os endossos, exceto os 22% de matérias propostas de autoria exclusiva do MDS – no conjunto de matérias que conta com a participação dessa pasta –, os ministérios de coordenação (Planejamento

38. Os decretos presidenciais, naturalmente, estão excluídos.

e Fazenda) destacam-se, com 34% da participação de ministérios coautores, entre os 21 instrumentos legislativos com participação interministerial.³⁹



Fonte: Batista (2014).

Elaboração dos autores, a partir de dados do site da Câmara dos Deputados.

Obs.: 1. MPS = Ministério da Previdência Social.

2. MDA = Ministério do Desenvolvimento Agrário.

3. SG/PR = Secretaria Geral da Presidência da República.

4. SEDH/PR = Secretaria de Estado dos Direitos Humanos da Presidência da República.

5. MDIC = Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

6. MTE = Ministério do Trabalho e Emprego.

7. CGU = Controladoria-Geral da União.

8. MD = Ministério da Defesa.

9. GSI/PR = Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

10. MCT = Ministério da Ciência e Tecnologia.

11. SAE = Secretaria de Assuntos Estratégicos.

12. SRI/PR = Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

13. MRE = Ministério das Relações Exteriores.

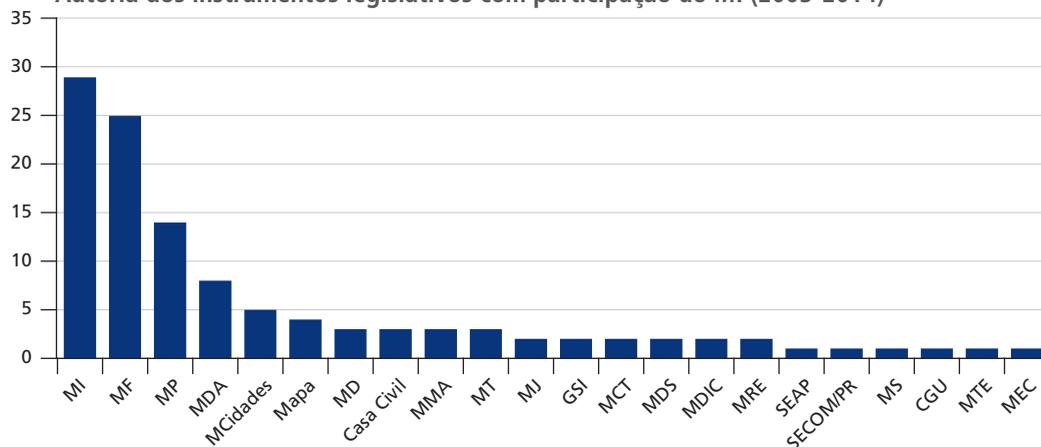
14. MMA = Ministério do Meio Ambiente.

15. Mapa = Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

A mesma importância dos ministérios de coordenação consta das propostas legislativas que contam com autoria do MI (36%), embora um quarto da produção total dessa pasta seja de sua exclusiva autoria.

39. Vale ressaltar, como precaução, sobre o valor de face dos endossos. A Medida Provisória (MP) nº 132/2003 – transformada na Lei Ordinária nº 10.863/ 2004, que prevê a criação do Bolsa Família – foi assinada apenas pelo ministro da Casa Civil na época, José Dirceu.

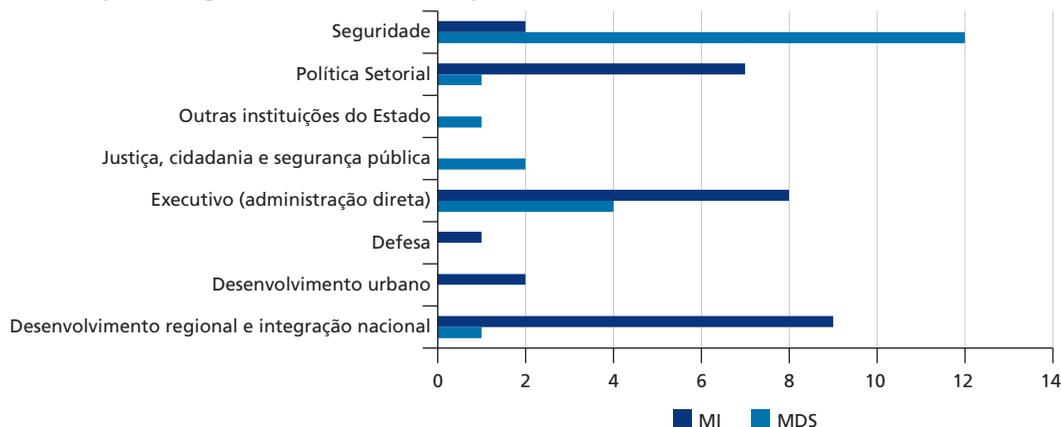
GRÁFICO 5
Autoria dos instrumentos legislativos com participação do MI (2003-2014)



Fonte: Batista (2014).
 Elaboração dos autores, a partir de dados do site da Câmara dos Deputados.
 Obs.: 1. MCidades = Ministério das Cidades.
 2. Secom/PR = Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República.
 3. SEAP = Secretaria de Aquicultura e Pesca.

Como se espera, as pastas diferem nas áreas de formulação. A agenda do MDS lidou com seguridade social, justiça, cidadania e segurança pública; a agenda do MI tratou de desenvolvimento regional e integração nacional, defesa e desenvolvimento urbano.

GRÁFICO 6
Propostas legislativas do MI e MDS, por área temática (2003-2014)



Fonte: Batista (2014).
 Elaboração dos autores, a partir de dados do site da Câmara dos Deputados.

O MDS propôs novos programas/políticas, e o MI apresentou propostas regulatórias. No MDS, afora a agenda do Bolsa Família – acompanhada de perto pela Presidência –, as demais foram ações propostas e conduzidas no âmbito do ministério, pelo ministro e por seus secretários. O MI tinha um equivalente em termos de relevância para a Presidência: a transposição das águas do Rio São Francisco e, posteriormente, no governo Dilma, ações na defesa civil. À exceção destas, também no ministério é que se propunham e conduziam as políticas.

7 O MINISTRO E AS BUROCRACIAS MINISTERIAIS

O ministro é quem delinea a agenda do ministério e, nesse aspecto, desempenha um papel mais importante que seu partido. A imagética sobre a Esplanada associa ao vice-ministro, denominado secretário executivo – usualmente, um especialista nas políticas da pasta que ocupa –, a responsabilidade por conceber a agenda e avaliar as ações internas, incluídas as propostas legislativas, do ministério. Se bem é verdade que o ministro se ampara em sua equipe de secretários e diretores, bem como no próprio secretário executivo, para decidir, atribuir ao primeiro papel figurativo não corresponde ao que se passa no processo decisório dos ministérios. Por isso, a propósito, a alteração de ministros tem grande chance de influenciar substantivamente a agenda em curso, exceto se o substituto for um notório continuador – como são os ministros interinos –, ou se houver agendas a tal ponto consolidadas que já fixaram raiz na gestão da pasta.

A burocracia constrói o enquadramento técnico das propostas em resposta às demandas da esfera política, incluídas as demandas do ministro. Esse enquadramento pode ocorrer em interface com grupos societários, como o caso do MDS, ou de forma mais independente, que é caso do MI. As burocracias, contudo, atuam mediante delegação política; não propõem de forma independente, embora possam se valer da oportunidade política para propor temas que consideram de interesse.⁴⁰ A política, portanto, é uma dimensão fundamental da construção das propostas.

A representação de interesses nos ministérios varia em função da estrutura de mediação própria de cada pasta e dos padrões históricos de interação entre grupos de

40. Nesse sentido, as burocracias também desempenham um papel político.

interesse e agências estatais (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014). A influência dos movimentos sociais e intelectuais do campo da assistência social em políticas do MDS foi significativa no debate sobre o Sistema Único de Assistência Social (Suas). Representações da sociedade civil organizada também foram decisivas na formulação da política de segurança alimentar, esta vinculada às ações que resultaram no PBF.

Argumentamos que a maior parte da agenda é formada e as políticas, formuladas nos ministérios. Seria importante, em trabalhos futuros, especificar a importância das políticas no conjunto das políticas propostas, que podem, por exemplo, ser de conteúdo apenas incremental ou inovações (Lassance, 2015). Igualmente relevante é esclarecer que, ao tratar de propostas legislativas, parte expressiva do conteúdo da agenda de um governo deixa de ser considerada, em particular porque se omite a contagem de decretos presidenciais. Há políticas públicas que não são propostas legislativas, e há políticas que são integralmente produzidas por decretos presidenciais. Como apontou Lassance (2014), medidas legislativas podem não ser o centro da atividade presidencial, e isso ocorrerá com mais frequência quando for maior o espaço para o presidente agir unilateralmente.⁴¹

Com esse *caveat* em mente, em que medida e sentidos se pode dizer que esta é compartilhada entre ministérios ou entre estes e a Presidência? Sendo parte relevante do processo de formulação, o compartilhamento retrata processos diversos: ajustar as divergências interministeriais sobre o conteúdo de uma política, pactuar arranjos técnico-administrativos necessários para viabilizá-la, delimitar a jurisdição e as atribuições de cada pasta em uma ação ou até mesmo dar o aval protocolar à legislação proposta por outra pasta. Nesses e em outros casos, diferentes ministérios endossarão propostas como coautores. Todavia, o imperativo de apurar diferenças ideológicas nascidas de diferentes concepções sobre a política em questão não é o aspecto mais importante.

O propósito predominante da interlocução é ajustar áreas de jurisdição e competências institucionais em matérias multissetoriais; perseguir consensos sobre questões administrativas cuja alçada compete a outras pastas; e implementar ações no âmbito administrativo. A regra geral parece ser que o grau de compartilhamento da agenda é

41. Como ressaltou em comunicação pessoal, e em Lassance (2014), o então presidente Juscelino Kubitschek implementou praticamente todo o seu Plano de Metas e construiu Brasília por meio de decretos. A presidência de José Sarney cumpriu parte do processo de transição democrática revogando e substituindo grande quantidade de decretos da ditadura. O programa Luz para Todos (Decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003), o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007) e outros foram praticamente definidos de modo unilateral, por decretos.

função do grau de intersetorialidade da política, da mesma forma que essa intersetorialidade é um indício de que a Casa Civil deverá atuar na coordenação interministerial necessária para avançar a matéria.

Os fragmentos a seguir, extraídos de relatos sobre políticas, descrevem o protocolo padrão de interlocução e complementam argumentos quanto ao papel propositivo dos ministérios.

No tocante à reforma agrária:

[Nas] reformas agrárias, antigamente, (...) faltava essa articulação entre os ministérios. Hoje em dia, *a gente faz a consulta com os ministérios interessados*. Então, necessariamente vêm o Ministério do Meio Ambiente [MMA], por conta das unidades de conservação e sobreposição; Transportes, por conta da possibilidade de alguma rodovia, alguma coisa nessas áreas; Terras Indígenas; Ministério da Justiça; áreas quilombolas, Ministério da Cultura [Minc]; e o Ministério do Planejamento se tivesse algum problema (...) Secretaria de Patrimônio da União, algo parecido. *A gente consulta os ministérios e fecha posição pra conseguir sair a reforma agrária. Então, a gente articula todo mundo para fechar posição e conseguir fazer assinar*. Aquilo que tem problema, que tem sobreposição; por exemplo, tem caso de exploração de ouro numa área que vai ser assentamento, aí é complicado, porque já tem autorização de lavra de ouro, como é que você vai colocar o assentamento em cima? Isso vai dar um problema social muito pior. Então, a gente, na verdade, nesse caso, restitui ao ministério falando: “Não tem como sair” (grifos dos autores) (Entrevistado 1).

No que diz respeito à inclusão produtiva:

O pensar a inclusão produtiva, que era algo que era inalcançável com os instrumentos à disposição do Ministério do Desenvolvimento Social, *implica em ter um grande esforço de articulação com todos os outros órgãos detentores de instrumentos que possam auxiliar nesse processo*. Aí se coloca a questão da coordenação (Entrevistado 4).

Disputas sobre o conteúdo de políticas e formas de equacioná-las também extrapolam os círculos ministeriais, mas sem conexão direta com agendas partidárias.

[O] projeto (...) Mulher Sem Violência, (...) a gente teve que mediar bastante também. Por exemplo, tem uma ação, (...) que é de coleta de vestígios (...), é que hospitais possam fazer a coleta de vestígios de violência sexual nas mulheres, retrovirais, os remédios etc. Aí ela tem que ir para um [Instituto Médico Legal] IML para fazer a coleta dos vestígios. Só que têm muitas cidades que não têm IMLs; IMLs trabalham em horário até às 18h. Imagina uma mulher que é estuprada

à noite, ela tem que dormir suja, se sentido suja, para no outro dia (...). Ou seja, isso aumenta muito a impunidade da violência sexual no Brasil, hoje. Então, a gente queria fazer essa coleta de vestígios nos hospitais. Mas, aí, você (...) precisa negociar com o Judiciário, porque isso vai se constituir como uma prova de um crime. Então, o cara que está fazendo aquela coleta, ele não é um perito, então não pode, porque a classe de peritos fala: “Não. Isso é nossa competência”. [Retruca-se] “Não. A gente não está coletando prova, a gente está coletando vestígio” (...) e tem que fazer a negociação com os médicos, porque obviamente é muito delicado, você tem que fazer da forma certa, porque (...) aquilo dali pode se constituir numa prova de um crime, e o juiz precisa considerar aquilo como prova, porque ele pode dizer: “Não foi coletado por um perito. Eu não confio nessa prova. Não sei como ela foi coletada”; então, aí não adianta, não vai servir como prova. Então, é esse tipo de negociação que você tem que fazer de convencê-los de que isso é importante fazer. Aí você tem que pensar em reestruturar os hospitais, porque já que aquilo é uma prova, precisa ter uma cadeia de custódia para guardar esses vestígios (...). E aí você mexe com um monte de coisas (...). Uma discussão como essa, que eu falei sobre os vestígios, necessariamente inclui o Ministério da Saúde, o Ministério da Justiça. Ela necessariamente inclui o Judiciário; precisa ser discutida, principalmente, com as primeiras instâncias. Os juízes precisam entender que aquilo ali pode ter validade, que é feito de uma forma séria. Enfim, isso precisa ser discutido com a classe de peritos; os médicos precisam aceitar fazer esse trabalho, a gente precisa negociar com as instâncias deliberativas do [Sistema Único de Saúde] SUS, os hospitais vão ter que fazer isso; então, a política de saúde daquele município vai ter que mudar (Entrevistado 5).

A coordenação mais demandada na Presidência é, portanto, no nível administrativo, e não político. É possível que a divergência política esteja subestimada, porque as matérias formuladas no nível ministerial já podem antecipadamente ser ajustadas às preferências dos interlocutores.⁴² Afinal, se os demais ministérios não concordarão e se a Presidência não carimbará o projeto, este pode nem sequer vir à luz. Em todo caso, é pouco frequente que, no processo de formulação da agenda, o conflito partidário apareça.

A literatura de análise do presidencialismo multipartidário sugere que a construção de apoio majoritário requer acordo em torno de agenda comum, a cada governo. Embora o presidente seja sempre o principal jogador, sem concessões aos partidos, estes não entrariam no jogo. Decorre disso a expectativa de que a formação da agenda do Executivo – que então se converte em proposta legislativa – requeira aplainar divergências entre ministros indicados por partidos políticos “ideologicamente distantes” do

42. Deve estar claro que esse argumento pode estar influenciado pela seleção dos casos. É provável que, se selecionássemos os casos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – atualmente Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República – e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), ou do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ministério de Minas e Energia (MME), pares que em muito do que propuseram se assentavam em divergências recíprocas, os conflitos na agenda se tornariam mais visíveis. Ainda assim, cabe diferenciar o conflito na agenda de temas do conflito na agenda ideologicamente formulada por partidos diferentes.

partido do presidente. Sem dúvida, quando se disse da necessidade de “fazer consulta ao ministério interessado”, no fragmento descrito anteriormente, pode dar-se ensejo para que divergências de fundo ideológico ganhem corpo. Mas esse talvez não seja um grande problema no Executivo federal, por quatro razões.

Primeiro, a Casa Civil monitora a produção do Executivo, pelo menos em sua etapa final. Divergências de conteúdo – aparadas já durante o processo de formulação – teriam arestas remanescentes resolvidas, inevitavelmente, antes de seu envio ao Legislativo.⁴³

Segundo, os partidos, como unidades políticas, não têm agenda setorial, e, por isso, faz pouco sentido saber quais são as diferenças entre agendas partidárias.

Terceiro, mesmo que houvesse agendas setoriais com marca partidária, as preferências por estas manifestas não estariam harmonicamente distribuídas em todo o partido, suas facções, seus grupos e suas “tendências”. Esse cenário torna mais fácil ao presidente definir nomes que comunguem de sua própria agenda. O processo reverso também esclarece o argumento: ministros de um mesmo partido operam mudanças bruscas na agenda da pasta, a exemplo dos ministros do PT nas políticas de assistência social do MDS.

Por fim, há a natural adesão à agenda do presidente operada pela entronização dos ministros e seus assessores na Esplanada dos Ministérios.⁴⁴ No máximo, a divergência ideológica espera acabar por inibir de antemão algumas propostas, porque se antecipam as reações.

O eixo governo/oposição sobrepõe-se ao eixo esquerda/direita, para explicar as posições partidárias no Parlamento (Zucco Junior, 2009). E quando partidos à esquerda e à direita do espectro ideológico participam do mesmo governo, os padrões

43. Embora se deva reconhecer que, após certo nível de desenvolvimento, há constrangimentos políticos para barrar matérias já em estágio avançado de maturação. Mas esses aspectos, que julgamos centrais, pedem análise muito mais fina, etnográfica, do processo decisório.

44. Cabe aqui remeter ao que se encontrou ser dominante nos regimes parlamentares: a inexistência tanto de plena autonomia ministerial, quanto de suposta responsividade dos ministros às agendas de seus partidos, em detrimento de pressões da própria burocracia ou de grupos temáticos que têm influência sobre as políticas setoriais dos ministérios. Como assinalou Andweg (1989, p. 77, tradução nossa) “a literatura é vasta em queixas sobre ministros ‘tornando-se nativos’ e trocando a ideologia política de seu partido por interesses setoriais de suas agências”. Do original, “the literature abounds with complaints about ministers ‘going native’, exchanging their party’s political ideology for their department’s sectoral interests”.

de votação por ideologia tornam-se ainda mais indistinguíveis.⁴⁵ É plausível nesse ambiente a subordinação às posições do presidente – considerando-se ainda as vantagens advindas de participar do Executivo – por parte dos representantes da coalizão maior, dirimindo-se ali potencial divergência. Os conflitos que a Casa Civil gerencia não expressam divergências políticas no interior da coalizão; lidam com aspectos administrativos e atribuições de responsabilidades entre os agentes envolvidos na política.⁴⁶

Esse argumento é próximo ao que constataram Rennó e Wojcik (2015), ao investigarem a construção da agenda do Executivo. Para os autores, “a configuração exata da coalizão do gabinete é menos importante para desenhar a política pública que os desafios contingentes diários do exercício de governar” (Rennó e Wojcik, 2015, p. 61, tradução nossa),⁴⁷ e com isso reclamam a necessidade de análises sobre o dia a dia da atuação de ministros na costura da agenda legislativa do Executivo. Cabe ainda indicar que esses autores, ao analisarem as coautorias de projetos no Executivo brasileiro, não encontraram relação estatística destas com características institucionais do gabinete (proporcionalidade, heterogeneidade e número de partidos).⁴⁸

45. “Embora pareça claro que a ideologia se tornou menos importante, meu argumento é que esta nunca foi o único determinante do comportamento legislativo. As principais razões pelas quais observadores anteriores concluíram que partidos se comportam ideologicamente não apenas se deve a que esta era mais importante no passado, mas também em razão de as estratégias de distribuição de recursos governamentais poderem reforçar ou atenuar clivagens ideológicas existentes. No período anterior, pertencer ou não ao governo se sobrepôs com estar à direita ou à esquerda; por isso, os esforços governamentais exacerbaram diferenças ideológicas. No período mais recente, o governo escolheu parceiros de coalizão provenientes de todo o espectro político, produzindo as imagens comportamentais baralhadas apresentadas neste artigo” (Zucco Junior, 2009, p. 1.089, tradução nossa). Do original, “*though it seems clear that ideology has become less important, my argument is that it was never the sole determinant of legislative behavior. The main reasons why previous observers concluded that parties behaved ideologically was not only because ideology was more important in the past, but rather because the government’s resource distribution strategies can reinforce or attenuate the underlying ideological cleavage. In the earlier period, being in or out of government overlapped with being on the right or on the left, so the government’s efforts furthered exacerbated ideological differences. In the latter period, the government picked coalition partners from all over the political spectrum, producing the scrambled behavioral images shown in this paper*”.

46. É sintomático indicar que, embora tenhamos orientado as conversas para captar divergências partidárias, não aparecem menções relevantes a estas, em nosso processo de codificação *grounded*.

47. “*The exact configuration of the cabinet coalition is less important for the drafting of policy than the contingent day-to-day challenges of governing*”. (Rennó e Wojcik, 2015).

48. “Nenhuma das características institucionais do gabinete – aspectos do gabinete que o presidente escolhe – produziu impacto sobre padrões de coautoria, em nossos dados. Encontramos que as características do gabinete, incluindo-se proporcionalidade, heterogeneidade e número de partidos, não apresentaram efeito percebido em quaisquer das três variáveis independentes” (Rennó e Wojcik, 2015, tradução nossa). Do original, “*none of the institutionally-derived characteristics of the cabinet – those traits of the cabinet which the president chooses – had any impact on coauthorship patterns in our data. We found that the characteristics of the cabinet, including proportionality, heterogeneity, and the number of parties, had no demonstrable impact on any of our three independent variables*”. No caso do Brasil, os acordos de coalizão baseados em políticas públicas raramente antecedem o próprio início do governo, se é que em algum momento ocorrem. Além disso, os partidos possuem seus membros parlamentares, cujas preferências variam sobre grande parte do espectro ideológico, o que dá ao presidente maior poder de seleção compatível com suas preferências. Se o governo ministerial é o governo do ministro, não do partido, então construir uma coalizão com menor conflito interno que a taxa esperada olhando o ponto médio dos partidos no espectro ideológico é mais viável. Soma-se a isso o fato de a Presidência da República ter sempre alto poder de monitorar – antes da saída – as políticas propostas nos ministérios. Esse poder é ampliado precisamente, porque não existe acordo prévio de coalizão, o que dá mais poder aos atores de veto não aprovarem o que preferirem. Da mesma forma que um contrato verbal dá mais espaço e deserção, tendo-se em vista um contrato escrito e assinado em cartório.

Não quer dizer que conflitos partidários, de fundo ideológico, estejam ausentes na governança da coalizão. Como expressou um alto gestor, os conflitos podem “criar um contencioso que não deixa as coisas andarem. (...) O tensionamento ocorre de tal forma que bloqueia a [matéria, em estágio de formulação] pré-legislativa. Você vê que não vai andar, você abre outra frente, porque aquilo gera impasse” (Entrevistado 6). O que argumentamos é a necessidade de situá-lo em sua devida medida, retirando-o como elemento central para compreender a sorte dos governos e as características da agenda.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Argumentamos neste texto que a agenda do Executivo federal divide-se em duas partes: aquela de interesse prioritário da Presidência e as demais. A agenda prioritária tem a formulação continuamente monitorada e possivelmente tramita mais célere que as demais matérias de complexidade equivalente.

A tramitação das matérias que constituem a agenda segue um padrão em que há interlocução prévia entre as pastas, quando a matéria tangencia – ou se sobrepõe a – outras jurisdições ministeriais. O partilhamento observado da agenda – que se manifesta nas assinaturas dos ministros aos projetos enviados pelo Executivo ao Parlamento – em sua maior parte é função da natureza intersetorial das políticas.

Os ministérios são os principais formuladores das propostas, e as burocracias setoriais, por delegação política, dão às matérias sua formulação e seu arranjo técnico. A função da Casa Civil – como guardiã da Presidência – é coordenar a interlocução entre as pastas no processo de formulação das políticas, monitorar a agenda de prioridade do presidente e selecionar as matérias que sobem à avaliação deste.

Com base no quadro 1, o Executivo federal brasileiro atua como “radialmente dominado”, com distribuição do poder de formulação entre as pastas e centralização resolutive na Presidência institucional – ou seja, Presidência da República e Casa Civil. As decisões tomadas, em geral, seguem um modelo descentralizado, pois os ministérios são os principais formuladores, até mesmo de temas de agenda definidos pelo presidente.

Sugerimos também que os conflitos ideológicos entre ministros – em diferentes partidos – não constituem obstáculo decisivo à construção e à tramitação da agenda, se

comparados à importância dos esforços para sanar divergências que são de natureza administrativa. Reforçam esse aspecto os partidos não figurarem como unidades propositoras de agendas, embora o ministro seja decisivo para defini-las. Ainda assim, a autonomia ministerial é limitada pela intersetorialidade crescente das políticas. Deve estar claro que a formação da agenda segue as preferências dos agentes-chave do governo. O que se questiona é que aquela se ordene em espectro ideológico que possa ser partidariamente delineado.

A relevância dos ministérios e do ministro na definição da produção legislativa e o escrutínio da Casa Civil, aliados ao papel da burocracia como formuladora técnica, dão ao funcionamento do Executivo contornos que podem ensejar novos debates sobre o presidencialismo brasileiro. Por um lado, os ministérios são decisivos para formar a agenda e formular políticas, por outro, o presidente não enfrenta dificuldade incontornável para levar adiante sua agenda – ou vetar o que não for de seu interesse.

Por isso, há espaço para rediscutir o peso – a nosso ver, excessivo – atribuído à heterogeneidade ideológica dos partidos da coalizão e o poder de veto derivado disso à capacidade da Presidência construir agenda de seu interesse.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ALMEIDA, A. **Informação, delegação e processo legislativo**: a política das medidas provisórias. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1933). Disponível em: <<https://goo.gl/cPCNQZ>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

_____. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 7, p. 45-50, jan./jul. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/qeupB3>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

_____. **Do plenário às comissões (e de volta ao plenário?)**: mudança legislativa na Câmara dos Deputados. Ipea: Rio de Janeiro, 2017. No prelo.

ALSON, L.; MUELLER, B. Pork for policy: Executive and Legislative exchange in Brazil. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 22, n. 1, p. 87-114, 2005.

AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

ANDWEG, R. Collegiality and collectivity: cabinets, cabinet committees, and cabinet ministers. *In*: WELLER, P.; BAKVIS, H.; RHODES, R. **The hollow crown: countervailing trends in Core Executive**. Basingstoke: Macmillan, 1997.

ARAUJO, V.; SILVA, T.; VIEIRA, M. Cabinet rules and power sharing from a comparative perspective: presidential and parliamentary democracies reconsidered. *In*: CONFERENCE OF THE MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 74., 2016, Chicago. **Anais...** Chicago: MPSA, 2016.

BATISTA, M. **O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

_____. O poder no Executivo: explicações no presidencialismo, no parlamentarismo e no presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 127-155, 2016.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

CAMPELLO DE SOUZA, M. C. **Estado e partidos políticos no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. Democratic institutions and regime survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered. **Annual Review of Political Science**, v. 5, n. 1, p. 151-179, 2002.

ELGIE, R. Models of Executive politics: a framework for the study of Executive Power relations in parliamentary and semi-presidential regimes. **Political Studies**, v. 45, n. 2, p. 217-231, 1997.

ELLIS, D. L. Collective ministerial responsibility and collective solidarity. *In*: MARSHALL, G. (Eds.). **Ministerial responsibility**. Oxford: Oxford University Press, 1989.

GALLAGHER, M.; LAVER, M.; MAIR, P. **Representative government in modern Europe: institutions, parties, and governments**. New York: McGraw-Hill, 2006.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L. Opening the black box: cabinet authorship of Legislative proposals in a multiparty presidential system. **Presidential Studies Quarterly**, v. 45, n. 2, p. 247-269, June 2015.

GLASER, B.; STRAUSS, A. **The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research**. London: Weidenfeld and Nicolson, 1968.

GOODHART, L. Who decides? Coalition governance and ministerial discretion. **Quarterly Journal of Political Science**, v. 8, n. 3, p. 205-237, 2013.

INÁCIO, M. Entre presidir e coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2006, Campinas, São Paulo. **Anais...**, Campinas, 2006.

INÁCIO, M.; LLANOS, M. The Institutional Presidency from a comparative perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. **Brazilian Political Science Review**, v. 9, n. 1, p. 39-64, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/7jUnMr>>. Acesso em: 17 set. 2017.

KELLY, R. A list of notable presidential firings since 1951. **Roll Call**, 10 May 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/FAVbuv>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

KEMAN, H. Parties and government: features of governing in representative democracies. *In*: KATZ, R.; CROTTY, W. (Eds.). **Handbook of party politics**. London: Sage, 2009.

KENDALL, J. Axial Coding and the grounded theory controversy. **Western Journal of Nursing Research**, v. 21, n. 6, p. 743-757, 1999.

LARSSON, T. The role and position of ministers of Finance. *In*: BLONDEL, J.; MÜLLER-ROMMEL, F. (Eds.) **Governing together: the extent and limits of joint decision-making in Western European cabinets**, New York: St. Martins Press, 1993. p. 207-208.

LASSANCE, A. **Governança presidencial, políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, maio 2015. p. 1-46. (Texto para Discussão, n. 2090). Disponível em: <<https://goo.gl/uShzKp>>.

LAVER, M.; SHEPSLE, K. Coalitions and cabinet government. **The American Political Science Review**, v. 84, n. 3, p.873-890, 1990.

———. **Cabinet ministers and parliamentary government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

LIMONGI, F. Democracy in Brazil: presidentialism, party coalitions and the decision making process. **Novos Estudos**, São Paulo, v. 3, p. 17-41, 2007.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, n. 44, p. 81-106, 1998.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. *In*: ABRUCIO F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.

MACKIE, T.; HOGWOOD, B. Decision-making in cabinet government. *In*: MACKIE, T.; HOGWOOD, B. (Eds.). **Unlocking the cabinet: cabinet structures in comparative perspective**. London: Sage, 1985.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate. *In*: MAINWARING, S.; SHUGART, M. (Comp.). **Presidencialismo y democracia en América Latina**. Buenos Aires: Padiós Latinoamericana, 2002.

MARTIN, L.; VANBERG, G. Policing the bargain: coalition government and parliamentary scrutiny. **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 1, p. 13-27, 2004.

———. **Parliaments and coalitions: the role of legislative institutions in multiparty governance.** Oxford: Oxford University Press, 2011.

MARTINEZ-GALLARDO, C. Inside the cabinet: the influence of ministers in the policy-making process. *In*: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. (Eds.). **How democracy works: political institutions, actors, and arenas in Latin American.** Washington: IDB, 2010. p. 119-45. (Policymaking, n. 1).

PAIVA, A.; LOBATO, L. O papel do MDS na institucionalização do Sistema Único de Assistência Social. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 18, p. 157-183, jan.-jun. 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/6VciwZ>>. Acesso em: 28 jul. 2017.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, C. *et al.* Watchdogs in our midst: how presidents monitor coalition in Brazil's multiparty presidential regime. **Latin American Politics and Society**, v. 59, n. 3, p. 27-47, 2017.

RAILE, E.; PEREIRA, C. P.; POWER, T. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

RENNÓ, L.; WOJCIK, S. The changing role of ministers in the legislative agenda in Brazil. **Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, p. 57, 2015.

RUDALEVIGE, A. **Managing the president's program: presidential leadership and legislative policy formulation.** New Jersey: Princeton University Press, 2002.

SILVA, N. **A Presidência institucional: o papel e a atuação da Casa Civil na coordenação e no monitoramento das políticas públicas do governo Lula (2003-2010).** 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Basics of qualitative research.** Newbury Park: Sage, 1990.

STRØM, K.; MÜLLER, W.; BERGMAN, T. (Eds.). **Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe.** Oxford: Oxford University Press, 2008.

VERCESI, M. Cabinets and decision-making processes. **Journal of Comparative Politics**, v. 5, n. 2, p. 4-27, July 2012.

ZUCCO JUNIOR, C. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. **The Journal of Politics**, v. 71, n. 3, p. 1076-1092, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BONVECCHI, A.; SCARTASCINI, C. **The presidency and the executive branch in Latin America: what we know and what we need to know.** [s.l.]: IDB, Dec. 2011. (Working Papers Series, n. IDB-WP-283).

BORGES, A.; COÊLHO, D. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios – Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. *In*: LOPEZ, F. G. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Brasília: Ipea, 2015.

CORBIN, J.; STRAUSS, A. Grounded theory research: procedures, canons, and evaluative criteria. **Qualitative Sociology**, v. 13, n. 1, p. 3-21, Mar. 1990.

FIGUEIREDO, A. Resenha de estudos sobre o Executivo. **Revista de Serviço Público**, Ano 55, n. 1-2, p. 5-48, jan./jun. 2004.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Presidential power and party behavior in the Legislature. *In*: CONGRESS OF LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 20., 1997, Guadalajara, Mexico. **Anais...** Guadalajara: LASA, 17-19 Apr. 1997.

FREITAS, A.; ARAÚJO, V. Partidos, coalizões e influência sobre políticas públicas no Brasil: um jogo de arenas múltiplas e *payoffs* variados. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: ABCP, 30 ago./2 set. 2016.

GLASER, B. **Emergence vs. forcing: basics of grounded theory analysis.** Mill Valley: Sociology Press, 1992.

HUBER, J.; MARTINEZ-GALLARDO, C. Replacing cabinet ministers: patterns of ministerial stability in parliamentary democracies. **American Political Science Review**, v. 102, n. 2, p. 169-180, May 2008.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995.

LINZ, J. J. **Democracy: presidential or parliamentary. Does it make a difference?** [s.l.]: [s.d.], 1985. Disponível em: <<https://goo.gl/So8YF6>>.

MAYER, K. **With the stroke of a pen: Executive orders and presidential power.** Princeton: Princeton University Press, 2001.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R.; PAES-SOUSA, R. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil.** Brasília: UNESCO, 2006. (Policy Papers, n. 17).

VIEIRA, M. **Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão.** 2013. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

APÊNDICE A

Roteiro das entrevistas

O roteiro a seguir foi utilizado para nortear as entrevistas que subsidiaram parte das análises apresentadas neste trabalho. As questões sofreram algumas adaptações em função do perfil e da trajetória do entrevistado.

BLOCO 1 – AGENDA DE POLÍTICAS MINISTERIAIS

- 1) Quem são os *responsáveis pela construção da agenda ministerial* (o ministro, a Presidência da República, as burocracias ministeriais, setores organizados/grupos de interesse)?
- 2) *Como é construída* essa agenda de políticas ministeriais? (Pré-eleitoral ou pós-eleitoral?)
- 3) *Qual o grau de interferência* dos diferentes agentes relacionados?
- 4) A *Presidência da República influi* de modo relevante na agenda do ministério? Se sim, como ela influi?
- 5) A agenda das principais políticas do ministério *muda com a gestão, quando muda o ministro, quando muda o partido?*
- 6) Da agenda legislativa do ministério, *qual a parcela que nasce ou são demandas da Presidência da República?*

TRAMITAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO

- 1) De forma geral, *quem desempenha* o papel mais importante na *tramitação das políticas* no ministério?

E quem tem a palavra final (i.e, a palavra final dentro do governo)?

Em relação aos responsáveis pela *tramitação das políticas* no ministério, *qual a sua relação com:*

- a) órgãos da Presidência (em especial, a Casa Civil);
 - b) o partido político do ministro (caso seja filiado);
 - c) o Legislativo; e
 - d) as burocracias de especialistas dos ministérios.
- 2) Há *reuniões para discutir* e elaboração de leis? Há um *padrão nos atores que participam* dessas reuniões?

- 3) Nas políticas mais importantes do ministério *é preciso ter o apoio das outras áreas para que se possa avançar na proposta* (em outros termos, queremos saber quão compartilhada ou autônoma pode ser a agenda do ministério)? Se houver, poderia indicar quais são os principais ministérios a influir na agenda deste ministério.
- 4) Se houve, poderia nos dar *exemplos de políticas iniciadas por este ministério que exigiram adequação* aos interesses de outros ministérios? Que tipos de acordo forma necessários?
- 5) Há *conflitos interministeriais* no processo de proposição das políticas? Eles são significativos? Como os conflitos são resolvidos?
- 6) Como é feita a *mediação dessas diferenças entre pastas*?
- 7) Quando se está elaborando uma proposta legislativa, *quais são os principais obstáculos, problemas e dificuldades* que um ministério encontra (diferenças de preferências/ ideológicas, problemas de alocação de recursos, conflitos de interesse, problemas na burocracia etc.)?
- 8) Agora que conhece o questionário, poderia sugerir nomes a entrevistar que poderão colaborar para esta pesquisa?
- 9) [Possui] Filiação partidária?

APÊNDICE B

LISTA DE CARGOS OCUPADOS PELOS ENTREVISTADOS⁴⁹

Entrevistado 1: secretário executivo da Casa Civil

Entrevistado 2: assessor especial na Casa Civil e no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)

Entrevistado 3: assessor especial na Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil

Entrevistado 4: ministro-chefe da Casa Civil

Entrevistado 5: subchefe-adjunto na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) da Casa Civil

Entrevistado 6: subchefe da SAG

Entrevistado 7: técnico de planejamento e pesquisa do Ipea

Entrevistado 8: assessora especial da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil (SAJ)

Entrevistado 9: técnico de planejamento e pesquisa do Ipea

Entrevistado 10: assessor na SAM da Casa Civil

Entrevistado 11: assessor na SAM da Casa Civil

Entrevistado 12: assessor na SAM da Casa Civil

Entrevistado 13: ministro-chefe da Casa Civil

49. Essas entrevistas são da pesquisa realizada por Silva (2015). As demais foram realizadas pela pesquisa conduzida no Ipea.

Entrevistado 14: chefe de gabinete da SAJ da Casa Civil

Entrevistado 15: assessor especial na SAG da Casa Civil

Entrevistado 16: subchefe adjunta na SAM da Casa Civil

Entrevistado 17: assessor especial na SAM da Casa Civil

Entrevistado 18: assessora especial da Presidência da República (PR)

Entrevistado 19: assessora especial na Casa Civil e no MP

Entrevistado 20: secretário de articulação para inclusão produtiva do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

Entrevistado 21: secretário executivo do MDS

Entrevistado 22: secretário de articulação para inclusão produtiva do MDS

Entrevistado 23: secretário executivo do Ministério da Integração Nacional (MI)

Entrevistado 24: secretário executivo do MDS

Entrevistado 25: secretária executiva do MDS

Entrevistado 26: secretário executivo do MDS

Entrevistado 27: ministro do MDS

Entrevistado 28: diretora no MI

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alice Souza Lopes (estagiária)

Hislla Suellen Moreira Ramalho (estagiária)

Isabela Monteiro de Oliveira (estagiária)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Polyanne Alves do Santos (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

ISSN 1415-4765

