

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Rosiene Guerra de Andrade

**O PRESIDENTE E A COORDENAÇÃO DE SUA AGENDA LEGISLATIVA DE
POLÍTICAS NO BRASIL**

Belo Horizonte

2023

Rosiene Guerra de Andrade

**O PRESIDENTE E A COORDENAÇÃO DE SUA AGENDA LEGISLATIVA DE
POLÍTICAS NO BRASIL**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do Título de Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Magna Inácio (DCP/UFMG).

Belo Horizonte

2023

320 A553p 2023	Andrade, Rosiene Guerra de. O Presidente e a coordenação de sua agenda legislativa de políticas no Brasil [manuscrito] / Rosiene Guerra de Andrade. - 2023. 235 f. Orientadora: Magna Maria Inácio. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Inclui bibliografia. 1. Ciência política – Teses. 2. Presidentes – Brasil – Teses. 3. Poder executivo – Teses. I. Inácio, Magna, 1968-. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.
----------------------	---



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 09ª/2023 DA DEFESA DE TESE DA ALUNA ROSIENE GUERRA DE ANDRADE

Realizou-se, no dia 13 de setembro de 2023, às 13:00 horas, na Sala 2094, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa da tese, intitulada “ PRESIDENTE E A COORDENAÇÃO DE SUA AGENDA LEGISLATIVA DE POLÍTICAS NO BRASIL”, elaborada e apresentada por ROSIENE GUERRA DE ANDRADE, número de registro 2018697891, graduada no curso de GESTÃO PÚBLICA/NOTURNO. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Magna Maria Inácio - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Felipe Nunes dos Santos (DCP/UFMG), Prof. Filipe Recch França Guimarães (Stanford University) - Videoconferência, Prof. Marcelo Martins Vieira (IESP), Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (DCP/UFMG), Prof. Fernando Meireles (IESP) - Videoconferência. A comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 13 de setembro de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Magna Maria Inacio, Professora do Magistério Superior**, em 14/09/2023, às 09:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos, Professor do Magistério Superior**, em 14/09/2023, às 10:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Nunes dos Santos, Professor do Magistério Superior**, em 16/09/2023, às 10:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Martins Vieira, Usuário Externo**, em 18/09/2023, às 15:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Filipe Recch Franca Guimarães, Usuário Externo**, em 24/10/2023, às 10:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2620184** e o código CRC **1ACDE116**.

Ao meu sogro, amigo e conselheiro, Marco Paulo Gama de Andrade.

Nos vemos na eternidade.

AGRADECIMENTOS

Ufa! Achei que esse momento nunca chegaria. Agradeço de coração a Deus, que iluminou cada passo desta jornada, tornando possível a realização deste trabalho. Tenho certeza de que Ele me guiou diante de tantas adversidades e desafios.

Minha profunda gratidão à minha família – meu marido Expedito, minha mãe dona Irene, meu padrasto sr. João, meu irmão Wilson e minha irmã Celuta. Vocês são meus alicerces! Agradeço, especialmente, à minha mãe que sempre incentivou meus estudos e me proporcionou um amor incondicional. Ao amor da minha vida, meu marido, cujo apoio constante e compreensão foram essenciais para que eu pudesse concentrar-me nesta empreitada. Ao meu irmão, pelas palavras de apoio e por ter me dado o melhor presente: minha sobrinha Elisa. E, em especial, à minha irmã cuja colaboração e apoio se refletem em várias partes do trabalho, seja com uma revisão cuidadosa ou com a ajuda na coleta dos dados. Muito obrigada!

Expresso também minha sincera gratidão aos meus amigos que estiveram ao meu lado, compartilhando alegrias e oferecendo palavras de encorajamento nos momentos difíceis. Sou imensamente grata aos amigos que a Ciência Política me proporcionou! Bárbara, Jéssica, Haína, Aglaé, Suzi, Bia, Lucas, Ad, Eli, a companhia de vocês tornou a caminhada mais leve. Agradeço imensamente à CAPES pelo suporte financeiro ao longo da minha jornada acadêmica e pela oportunidade de fazer um período sanduíche junto ao Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Expresso profunda gratidão aos professores que gentilmente me receberam e aos novos colegas que estiveram ao meu lado. Agradeço pela generosidade em compartilhar conhecimento, pela orientação valiosa e pela amizade que me foi oferecida. Agradeço também aos professores do Departamento de Ciência Política da UFMG e à secretaria por criar um ambiente propício ao aprendizado e crescimento. Em especial, agradeço à minha orientadora Magna, cuja inteligência, orientação e inspiração moldaram não apenas este trabalho, mas também minha trajetória acadêmica. Suas valiosas sugestões e visão crítica foram fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Cada uma dessas pessoas desempenhou um papel vital nesta minha árdua jornada, e sou profundamente grata por sua contribuição. Que este trabalho seja um reflexo da dedicação e apoio incansáveis que recebi ao longo do caminho.

RESUMO

O trabalho analisa a atuação do presidente na formação da sua agenda legislativa de políticas públicas, buscando entender como ele coordena essa dinâmica e utiliza os instrumentos à sua disposição para lidar com seus agentes. Os riscos inerentes às relações de delegação fazem com que não haja garantia de que os agentes avancem os objetivos dos mandantes políticos, por isso, eles devem ser imbuídos de instrumentos que os permitam coordenar a construção de sua agenda e minimizar tais riscos, uma vez que estes podem afetar direta ou indiretamente as políticas de seu governo. Muitos estudos vêm discutindo quais fatores influenciam o uso desses instrumentos sem, no entanto, destacar quais as suas consequências para as políticas públicas em diferentes áreas. Este trabalho busca preencher tal lacuna ao responder duas questões centrais, a) Quais os instrumentos que o presidente usa para coordenar, na arena intragovernamental, a formação da sua agenda legislativa de políticas públicas em diferentes áreas e contextos políticos? b) Quais os efeitos que os instrumentos de coordenação utilizados pelo presidente têm sobre a sua capacidade de formação dessa agenda? O termo “instrumentos de coordenação” indicam as ações dos mandantes políticos no enfrentamento aos desafios que encaram com o fim de minimizar os problemas da delegação e ter suas prioridades acatadas na fase da formação da agenda. Partindo do caso brasileiro, o intuito é verificar se tais instrumentos afetam o resultado da coordenação na fase da formação da agenda presidencial em gabinetes multipartidários, considerando a capacidade de elaboração de propostas legislativas por parte do presidente, isto é, se o Executivo apresenta ou não propostas legislativas de acordo com as prioridades do presidente. Para isso, o trabalho propõe um indicador que designa essa capacidade presidencial de coordenação da formação da sua agenda legislativa. A hipótese geral enfatiza que, sob certas condições, quanto mais o presidente utilizar os instrumentos de coordenação disponíveis em seu conjunto de prerrogativas, maiores as chances de ter uma agenda de políticas mais alinhada com as suas prioridades. O trabalho adota um desenho de pesquisa longitudinal (1990 a 2020) e utiliza abordagens qualitativa e quantitativa de pesquisa. Em geral, os resultados mostraram que o uso dos instrumentos de coordenação varia por parte dos presidentes e que a única evidência significativa estatisticamente para explicar a coordenação da agenda é a sobreposição de competências ministeriais.

Palavras-chave: presidente; agenda presidencial; Poder Executivo; instrumentos de coordenação.

ABSTRACT

The study examines the president's role in shaping their legislative agenda for public policies, aiming to comprehend how they manage this dynamic and employ the tools at their disposal to engage with their agents. Inherent risks within delegation relationships render no guarantee that agents will advance the objectives of their political principals. Therefore, instruments must be used to coordinate the construction of their agenda and mitigate such risks, as these can directly or indirectly affect government policies. Numerous studies have discussed factors influencing the use of these instruments, yet they often fail to highlight their consequences for public policies across various domains. This study seeks to bridge this gap by addressing two central questions: a) Which instruments does the president employ to intragovernmentally coordinate the formation of their legislative agenda for public policies across different areas and political contexts? b) What are the effects of the coordination instruments used by the president on their capacity to shape this agenda? The term "coordination instruments" denotes the actions of political principals in addressing challenges in order to minimize delegation issues and have their priorities recognized during the agenda-setting phase. Based on the Brazilian case, the aim is to assess whether the diverse instruments employed by presidents impact the outcome of coordination during the agenda-setting phase in multipartisan cabinets, considering the president's ability to draft legislative proposals, that is, whether or not the Executive presents legislative proposals in line with the President's priorities. To achieve this, the study introduces an indicator designating the presidential capacity for coordinating the formation of their legislative agenda. The overarching hypothesis underscores that under certain conditions, the more the president utilizes the available coordination instruments within their prerogative set, the higher the likelihood of aligning their policy agenda with their priorities. The study adopts a longitudinal research design (1990 to 2020) and qualitative and quantitative research approaches. In general, results revealed variations in the use of coordination instruments among presidents and demonstrated that the sole statistically significant evidence explaining agenda coordination is the overlap of ministerial competencies.

Keywords: president; presidential agenda; Executive branch; coordination instruments.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Frequência de palavras mais utilizadas nas mensagens presidenciais, Brasil, 1990-2020	79
Figura 2: Distribuição da atenção presidencial por presidente e política pública, Brasil, 1990-2020	82
Figura 3: Distribuição da atenção por política pública e por presidente, Brasil, 1990-2020	83
Figura 4: Número de projetos apresentados pelo Executivo por política, presidente e tipo de projeto, Brasil, 1990-2020	90
Figura 5: Relação entre a proporção da alocação da atenção presidencial e a proporção das proposições legislativas apresentadas pelo Executivo por presidente, Brasil, 1991-2020....	94
Figura 6: Capacidade presidencial de formação da sua agenda legislativa por área política e presidente, Brasil, 1991-2020 (escalas diferentes)	96
Figura 7: Organograma da organização do Poder Executivo no Brasil, 2019	111
Figura 8: Evolução do número de ministérios e unidades do primeiro escalão da presidência no Brasil, 1990 - 2020.	123
Figura 9: Evolução do número de jurisdições políticas por ministério. Brasil, 1990-2020	126
Figura 10: Número de ministérios responsáveis por cada macropolítica. Brasil, 1990-2020....	128
Figura 11: Perspectiva longitudinal da Centralização por macropolítica: Brasil, 1990 - 2020 .	131
Figura 12: Criação de Estruturas Formais de assessoramento presidencial. Brasil, 1991- 2020	136
Figura 13: Evolução na politização nos ministérios via DAS 4 a 6 no Brasil, 1999-2020	141
Figura 14: Modelos de Regressão Linear com efeitos fixos. Capacidade presidencial de coordenação da formação da sua agenda legislativa de políticas públicas.....	177
Gráfico 1: Políticas que não receberam atenção na Mensagem presidencial enviada ao Congresso (Brasil, 1990- 2020).....	86
Gráfico 2: Políticas que não tiveram propostas legislativas apresentadas pelo Executivo (Brasil, 1990- 2020).....	92
Gráfico 3: Perspectiva longitudinal da Centralização: Brasil, 1990 - 2020	130
Gráfico 4: Evolução das unidades de consulta e assessoramento da Presidência. Brasil, 1990 - 2020.	134

Gráfico 5: Evolução na politização dos ministérios via secretários executivos no Brasil, 1995-2020	143
Gráfico 6: Watchdogs e distância ideológica nos ministérios brasileiros, 1995-2020.....	145
Gráfico 7: Casos de “não watchdogs” nos ministérios brasileiros por presidente.	147
Gráfico 8: Distribuição da variável CPFAL.....	170
Gráfico 9: Distribuição da variável dependente reescalada entre 0 e 1.....	172
Gráfico 10: Efeito marginal da distância ideológica presidente-ministros condicionada à variável Sobreposição de competências. Modelo de Regressão Linear	181

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Instrumentos de coordenação na política de habitação durante o mandato do presidente Fernando Collor.....	153
Quadro 2: Instrumentos de coordenação na política de habitação durante o mandato do presidente Itamar Franco.....	154
Quadro 3: Instrumentos de coordenação na política de habitação durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.....	155
Quadro 4: Instrumentos de coordenação na política de habitação durante os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.....	157
Quadro 5: Instrumentos de coordenação na política de habitação durante o governo da presidenta Dilma.....	160
Quadro 6: Instrumentos de coordenação na política de habitação durante o mandato do presidente Temer.....	161
Quadro 7: Instrumentos de coordenação na política de habitação durante o mandato do presidente Bolsonaro.....	162
Quadro 8: Quadro sintético das variáveis independentes utilizadas no modelo analítico.....	173
Quadro 9: Quadro sintético das variáveis de controle utilizadas no modelo analítico.....	174

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Coalizões de governo no Brasil (1990-2020).....	57
Tabela 2: Tamanho das mensagens presidenciais ao Congresso. Brasil, 1990 a 2020.	72
Tabela 3: Atenção presidencial global por política pública, Brasil, 1990-2020.	80
Tabela 4: Número de projetos apresentados pelo Executivo por governo e tipo de projeto, Brasil, 1990-2020.....	91
Tabela 5: Estatísticas descritivas.	97
Tabela 6: Classificação das competências do Ministério do Trabalho (art. 1º, decreto nº 4.764/2003), segundo as áreas de políticas elencadas no CAP, 2003.	116
Tabela 7: Relações de monitoramento (watchdogs): combinações possíveis de Ministros e Secretários Executivos.....	120
Tabela 8: Combinações de relações de não monitoramento (no watchdogs).....	145
Tabela 9: Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas nos modelos.....	174
Tabela 10: Modelos de Regressão Linear com efeitos fixos. Capacidade presidencial de coordenação da formação da sua agenda legislativa de políticas públicas.....	176
Tabela 11: Distribuição de frequência da variável dependente dicotômica	227
Tabela 12: Modelos de Regressão Logística com efeitos fixos. Capacidade presidencial de coordenação da formação da sua agenda legislativa de políticas públicas.....	228
Tabela 13: Razões de chances dos modelos de Regressão Logística com efeitos fixos	234

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1. A COORDENAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	18
1.1 Formação da agenda governamental	20
1.1.1 O presidente e a coordenação da agenda	24
1.2 Mas afinal, o que é coordenação?	28
1.2.1 Mecanismos e instrumentos de coordenação	32
1.3 Teoria mandante-agente: O papel da liderança	37
1.3.1 Modelo analítico: estratégias para a coordenação da agenda presidencial	40
1.4 Conclusão do capítulo: Mesmos remédios para problemas diferentes?	49
CAPÍTULO 2. A ALOCAÇÃO DA ATENÇÃO E A FORMAÇÃO DA AGENDA PRESIDENCIAL	54
2.1 Tecendo alianças: construindo a agenda em governos de coalizão	56
2.1.1 Formação da agenda governamental de políticas	61
2.2 A formação da agenda presidencial no Brasil: mensurando o fenômeno de interesse	68
2.2.1 Dados e métodos	69
2.2.2 Alocação da atenção e a evolução da agenda presidencial de políticas	78
2.2.3 Capacidade presidencial de formação da sua agenda de políticas	88
2.3 Conclusão do capítulo	98
CAPÍTULO 3. NOT JUST “WHO GETS WHAT?”, BUT “WHO GETS HOW MUCH?”: O EXECUTIVO SOB A ÓTICA ESTRUTURAL E OS INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO DA AGENDA PRESIDENCIAL	101
3.1 Delegação em governos de coalizão	102
3.1.1 Os condicionantes do uso dos instrumentos de coordenação	106
3.2 Estratégia empírica	110
3.2.1 Caso brasileiro	110
3.2.2 Dados e fontes	113
3.3 Perspectiva longitudinal da organização interna do Executivo e os instrumentos de coordenação no Brasil	122
3.4 Conclusão do capítulo	148
CAPÍTULO 4. AVALIANDO OS EFEITOS DOS INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO NA CAPACIDADE PRESIDENCIAL DE FORMAÇÃO DA AGENDA LEGISLATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	150
4.1 O exemplo da política habitacional	151
4.2 Recapitulando o modelo de análise	164
4.3 Dados e métodos	168
4.4 Resultados	175
4.5 Conclusão do capítulo	181
5. CONCLUSÕES DA TESE	185
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	192

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a atuação do presidente na formação da sua agenda legislativa de políticas públicas, buscando entender como ele coordena essa dinâmica e utiliza os instrumentos à sua disposição para lidar com seus agentes tendo em vista a racionalidade limitada que permeia suas decisões e o contexto de incerteza no qual exerce sua influência.

A formação de qualquer tipo de agenda¹ envolve um processo longo de negociações e barganhas entre os mais diversos atores políticos e sociais que competem por espaço para que suas demandas sejam notadas e atendidas. Esse trabalho se concentra na formação da agenda presidencial, definida aqui como a lista de políticas prioritárias que um presidente específico busca lidar, isto é, aquelas políticas que o presidente tem especial interesse que sejam bem-sucedidas na sua formulação e implementação.

O Poder Executivo se compõe por muitas instituições que lidam com os mais diversos assuntos. Dado o seu tamanho e complexidade, é impossível que o presidente lide com tudo ao mesmo tempo. Por essa razão, ele precisa delegar aos seus agentes algumas atividades e funções. As teorias sobre delegação postulam que, por ocuparem uma posição central na cadeia de delegação, os chefes do Executivo enfrentam muitos problemas relacionados à perda de agência, isto é, o risco de seus agentes agirem oportunisticamente de forma contrária a seus interesses. Isso ocorre, porque os presidentes atuam em ambientes de incerteza onde lhes faltam informações e controle sobre as ações de seus agentes. Além disso, por lidarem com múltiplos agentes que, por sua vez, podem ser responsáveis a múltiplos mandantes, a coordenação por parte do chefe do Executivo se torna ainda mais problemática e difícil. Essa multiplicidade de atores aumenta a complexidade organizacional tornando crítica a relação entre os chefes de governo e seus agentes (BONVECCHI; SCARTASCINI, 2011). Como resultado, tais chefes utilizam diversos instrumentos para prevenir as perdas de agência, controlar seus agentes e coordenar a formação de sua agenda de políticas.

A definição dessa agenda consiste em um processamento de diversos fluxos de informações recebidos pelo sistema político, em como alguns problemas são priorizados em detrimento de outros

¹ A agenda pode ser dividida em diversos tipos, a sistêmica, a governamental e a de decisões (KINGDON, 2014).

(JONES; BAUMGARTNER, 2005). O processo político decisório está repleto de informações e a sua escassez não é um problema para os governos, pelo contrário, a sua abundância é que torna o processo de seleção e alocação de atenção mais difícil, isto é, a decisão de para onde o presidente deve olhar e quais questões deve priorizar para a formação da sua agenda. Devido às incertezas e ambiguidades inerentes ao processo de formação da agenda, o processamento de informações será desproporcional e, conseqüentemente, as decisões acerca das políticas a serem tomadas não serão sempre eficientes. Os riscos inerentes às decisões tomadas com informações imperfeitas (JONES; BAUMGARTNER, 2005) fazem com que não haja garantia de que as informações serão utilizadas de forma que avance os objetivos dos mandantes políticos, por isso, eles devem ser imbuídos de mecanismos e instrumentos que os permitam coordenar a construção de sua agenda e minimizar tais riscos, uma vez que estes podem afetar direta ou indiretamente as políticas de seu governo.

No caso do Brasil, as características do nosso ambiente político-institucional que combina federalismo, presidencialismo e multipartidarismo faz com que os problemas de agência sejam ainda mais evidentes. A fragmentação partidária e os múltiplos interesses em disputa dificultam a capacidade do chefe do Executivo de coordenar e implementar suas ações prioritárias e impõe desafios à gestão pública, pois a produção de políticas públicas requer a habilidade de articulação e coordenação do chefe do Executivo. Sendo os chefes do Poder Executivo, formalmente, os responsáveis pelas políticas públicas efetivadas em seus governos, muitas vezes, dispõem de diversas ferramentas para a superação dos problemas de coordenação. Muitos estudos vêm discutindo quais fatores influenciam o uso dessas ferramentas sem, no entanto, destacar quais as suas conseqüências para as políticas públicas em diferentes áreas.

Uma vez que a presidência, junto com os demais órgãos do Poder Executivo, detém a prerrogativa de formular e implementar políticas públicas em determinadas áreas, neste trabalho o objetivo é avaliar qual o papel do presidente na coordenação de sua agenda de políticas no contexto brasileiro. O intuito é responder duas questões centrais, sendo a primeira de cunho descritivo e a segunda, de cunho explicativo: a) Quais os instrumentos que o presidente usa para coordenar, na arena intragovernamental, a formação da sua agenda legislativa de políticas públicas em diferentes áreas e contextos políticos? b) Quais os efeitos que os instrumentos de coordenação utilizados pelo presidente têm sobre a sua capacidade de formação dessa agenda?

Estudos sobre coordenação e seus desafios são escassos na literatura, especialmente nas pesquisas empíricas (BOUCKAERT et. al., 2010; SOUZA, 2018). Além disso, a temática merece importância devido ao aumento da intersectorialidade das políticas, das demandas crescentes da sociedade e da consequente ampliação da atuação governamental, especialmente, em contextos multipartidários que complexificam a atividade governativa (SOUZA, 2018). É buscando preencher essa lacuna que esse estudo analisa os instrumentos de coordenação que o presidente pode utilizar no processo de formação de sua agenda de políticas públicas, dialogando com as literaturas que investigam os aspectos político e administrativo dos ministérios enquanto locus da formação de coalizões e da formulação e implementação de políticas.

O termo “instrumentos de coordenação” é aqui utilizado para se referir às medidas administrativas voltadas para reorganização de competências ministeriais, centralização decisória e de políticas públicas, criação de órgãos de assessoramento presidencial e nomeações políticas para cargos de alto escalão (politização). Em outras palavras, indicam as ações dos mandantes políticos no enfrentamento aos desafios que encaram com o fim de minimizar os problemas da delegação e ter suas prioridades acatadas na fase da formação da agenda, especialmente, em gabinetes multipartidários. Nessa fase, os partidos políticos e membros do gabinete se empenham na luta para formular as políticas de acordo com suas preferências. Portanto, o presidente precisará utilizar estrategicamente suas prerrogativas administrativas e constitucionais como instrumentos para coordenar seu gabinete e garantir que as políticas não saiam em desconformidade com a sua agenda.

O foco, portanto, é a coordenação vertical intragovernamental entendida como aquela que acontece dentro de um mesmo nível de governo (federal) e que abarca o reconhecimento da autoridade hierárquica do presidente frente aos seus ministros e outras estruturas subordinadas. O objetivo é examinar como os diferentes instrumentos utilizados pelos presidentes afetam a coordenação na fase da formação da agenda, considerando sua capacidade de elaborar propostas legislativas em conformidade com suas prioridades. Isso implica avaliar se o Executivo apresenta ou não propostas legislativas alinhadas com as prioridades do presidente. Para isso, o trabalho cria um indicador que designa essa capacidade presidencial de coordenação da formação da sua agenda legislativa. O foco recai na agenda legislativa do Presidente e, portanto, se concentra nas prioridades encaminhadas para o Congresso pelo Poder Executivo. Ressalta-se, portanto, que o trabalho não

cobre toda a agenda do Executivo, dado que parte dela não é encaminhada para o Legislativo, sendo feita via decretos dos presidentes ou portarias ministeriais, por exemplo.

A hipótese geral do trabalho enfatiza que, sob certas condições (alta fragmentação partidária, maior distância ideológica entre o presidente e seus ministros, alta saliência da política para o presidente), quanto mais o presidente utilizar os instrumentos de coordenação disponíveis em seu conjunto de prerrogativas, maiores as chances de ter uma agenda de políticas mais coesa e coerente com as suas prioridades. Os resultados mostraram que o uso dos instrumentos de coordenação varia por parte dos presidentes e que a única evidência significativa estatisticamente para explicar a coordenação da agenda é a sobreposição de competências ministeriais, embora outros instrumentos como a politização e a criação de órgãos de assessoramento presidencial também tenham apresentado a direção esperada. O trabalho adota um desenho de pesquisa longitudinal que abrange o período de análise entre 1990 e 2020. Foram utilizadas fontes e técnicas variadas de coleta e análise de dados, que estão explicitadas dentro de cada capítulo específico.

A tese está dividida em quatro capítulos, além desta introdução. No primeiro capítulo, são abordadas questões conceituais sobre a coordenação de políticas públicas com foco na atuação do presidente na formação de sua agenda. Discute-se a literatura que aponta as raízes dos problemas de coordenação, dos pontos de vista administrativo e político, para, posteriormente, propor um modelo analítico que busca compreender holisticamente tais estudos. No segundo capítulo, faz-se um apanhado geral da literatura sobre a formação da agenda e formulação de políticas públicas com foco na construção do indicador da capacidade presidencial de elaboração de propostas legislativas a ser utilizado para construir a variável dependente no quarto capítulo. No terceiro capítulo, busca-se responder à primeira pergunta do trabalho e entender a dinâmica da formação das políticas públicas na democracia brasileira, sob a luz das teorias discutidas no capítulo um. No quarto capítulo, busca-se responder à segunda pergunta do trabalho, focando nas consequências do uso dos instrumentos de coordenação por parte do presidente na formação de sua agenda de políticas. Por fim, as conclusões, implicações e limitações dos resultados encontrados são discutidas no quinto e último capítulo da tese.

CAPÍTULO 1. A COORDENAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo discorre sobre as raízes dos problemas de coordenação bem como apresenta os diferentes conceitos associados ao termo assumidos pela literatura ao longo dos anos. O capítulo também identifica teoricamente os vários instrumentos utilizados para promover a coordenação no setor público, focando especialmente no papel desempenhado pelo presidente na formação da agenda de políticas. O objetivo do capítulo é propor um modelo teórico-analítico que combine *insights* das investigações sobre coordenação dos pontos de vista administrativo e político, isto é, dos estudos sobre organizações e a coordenação no setor público e das teorias sobre delegação na Ciência Política.

A formação da agenda é uma fase específica que compõe o ciclo de políticas públicas. Em linhas gerais, tal ciclo é composto pelas fases da formação da agenda; formulação; implementação; monitoramento e avaliação; e revisão². A compreensão desse ciclo é um exercício teórico importante que ajuda a entender como e porque o governo toma decisões e executa ações que refletem na sociedade. Embora seja composto por fases distintas, na prática, nem sempre é possível distingui-las, pois se entrelaçam durante a trajetória de uma política pública. Alguns estudiosos, inclusive, discordam com relação à diferenciação das fases do ciclo. Uns consideram, por exemplo, que a formação da agenda governamental está inserida na fase de formulação da política pública propriamente dita e não fazem essa distinção (RUA; ROMANINI, 2013). Mas o importante aqui é entender que os problemas de coordenação estão presentes em várias dessas fases, principalmente,

² Formação da agenda - é a fase em que as demandas são incorporadas na lista de prioridades inicialmente estabelecidas pelos governos (RUA; ROMANINI, 2013);

Formulação - é a fase em que a política é elaborada com base na seleção das alternativas mais convenientes para o enfrentamento de um problema público. Nessa fase, as decisões acerca da política são tomadas e os seus objetivos são estabelecidos;

Implementação - essa fase envolve a execução de ações e atividades após o estabelecimento das diretrizes da política e inclui a sua administração e os seus impactos na sociedade (RUA; ROMANINI, 2013). É a operacionalização da decisão formulada em lei. Vale lembrar que, ainda que as decisões acerca da política sejam inicialmente tomadas na fase da formulação, a fase da implementação também pode requerer novas decisões ao longo da trajetória da política. Na verdade, há um elo constante entre as fases da formulação e implementação (MENICUCCI, 2005; DAVID et al., 2018);

Monitoramento e avaliação - O monitoramento refere-se ao acompanhamento sistemático da execução de uma política no intuito de assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos anteriormente. A avaliação, por sua vez, consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos pela política (SARAIVA, 2006);

Revisão - essa fase refere-se a uma eventual correção da política após seu monitoramento e avaliação. Pode envolver ajustes no cronograma, no orçamento, nas ações ou até mesmo incorporar novos atores políticos na execução.

em decorrência do conflito de interesses entre os diversos atores envolvidos no processo decisório (BOUCKAERT et al., 2010; SOUZA, 2018). Por isso, a coordenação se faz necessária e deve compor o próprio desenho da política, pois envolve a compreensão “sobre como atores são coordenados no momento da decisão” e “como a política será coordenada no momento da implementação” (SOUZA, 2018, p. 15).

Segundo Jones e Baumgartner (2005), o processo de formação da agenda está intimamente relacionado à forma como os atores políticos alocam atenção a um determinado tema. Para onde o presidente direcionar a sua atenção irá influenciar o grau de discricionariedade concedido aos agentes na delegação. Isso porque a atenção é um recurso limitado e não há possibilidade do presidente (como qualquer outro ser humano) estar atento a tudo em todo tempo. Logo, a atenção a um determinado tema, conseqüentemente, irá prejudicar a atenção a outro. Há situações em que o presidente estará atento às sinalizações do ambiente para efetuar mudanças nas políticas – a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida no Brasil, resultado da atenção do governo Lula (2003-2010) frente à necessidade de adoção de medidas econômicas anticíclicas – e há outras em que ele poderá não efetuar grandes mudanças ou deixar os agentes agirem com mais liberdade – a exemplo da política de segurança pública no governo Bolsonaro (2019-2022). Com uma visão claramente conservadora e uma agenda normativa focada na flexibilização do acesso às armas, no combate ao crime organizado e à corrupção, o presidente nomeou no início de seu mandato o juiz Sérgio Moro como ministro da Justiça e Segurança Pública. Segundo o ministro, o presidente o havia dado carta branca para gerir a pasta da forma que achasse mais eficaz, com autonomia para escolher sua equipe e definir sua linha de ação, no entanto, não foi isso que aconteceu. Em 2020, o ministro anunciou sua saída do ministério com a justificativa de que o presidente o desautorizou e feriu sua autonomia no que diz respeito à troca de comando da Polícia Federal. Apesar dos motivos escusos por parte do presidente³, percebe-se nesse episódio um constrangimento à liberdade do agente como resultado da atenção do presidente voltada para a sua jurisdição, com interferência nas decisões relacionadas à pasta.

³ Segundo as notícias veiculadas na época, o presidente decidiu exonerar o diretor da polícia federal devido às suas ações na investigação de seu filho, o senador Flávio Bolsonaro, acusado de associação criminosa e lavagem de dinheiro (<<https://www.dn.pt/mundo/moro-demite-se-com-discurso-contundente-12112508.html>>).

O processamento de informações bem como a alocação da atenção são cruciais na lógica da delegação. E, como toda delegação envolve os riscos de perda de agência decorrente da possibilidade de os agentes agirem contra os interesses de seu mandante, o presidente, enquanto mandante, enfrenta problemas para coordenar a formação de sua agenda de políticas diante dos múltiplos atores envolvidos no processo decisório. Isso torna a coordenação um problema político mais do que meramente um problema administrativo, o que vai reverberar nas condições de construção da agenda.

Esse capítulo busca discorrer sobre os problemas de coordenação presentes nessa construção, dividindo-se em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção, serão introduzidos ao leitor os elementos prévios à formação da agenda, seu conceito e diferentes tipos, bem como os atores envolvidos no processo, com ênfase especial ao papel exercido pelo chefe do Executivo na coordenação de sua agenda de políticas. Na segunda seção, busca-se afunilar o conceito de coordenação para os propósitos deste trabalho bem como identificar como a literatura vem discutindo a origem dos problemas de coordenação no setor público. A terceira seção aborda, do ponto de vista da literatura sobre delegação, os problemas de coordenação que o chefe do Executivo enfrenta em diferentes sistemas de governo, enfatizando os instrumentos de coordenação utilizados por eles e propondo o modelo analítico do trabalho. A quarta seção, por fim, conclui o capítulo buscando compreender conjuntamente os estudos apresentados nas seções anteriores.

1.1 Formação da agenda governamental

O desenho de uma política não é determinado apenas pelas decisões finais como os votos no legislativo, mas também pelos processos pré-decisórios na fase da sua formulação (KINGDON, 2014). Para Kingdon (2014), essa fase é composta por um conjunto de quatro processos que englobam: a formação da agenda; a especificação das alternativas que irão embasar a escolha final; a escolha propriamente dita que ocorre por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial e; por fim, a implementação da decisão. O processo de formação da agenda, por sua vez, tem início na identificação dos problemas.

Uma questão é identificada como um problema político quando os fluxos de informações indicam que ela merece atenção governamental, isto é, quando passa a ser reconhecida pelas autoridades públicas que, por sua vez, se convencem que precisam agir naquela determinada área (JONES; BAUMGARTNER, 2012; RUA; ROMANINI, 2013). Uma vez identificados, os

problemas são incorporados na lista de prioridades estabelecida pelos governos, isto é, na agenda. As prioridades que compõem essa agenda variam no decorrer do tempo, de acordo com o contexto, os atores políticos em destaque, as demandas da população, etc. Além disso, há variações no que tange ao próprio tipo de agenda e aqui vale ressaltá-las a fim de, posteriormente, elucidar o recorte do presente estudo.

De acordo com Kingdon (2014), há três tipos de agenda, a saber, a sistêmica (ou não governamental), a governamental e a de decisões. A agenda sistêmica se refere à lista de problemas políticos que consternam atores para além do governo, tais como a sociedade de forma geral ou o sistema internacional. Como exemplo, pode-se citar temas de importância global como a preservação do meio ambiente e o combate ao tráfico de drogas (RUA; ROMANINI, 2013). A agenda governamental, por sua vez, é onde são inseridos os problemas políticos que um governo específico busca lidar, geralmente é especificada no programa de governo, mas pode sofrer alterações ao longo do tempo. Lopez, Silva e Borges (2019) entendem que essa agenda pode ser bipartida, isto é, subdividida em uma agenda presidencial prioritária e outra proveniente dos diferentes ministérios que compõem o gabinete do governo. É tarefa do governo central estruturar essa agenda governamental considerando o planejamento estratégico de governo bem como as informações disponíveis ao seu redor (GAETANI, 2014). Por fim, a agenda de decisão, de acordo com a classificação de Kingdon, é composta pela lista dos problemas políticos encaminhados à alguma arena de tomada de decisão, como, por exemplo, ao Legislativo. Nem todos os problemas destacados na agenda governamental chegam à agenda de decisão e nem todos os problemas que chegam à agenda de decisão estão previamente presentes na agenda governamental (KINGDON, 2014), muitas vezes, podem vir de parlamentares da oposição ao governo, por exemplo.

De acordo com o modelo de múltiplos fluxos proposto por Kingdon (2014), para que os temas da agenda governamental subam para a agenda de decisões é preciso que três fluxos (problemas, propostas (*policies*) e receptividade política (*politics*)) se juntem no que o autor chama de janelas de oportunidade. Para além deste, vários modelos teóricos foram propostos no intuito de auxiliar na compreensão do processo de formação e de mudanças na agenda de políticas públicas, tais como, o

modelo da lata de lixo⁴ (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), o modelo da não-decisão⁵ (BACHRACH; BARATZ, 1962; 1970) e o modelo do equilíbrio pontuado (MEP)⁶ (BAUMGARTNER; JONES, 1993).

Em geral, o intuito desses modelos é entender como se dá o processo de identificação dos problemas e formação da agenda de políticas. O quê faz com que um problema chame a atenção governamental mais do que outros? Por que alguns temas são considerados mais importantes em certos momentos? Esses são questionamentos centrais nos estudos sobre agenda política (BRASIL; CAPELLA, 2019; COHEN, 2012). Isso porque a agenda é um recurso escasso e como tal, não contém espaço suficiente para as diversas questões que disputam esse lugar. Dessa forma, os formuladores de políticas devem decidir entre questões concorrentes qual receberá sua atenção (COHEN, 2012). Essa alocação de atenção, muitas vezes, não é feita de forma eficiente, como esperado por atores racionais. Pelo contrário, devido à racionalidade limitada, os formuladores de

⁴ Em linhas gerais, o modelo da lata de lixo pressupõe que o processo decisório nas organizações públicas não ocorre de forma linear e racionalmente ordenada, com a identificação de um problema e a consequente produção da solução, ao contrário, as propostas e alternativas de solução são geradas antes da identificação do problema. Isso ocorre, porque muitas soluções propostas caem em desuso devido à perda de relevância do próprio problema naquele contexto, à preferência por outras soluções, dentre outras razões. Ao invés de extintas, essas soluções são descartadas e guardadas em uma “lata de lixo” e são novamente coletadas apenas quando surge um novo problema. Nesse modelo, não é um problema que busca por solução, mas as várias soluções disponíveis que buscam um problema para solucionar. Isso acontece porque encontrar soluções inovadoras para um problema é um processo altamente custoso. Uma vez dadas as soluções, as *policy communities* disputam para que a definição do problema seja aquela que priorize a solução que ela deseja implementar, ou seja, a aceitação de uma definição de problema significa a vitória para a sua solução correspondente (LINDER; PETERS, 1991). Peters e Linder (1991) criticam o modelo “lata de lixo” e afirmam que nele, a construção das soluções para os problemas é tendenciosa, pois elas já são previamente estabelecidas. Não há um planejamento sistemático na construção das alternativas porque é um processo custoso, portanto, é mais fácil optar por soluções prontas.

⁵ “A Teoria das Não-Decisões defende que a inclusão de temas na agenda expressa relações de poder, de modo que os temas que ameaçam os interesses mais poderosos não são incluídos na pauta”. (RUA; ROMANINI, 2013, p. 62)

⁶ O modelo do equilíbrio pontuado (MEP) busca explicar por que ocorrem rupturas após longos períodos de estabilidade no processo de formação da agenda (RUA; ROMANINI, 2013). Esse modelo surgiu no início da década de 1990 como uma crítica aos modelos anteriores que viam o *policy process* como estável e com pequenos ajustes incrementais feitos pelos formuladores de políticas (LINDBLUM 1959; WILDAVSKY 1964; 1975 *apud* JOHN; BEVAN, 2012). O incrementalismo era considerado pelos criadores do MEP como inadequado para explicar o *policy process*, que na verdade, tinha um padrão descontínuo, desconexo, episódico e nem sempre previsível (JONES; BAUMGARTNER, 2005; JOHN; BEVAN, 2012). O MEP contribuiu para mudar a compreensão da dinâmica da agenda política, pois ao invés de pequenas alterações regulares e incrementais, a agenda passou a ser caracterizada por longos períodos de estabilidade seguidos por mudanças pontuais em grande escala na atenção às políticas públicas. As mudanças nas políticas passaram a ser explicadas pelas pontuações, uma característica definidora da agenda, e não mais pelo incrementalismo (JONES; BAUMGARTNER, 2005; JOHN; BEVAN, 2012). Os autores não invalidam a teoria do incrementalismo, mas afirmam que ela é incompleta para a compreensão do processo de formulação das políticas.

políticas são prisioneiros de suas limitações cognitivas e emocionais (JONES; BAUMGARTNER, 2005).

Segundo Jones e Baumgartner (2005), a emoção é o principal dirigente da alocação da atenção. Como os formuladores de políticas estão sujeitos a muitas informações de diferentes fontes (agências governamentais, mídia, acadêmicos, grupos de interesses, *think tanks*, partidos políticos, comitês do Congresso, empresas e cidadãos de dentro ou fora do governo) e qualidades, enxergar todos os sinais ao redor e escolher para onde direcionar a atenção não é uma tarefa trivial. Os limites da cognição humana tornam esse processo ainda mais difícil, fazendo com que, muitas vezes, algumas informações recebam uma atenção desproporcional dos formuladores de políticas (JONES; BAUMGARTNER, 2005; 2012).

Além disso, essas informações raramente são neutras, pelo contrário, contêm incertezas, ambiguidades e vieses variados e por conta dos limites cognitivos e emocionais, os formuladores de políticas estão sujeitos a cometerem erros no uso dessa informação, simplificando-a, distorcendo-a ou dando uma atenção seletiva desproporcional a alguns problemas em detrimento de outros (JONES; BAUMGARTNER, 2005; 2012).

Information processing may be defined as collecting, assembling, interpreting, and prioritizing signals from the environment. A signal is simply some detectable change in what is happening “out there.” All signals are characterized by uncertainty (we can’t always be sure something out there has actually changed) and ambiguity (we can’t be certain what the signal may mean). [...] Signals may be misinterpreted once they are detected because of uncertainty or bias. Not only are many signals unclear (that is, subject to differing possible interpretations, not self-evident), but those who interpret signals are often biased. (JONES; BAUMGARTNER, 2005, p. 8 - 9)

Além do aspecto cognitivo humano, o aspecto institucional dos sistemas políticos também afeta e restringe a construção da agenda (JONES; BAUMGARTNER, 2005). Por exemplo, as eleições podem ser um fator importante para a redefinição das políticas do governo, pois quando um partido com novas ideologias assume o poder, há grandes chances de a agenda mudar sua direção. Em suma, tanto a racionalidade limitada e emoções quanto outros arranjos formais, institucionais ou informais afetam o processamento da informação e limitam a ação dos formuladores de políticas.

De uma forma geral, a formação da agenda de políticas públicas envolve um processo longo e complexo de identificação de problemas, alternativas de soluções e de tomada de decisões; é um produto resultante dos processos de barganha entre os mais variados atores envolvidos na formulação das políticas públicas (*agenda-setting*) que interagem em diversas arenas restringidos

pela racionalidade limitada e pelas próprias instituições e, por essa razão, demanda uma coordenação ativa e permanente.

Essa coordenação é uma das prerrogativas das lideranças centrais que compõem o gabinete do governo, chefiadas pelo presidente. O desenvolvimento de políticas públicas mais integradas e coesas irá depender dessa capacidade de coordenação na estruturação da agenda e da interação com os outros atores envolvidos no processo. Essa interação entre diferentes atores, como bem observado por Linder e Peters (1991), acontece em todos os sistemas políticos democráticos e envolve barganhas e ajustes entre as alternativas na fase da formulação da política. Tais atores estão em constante disputa para incorporar seus interesses na agenda governamental e exercem papéis-chave no processo de formulação. Para além do presidente, outros atores possuem poder de veto ou de influência, tais como, membros do Poder Legislativo, do Judiciário, do gabinete, burocracias públicas, atores subnacionais como governadores, partidos, líderes partidários, sociedade civil, movimentos sociais, grupos empresariais, *stakeholders*, mídia, sindicatos, técnicos/especialistas, organizações internacionais e multilaterais, dentre outros. Esses atores ou organizações influenciam direta ou indiretamente o sucesso das políticas públicas e compõem as chamadas redes de políticas públicas (PETERS, 2008). Eles interagem em diferentes arenas, que podem ser tanto formais como no Congresso ou gabinete, tanto informais como na rua (SPILLER; STEIN; TOMMASI, 2008), palco das ações de alguns movimentos sociais, por exemplo. Todos eles representam os mais diversos interesses e tornam desafiante a análise das negociações e barganhas. Nas palavras de Souza:

A luta por poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas, o que gera conflitos, necessidade de incentivos à cooperação e o recurso à política como forma de encontrar saídas para esses conflitos. Na acepção de Lindblom (1980), a formulação de uma política pública é um jogo de poder que envolve inter-relações complexas. (SOUZA, 2018, p. 19)

Compete às lideranças políticas buscar construir ou recuperar a sua capacidade de coordenação para a produção de políticas públicas coerentes e coesas. E qual o papel do chefe do Executivo nessa coordenação, especialmente, quando envolve sua agenda prioritária de políticas?

1.1.1 O presidente e a coordenação da agenda

A participação dos presidentes no processo de construção e formulação de políticas públicas é cada vez mais ativa, dado o seu poder de agenda (COHEN, 2012). Vários fatores podem influenciar

a construção da agenda presidencial, como o próprio tempo, os recursos que ele dispõe, energia, informações, experiência, emoções, o ambiente parlamentar, dentre outros (LIGHT, 1982; 1991 *apud* COHEN, 2012; JONES; BAUMGARTNER, 2005). Embora atributos pessoais, ideologias e fatores históricos e culturais possam interferir na forma de governar do chefe do Executivo, os poderes constitucionais e administrativos que lhes são conferidos também são importantes (SCARTASCINI, 2008). Obviamente, esses poderes variam conforme a região e contexto nacional, mas em geral, são divididos em poderes constitucionais e poderes partidários (SHUGART; CAREY 1992; MAINWARING; SHUGART 1997).

Por um lado, os poderes constitucionais facilitam a impressão das preferências do chefe do Executivo nas políticas públicas, pois conferem maior discricção ao presidente no que tange à introdução de mudanças no *status quo*⁷ (SCARTASCINI, 2008). Tais poderes são subdivididos em poderes legislativos e não legislativos. Os poderes legislativos, por sua vez, são subdivididos em proativos e reativos, dependendo se o presidente pode propor uma mudança no *status quo* ou interromper ou atrasar alguma mudança, respectivamente (CAREY; SHUGART, 1998). Tais poderes referem-se ao poder de veto (total ou parcial), poder de emissão de decretos ou declaração de urgência, iniciativa exclusiva sobre algumas legislações, poderes discricionários sobre a apropriação do orçamento e poderes de convocação de plebiscito ou referendos (SCARTASCINI, 2008).

Por outro lado, os poderes não legislativos referem-se ao poder de nomeação e demissão de funcionários, especialmente, os membros do gabinete. A nomeação para cargos no gabinete compõe também o que alguns autores denominam de “*presidential toolbox*”⁸, isto é, uma caixa de ferramentas que contém poderes que os presidentes em diferentes países possuem para utilizar estrategicamente a fim de alcançarem sucesso na formulação e implementação de sua agenda de políticas públicas (RAILE, PEREIRA; POWER, 2010). O poder de nomeação e demissão para

⁷ Os autores, no entanto, advertem para o risco de se ter políticas mais voláteis que mudam por simples conveniência política, como, por exemplo, alterar uma política antes de uma eleição a fim de obter ganho político ou descartar as políticas da administração anterior sem a devida necessidade.

⁸ De acordo com Chaisty, Cheeseman e Power (2012), essa caixa contém ferramentas como distribuição de pastas ministeriais por meio da nomeação para cargos de primeiro escalão; poder de agenda que permite aos presidentes formularem projetos de lei que possam restringir mais ou menos a ação dos agentes e coordenarem sua agenda; prerrogativas orçamentárias ou distribuição de *pork* como moeda de troca para conseguir apoio; poderes partidários do presidente que o permite exercer influência sobre os partidos aliados e; instituições informais como troca de favores, clientelismo e outras práticas não formalizadas.

cargos de primeiro escalão é uma ferramenta muito analisada em vários sistemas de governo, pois constitui-se num importante recurso que o chefe do Executivo dispõe (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2012; AMORIM NETO, 2006; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; ALSTON; MUELLER, 2005; GEDDES, 1994). Em democracias parlamentaristas, um argumento teórico comumente citado é a Lei de Gamson (1961), a qual refere-se à alocação de cargos no gabinete de forma proporcional aos assentos que o partido tem no legislativo. No parlamentarismo, essa proporcionalidade é mais recorrente uma vez que o primeiro-ministro é dependente da confiança do Poder Legislativo para a sua sobrevivência, podendo ser destituído pelo parlamento (AMORIM NETO; SAMUELS, 2010). Já no presidencialismo, os presidentes têm mais liberdade para escolher os membros do gabinete. Segundo Amorim Neto (2006), o presidente faz essa escolha com base na consecução do seu programa legislativo e no controle do aparato burocrático, pois para aprovar projetos de lei, os presidentes precisam negociar com os partidos legislativos, nomeando políticos para ocuparem os ministérios e, por outro lado, para controlar o aparato burocrático o presidente deve nomear pessoas de sua confiança como chefe dos ministérios (AMORIM NETO, 2006). Para Martinez-Gallardo e Schleiter (2014) a nomeação de ministros não partidários é um importante mecanismo para lidar com os custos de perda de agência porque permite ao presidente regular o nível de partidatismo em seus gabinetes e garantir maior lealdade e apoio do ministro em relação a sua agenda. De toda forma, tais nomeações influenciam diretamente as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, e conseqüentemente, a dinâmica de definição da agenda.

Por outro lado, os poderes partidários dos presidentes referem-se à sua capacidade de obter apoio no Congresso. Essa capacidade depende fundamentalmente do tamanho de sua base legislativa (número de cadeiras que seu partido ocupa) e do grau de disciplina de seu partido (MAINWARING; SHUGART, 1997). Os chefes do Executivo que possuem maioria são mais capazes de obter apoio legislativo, por outro lado, governos minoritários enfrentam maior dificuldade e, muitas vezes, se apoiam no apoio popular ou na formação de coalizões para aumentar a probabilidade desse apoio. Quanto mais um presidente delega, menor é a sua capacidade de formulação de políticas e quanto mais ele deseja controlar sua agenda, menos ele estará disposto a delegar autoridade (AMORIM NETO; MALAMUD, 2019). Scartascini (2008) argumenta que,

In environments that facilitate political agreements, policymaking will be more cooperative, leading to public policies that are more effective, more sustainable, and more flexible in responding to changing economic or social conditions. In contrast, in settings where cooperative behavior is harder to develop and sustain, policies will be either too unstable (subject to political swings) or

too inflexible; policies will be poorly coordinated; and there will be little investment in building up long-term capabilities. (SCARTASCINI, 2008, p. 6-7)

Dada a racionalidade limitada e os interesses conflitantes que disputam lugar na agenda de políticas, entender como o presidente processa as informações que recebe e aloca a sua atenção nas diferentes áreas políticas é importante para os estudos presidenciais, pois a alocação da atenção para uma dada área temática irá prejudicar a atenção a outra área de política, uma vez que, só é possível responder a um número limitado de demandas por vez (JONES; BAUMGARTNER, 2005; LARSEN-PRICE, 2012). Muitas demandas foram institucionalizadas com o tempo, e por conta disso, exigem a atenção presidencial e ocupam um espaço na agenda de forma regular, isto é, fazem parte da rotina de governo, como a elaboração do orçamento anual, por exemplo. No entanto, há outras questões que aparecem na agenda de tempos em tempos devido a sinais exógenos, como por exemplo, alguma catástrofe natural ou uma pandemia como a Covid-19, que faz com que a atenção seja alocada imediatamente para aquela temática ou ainda, alguma mudança no partido que ocupa a presidência. O fluxo das políticas é permanente e a formação da agenda não necessariamente precisa ter políticas novas, na verdade, quanto mais novas políticas o presidente fizer, mais problemas ele poderá ter para coordenar sua agenda.

Tendo em vista os limites da cognição humana para o processamento de informações e as atribuições institucionais do presidente, esse trabalho foca na dinâmica da alocação da atenção presidencial às diversas temáticas, considerando como ele utiliza os poderes institucionais que dispõe como instrumentos para coordenar a formação da sua agenda legislativa de políticas.

Além dos poderes do presidente discutidos nessa seção, outras condições podem tornar a coordenação mais ou menos difícil, como: fragmentação parlamentar, tipo de gabinete (governos de coalizão tornam os problemas de coordenação mais intensos), tamanho do Estado e de suas funções, tipo de Estado (federativo ou unitário – limitação de competência do Executivo federal pelas prerrogativas constitucionais atribuídas a governadores e prefeitos), constrangimentos organizacionais (dimensão intragovernamental), insulamento ou não da burocracia, dentre outras. Tudo isso pode complexificar o problema da coordenação. Dessa forma, é importante que o presidente exerça bem o seu papel coordenador, uma vez que várias das características importantes das políticas públicas são influenciadas pelo uso que os presidentes fazem dos poderes que lhe são conferidos e da sua capacidade de usá-los para coordenar sua agenda.

1.2 Mas afinal, o que é coordenação?

Coordenação é um termo amplo e abstrato muito trabalhado na literatura sobre organizações. A atuação das organizações, tanto públicas quanto privadas, se dá em ambientes que demandam a construção de redes de intercâmbio, colaboração e complementaridade, pois para alcançar seus objetivos é preciso que elas se relacionem umas com as outras sejam na condição de clientes (em que uma organização depende dos insumos de outra organização para produzir um produto ou prestar um serviço), fornecedores (em que uma organização fornece algum serviço ou produto para outra organização), financiadores, consultores ou até mesmo concorrentes (MORENO, 2017). Tal fato torna a coordenação um fator muito relevante nas teorias organizacionais, pois sem ela dificilmente os objetivos das organizações seriam alcançados⁹.

Porém, o quê de fato é a coordenação ou o quê constitui uma ação coordenada? A multiplicidade e a falta de um consenso a respeito do conceito acabam dificultando o avanço de pesquisas empíricas nessa área. A obra de Alexander (1995) pode lançar luz nesse aspecto, uma vez que o autor contrapõe diversos conceitos de coordenação e pondera que a diferença entre eles está na teoria organizacional a qual estão vinculados. Os vários conceitos encontrados na literatura podem, segundo ele, serem agrupados em três teorias (ou grupo de teorias) organizacionais distintas: a teoria das trocas¹⁰, a teoria da contingência e ecologia organizacional¹¹ e a teoria dos custos de transação.

⁹ Para uma discussão mais aprofundada sobre teorias organizacionais, consulte: “How organizations act together” de Ernest R. Alenxander, 1995; “The Interorganizational Network as a Political Economy” de J.K. Benson, 1975; “Organization and Environment” de P.R. Lawrence e J.W. Lorsch, 1967; “Organizational Ecology” de M. Hannan e J.Freeman, 1989; “Theories of organization” de Henry L. Tosi, 2009.

¹⁰ Resumidamente, segundo a teoria das trocas o principal incentivo para promover a coordenação é a troca de recursos entre as organizações (PFEFFER; SALANCIK, 1978; BENSON, 1982; MULFORD; ROGERS, 1982; MULFORD, 1984 apud ALEXANDER, 1995). Tendo em vista que atuam em ambientes com recursos limitados, as organizações dependem em diferentes graus dos recursos de outras organizações para sobreviverem. Nas palavras do autor (1995, p. 9), “an organization can induce other organizations to bias their actions in a direction it desires if it can offer them incentives in the form of resources, especially if the relevant resource is essential for the other organization's survival”.

¹¹ A teoria da contingência e a teoria da ecologia organizacional entendem que a coordenação interorganizacional é a forma pela qual as organizações se adaptam aos seus ambientes (ALEXANDER, 1995). Enquanto para a teoria da contingência, o foco é a adaptação de uma única organização que interage com outras em resposta a mudanças em suas circunstâncias individuais, para a teoria da ecologia organizacional o foco é a adaptação da população ou grupos de organizações ao seu “nicho ecológico”, ou seja, ao seu ambiente comum (GRANDORI, 1987 apud ALEXANDER, 1995). “Segundo Baum (1998), Hannan e Freeman aplicaram a teoria da seleção natural e criaram o conceito de Ecologia Organizacional, em 1977, também conhecida como ecologia das populações. De acordo com essa teoria, as organizações não se adaptam ao seu ambiente, mas sim, é o meio que seleciona as organizações mais adaptadas, afirmando que as demais estão “fadadas à morte””. (COSSO; OLIVEIRA, 2013, p. 7)

As definições de coordenação embasadas na teoria das trocas enfatizam mais os aspectos da voluntariedade e do ajuste mútuo. Por exemplo, Mulford e Rogers (1982 *apud* ALEXANDER, 1995, p. 3) definem coordenação interorganizacional como “the process whereby two or more organizations create and/or use existing decision rules that have been established to deal collectively with their task environment”. Essa definição vê o ajuste mútuo como uma estratégia de coordenação, isto é, envolve uma organização levando em consideração as decisões e o comportamento de outra, ajustando-se uma à outra. Aqui, parece haver uma associação com o conceito de isomorfismo institucional, isto é, as organizações vão se tornando cada vez mais homogêneas à medida que adotam práticas e comportamentos similares e, quanto maior essa homogeneidade, maior será a coordenação interorganizacional (DIMAGGIO; POWELL, 2005). No entanto, ao se referir à coordenação simplesmente como um processo voluntário de ajuste mútuo, o termo fica um tanto vago. Como diferenciar uma organização que toma decisões coordenadas de organizações que não tomam?

Segundo as teorias da contingência e da ecologia organizacional, a coordenação interorganizacional envolve menos o ajuste mútuo e voluntário e mais estruturas formais que surgem em resposta às mudanças no ambiente. A coordenação é a resposta das organizações às mudanças nos seus ambientes que criam interdependência entre elas. Nessa vertente teórica, as definições de coordenação interorganizacional são mais deliberadas e formais, pautadas na interdependência entre as organizações. Por exemplo, de acordo com Alexander (1995), há uma visão que vê a coordenação como uma relação sistemática entre as decisões das organizações. Essa definição é originada no trabalho de Lindblom (1965 *apud* ALEXANDER, 1995, p. 4), segundo o qual decisões coordenadas “are ones where either mutual adjustment between actors or a more deliberate interaction produced positive outcomes to the participants and avoided negative consequences”. Em outras palavras, a resposta para diferenciar uma organização que toma decisões coordenadas de organizações que não tomam está no resultado que suas decisões produzem. “Any decision that takes the organization's environment into account can, by this definition, be called coordinated, because the organization acting upon the decision is adjusting its behavior to the other organizations and actors around it” (*idem*, p. 4). No entanto, Alexander (1995) questiona essa definição na medida em que foca no resultado das decisões tomadas e compara a coordenação com o sucesso e a falta dela com o fracasso. Outra definição nessa linha teórica relaciona a coordenação com as ações ao invés de decisões.

Kaufmann et. al (1986, p.790 *apud* ALEXANDER, 1995, p. 6) apontam que a “coordination happens insofar as different actions of various actors become linked to constitute chains of actions”, ou seja, à medida que suas ações passam a ser interdependentes.

Novas definições enfatizam o aspecto do controle, isto é, a coordenação é vista como uma forma de “directing the operation of units so that their joint behavior attains a specific goal with higher probability and at lower costs (and with) a common expectation of reward” (KOCHEN; DEUTSCH, 1980, p. 126 *apud* ALEXANDER, 1995, p. 21). Tais definições, de acordo com Alexander, são embasadas na teoria dos custos de transação, cujo elemento central são as regras e instituições estabelecidas para alcançar a coordenação. Originalmente desenvolvida por economistas, a teoria dos custos de transação pressupõe que em todas as transações, econômicas ou não, a racionalidade é limitada e as informações são dispendiosas e incompletas. Consequentemente, o risco de oportunismo entre as partes envolvidas na transação é agravado e, para superá-lo, é preciso que as ações entre essas partes sejam coordenadas. Segundo o autor, tal teoria adota uma visão de coordenação mais institucional e estruturada, na qual “coordination becomes a way of structuring the relations and interactions between units of an organization or between organizations so that their respective transaction costs are minimized” (ALEXANDER, 1995, p. 14). Aqui, o ajuste mútuo também é visto como uma forma de coordenação, mas sua ocorrência se dará de acordo com as normas institucionalizadas e estabelecidas para isso. Outra definição nessa linha teórica é encontrada no trabalho de Dunsire (1978 *apud* ALEXANDER, 1995, p. 6), segundo o qual “coordination means getting what you do not have through influencing or compelling participants to act in the way desired”. Em outras palavras, uma decisão coordenada seria aquela que visa controlar as ações e o comportamento das organizações com o fim de atingir uma meta específica.

Em suma, de acordo com Alexander (1995) é possível justapor a variedade de conceitos de coordenação no âmbito de distintas teorias organizacionais. Há um espectro de definições que vão desde aquelas que envolvem o ajuste mútuo e voluntário entre as organizações, outras que envolvem o reconhecimento da interdependência entre suas decisões ou ações até outras que envolvem aspectos de poder e controle institucionalizado. Esta última, constitui-se a vertente teórica na qual esse trabalho se baseia, focando na coordenação pautada no controle hierárquico exercido pelo presidente frente a seus agentes políticos e burocráticos. Os instrumentos de coordenação são

considerados, portanto, formas de reduzir os custos de transação nas relações políticas entre o presidente e seus agentes. Trata-se, portanto, da coordenação do tipo vertical.

Estudos sobre essa temática no setor público destacam a separação entre coordenação vertical e horizontal (BOUCKAERT et al., 2010; MORENO, 2017; SOUZA, 2018). Para Souza (2018), a coordenação vertical é típica das relações intergovernamentais e do federalismo, pois existe quando diferentes níveis de governo estão envolvidos na política. Mesmo que haja tal coordenação em países unitários, seus custos são maiores em contextos federativos, onde os demais entes contam com certa autonomia constitucional. Nesse caso, estratégias de coordenação tendem a centralizar as decisões no nível federal para que os resultados de políticas almejados sejam alcançados. Por outro lado, a autora afirma que a coordenação horizontal se refere à capacidade de comando do Executivo, também chamada de coordenação intragovernamental. Em suas palavras:

[...] coordenação horizontal ocorre entre uma instância de governo e as demais instâncias do mesmo nível de governo, todas usufruindo igual status formal de poder e autoridade, mas uma delas, ou um núcleo restrito, decide sobre o mérito dos programas e arbitra conflitos por delegação do chefe de governo. (SOUZA, 2018, p. 59)

Interessante ressaltar que Bouckaert et al. (2010) consideram que esse caráter intragovernamental não é exclusivo da coordenação horizontal, pelo contrário, para os autores, dentro de um mesmo nível de governo também é possível haver coordenação vertical quando, por exemplo, as ações de várias agências de segundo escalão são coordenadas por um ministério de primeiro escalão. Por outro lado, para os autores, a coordenação horizontal tem um caráter voluntário, uma vez que, todos os atores e organizações se encontram no mesmo nível hierárquico de autoridade e, portanto, não pode haver imposições de nenhuma parte. Porém, é possível que os vínculos horizontais entre as agências não sejam puramente frutos da voluntariedade, pois um ministro pode coagir duas agências de mesmo nível a trabalharem conjuntamente (BOUCKAERT et al., 2010). Quando Souza (2018) afirma que a coordenação horizontal envolve relações entre instâncias de governo de mesmo nível e que usufruem de igual status de poder e autoridade, parece desconsiderar as relações hierárquicas que podem existir nesse mesmo nível, ou pelo menos, não deixa claro se se refere à coordenação vertical quando isso acontece.

Nesse trabalho, o foco está na coordenação vertical intragovernamental pautada na teoria dos custos de transação exposta acima, pois apesar de abranger a coordenação no setor público em um mesmo nível (federal), a definição de coordenação aqui abarca o reconhecimento da autoridade

hierárquica entre os diferentes escalões do governo bem como dos chefes do Executivo frente aos seus ministros e outras estruturas subordinadas. Souza (2018) afirma que, formalmente, os chefes do Executivo são os responsáveis pela coordenação horizontal das políticas, mesmo que na prática, muitas vezes, delegam essa função a outros órgãos, como a Casa Civil, no caso brasileiro e o *Executive Office*, no caso norte-americano. Essa afirmação não é contestada aqui, uma vez que, o presidente pode induzir os demais órgãos do Executivo que desfrutam de igual posição hierárquica e de autoridade a ajustarem mutuamente seu comportamento. No entanto, pelo fato de haver um comando de cima para baixo (*top-down*) no sentido de promover esse ajuste, para os fins deste trabalho, adota-se o termo de coordenação vertical intragovernamental. Vertical porque o interesse central está no papel da autoridade hierárquica exercida pelo chefe do Executivo frente às instâncias subordinadas a ele e não nas relações horizontais entre tais instâncias.

Ademais, nem sempre a voluntariedade está presente no trabalho conjunto entre os atores e organizações nesses casos. Muitas vezes, devido à existência de interesses conflitantes, a coordenação pode vir de maneira impositiva, como forma de controlar as ações de outras partes. Mas também não necessariamente problemas de coordenação indicam a existência de conflitos, pode ser por uma falta de comunicação ou uma sinalização do mandante, tendo em vista sua racionalidade limitada. O interesse aqui é verificar como os mandantes podem lidar com os problemas acarretados pela falta da coordenação ou quais mecanismos podem ser empregados por eles para lidar com isso. É possível identificá-los? Na próxima seção, são apresentados alguns trabalhos que buscaram enfrentar esse questionamento.

1.2.1 Mecanismos e instrumentos de coordenação

Conforme afirma Moreno (2017, p. 144) “la coordinación se “encuadra” por marcos de operación que determinan las referencias, los fines y modos en que esta se lleva a cabo”, pois constitui, em si mesma, um objeto de estudo que possui suas próprias características e produz suas próprias categorias, limitações e resultados. Visando trabalhar empiricamente com o conceito de coordenação no setor público, Bouckaert et al. (2010) identificaram os mecanismos e os instrumentos pelos quais ela pode ser fomentada e alcançada, focando tanto nas estratégias de coordenação horizontal quanto vertical dentro de um mesmo nível de governo. Os autores distinguem três tipos de mecanismos de coordenação no setor público: hierarquias, mercados e redes. Em suas palavras,

Within hierarchical institutional arrangements the central pattern of interaction is authority, operationalized in administrative orders, rules and planning on the one hand and dominance and authority as the basic control system on the other. Markets as coordinating institutions are based on competition, bargaining and exchange between actors. The price mechanism, incentives and the self-interest of actors coordinate the activities of the different actors by creating an 'invisible hand'. Coordination within networks takes the form of cooperation between actors whose interorganizational relations are ruled by the acknowledgement of mutual interdependencies, trust and the responsibilities of each actor. (BOUCKAERT et al. 2010, p. 35-36)

Por meio de uma metodologia qualitativa sistemática, os autores mapearam diferentes instrumentos de coordenação e os classificaram de acordo com o tipo de mecanismo, de forma que cada instrumento pertence a uma classe mais ampla de mecanismo de coordenação. Por exemplo, alguns instrumentos podem funcionar usando autoridade (hierarquia), concorrência (mercado) ou cooperação (rede), porém, muitos outros podem se enquadrar em mais de um tipo de mecanismo e serem usados de diferentes formas a depender do contexto (BOUCKAERT et al., 2010). Os mecanismos são de níveis mais gerais e abstratos e sustentam os instrumentos de coordenação, que por sua vez, são atividades ou estruturas específicas criadas para promover a coordenação (BOUCKAERT et al., 2010). Os autores citam exemplos de vários tipos de instrumentos de coordenação utilizados em diferentes países ao longo da sua obra e os dividem em duas categorias: instrumentos de gestão e instrumentos estruturais.

Os instrumentos de gestão, segundo os autores, são aqueles que se baseiam em procedimentos, incentivos e valores e podem ser agrupados na categoria sistemas de gestão ou gerenciamento. Mais precisamente, referem-se a um conjunto de instrumentos destinados ao planejamento, monitoramento e avaliação do uso de recursos humanos ou financeiros e da implementação das políticas públicas. Como exemplo, os autores citam sistemas de gestão estratégica, gestão financeira, gestão cultural e de conhecimento e procedimentos de consulta ou revisão obrigatórios de propostas legislativas. Tais instrumentos buscam dar uma visão mais clara dos objetivos da organização, alinhar as tarefas e esforços dos diferentes atores que a compõem, promovendo uma maior coordenação da agenda mais geral do governo e evitando conflitos ou duplicações desnecessárias.

Outro grupo de instrumentos, segundo a classificação de Bouckaert et al. (2010), são aqueles que envolvem algum tipo de mudança na estrutura do setor público, tais como reestruturação organizacional por meio da cisão ou fusão de competências, da criação, centralização ou descentralização dos órgãos do Executivo; reorganização de linhas e níveis de controle por meio de

mudanças na hierarquia das autoridades das organizações, como por exemplo, passar o controle de vários ministérios com competências comuns para um único ministro líder; criação de funções ou entidades de coordenação tanto por meio do estabelecimento de uma unidade de coordenação ou de um indivíduo coordenador (ALEXANDER, 1995); estabelecimento de mercados regulamentados, como abertura de processos de licitações competitivos; criação de sistemas para troca e compartilhamento de informações entre as organizações como o estabelecimento de sistemas de tecnologia de informação e de banco de dados comuns; criação de órgãos consultivos ou de negociação permanentes ou temporários como os comitês consultivos, comitês de funcionários públicos de alto escalão, dentre outros comitês interorganizacionais que não possuem poder formal para tomar decisões; criação de entidades de tomada de decisão coletiva que possuem poder formal para tomar decisões como os conselhos de ministros do gabinete e conselhos estratégicos compostos por funcionários de alto escalão pertencentes a diferentes organizações; criação de uma organização conjunta composta por duas ou mais organizações distintas como sindicatos vinculados a projetos, organizações de parcerias público-privadas ou organizações de serviços compartilhados controladas por diferentes departamentos ou agências; e, por fim, criação de estruturas de gerenciamento de cadeia, como órgãos permanentes de consulta compostos por atores públicos e privados que estão envolvidos nas diferentes fases da produção de um bem, serviço ou política específicos e que são responsáveis por monitorar a sua preparação, implementação e avaliação (BOUCKAERT et al., 2010).

Observa-se, portanto, que a coordenação pode ser fomentada tanto por instrumentos formais, como o estabelecimento de estruturas de coordenação específicas, quanto informais, como por meio de contatos interpessoais que influenciem o comportamento político-administrativo das agências, como politização ou controle partidário de funcionários públicos (gestão cultural e de conhecimento) (BOUCKAERT et al., 2010). A tipologia elaborada por Bouckaert et. al (2010) exposta acima é útil na sistematização dos instrumentos usados no âmbito da formulação e implementação de políticas e no âmbito da gestão no setor público. O argumento comumente usado é de que tais instrumentos são meios fundamentais para aumentar a uniformidade e a convergência das atividades do governo (BOUCKAERT et. al., 2010).

Segundo os autores, muitos desses instrumentos foram impulsionados pós-década de 1990 como forma de resolver os problemas de coordenação decorrentes das mudanças promovidas pelas

reformas da New Public Management (NPM) na década anterior. A NPM se refere a um conjunto de ideias e filosofias administrativas que emergiu inicialmente em países anglo-saxônicos, a partir do final da década de 1970 e início da década de 1980, mas que, posteriormente, se espalhou por vários continentes¹². Organismos multilaterais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial passaram a defender a reorganização do papel do Estado e da administração pública e a financiar práticas nessa direção em vários países (CAVALCANTE, 2019; EVANS, 2009; GREVE, 2006; BOUCKAERT et al., 2010; SOUZA, 2018; MENICUCCI; GONTIJO, 2016).

A proposta era modernizar e minimizar o setor público, por meio da criação de agências autônomas com regulamentação reduzida, objetivos limitados, tarefas específicas e controladas por contratos orientados para o resultado. A minimização do setor público consistia em uma descentralização cada vez maior das atribuições e serviços antes prestados pelo Estado. A ideia era de que o governo deveria basear seu funcionamento na lógica do setor privado tratando os usuários dos serviços públicos como clientes e adotando princípios como competitividade, eficiência e remuneração por desempenho. Nas palavras de Osborne e Gaebler (1992), o governo deveria ser empresarial, do tipo que dá as direções, mas não as executa (*“tomar el timón en lugar de los remos”*). Segundo os defensores dessas reformas, as organizações públicas sob essa lógica gerencialista iriam ter maior desempenho, aumentar a produtividade e produzir melhores resultados em termos de políticas públicas (CAVALCANTE, 2019).

Entretanto, autores que analisaram as reformas em diferentes países mostraram que elas contribuíram para o enfraquecimento da coordenação no setor público, pois incentivou o aumento da especialização (BAKVIS; JUILLET, 2004; LÆGREID e CHRISTENSEN, 2007 *apud*

¹² No caso da América Latina, por exemplo, alguns dos princípios da NPM se mostraram presentes no Consenso de Washington (CAVALCANTE, 2019): um conjunto de recomendações de cunho econômico neoliberal (ajuste fiscal, corte de gastos, controle de inflação, reforma tributária, abertura econômica e comercial, etc.) formulado em 1989 por organismos internacionais (FMI e Banco Mundial) endereçados à países em desenvolvimento que enfrentavam a crise da dívida.

Interessante ressaltar que alguns autores defendem que tais reformas não necessariamente estão associadas à ideologia neoliberal. Peters (2005) afirma que: “While many of the reforms implemented might be thought to be informed by a neo-liberal agenda, they have been adopted and implemented regardless of the political persuasion of the government in office - the Labor government in New Zealand was perhaps more active in any other political system. The heartland of the reform efforts has been in the more affluent countries of Europe, North America and the Antipodes, although the general approaches to reforming the State have been propagated by international organizations, and implemented in a wide range of political systems (World Bank, 2001)” (PETERS, 2005, p. 1).

BOUCKAERT et al., 2010). De acordo com a teoria organizacional, a especialização é considerada uma forma de melhorar o desempenho e obter ganhos de eficiência no setor público (HOOD, 1991; MASSEY, 1997). Nesse sentido, grandes organizações multitarefas foram desmontadas em partes menores, cada uma com seu próprio orçamento e com seu grau de autonomia. Essa especialização resultou em altos custos de transação e em uma autonomia disfuncional de agências centrífugas com capacidades políticas isoladas e desconectadas, pois a fragmentação de organizações públicas levou a perda de controle do centro sobre as políticas do setor público, gerando ineficiência e incapacidade de incentivar ou coagir as agências a trabalharem juntas (BOUCKAERT et al., 2010). Essa fragmentação aumentou ainda mais a necessidade de um governo mais eficaz, coerente e coeso, que não havia sido alcançado pelas reformas da NPM.

É nesse contexto que a coordenação se evoluiu como um elemento central para o governo (SEIDMAN, 1998; JENNINGS; KRANE, 1994; WEBB, 1991; ANDERSON, 1996), sendo cada vez mais importante conforme o aumento de seu escopo e de suas competências¹³. Bouckaert et al. (2010), entretanto, ponderam que a especialização não é a única variável que aumentara a busca por coordenação. Outros fatores estão diretamente relacionados a isso, como: a globalização, o advento de novas tecnologias da informação e governo eletrônico, reformas regulatórias, a crescente importância de políticas horizontais (como inclusão e igualdade, desenvolvimento sustentável,

¹³ Diante das externalidades negativas decorrentes das reformas, alguns países, especialmente, anglo-saxões, começaram a adotar novas práticas no intuito de promover um governo mais coordenado e coeso. Vários estudos citam como exemplo as tentativas do governo britânico de criar um governo “unido” (joined-up government) ou “holístico” (holistic government) com maior integração das atividades e fortalecimento do controle central na gestão das políticas (6 et al., 2002; PETERS, 2008; 6, 2004; BOGDANOR, 2005; POLLITT, 2003; BOUCKAERT et. al., 2010); do governo australiano de criar uma abordagem “de todo o governo” (whole of government) (PETERS, 2005; 2008) e do governo canadense de criar um governo horizontal (horizontalismo) com o mesmo intuito de promover práticas mais colaborativas e integradas entre as organizações do setor público (BOUCKAERT et. al., 2010). Enfim, todos esses casos consistem em esforços para integrar e coordenar as atividades fragmentadas do governo (PETERS, 2005; PIERRE, 2016). O desafio desses países era introduzir novos mecanismos de coordenação da gestão e das políticas. Nas palavras de Bouckaert et al. (2010, p. 27), “establishing specific coordination instruments on a specialized organizational structure may overcome the potential problems of specialization, such as fragmentation, redundancy, contradictions or lacunae in service delivery”. Como os países não introjetaram as mudanças da NPM na mesma intensidade, o centro político teve que lidar com graus distintos de problemas de coordenação (BOUCKAERT et. al., 2010). Por essa razão, cada país apresentou particularidades e mudanças na ênfase quanto ao tipo de mecanismo de coordenação dominante ao longo do tempo. “Some countries intentionally reduced HTM whereas others wanted to keep them (and perhaps change their nature slightly), or others only wanted to reduce them in a slow way. All added NTM and MTM. However, some wanted a lot of MTM, others only a limited amount; all tried to combine it with NTM, moving from informal to formal types. Finally, some countries developed corrective actions following the next principles: keep NTM if it is effective, reduce MTM if it is ineffective, and increase or keep HTM to rebalance the coordination mix”. (BOUCKAERT et. al., 2010, p. 263

MTM (market-type mechanisms), HTM (hierarchy-type mechanisms), and NTM (network-type mechanisms).

políticas ambientais, dentre outras) e de formas mais cooperativas e colaborativas na prestação de serviços públicos, a pressão de grupos de interesses diversos, a perda da cultura corporativa/comum devido a políticas descontinuadas de gestão de recursos humanos, a falta de transparência das estruturas e da gestão das agências e os problemas de controle, a necessidade de restaurar ou fortalecer a primazia da política e também os riscos políticos nos governos de coalizão (BOUCKAERT et. al., 2010). Este último é especialmente importante no contexto geral desta tese, pois apesar do foco dos autores serem mais na dimensão organizacional e administrativa, eles reconhecem a importância da dimensão política da coordenação no setor público, uma vez que a legitimidade e a autoridade para coordenação efetiva recaem nos ombros das lideranças políticas e não dos administradores públicos (BOUCKAERT et al., 2010; SOUZA, 2018). Como a coordenação se efetua em um contexto que envolve negociações entre múltiplos atores e interesses, sua natureza vai além de aspectos estritamente técnicos e instrumentais. Embora os estudos aqui citados reconheçam que para a sua materialização é preciso evidenciar tais aspectos, é importante destacar que as relações interorganizacionais estão frequentemente sujeitas não apenas aos conflitos administrativos entre elas, mas também aos conflitos políticos que demandam coordenação por parte das lideranças. Por essa razão, o trabalho busca pensar a coordenação enquanto um movimento estratégico por parte das lideranças políticas, focando no papel do presidente e quais tipos de instrumentos de coordenação ele pode utilizar para promovê-la.

O objetivo dessa seção foi introduzir um diagnóstico de fundo da intensificação dos problemas de coordenação no setor público, bem como apresentar os instrumentos disponíveis às lideranças para lidar com eles e mitigar os custos de transação. Na próxima seção, será discutido o papel da liderança sob a ótica da teoria do mandante-agente e apresentado o modelo de análise que embasará os próximos capítulos.

1.3 Teoria mandante-agente: O papel da liderança

Nas relações políticas, a autoridade e a vantagem informacional estão localizadas em lados opostos (WEBER, 1958). Enquanto de um lado, está aquele que detém a autoridade de tomar decisões, do outro está aquele que possui o conhecimento especializado para implementar as decisões tomadas. Toda delegação envolve a transferência de poderes, funções e competências da parte de um mandante para um agente, que a partir do momento que recebe essa incumbência passa a ter autoridade para representar e agir em nome de quem lhe transferiu tais prerrogativas. Em sua

obra “The Logic of Delegation”, Kiewiet e McCubbins (1991) ponderam que a delegação é uma solução comum e necessária para superar problemas de ação coletiva, isso porque pode trazer ganhos em termos de produtividade, uma vez que os custos informacionais e administrativos para os mandantes executarem por si mesmos as decisões tomadas seriam enormes ou impossíveis de arcar.

No entanto, em toda relação que envolve a delegação de poderes de um mandante para um agente há também problemas decorrentes das assimetrias informacionais e da própria racionalidade limitada desses atores. Um desses problemas pode estar presente antes mesmo da delegação se consumir (*ex-ante delegation*), pois quando o mandante precisa selecionar seus agentes em contextos de informação assimétrica, não têm conhecimento para avaliar quais agentes podem ser mais capacitados e confiáveis (*adverse selection*). Uma vez realizada, a delegação também pode colocar o mandante em uma posição de desvantagem, pois ele deixa de dispor do conhecimento especializado para a execução das decisões que tomou, tarefa agora reservada aos seus agentes (WEBER, 1958).

A teoria do mandante-agente foi amplamente aplicada na Ciência Política, considerando as relações entre os mais diversos atores, tais como, como cidadãos, estados-nação, legisladores, membros do poder executivo, órgãos administrativos, tribunais, organizações internacionais, embaixadores, burocratas, dentre outros. Tais atores estão inseridos em diferentes redes de delegação e precisam lidar com os problemas decorrentes dela.

De acordo com essa teoria, há sempre um risco moral nas relações entre eles, pois o mandante não tem conhecimento sobre o comportamento do agente (*hidden-actions*) e nem acesso às informações que o agente tem (*hidden-informations*) (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; MILLER, 2005; SHAPIRO, 2005; LANE, 2013). Pressupondo a racionalidade dos atores e a assimetria de preferências, será difícil para o mandante obter o comportamento esperado do agente, uma vez que este também possui seus próprios interesses e pode agir de forma oportunista. Dessa forma, o mandante não tem nenhuma garantia de que seu agente irá seguir as diretrizes estabelecidas e, portanto, lida com uma série de riscos de perdas de agência, isto é, as possíveis perdas que teria caso não fosse capaz de alinhar o interesse do agente com o seu próprio interesse (MILLER, 2005). De acordo com Kiewiet e McCubbins (1991), tais perdas tendem a se agravar ainda mais em contextos de múltiplos mandantes, pois a lealdade dos agentes a seus mandantes fica comprometida quando não há compatibilidade de incentivos e daí advém vários problemas de coordenação.

Nesse contexto, o grande desafio é fazer com que o agente tome as ações que o mandante tomaria se tivesse as informações que o agente tem. Para isso, existem alguns incentivos que os mandantes podem dispor para corrigir parcialmente o problema da assimetria informacional diante do problema do risco moral (MILLER, 2005). Kiewiet e McCubbins (1991) citam quatro formas para prevenir as perdas de agência. As duas primeiras são medidas de controle utilizadas antes da delegação (*ex-ante*), uma se refere ao desenho de contratos entre as partes envolvidas que estabeleçam regras de comportamento a fim de dirigir e limitar a ação dos agentes para mitigar os riscos morais (*contract design*) enquanto a outra se refere à criação de mecanismos de triagem e seleção de agentes a fim de evitar a seleção adversa. As outras duas medidas de controle são utilizadas após a delegação (*ex-post*), uma se refere a definição de requisitos de monitoramento¹⁴ e elaboração de relatórios e a outra à criação de incentivos e sanções institucionais¹⁵ (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; SHAPIRO, 2005).

É possível identificar que essas medidas se refletem em vários dos instrumentos de coordenação relatados na seção anterior. Como abordado na referida seção, alguns estudos argumentam que o uso de tais instrumentos tiveram relação com a tentativa das lideranças de reafirmar a primazia do controle político no período pós-NPM, pois muitas das organizações descentralizadas que tiveram seu nível de autonomia aumentado pelas reformas NPM, passaram a se deparar com um maior nível de controle de suas atividades pelos políticos eleitos no período posterior às reformas (VAN THIEL, 2000; 2004 apud PETERS, 2005; BOUCKAERT et al., 2010). Entretanto, este trabalho busca compreender a coordenação para além de uma perspectiva meramente organizacional. Mais do que uma reação às reformas, o uso desses instrumentos de

¹⁴ Os autores se referem a requisitos de monitoramento como *police-patrols* e *fire-alarms*. Como definido por McCubbins e Schwartz (1984, p. 166): “*POLICE-PATROL OVERSIGHT Analogous to the use of real police patrols, police-patrol oversight is comparatively centralized, active, and direct: at its own initiative, Congress examines a sample of executive- agency activities, with the aim of detecting and remedying any violations of legislative goals and, by its surveillance, discouraging such violations. An agency's activities might be surveyed by any of a number of means, such as reading documents, commissioning scientific studies, conducting field observations, and holding hearings to question officials and affected citizens. FIRE-ALARM OVERSIGHT Analogous to the use of real fire alarms, fire-alarm oversight is less centralized and involves less active and direct intervention than police-patrol oversight: instead of examining a sample of administrative decisions, looking for violations of legislative goals, Congress establishes a system of rules, procedures, and informal practices that enable individual citizens and organized interest groups to examine administrative decisions (sometimes in prospect), to charge executive agencies with violating congressional goals, and to seek remedies from agencies, courts, and Congress itself*”.

¹⁵ Baseando-se no princípio de freios e contrapesos. Reexaminando as teorias de Locke, Montesquieu e Madison, Waldron (2013, p. 438) definiu tal princípio como: “*The principle that requires the ordinary concurrence of one governmental entity in the actions of another, and thus permits one entity to check or veto the actions of another*”.

coordenação pode se configurar em uma estratégia para os mandantes políticos lidarem com os riscos políticos envolvidos em uma relação de delegação. A coordenação, portanto, é pensada aqui mais enquanto um movimento estratégico por parte dos mandantes para a consecução de seus objetivos. Ainda que muitos dos instrumentos de coordenação abordados façam parte das prerrogativas administrativas do chefe do Executivo, o seu uso estratégico pode ter consequências na consecução da agenda de políticas públicas. Vários trabalhos vêm discutindo como os presidentes e primeiros-ministros utilizam estrategicamente seus poderes para controlar seus agentes, sejam políticos ou burocratas. Na subseção seguinte, será introduzido o modelo analítico do trabalho, destacando as prerrogativas que os chefes do Executivo em diferentes sistemas de governo podem utilizar como instrumentos de coordenação, pois tanto em sistemas presidencialistas quanto parlamentaristas, os mandantes estão sujeitos aos mesmos problemas de perda de agência e de coordenação que a teoria postula e, dessa forma, buscam estratégias para restabelecer o controle e coordenar a sua agenda de políticas.

1.3.1 Modelo analítico: estratégias para a coordenação da agenda presidencial

Os problemas de delegação estão presentes na relação entre os chefes do Executivo e seus agentes em diferentes sistemas de governo. Em sistemas presidencialistas unipartidários, como o caso norte americano, tais problemas são notáveis, especialmente, em relação ao corpo burocrático, uma vez que este é composto por agentes com preferências próprias que podem agir oportunisticamente à deriva dos interesses dos mandantes políticos (MOE, 1985; MCCUBBINS, NOLL, WEINGAST, 1987; RUDALEVIGE, LEWIS, 2005; LEWIS, 2008; HOWELL, LEWIS, 2002; LEWIS, SELIN, 2015; BERRY, GERSÉN, 2017). Como a burocracia é responsável por implementar importantes decisões políticas, a sua atuação autônoma e livre de controle pode prejudicar a consecução dos objetivos de seus mandantes. Fundamentando-se na teoria dos custos de transação, a tese de Rudalevige (2002) aponta que nem sempre os funcionários do gabinete partilham plenamente o ponto de vista do presidente e, quando isso acontece, ele precisa evitar a evasão, isto é, a apresentação de propostas que não correspondem ao seu interesse. Segundo o autor, cada proposta política pode ser entendida como uma transação – uma barganha – e, como tal, tem custos envolvidos, uma vez que pode exigir tempo para negociação, informações sobre as preferências e opções disponíveis bem como conhecimentos especializados.

As they formulate their program items, presidents need to know what potential solutions exist, the effect each option will have, and the prospect each has for attracting political support. Presidents want to offer an item closest to their preferences and most likely to “solve” the problem at hand, without losing sight of political realities. (RUDALEVIGE, 2002, p.154)

Como o presidente irá gerir cada transação no processo de formulação de políticas dependerá das escolhas institucionais que fará. E tais escolhas dependerá, em boa medida, da distância de preferências entre o presidente e os funcionários do gabinete (mandante e o agente).

Em governos de coalizão, a relação entre mandante e agente se complexifica ainda mais, pois além da burocracia, os chefes de governo lidam com outros partidos membros da sua coalizão governativa. Uma vez que a formação da coalizão requer que o chefe do Executivo delegue certa autoridade aos indivíduos e partidos políticos por meio da alocação de cargos em seu gabinete, ele passa a estar sujeito aos mesmos problemas decorrentes da estrutura de delegação, como a seleção adversa e o risco moral discutidos anteriormente (THIES, 2001; PEREIRA ET AL., 2017; INÁCIO, 2012; INÁCIO, LLANOS, 2016; VIEIRA, 2014). Isso porque os ministros são atores políticos centrais que podem influenciar a agenda governamental em questões sob sua jurisdição e deixar a sua marca na formulação de políticas. Mas, por serem também agentes de seus próprios partidos, muitas vezes, suas motivações e interesses podem não coincidir com os interesses do chefe do Executivo. Quando a distribuição de preferências entre os membros do gabinete não é convergente com a agenda do chefe do Executivo, as suas escolhas quanto ao uso de ferramentas e instrumentos para promover a coordenação é ainda mais crucial.

Ao longo dos anos, vários estudos vêm discutindo estratégias e ferramentas que os mandantes (tanto o Congresso quanto o presidente) podem dispor para gerenciar os problemas de perda de agência e de assimetrias informacionais e obter controle sobre as ações de seus agentes. Essa seção busca introduzir o modelo analítico, focando em quatro instrumentos utilizados pelo presidente para lidar com os problemas de coordenação discutidos anteriormente e que embasarão as hipóteses testadas no quarto capítulo desta tese. O modelo analítico propõe que esses instrumentos, aplicados em contextos específicos e sob condições específicas, ajudam o presidente a produzir melhores resultados no que diz respeito à formação da sua agenda, isto é, o permite coordenar o esforço para que as propostas encaminhadas ao Legislativo estejam de acordo com as suas prioridades de políticas.

No que diz respeito ao desenho de contrato, alguns autores mostraram, por exemplo, que as leis serão mais detalhadas quanto maior for o conflito de preferências entre o mandante e o agente, a fim de reduzir o grau de discricionariedade do agente e regulamentar suas responsabilidades, atribuições e atuação (EPSTEIN; O'HALLORAN, 1997; VOLDEN, 2002). Alguns autores mostraram, por exemplo, que os presidentes norte-americanos criam agências administrativas por meio de medidas unilaterais (*executive orders, departmental orders e reorganization plans*) e as projetam de forma a maximizar seu controle sobre elas. Esse controle pode ser maximizado por meio da introdução de características que reduzam a discricionariedade da agência como a sua localização (centralizada ou não), ao seu grau de independência (se há camadas burocráticas adicionais acima da agência), à sua estrutura de comissão (se a agência será liderada por um conselho/comissão ou indivíduo), se há mandatos fixos para liderança (livres ou não do poder de demissão presidencial), se há requisitos de qualificação para a liderança e, ainda, ao grau de penetração de nomeados políticos nos níveis superiores de liderança e gestão da agência. Todas essas características estruturais da agência contribuem para que o presidente obtenha mais ou menos controle sobre seu comportamento e reduza ou não os custos decorrentes da delegação (HOWELL; LEWIS, 2002; BERRY; GERSEN, 2017).

Esse debate da literatura sobre *agency design* norte-americana defende que, por meio de suas prerrogativas, os presidentes e o Congresso podem desenhar as agências no intuito de obter controle sobre suas ações e garantir que sejam responsivas a eles (HOWELL; LEWIS, 2002; LEWIS; SELIN, 2015; BERRY; GERSEN, 2017). Aplicando essa lógica a um contexto presidencialista multipartidário, Guerra (2018) argumenta que uma das ferramentas disponíveis ao presidente na sua relação com os partidos da coalizão é o próprio poder de desenho estrutural dos ministérios. Utilizando as mudanças estruturais dos órgãos específicos singulares (segundo escalão da administração direta) nos ministérios, o estudo defende que esse (re)desenho consiste numa ferramenta importante para o presidente, pois uma vez que o compartilhamento de cargos ministeriais implica em riscos de perda de agência, é racional que o presidente opte por dosar o prêmio dado aos partidos. O redesenho das agências, nesse sentido, permite essa dosagem por meio do fortalecimento ou enfraquecimento estrutural dos portfólios ministeriais.

Klüser (2020) também afirma que os governos adaptam regularmente a estrutura dos ministérios para atender às suas necessidades políticas. Segundo o autor, em sistemas

parlamentaristas, os partidos da coalizão distribuem atenção burocrática às políticas estrategicamente entre os ministérios de diferentes partidos, a fim de coibir a discricção ministerial. Isso se dá por meio da criação de responsabilidades ministeriais sobrepostas, isto é, quando diferentes ministérios lidam com as mesmas jurisdições de políticas e não há uma linha muito clara que separa suas competências. Nesses casos, os chefes do Executivo garantem a coordenação interministerial, pois uma vez que diferentes ministérios são responsáveis por uma mesma área de política, os governos privam os ministros de sua vantagem exclusiva de moldar as políticas de acordo com sua preferência (KLÜSER, 2020). Sendo assim, os diferentes partidos ou indivíduos que ocupam os ministérios são, de certa forma, forçados a cooperar no processo de formulação de uma política facilitando a detecção de possíveis desvios e impedindo que propostas tendenciosas sobrevivam até chegarem ao gabinete. Em outras palavras, se os governos de coalizão garantirem que uma legislação potencialmente contenciosa toque a jurisdição de ministérios de diferentes partidos, eles poderão promover a cooperação conjunta entre esses partidos na formulação da política ou fazer com que eles exerçam voluntariamente a autocontenção, impedindo que a proposta tendenciosa chegue ao gabinete mais amplo e, finalmente, à esfera legislativa. Em qualquer dos casos, “the suggested policy that emanates from the ministerial bureaucracy mirrors the coalition’s agreed policy objectives much closer than if it had been drafted unilaterally by one ministry or different ministries belonging to just one party.” (KLÜSER, 2020, p. 27-28).

Ao formar jurisdições que transgridem as fronteiras partidárias, os partidos da coalizão, enquanto governo e mandantes, privam os ministros individuais de sua vantagem informacional e os pressionam a colaborar e coordenar dentro das instituições interministeriais. O argumento, portanto, é que a coordenação é facilitada quando há menos fragmentação ou especialização e mais responsabilidades ministeriais sobrepostas, como a literatura organizacional aponta. Será que o mesmo argumento vale em sistemas presidencialistas, onde o presidente é o principal responsável por regular não apenas “quem fica com o quê”, mas também “quem fica com o quanto”? Seguindo essa linha de raciocínio, a primeira proposição que este trabalho buscará avaliar é:

Proposição 1: Sobrepor jurisdições ministeriais consiste em um instrumento de coordenação disponível ao presidente quando criam um ambiente de maior articulação e reforço mútuo interministerial na formação de agenda presidencial de políticas.

Outro importante instrumento *ex-ante* disponível ao chefe do Executivo para coordenar sua agenda, analisado por essa literatura é a criação de órgãos de negociação, assessoramento e consulta (BOUCKAERT ET AL., 2010). A literatura que aborda o enfrentamento de problemas informacionais pelo chefe do Executivo também aponta que a criação de estruturais formais e informais de assessoramento é uma ferramenta importante para garantir ao presidente o controle das decisões de seu governo, pois elas são responsáveis pela coleta, sistematização e fornecimento de conselhos e informações relativas às políticas públicas aos presidentes (THOMAS, 1970; TUMELERO, 2019). Tais estruturas podem se materializar em diferentes formatos institucionais, tais como conselhos, grupos de trabalhos, forças-tarefas, comitês, comissões e outros grupos informais ad hoc. (THOMAS, 1970; TUMELERO, 2019).

Em um estudo exploratório sobre as estruturas formais de assessoramento presidencial¹⁶, Tumelero (2019) mostrou que o presidente tende a criar e centralizar tais estruturas na Presidência quanto maior for a heterogeneidade ideológica da coalizão e quanto maior for a quantidade de choques externos (crises políticas e escândalos de corrupção e de improbidade) no país. A centralização de tais estruturas é uma ferramenta importante que os presidentes utilizam para “monitorarem seus agentes, garantirem que as políticas propostas por eles são aderentes e estão em sintonia com a agenda presidencial e coordenarem a coalizão de governo” (TUMELERO, 2019, p. 113-114).¹⁷ Nesse sentido, a segunda proposição que este trabalho buscará avaliar é:

Proposição 2: A criação de estruturas de assessoramento, consulta e para tomada de decisão coletiva na estrutura da Presidência consiste em um instrumento de coordenação disponível ao presidente para reduzir a assimetria informacional e assegurar maior controle do ambiente de negociação na formação de sua agenda de políticas.

¹⁶ Estrutura Formal de Assessoramento Presidencial compreende toda estrutura criada por dispositivos legais e subordinada diretamente à Presidência da República cuja finalidade é fornecer informações e conselhos aos presidentes, minimizando os problemas informacionais enfrentados pelos presidentes e auxiliando-os na tomada de decisão. (TUMELERO, 2019, p. 42)

¹⁷ Para além da Presidência, esses órgãos de assessoramento, negociação ou consulta também podem estar localizados em outras estruturas do gabinete. Alguns deles, são estruturas compostas por agentes do governo e da própria sociedade civil, o que contribui também para o fortalecimento da participação social nas decisões governamentais. Esse é o caso dos conselhos de políticas públicas no Brasil, que além de serem espaços para negociação e consulta, também podem ser entidades para tomada de decisão coletiva, uma vez que algumas decisões tomadas nesses espaços são efetivadas em normas legais.

A tentativa de os presidentes coordenarem a sua agenda centralizando estruturas formais de assessoramento também é evidenciada na literatura norte-americana que discute o processo de institucionalização da Presidência. Rudalevige (2002) aponta que uma das estratégias que o presidente norte-americano utiliza na relação com seus agentes é a centralização do processo decisório. Segundo o autor, o presidente escolhe centralizar o processo decisório na Presidência dependendo dos custos da aquisição de informações, ou seja, quando os custos de transação forem os menores possíveis. Esses custos, por sua vez, dependem de fatores como o tipo de governo (dividido ou não), tamanho da base de apoio do presidente no legislativo, popularidade do presidente, distância ideológica entre o presidente e o legislativo, área política, complexidade da política, situação de crise e duração do mandato presidencial (RUDALEVIGE, 2002).

Além da centralização do processo decisório na presidência, tais estudos apontaram a centralização estrutural dos próprios órgãos do Poder Executivo mais amplo para órgãos internos à Presidência (MOE, 1985; RUDALEVIGE; LEWIS, 2005). A centralização, nesse caso, é utilizada no intuito de evitar que o desempenho das políticas seja prejudicado. Como o presidente não confia nos membros do gabinete mais amplo, ele opta por centralizar a autoridade sobre determinada proposta na presidência (RUDALEVIGE; LEWIS, 2005). No caso de gabinetes multipartidários, esse instrumento foi analisado como forma de lidar com os desafios políticos e governamentais do sistema político. Inácio e Llanos (2016) mostraram que os presidentes utilizam a centralização mais frequentemente em contextos multipartidários, pois os problemas de gerenciamento interno da coalizão tendem a ser mais intensos dada a heterogeneidade de preferências. Dessa forma, eles optam por fortalecer as estruturas que os apoiam diretamente, isto é, as agências localizadas na presidência responsáveis por lhe darem suporte. Além das estruturas de assessoramento da presidência, há também as unidades voltadas para as atividades de coordenação e formulação de políticas (INÁCIO, 2012). Daí advém a terceira proposição deste trabalho:

Proposição 3: A centralização de unidades de coordenação e formulação de políticas na estrutura da presidência consiste em um instrumento de coordenação disponível ao presidente para concentração do poder decisório no processo de formação de sua agenda de políticas.

Além da centralização de políticas na Casa Branca, outra estratégia analisada por essa literatura é a politização. A politização refere-se à nomeação política para cargos na burocracia que auxilia os presidentes a reduzirem as assimetrias informacionais e a exercerem controle sobre os

processos de tomada de decisão (RUDALEVIGE; LEWIS, 2005; LEWIS, 2008; VIEIRA, 2014; LAMOUNIER, 2018). Nesses casos, os nomeados irão imprimir o DNA do seu mandante na organização (LEWIS, 2008).

Moe (1985) defende que a centralização e a politização não são desestabilizadoras para o governo, pelo contrário, são características importantes da presidência institucional que auxiliam o presidente a exercer uma liderança forte com controle burocrático, especialmente em contextos de enfraquecimento institucional. No entanto, argumenta que a centralização e a politização são utilizadas de forma complementar pelos presidentes quando não têm outras opções, enquanto Rudalevige e Lewis (2005) destacam que essas ferramentas são utilizadas como substitutas, isto é, de forma não simultânea, devido aos custos associados a elas. Para os autores, a centralização traz consigo o risco de o presidente prejudicar o apoio político que tem no Congresso, enquanto a politização traz riscos como a seleção adversa e risco moral, uma vez que é difícil encontrar os nomeados políticos adequados e assegurar que sejam leais e cumpram seu papel e, mais ainda, há o risco desses nomeados serem menos competentes e prejudicarem o desempenho da agência. Dessa forma, o presidente irá decidir se centraliza a autoridade sobre determinada proposta na presidência ou se delega para a burocracia das agências (*make or buy*) com base nas “características do ambiente político, da capacidade das burocracias presidenciais e das características das próprias propostas” (RUDALEVIGE; LEWIS, 2005, p. 9, *tradução nossa*).

Mais tarde, Lewis (2008) irá acrescentar que a politização possui dois fins: controle e patronagem. A politização para fins de controle da burocracia refere-se a nomeações de pessoas leais ou próximas ideologicamente do presidente, uma vez que esses nomeados poderiam mitigar o risco moral e o oportunismo por parte da burocracia. Já a politização por patronagem se daria em situações na qual o presidente busca recompensar seus fiéis partidários que o apoiou nas campanhas e assegurar o apoio de grupos de interesse e do Congresso (LEWIS, 2008). Mas de forma geral, por meio da politização é possível que as agências tomem decisões de uma forma que complementa ou avança as prioridades da agenda de políticas do presidente (LEWIS, 2008). Vista como forma de controle, a politização também foi estudada em contextos multipartidários, onde o presidente busca controlar não apenas os seus agentes burocráticos, mas também os políticos membros da sua coalizão. A teoria afirma que, por meio da nomeação de seus fiéis agentes - com preferências convergentes - para cargos de alto escalão na burocracia, o presidente pode fazer com que as políticas

que saem de um dado ministério sejam compatíveis com suas próprias preferências (VIEIRA, 2014; LAMOUNIER, 2018).

Ainda no que diz respeito à nomeação política, em contextos parlamentaristas acreditava-se que os ministros nomeados para o gabinete pelo primeiro-ministro desfrutavam de uma considerável discricionariedade para administrarem suas respectivas pastas devido à natureza departamental do gabinete que propiciava uma divisão de tarefas que dificultava a intervenção de ministros ou partidos externos à pasta (LAVER; SHESPLE, 1996). A discricionariedade outorgada aos ministros possibilitava a sua influência direta na agenda política do governo, uma vez que o primeiro-ministro formava sua agenda a partir das propostas dos ministros individuais. Na visão de Laver e Shesple (1996), esses ministros eram agentes perfeitos de seu partido, ou seja, seus partidos os controlavam e, conseqüentemente, controlavam a agenda de políticas do governo, de forma que a mudança de um ministro no gabinete poderia afetar toda essa agenda. Mais tarde, Muller e Strom (2000) contestaram tal tese da discricionariedade ministerial e mostraram que os ministros individuais não tinham total autonomia na gestão de suas respectivas pastas. Segundo eles, outros partidos podem constranger os ministros individuais por meio dos acordos de coalizão formais ou informais que normalmente se materializam por meio de documentos extensos elaborados pelos partidos antes de entrarem na coalizão e que expressam as políticas que o novo governo deve seguir e a forma como será feita a distribuição de recursos e competências entre os parceiros da coalizão (MULLER; STROM, 2000). Trata-se de uma ferramenta utilizada pelos partidos para prevenir os custos de perda de agência e reduzir espaço para a discricionariedade nos ministérios, evitando que os ministros do gabinete persigam seus interesses particularistas e não sejam responsivos ao seu mandante.

Além dos acordos de coalizão, outra ferramenta abordada por essa literatura refere-se à nomeação pelo primeiro-ministro de ministros juniores que ocupam cargos de segundo escalão nos departamentos. Esses ministros podem limitar a discricionariedade dos ministros de primeiro escalão à medida que atuam como “*watchdogs*” de seus partidos, ou seja, vigiam o ministro responsável pela pasta e relatam os acontecimentos e posicionamentos ao seu respectivo partido. Segundo os autores, a nomeação desses “*watchdogs*” pode contribuir para a governança da coalizão, uma vez que os partidos passam a ter acesso às informações sobre as pastas que não controlam e dessa forma, podem influenciar a agenda dos departamentos (MULLER; STROM, 2000; THIES, 2001). Os autores também alertam que esses ministros juniores são capazes de gerar conflitos e instabilidades

na coalizão e, dependendo da sua atuação podem até mesmo causar seu rompimento (MULLER; STROM, 2000). De todo modo, por meio da análise desses autores foi possível observar que os mandantes dispõem de importantes ferramentas para lidar com os problemas de coordenação e conflitos no gabinete e para promover a governança da coalizão e limitar a discricionariedade ministerial. Em suas palavras,

There can be no question, however, that conflicts or **coordination problems** often arise between different cabinet members, and that coalition parties have devised a multitude of institutions to resolve such conflicts and coordinate policy across ministerial jurisdictions. Thus, the real world of coalition politics is a good deal more complex than the Laver and Shepsle model of ministerial government. (MULLER; STROM, 2000, p. 583-4, grifo nosso).

Segundo Klüser (2020), diferente dos demais instrumentos, este é um instrumento de coordenação *ex-post*, pois é inerentemente reativo, ou seja, os ministros juniores soam o alarme se perceberem que seus chefes estão indo contra as preferências da coalizão ou do primeiro-ministro. Trata-se de um dispositivo de controle e monitoramento que tem como objetivo detectar e, *ex-post*, remediar desvios de política dentro dos governos de coalizão (KLÜSER, 2020). O uso dessas posições como um canal de “espionagem” também foi estudado em sistemas presidencialistas multipartidários, porém considerando cargos de secretários executivos. Pereira et al. (2017) argumentam que esta é uma importante ferramenta disponível ao presidente para monitorar o ministro e o denunciar caso ele esteja divergindo de suas preferências. A atuação desses *watchdogs* se daria em função dos problemas informacionais do presidente que prejudicam a sua capacidade de coordenação. Nesse sentido, a próxima proposição que este trabalho busca avaliar é:

Proposição 4: A politização do gabinete consiste em um instrumento de coordenação disponível ao presidente para superar problemas de assimetrias informacionais e reduzir a discricionariedade ministerial na formação de sua agenda de políticas.

De uma forma geral, é importante ter em mente que todas as ferramentas estratégicas citadas até aqui refletem alguns dos instrumentos de coordenação discutidos nas seções anteriores. Todas elas constituem-se em importantes instrumentos pelos quais o mandante pode lidar com os custos da delegação, conter a deriva política e conseguir coordenar a formação de sua agenda de políticas. É certos que esses custos e as consequentes estratégias por parte dos Executivos irão variar de acordo com os poderes que eles detêm em cada sistema político, porém, é igualmente certo que a racionalidade limitada, assimetrias informacionais, risco moral e oportunismos estarão presentes em

todos os sistemas e podem prejudicar a capacidade de tomada de decisão do chefe do executivo e a coordenação do trabalho nos ministérios e agências.

Por atuarem em áreas diferentes, cada departamento detém conhecimentos específicos sobre sua jurisdição nos quais o presidente não tem acesso, o que impossibilita que a presidência tenha informações completas acerca do que ocorre nos ministérios (*hidden information*) e, conseqüentemente, tenha controle sobre a atuação e ações dos agentes (*hidden action*). Em contextos de coalizões heterogêneas, com alta fragmentação e conflito de múltiplos interesses, os problemas de coordenação da agenda de políticas por parte mandante se tornam notórios e mais difíceis de contornar. O desafio, nesses casos, consiste em fazer com que os partidos políticos da coalizão persigam o interesse de seu mandante. Por conta disso, se faz necessário o uso estratégico de ferramentas e instrumentos de coordenação que os permitam enfrentar tais problemas e obter sucesso na formação de sua agenda de políticas públicas.

O interesse aqui é analisar se os instrumentos de coordenação impactam a capacidade de elaboração de propostas legislativas por parte do presidente, ou seja, se o Executivo apresenta ou não propostas legislativas de acordo com as prioridades do presidente. Por atuarem em contextos de informação incompleta e disporem de uma racionalidade limitada, não há espaço para todas as demandas de políticas na agenda presidencial. A atenção é um recurso limitado e escasso, por isso, é importante avaliar se o presidente obteve êxito em traduzir suas prioridades em propostas legislativas utilizando os instrumentos de coordenação aqui citados. No entanto, testar o modelo proposto apresenta dois desafios. Primeiro, como identificar as prioridades dos presidentes, que normalmente não são observadas, e segundo, como estimar, sob certas condições, o efeito dos instrumentos de coordenação na formação da agenda presidencial. Essas questões serão abordadas nos capítulos seguintes.

1.4 Conclusão do capítulo: Mesmos remédios para problemas diferentes?

Este capítulo apresentou o conceito de agenda e seus diferentes tipos bem como a dinâmica de sua formação e o papel que diferentes atores exercem nesse processo, especificamente, o presidente. Considerando que este é um ator com racionalidade limitada e que atua em contextos de informações incompletas, é essencial que disponha de mecanismos e instrumentos que o permita coordenar a formação de sua agenda. Tal coordenação pode ser entendida a partir de diferentes pontos de vista e de diferentes teorias. Para os propósitos desse trabalho, buscou-se afunilar o

conceito de coordenação, partindo da teoria dos custos de transação cujo elemento central são as regras e instituições estabelecidas para coordenar a relação entre as partes envolvidas numa transação. Como o foco é o presidente, interessa analisar a coordenação vertical intragovernamental, entendida como aquela que acontece dentro de um mesmo nível de governo (federal), mas que abarca o reconhecimento da autoridade hierárquica entre os diferentes escalões da administração pública bem como do presidente frente aos seus ministros e outras estruturas subordinadas. Tal coordenação é fomentada por meio de diferentes instrumentos que permitem aos chefes do Executivo lidar com os diferentes agentes envolvidos no processo decisório e que disputam espaço na agenda governamental.

As investigações sobre a coordenação no setor público em estudos organizacionais e da administração pública discutidas na segunda seção deste capítulo sugerem que muitos desses instrumentos vieram como resposta às reformas administrativas (NPM) realizadas no setor público nas últimas décadas do século XX. A especialização promovida por essas reformas propiciou o aumento da fragmentação das funções e competências dos órgãos públicos e trouxeram consequências negativas à medida que impulsionaram problemas relacionados à falta de coordenação, pois enfraqueceram as capacidades das lideranças de coordenar as políticas do governo (PETERS, 2005; 2008; GAETANI, 2014). É nesse contexto que os instrumentos de coordenação ganharam notoriedade e importância, como a politização - entendida por essa literatura como um instrumento de gestão que visa trazer culturas e valores comuns entre ministérios e departamentos -, a reestruturação organizacional de competências, a centralização dos órgãos do Executivo; a criação de órgãos consultivos ou de negociação permanentes ou temporários, dentre outros (BOUCKAERT et al., 2010).

Neste capítulo, entretanto, buscou-se entender a coordenação como mais do que uma reação às reformas, pois o uso desses instrumentos pode se configurar em uma estratégia para os mandantes políticos lidarem com os riscos políticos envolvidos em uma relação de delegação. A literatura sobre delegação apresentada na terceira seção enfatiza justamente os aspectos políticos presentes nas relações entre mandante e agente e discute diversos problemas de agência enfrentados pelo mandante como seleção adversa, risco moral e oportunismo. Quando aplicada às análises sobre sistemas de governo, tais teorias nos auxiliam na compreensão dos efeitos que diferentes estratégias e ações dos chefes do Executivo, enquanto mandantes, têm sobre o comportamento de seus agentes, sejam eles

burocratas ou políticos. Os estudos sobre Presidência, *agency design*, *presidential tool box*, dentre outros, argumentam que os chefes do Poder Executivo ou, até mesmo, o Congresso, utilizam todas as suas prerrogativas administrativas ou políticas para superar os problemas informacionais e de controle decorrentes da delegação e, assim, conseguir avançar suas prioridades no governo. Mas em geral, observa-se que grande parte das estratégias discutidas por eles - tais como nomeações políticas, centralização ou redesenho de agências, criação de estruturas de assessoramento - refletem também alguns dos instrumentos de coordenação para lidar com os efeitos das reformas administrativas (BOUCKAERT et al., 2010).

Em outras palavras, os estudos baseados nas teorias sobre delegação afirmam que os problemas enfrentados pelos chefes do Executivo em diferentes sistemas são informacionais e de controle, uma vez que atuam em ambientes de incerteza onde lhes faltam informações sobre as ações de seus agentes e, conseqüentemente, o controle sobre eles. Porém, as ferramentas propostas por esses estudos para lidar com tais problemas, muitas vezes, são as mesmas apresentadas por estudos da administração pública que discutem os problemas de coordenação decorrentes das reformas administrativas nas últimas décadas. Serão os mesmos remédios para problemas diferentes? Esse capítulo procurou argumentar que não, pois tais literaturas podem ser entendidas conjuntamente. Os instrumentos e ferramentas apresentados para a superação de problemas informacionais, de controle ou coordenação podem ter relação com a tentativa dos mandantes de reafirmar a primazia do controle político. As reformas podem ter tornado tais problemas mais evidentes e intensos à medida que fomentaram uma maior descentralização das atividades do governo, e quanto mais especialização, mais separadas as informações estão entre os departamentos e, portanto, maiores serão os problemas de coordenação que o chefe do executivo, enquanto mandante, enfrentará. Reafirmar o papel das lideranças políticas por meio do uso desses instrumentos pode contribuir para fortalecer as capacidades de coordenação e de controle do governo.

Buscando entender conjuntamente esses estudos e focando nos instrumentos em comum que fazem parte das prerrogativas presidenciais, este capítulo propôs um modelo teórico-analítico que buscou combinar insights dos estudos organizacionais e sobre coordenação na administração pública e das teorias de delegação na Ciência Política. Apesar de vincular essas duas vertentes de estudos devido às suas sobreposições, o capítulo procurou entender a coordenação como muito mais do que uma reação às reformas administrativas, ressaltando também a natureza complexa da dinâmica

política no interior do gabinete que exige a coordenação do chefe do Executivo. Ainda que muitos dos instrumentos de coordenação abordados façam parte das prerrogativas administrativas do mandante - presidente -, o seu uso estratégico pode ter consequências no alcance de seus objetivos e, esse uso, por sua vez, nem sempre é orientado para a eficiência sistêmica, mas para a consecução da agenda presidencial de políticas públicas em contextos, especialmente, de divergências de interesses.

Como chefe do Poder Executivo é visto popularmente como o responsável por todas as políticas do governo (MOE, 1985), o presidente exerce um papel de mandante fundamental no processo de formação da agenda. Tal processo está relacionado à forma como as informações são digeridas e como a atenção dos atores políticos é alocada em diferentes temas. O processamento de informações bem como a alocação da atenção são fundamentais na lógica da delegação. Os agentes burocráticos e políticos, muitas vezes, avessos às preferências de seu mandante, nem sempre têm incentivos para seguir as suas diretrizes. Além do mais, agentes políticos, lidam com múltiplos mandantes, seja o próprio presidente ou o líder de seu próprio partido, tornando as perdas de agência e os problemas de coordenação ainda mais agravantes (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991). Por essa razão, o presidente precisa estar atento a todos os sinais à sua volta e saber utilizar estrategicamente todos os poderes e ferramentas que dispõe como instrumentos de coordenação para que a formação de agenda de políticas não seja prejudicada.

Embora os poderes de agenda discutidos anteriormente possam estar disponíveis aos presidentes por prerrogativas constitucionais, o capítulo procurou mostrar que os presidentes enfrentam problemas decorrentes da delegação e nem sempre têm garantia de que os agentes irão agir de forma não oportunista. O conhecimento dos agentes sobre as políticas e o controle das informações sobre elas dificultam a coordenação por parte do mandante, uma vez que há o risco de o agente não perseguir as preferências do mandante. Ter que monitorar as atividades do agente é um indicador de que há problemas, pois se houvesse incentivos adequados o suficiente, os desvios comportamentais dos agentes não ocorreriam. Pode sim haver jogos cooperativos nos quais o mandante delega e o agente assume incentivado a fazer o que se espera dele, mas também há situações que isso não ocorre. Nessas situações, utilizar estrategicamente todos os poderes e ferramentas que dispõe como instrumentos indutores da coordenação é uma missão crucial. A

capacidade de produção de agenda pode variar a depender de como o presidente maneja esses instrumentos.

No próximo capítulo, o intuito é entender a dinâmica da alocação da atenção do presidente na formação de sua agenda legislativa de políticas, focando, especialmente, no contexto brasileiro.

CAPÍTULO 2. A ALOCAÇÃO DA ATENÇÃO E A FORMAÇÃO DA AGENDA PRESIDENCIAL

Os estudos sobre agenda de políticas públicas buscaram compreender como se dá o processo de formação e de mudanças nas prioridades dos governos. Vários estudiosos propuseram modelos que se tornaram seminais para a compreensão do processo de formação da agenda. Dentre eles, o modelo do Equilíbrio Pontuado (MEP), proposto por Jones e Baumgartner (1993), buscou enfatizar o papel da racionalidade limitada e da emoção nesse processo. Segundo os autores, ao dedicar atenção a uma determinada questão, os formuladores de políticas estarão automaticamente ignorando outras, uma vez que a atenção é um recurso escasso e não há possibilidade, até mesmo pela limitação cognitiva, de se prestar atenção a tudo ao mesmo tempo (JONES; BAUMGARTNER, 2005; 2012). Além do mais, os formuladores precisam lidar com um turbilhão de informações de diferentes fontes e qualidades, às vezes enviesadas ou distorcidas, para tomar suas decisões. O processamento dessas informações se dá de forma seletiva e a mudança de atenção numa direção específica é o que possibilita as mudanças nas políticas públicas (BEVAN; PALAU, 2020; BRASIL; JONES, 2020). Essa atenção seletiva, muitas vezes, é guiada pela emoção, isto é, há valores e intenções implícitas no processo de formação da agenda (BRASIL; JONES, 2020; JONES; BAUMGARTNER, 2005). Dessa forma, só há mudanças nas políticas quando a atenção dos formuladores é deslocada para a questão de interesse. O MEP postula que a agenda passa por longos períodos de estabilidade, marcado por mudanças pequenas e incrementais, até que ocorram fortes pontuações.

Os autores chamam a atenção que o processamento desproporcional de informações e as próprias instituições políticas fazem com que o processo de formulação de políticas seja estável na maior parte do tempo. Mas há mudanças ou pontuações nas políticas quando os sinais externos são fortes o suficiente e amplificados por forças de dentro do sistema (JONES; BAUMGARTNER, 2012). Isso significa que a agenda política é estável por longos períodos (*feedback* negativo) e, de tempos em tempos, quando há grandes mudanças na atenção dos formuladores para certas questões, ela muda abruptamente, de maneira desconexa e episódica (*feedback* positivo) e depois, retoma o equilíbrio (JOHN; BEVAN, 2012; JONES; BAUMGARTNER, 2012; RUA; ROMANINI, 2013). Visando entender os processos pré-decisórios e analisar como se dá a identificação de problemas e construção de soluções em políticas públicas, os idealizadores do MEP propuseram o *US Policy*

Agendas Project da qual derivou o *Comparative Agenda's Project*¹⁸. O projeto se traduz em um esforço de vários pesquisadores de todo o mundo para a elaboração de um grande conjunto de dados que busca capturar as mudanças na agenda política em vários países ao longo do tempo.

Os estudos sobre essa temática são relativamente recentes na literatura brasileira (CAPELA, 2020). Considerando a racionalidade limitada e as atribuições institucionais do presidente, esse capítulo busca entender a dinâmica da formação da agenda de políticas no Brasil. O caso brasileiro foi escolhido por se tratar de um caso emblemático de governo de coalizão, onde os problemas de coordenação são evidentes. O termo “presidencialismo de coalizão” cunhado por Sérgio Abranches (1988) designou um sistema de governo no qual, por não conseguir formar maiorias legislativas, o presidente se vê na necessidade de angariar apoio político de outros partidos por meio da formação de uma coalizão de governo. Isto é, a formação de um acordo político comum, onde os partidos apoiam ao presidente em troca de cargos ministeriais (FREITAS, 2013). No caso brasileiro, o alto número de partidos no Congresso e a formação de coalizões grandes e heterogêneas propiciam o aumento do conflito de interesses no momento da formação da agenda e da formulação das políticas no país e, conseqüentemente, intensificam os problemas de coordenação.

O estudo de um único país se apoia no argumento sobre a necessidade de análises que reconheçam as diferenças institucionais entre os países (EVANS, 2020), tendo em vista que tais diferenças (sistema eleitoral, sistema de governo, etc.) influenciam o número de partidos e, conseqüentemente, a dinâmica das coalizões e a construção da agenda. Manter essas características constantes ajuda na compreensão de outros fatores que afetam essa construção. O desenho de pesquisa é longitudinal e visa investigar a formação da agenda em vários estágios ao longo do tempo no Brasil no período de 1990 a 2020. O capítulo utiliza dados do *Comparative Agenda's Project* (CAP), dados de legislação e discursos presidenciais e dados primários oriundos de entrevistas semiestruturadas.

A pesquisa de campo abrangeu seis entrevistas semiestruturadas com servidores públicos que compõem ou compunham o alto escalão da presidência e dos ministérios nas últimas três décadas. Os servidores foram selecionados com base nos cargos que ocupavam. O critério foi ter ocupado cargos de direção e assessoramento superior nos ministérios e na Presidência em algum governo nos últimos 30 anos (Sarney - Bolsonaro), especialmente, alocados em órgãos de coordenação, como a

¹⁸ Disponível em: <<https://www.comparativeagendas.net/>>. Acesso em outubro de 2022.

Casa Civil. Todos os entrevistados circularam por diferentes espaços nos ministérios e na Presidência, ocupando cargos de direção e assessoramento superior em órgãos como Ministério do Planejamento, da Justiça, da Indústria, Consultorias jurídicas, Secretaria dos Direitos Humanos, Casa Civil e Secretaria Geral da Presidência. Como tradutores de políticas cotidianas, as decisões desses burocratas têm impacto direto e indireto na formação das políticas, uma vez que desempenham um papel importante na materialização das ideias políticas de seus mandantes. Eles foram convidados a falar sobre sua trajetória no serviço público e sobre a sua percepção acerca da construção da agenda de políticas; como ela é definida ou o quanto é compartilhada; quem são os principais atores e setores responsáveis por essa definição; sobre a influência dos ministérios na formação dessa agenda e, de uma forma mais ampla, sobre o fluxo do processo de decisão dentro da presidência. As entrevistas ocorreram em novembro de 2019, foram transcritas e o material é aqui apresentado com o objetivo de dar profundidade à compreensão sobre o processo de formação da agenda governamental no Brasil.

O capítulo está dividido em três seções, além desta introdução. Na primeira seção, é apresentada a discussão sobre a formação da agenda governamental de políticas públicas no contexto brasileiro. É descrita a dinâmica desse processo com base nas entrevistas realizadas e em estudos anteriores. A segunda seção do capítulo descreve os dados e os métodos a serem utilizados nas seções subsequentes que, por sua vez, abordam diretamente um dos principais desafios que esse trabalho propõe, como identificar as prioridades dos presidentes, que normalmente não são observadas, para designar sua agenda de políticas públicas. O intuito com essa análise, é criar um indicador que denote o resultado da capacidade presidencial de formação da sua agenda legislativa de políticas para, no quarto capítulo, estimar o efeito dos instrumentos de coordenação na formação dessa agenda presidencial. Por fim, são apresentadas as conclusões do capítulo.

2.1 Tecendo alianças: construindo a agenda em governos de coalizão

Como amplamente discutido no capítulo anterior, as fases da formação da agenda e da formulação das políticas públicas envolvem um processo complexo que abrange uma multiplicidade de atores com interesses distintos e, muitas vezes, conflitantes. No Brasil não é diferente, as características institucionais do nosso sistema colaboram ainda mais para o aumento dessa complexidade.

O sistema de governo presidencialista adotado no Brasil faz do presidente um ator chave no processo de formulação de políticas públicas. Apesar do protagonismo do legislativo atual, nosso sistema é pautado pelo papel coordenador do Executivo (INÁCIO, 2020). Como é sabido, o quadro que emergiu após a promulgação da Constituição Federal de 1988, particularmente a partir de meados dos anos 90, foi de um Executivo forte e bem equipado e de partidos disciplinados, pois muitas instituições do regime militar foram mantidas, principalmente a retenção de fortes poderes legislativos presidenciais (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998). Ao fazer isso, a Constituição Federal de 1988 propiciou o aumento do poder de barganha do presidente junto ao legislativo e a construção de coalizões de governo. E mesmo que o presidente não tenha maioria nas casas legislativas e precise formar coalizões com os partidos para governar, ele detém prerrogativas importantes para gerenciar sua coalizão e coordenar sua agenda de políticas. A prática de formar coalizões é decorrente do sistema eleitoral proporcional adotado no país que favoreceu o aumento da fragmentação partidária e tornou as chances de um partido ou presidente sair das urnas com maioria parlamentar mais reduzidas (INÁCIO, 2006). Desde então, o presidente precisa formar alianças com alguns partidos a fim de conseguir governar. Essa aliança é formada por meio da distribuição de cargos no gabinete em troca de apoio à agenda de políticas do Poder Executivo na arena legislativa (FREITAS, 2013). A fragmentação partidária, muitas vezes, se reflete em coalizões grandes e heterogêneas. A tabela abaixo contém informações extraídas da base de dados do CEBRAP sobre as coalizões que houve nos governos estudados, como a data de seu início e fim, os partidos que as compunham e a porcentagem de cadeiras que controlavam na Câmara dos Deputados.

Tabela 1: Coalizões de governo no Brasil (1990-2020)

Coalizão/ Presidente	Data da Coalizão		Partidos da Coalizão	% de Cadeiras da Coalizão na CD		% de Cadeiras do Partido do Presidente na CD	
	Início	Fim		Início	Fim	Início	Fim
Collor 1	15-mar-90	12-out-90	PRN - PFL	24,0%	24,4%	5,1%	6,1%
Collor 2	13-out-90	31-jan-91	PRN - PFL - PDS	30,0%	30,0%	6,0%	5,8%
Collor 3	01-fev-91	14-abr-92	PRN - PFL - PDS	33,4%	32,2%	8,2%	6,2%
Collor 4	15-abr-92	30-set-92	PRN - PFL - PDS - PTB - PL	42,1%	41,9%	6,2%	5,8%

Coalizão/ Presidente	Data da Coalizão		Partidos da Coalizão	% de Cadeiras da Coalizão na CD		% de Cadeiras do Partido do Presidente na CD	
	Início	Fim		Início	Fim	Início	Fim
Itamar 1	01-out-92	30-ago-93	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PSB	53,3%	53,3%	0,0%	0,0%
Itamar 2	31-ago-93	24-jan-94	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PP	58,8%	60,4%	0,0%	0,0%
Itamar 3	25-jan-94	31-dez-94	PFL - PMDB - PSDB - PP	54,7%	55,1%	0,0%	0,0%
FHC I 1	01-jan-95	25-abr-96	PSDB - PFL - PMDB - PTB	56,3%	60,2%	12,1%	16,6%
FHC I 2	26-abr-96	31-dez-98	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB	77,2%	76,6%	16,6%	18,3%
FHC II 1	01-jan-99	05-mar-02	PSDB - PFL - PMDB - PPB	67,8%	63,7%	19,3%	18,3%
FHC II 2	06-mar-02	31-dez-02	PSDB - PMDB - PPB	45,2%	45,6%	18,3%	18,3%
Lula I 1	01-jan-03	22-jan-04	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	42,7%	49,5%	17,7%	17,5%
Lula I 2	23-jan-04	31-jan-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PPS - PV - PMDB	62,2%	61,6%	17,5%	17,5%
Lula I 3	01-fev-05	19-mai-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	57,7%	59,6%	17,5%	17,7%
Lula I 4	20-mai-05	22-jul-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	58,3%	58,9%	17,7%	17,5%
Lula I 5	23-jul-05	31-dez-06	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	69,6%	64,3%	17,5%	15,8%
Lula II 1	01-jan-07	01-abr-07	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB	60,6%	62,2%	16,2%	16,0%
Lula II 2	02-abr-07	27-set-09	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB	67,8%	67,4%	16,0%	15,4%
Lula II 3	28-set-09	31-dez-10	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB	63,0%	62,2%	15,4%	15,0%
Dilma I 1	01-jan-11	01-mar-12	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP	63,5%	59,5%	17,2%	17,0%
Dilma I 2	02-mar-12	02-out-13	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB	61,4%	60,2%	17,0%	17,2%
Dilma I 3	03-out-13	31-dez-14	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB	55,6%	55,6%	17,2%	17,2%

Coalizão/ Presidente	Data da Coalizão		Partidos da Coalizão	% de Cadeiras da Coalizão na CD		% de Cadeiras do Partido do Presidente na CD	
	Início	Fim		Início	Fim	Início	Fim
Dilma II 1	01-jan-15	18-mar-15	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PROS - PSD - PTB	61,7%	55,7%	13,2%	13,2%
Dilma II 2	19-mar-15	16-mar-16	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PSD - PTB	53,4%	53,2%	13,2%	13,2%
Dilma II 3	17-mar-16	30-mar-16	PT-PMDB-PDT-PCdoB-PR-PP-PSD-PTB	45,2%	45,2%	11,5%	11,5%
Dilma II 4	31-mar-16	12-abr-16	PT-PCdoB-PDT-PR-PP-PSD-PTB	45,2%	44,8%	11,3%	11,3%
Dilma II 5	13-abr-16	11-mai-16	PT-PCdoB-PDT-PR-PSD-PTB	36%	35,6%	11,3%	11,3%
Temer I	12-mai-16	30-ago-16	PMDB-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-DEM-PPS-PP	61%	60,4%	13%	12,5%
Temer III	31-ago-16	17-mai-17	PMDB-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-DEM-PPS-PP	60,2%	60,2%	12,5%	12,5%
Temer II 2	18-mai-17	31-dez-18	PMDB-DEM-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-PP	58,5%	60%	12,5%	11%
Bolsonaro 1	01-jan-19	19-nov-19	PSL	10,1%	10%	10,1%	NA
Bolsonaro 2	20-nov-19	31-dez-22	Sem coalizão	NA	NA	NA	NA

Fonte: “Bancos Públicos” do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

Desde a redemocratização, os presidentes têm conseguido formar coalizões majoritárias razoavelmente estáveis (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), apenas o presidente Collor (1990-1992) do PRN e mais recentemente, o presidente Bolsonaro (2019-2022), optaram por governar sem o apoio majoritário do Congresso. No caso de Collor, a falta de sustentação política no seu governo e os vários escândalos de corrupção e irregularidades propiciaram a abertura de um processo de impeachment contra ele¹⁹. Em 2003, com a chegada do Partidos dos Trabalhadores na chefia do governo, o número de partidos que compunham as coalizões presidenciais no Brasil aumentou bastante. Enquanto o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) formou sua coalizão com,

¹⁹ Esse processo foi aprovado pela Câmara Federal em 29 de setembro de 1992 e o afastou da Presidência da República. Sabendo disso, Collor optou pela renúncia, mas o Senado continuou o julgamento, o afastou do cargo e o privou dos direitos políticos por oito anos. Deste modo, o vice-presidente Itamar Franco assumiu o seu cargo.

em média, quatro partidos, o governo Lula (2003-2010) dobrou esse número já na primeira coalizão de seu governo. Além disso, a coalizão de Fernando Henrique foi marcada por partidos de centro-direita, enquanto o governo Lula aumentou a heterogeneidade ideológica ao inserir partidos tanto de extrema-direita quanto de extrema-esquerda em sua coalizão. Da mesma forma, o governo Dilma (2011-2016) manteve os padrões de diversidade ideológica de Lula (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). Já o governo de Jair Bolsonaro, optou por compor seu gabinete majoritariamente por militares e técnicos sem partido. Seu primeiro gabinete foi composto por 21 ministros, sendo 9 ministros partidários (DEM (3), PSL (2), Novo, MDB, PP, PRP) e 12 sem filiação partidária, nos quais 6 eram militares. No final de seu mandato esse padrão se intensificou ainda mais. Seu último gabinete foi composto por 23 ministros, sendo apenas 5 ministros filiados a partidos políticos (PSD (2), PRP, PP, Republicanos) e 18 sem filiação partidária, nos quais 6 eram militares de carreira. Vale ressaltar que ainda que houve ministros filiados a partidos políticos, não se considera um governo de coalizão - como indica a tabela acima -, por não ter uma base de sustentação no Congresso.

Ainda que haja divergências de preferências em governos minoritários, a ocorrência de coalizões amplas e heterogêneas pode contribuir ainda mais para o aumento do grau de conflito de interesses no momento da formação da agenda e da formulação das políticas no país. É interessante notar, entretanto, que apesar desses conflitos, Gaylord e Rennó (2015) afirmam que a maior parte da agenda legislativa do Executivo brasileiro vem do próprio partido do presidente e de ministros técnicos não filiados. Ao analisar o papel dos ministros na criação da agenda do governo, os autores mostraram que ministérios ocupados por técnicos ou por filiados ao partido do presidente tendem a ter maior participação nesse processo e que o compartilhamento das iniciativas é um fenômeno raro: 70% das propostas legislativas foram endossadas por um único ministro²⁰. Enquanto Figueiredo e Limongi (2009) defendem que o papel da coalizão governativa não é apenas angariar votos na arena legislativa, mas também colaborar na formulação da agenda, Gaylord e Rennó (2015) concluem que a coalizão governativa não funciona com base no compartilhamento da agenda de políticas no que diz respeito à autoria dos projetos de lei, pelo contrário, há uma clara concentração da atividade legislativa no partido do presidente enquanto que os outros partidos dentro do gabinete tem uma

²⁰ Entretanto, vale ressaltar que os autores concluíram sobre a dominância do partido do presidente e de técnicos não filiados na formação da agenda com base na análise das coautorias (assinaturas) presentes nas exposições de motivo das propostas apresentadas pelo Executivo ao Legislativo. E nem sempre essa assinatura significa um endosso à decisão de fato.

menor participação. E o que determina o nível de compartilhamento? Segundo os autores, a principal razão é a distância ideológica. Quanto maior a heterogeneidade ideológica da coalizão, maior é a concentração da agenda legislativa do governo no partido do presidente. E quanto maior a diferença ideológica entre governo e oposição, também maior a concentração. Ou seja, “more divergence and conflict increases difficulties of coordination, leading to concentration in the decision-making process regarding the government’s legislative agenda” (GAYLORD; RENNÓ, 2015, p. 264-266).

Avaliar o funcionamento interno do Executivo no que diz respeito à formação da agenda e formulação de políticas é importante, pois onde a política é feita afeta o seu conteúdo e os instrumentos utilizados pelo presidente para a sua coordenação.

2.1.1 Formação da agenda governamental de políticas

Em linhas gerais, no Brasil, boa parte do processo de formação da agenda governamental e formulação das políticas públicas acontece, especialmente, dentro da presidência e dos ministérios. Esses espaços estão ocupados por políticos, burocratas e especialistas responsáveis por desenvolver e implementar as políticas públicas, de acordo com a lógica de delegação de poderes derivada da Constituição. Além disso, o Congresso atribui ao Executivo um alto grau de discricionariedade ao aprovar leis mais imprecisas que serão detalhadas posteriormente via regulamentação. Huber e Shipan (2002), por exemplo, alegam que a legislação será mais genérica e menos detalhada quando a capacidade do legislador em propô-la for restrita e maior for o custo informacional. Em tais circunstâncias, a legislação tenderá a ser mais vaga e abrangente, para que os burocratas especializados possam atuar de forma independente em detalhes políticos e questões substanciais para a construção da agenda (HUBER; SHIPAN, 2002).

Os ministros são um dos principais atores que podem interferir no processo de formação da agenda governamental. Eles podem intervir diretamente em questões políticas sob sua alçada e deixar a sua marca em peças normativas e legislativas. Tais faculdades tornam-se, especialmente, intrigantes em governos de coalizão, compostos por partidos com objetivos, preferências e interesses políticos muitas vezes divergentes (LAVER; SHEPSLE, 1996). No Brasil, como alertam Gaylord e Rennó (2015), embora o partido do presidente domine a agenda, o restante do gabinete pode participar da formulação das políticas de sua jurisdição por outros meios. Os ministros possuem, por exemplo, prerrogativas como “formular regulamentos e outras diretrizes administrativas que não

estão sujeitas a escrutínio legislativo e geralmente contêm detalhes cruciais que determinam o impacto real da política”; tomar “decisões sobre a alocação de gastos entre programas concorrentes” e nomear “funcionários que, por sua vez, têm discricção sobre a implementação” (GAYLORD; RENNÓ, 2015, p. 266). Além do mais, os partidos do gabinete podem ter interesses em políticas específicas e lograr influenciar pontualmente a agenda do governo, ou seja, ainda que a sua participação na atividade legislativa seja pequena, é suficiente para atender os seus objetivos políticos (*idem*).

Além dos ministros propriamente ditos, a burocracia pública dos ministérios também atua fortemente na definição das políticas. Tecocratas e especialistas tomam decisões e executam ações em todo o processo e, por conta disso, são considerados atores institucionais importantes que podem restringir a ação de representantes políticos e, até mesmo, atuarem contra os interesses de seus mandantes. Nesse sentido, monitorar a atuação da burocracia é uma tarefa desafiadora atribuída aos mandantes políticos, especialmente, ao presidente, uma vez que o sucesso das prioridades políticas depende também de um setor público que tenha capacidade e disposição para transformar as preferências de seus mandantes em políticas públicas (BONNAUD; MARTINAIS, 2014).

No Brasil, os entrevistados que ocuparam cargos públicos na Presidência e nos ministérios descreveram o processo de formação da agenda e formulação de políticas para mim da seguinte forma:

Os ministérios são os responsáveis pela elaboração de atos normativos de sua jurisdição (decretos, medidas provisórias, projetos de lei). Mas muitas vezes, no caso de políticas prioritárias ou promessas de campanha, a demanda parte do próprio presidente que solicita aos ministérios a construção da política de uma forma específica. Normalmente, quando a demanda vem, o ministério fica responsável por desenhar como a política deve ser feita. Todo ministério tem autonomia para propor o que for de seu interesse, se o processo vai para frente ou não depende, em grande parte, da Casa Civil da Presidência da República. A Casa Civil é um órgão da presidência com status ministerial responsável por assessorar diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições. Ela dirime conflitos e diferenças entre os ministérios para a definição da agenda governamental e atua diretamente na coordenação e na integração das ações do governo e no acompanhamento das atividades dos ministérios e da formulação de projetos e políticas públicas.

Ela atua mais como coordenadora e mediadora entre os ministérios e não como proponente. Em geral, ela assina poucas iniciativas legislativas (GAYLORD; RENNÓ, 2015).

A casa civil não é dona de política pública, não tem a prerrogativa de definir a política pública, a gente pode até ajudar a desenhar, mas o ministério finalístico é o dono da política, então a definição de qual a política que vai seguir é o ministério e o presidente, acompanhado talvez do ministro da Casa Civil. [...] nem sempre a gente participa da formulação, às vezes a formulação já tava dada, vem do órgão e a gente acompanha a implementação (ENTREVISTADO 03).

Eu diria que, na minha experiência na presidência da República, é que ela termina sendo muito mais reativa do que propositiva. Ela é muito mais reativa, ela recebe dos ministérios mais do que propõe. Isso varia de acordo com as situações, óbvio, e, muitas vezes, das demandas do momento. Então, por exemplo, agora, agora você tem uma pauta fortíssima de reformas. Mas mesmo assim, a pauta tá vindo mais da onde? da Presidência da República ou do Ministério da Economia? Do Paulo Guedes (ENTREVISTADO 02).

As propostas de políticas são endossadas por ministros e formuladas dentro de secretarias, coordenadorias e outros departamentos ministeriais (GAYLORD; RENNÓ, 2015). E antes de serem endossadas, tais propostas passam pelo crivo da assessoria legislativa e da consultoria jurídica do ministério. As consultorias jurídicas estão presentes na estrutura dos ministérios e são órgãos administrativamente subordinados a cada ministro de Estado, porém, compõem a estrutura da Advocacia-Geral da União (AGU), como órgão setorial, sendo, portanto, subordinadas técnica e juridicamente ao Advogado-Geral da União. São unidades voltadas para o assessoramento jurídico de atos normativos dos ministérios. De acordo com o entrevistado 2, elas podem abordar questões relacionadas a licitações e contratos, elaborar propostas de atos normativos em conjunto com outros órgãos do ministério e emitir pareceres sobre a constitucionalidade, legalidade e compatibilidade com o orçamento jurídico.

Após passar pelo crivo da assessoria legislativa e da consultoria jurídica do ministério, a proposição de um ato normativo acontece por meio do SIDOF (Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal), um sistema eletrônico de proposição de ato normativo para presidência da República protegido por sigilo, estabelecido no decreto nº 4.522/2002 e desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) em 2008²¹. De acordo com os entrevistados, no SIDOF, o ministério insere a minuta do ato normativo, juntamente com a exposição de motivos, o parecer jurídico, o parecer de mérito e o impacto orçamentário-financeiro da proposta (um anexo padrão com perguntas como: essa sua proposta vai ter impacto financeiro e

²¹ Disponível em: <<https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-antigas/agilidade-e-seguranca-para-documentos-oficiais>>, acesso em agosto de 2023.

orçamentário? pode causar alguma externalidade negativa em relação ao meio ambiente? dentre outras²²) e os encaminha eletronicamente à Casa Civil.

Quando o ato normativo é interministerial, antes mesmo de chegar à Casa Civil por meio do SIDOF, todos os ministérios precisam entrar em acordo e assinar a proposta conjuntamente. Portanto, o ministério propositor precisa enviar o ato normativo e os documentos anexos para a caixa do SIDOF de outros ministérios, que serão os coautores da proposta. É preciso que todos esses ministérios concordem, assinem o parecer jurídico e a exposição de motivos interministerial para, depois, encaminhar à Casa Civil. Tal articulação política nem sempre é uma tarefa fácil, pois, muitas vezes, os ministérios competem pelo crédito da política, não querendo compartilhá-lo e, por isso, não conseguem superar as discordâncias nessa fase. A proposta morre antes mesmo de chegar na Presidência. O entrevistado 02 afirmou que é muito mais fácil conseguir fazer um decreto do que uma portaria interministerial, porque portaria interministerial, depende de cada área técnica se manifestar, cada jurídico se manifestar, antes de chegar num texto final.

Ministérios como os ministérios da Fazenda e Planejamento (ou, da Economia) sempre precisam ser consultados quando as propostas afetam o orçamento, pois devem dar seu parecer com base nas restrições orçamentárias dos cofres do país e, portanto, exercem um papel importante na formulação das políticas (GAETANI, 2014; LOPEZ; SILVA; BORGES, 2019). Segundo Gaylord e Rennó (2015), os Ministérios das Finanças, Planejamento e Justiça foram os três principais endossadores de propostas legislativas no Poder Executivo no período de 1995 a 2010, assinando coletivamente 91% de todas as leis e 86% considerando apenas as leis substantivas.

À época das entrevistas, os servidores relataram que quando a proposta chegava na Casa Civil, ela era encaminhada para a Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ)²³, que é por onde passam todos os atos normativos que vão para a assinatura do presidente. A SAJ não é da AGU, ela é a única consultoria jurídica do Executivo que não é exclusivamente da AGU. “Em qualquer consultoria jurídica só podem dar pareceres servidores da AGU, porém a SAJ pode ser chefiada por pessoas não vinculadas à AGU, inclusive, DAS sem vínculo” (ENTREVISTADO 05). Uma vez na SAJ, a

²² “Em geral, os ministérios respondem: não, não, não. Não preenchem, o que é uma pena, porque seria um bom instrumento de verificação de risco da política a priori. Se fosse bem feito, deveria ser feita uma análise de risco, é pra isso que serve aquele documento, mas os ministérios não fazem” (ENTREVISTADO, 05).

²³ Hoje chamada Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos (Decreto nº 11.329/2023).

proposta era submetida à avaliação e escrutínio dos técnicos antes de ir para assinatura do presidente.

Entrevistados que trabalharam diretamente em órgãos da Casa Civil, afirmaram que:

[Na SAJ], você é praticamente a última pessoa que vai olhar o texto antes do presidente assinar, um presidente que não entende nada do que tá fazendo, óbvio, nenhum deles. É verdade gente, pega um ato normativo pra Dilma, pro Lula, pro Bolsonaro assinar e o Temer talvez, mas assim, é isso, eles vão entender um assunto talvez ou outro um pouco mais, o resto não tem como saber tudo. Então, no final, eles vêm com as ideias, traz uma minuta, mas a gente termina fazendo todo um trabalho de orientação. A gente não vai dizer o quê que é, mas assim, “faz assim, olha, tem essa opção, essa opção, essa opção”, o projeto também tem que parar em pé. A gente dá as opções e eles vão meio que decidindo. Então assim, a gente vai, às vezes, alertando, fazendo perguntas, questionando e eles vão tomando decisões que às vezes não tinham sido tomadas ou avaliadas. A gente termina construindo a política junto com eles (ENTREVISTADO 02, SAJ).

Nos casos dos projetos prioritários, vinha a encomenda política, os órgãos tinham um tempo para apresentar um plano, vinham secretários e apresentavam para nós que a gente fazia uma primeira avaliação daquilo: olha, isso daqui, mas como é que você vai fazer isso? Você vai conseguir fazer isso nesse tempo? Esse dinheiro vai dar? Ou então, não é muito dinheiro não? Então, a gente tinha que fazer essas perguntas, que era um pouco teste para ver se eles tinham, o quão profundo tinha sido a reflexão do órgão. O quê que é mais comum acontecer, o órgão bota o orçamento lá em cima, tem aquele joguinho meio que de pechincha, o órgão pede muito, já sabendo que vai cortar. É um teste de stress, de você tensionar tudo para ver para ver o quão fundamentado está. Agora tá maduro o suficiente e ia para um estágio superior que era o estágio que a gente chamava de pré validação política, que aí era o subchefe, que é um cargo de natureza especial, com secretários executivos que são de natureza especial. Então você já tá num patamar superior, eles se reuniam e a visão já era mais macro. Aí entrava uma ou outra preocupação, era meio que uma revisão desse trabalho que a gente fazia inicial, e eles iam aprovando. Em geral, era uma reunião só, no máximo duas. Se tivesse alguma coisa para ver, que precisasse mesmo, aí era a reunião com os ministros, aí era ministro da Casa Civil que chamava a reunião com os ministros da área (ENTREVISTADO 03, Subchefia de Avaliação de Monitoramento - SAM).

Essas reuniões do presidente com o ministro chefe da Casa Civil e com outros ministros para debater questões relacionadas à agenda de políticas acontecem geralmente quando há problemas ou quando é uma proposta muito importante e que precisa ser decidida conjuntamente. As reuniões de articulação das políticas são frequentes, mas é mais comum que envolvam secretarias abaixo do ministro. Quem, normalmente, convoca essas reuniões é o secretário executivo da Casa Civil. A Casa Civil faz todo tempo reunião com os ministérios, pode não ser com os ministros, mas com o corpo técnico com força decisória. Ainda que não seja uma proposta interministerial, se a proposta tiver consequências previstas em políticas de outros ministérios, eles deverão ser consultados. São convocados para as reuniões pela Casa Civil e “discutem, às vezes, artigo por artigo, alínea por alínea, inciso por inciso” (ENTREVISTADO 02).

Muitas reuniões são convocadas formalmente e, quando o presidente participa, ficam elencadas na agenda de compromissos presidencial disponível site do planalto²⁴. Entretanto, também podem acontecer de forma informal e algumas decisões sobre políticas públicas podem ser tomadas à porta fechada (GAYLORD; RENNÓ, 2015). Quando a proposta envolve mais de um ministério, pode-se criar por decreto um grupo de trabalho interministerial. Esses grupos são compostos pela burocracia dos ministérios envolvidos em torno da política e se reúnem por meios formais (reuniões) e informais (trocas pessoais, telefonemas, e-mails, etc). Esses grupos buscam soluções para problemas políticos que ultrapassam as fronteiras ministeriais e, assim, impactam diretamente a coordenação da agenda governamental para promover a cooperação entre os ministérios e assegurar a construção de políticas coesas.

Também pode acontecer da Casa Civil dar um parecer contrário à proposta e ela não ir para a frente.

Nesse momento, acontece de muita coisa naufragar porque não para em pé, até na época da Dilma a gente dizia que a gente conduzia um processo de espancamento de ideias e ela denominou assim, significa assim, bate para ver se pára em pé. Assim, apertar: de onde nasceu esse número? Qual o diagnóstico? Mas por que aquela outra iniciativa parecida vocês estão abrindo mão dela e inventando uma coisa igual? Então é um escrutínio forte, era assim que acontecia à época. Depois, [a proposta] subia para o secretário executivo, que chamava os secretários dos Ministérios e fazia mais um filtro, aí subia para a ministra da Casa Civil que filtrava e aí depois levava para ser submetida ao último espancamento e mais doloroso que era da própria Presidente com os ministros, que aí a gente participava (ENTREVISTADO 06, Secretaria Executiva).

Às vezes também, a Casa Civil pode paralisar o processo, não dando o devido parecer, e se não tem parecer, não tem como publicar o ato normativo. Segundo os entrevistados, isso acontece porque devolver a proposta com um parecer contrário para o ministério gera um desgaste político e tem um custo alto. Logo, uma das estratégias da presidência de barrar as propostas contrárias era simplesmente esperar e as deixarem paradas. Quando eu perguntei o critério para segurar essas propostas, o entrevistado 05 respondeu que a maior parte é técnico, de a proposta não estar bem desenhada. Mas também acontece de o presidente ser pressionado por outros partidos a encaminhar propostas para o Congresso, com a ameaça de perder votos do partido no Congresso.

Tanto essa barganha é feita por questões de cargo, de orçamento, como é feita também essa troca de tipo assim, perai, se minhas propostas aqui não passam, no legislativo eu também não vou ajudar suas propostas a passarem. Então, é sempre um jogo de forças que assim, envolve muita gente. Então

²⁴ Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/agenda-do-presidente-da-republica-lula/agenda-do-presidente-da-republica/2023-01-01>> Acesso em 9 de março de 2023.

assim não é, não é tão fácil ser só um: ah, eu quero e vai, ou eu não quero e não vai, ta? Tudo o que a casa civil aceita ou não aceita tem uma consequência, tudo (ENTREVISTADO 05).

Há casos também da Casa Civil dar o parecer favorável e a proposta não ser publicada. Nesse caso, ou o presidente se negava a assinar ou não chegava nele por algum motivo. Em geral, segundo os entrevistados, para emplacar uma proposta na Presidência para que seja encaminhada ao Legislativo, as relações pessoais contam muito. Se um ministro é próximo do outro, é muito mais fácil que entrem em acordo antes de enviar a proposta interministerial e se são próximos do secretário executivo ou ministro da Casa Civil ou até mesmo do presidente, suas propostas serão avaliadas pela Casa Civil com mais atenção e velocidade. Logo, quem tem mais entrada nas instâncias decisórias acaba tendo mais vantagem de levar sua visão adiante e emplacar suas agendas. O nível de influência de cada ministro na cúpula de decisão afeta a disputa e o resultado da proposta.

Pode acontecer também de o ministro desejar propor um projeto contencioso que não é de interesse do governo, que ele já sabe que será barrado na Casa Civil. Quando não se tratar de questões de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, o ministro pode recorrer à articulação com os próprios parlamentares, para que eles mesmos possam apresentar a proposta no Congresso.

Porque as agendas são do governo como um todo. Então eles não podem se apropriar porque aquilo tem que ser levado ao escrutínio e a decisão final tem que ser ali no centro [de governo]. Então, claro que acontecia, acontecia muito também, muita gente correndo por fora e tentando emplacar, principalmente aqueles mais cara de pau, mais corajosos, que não eram tão mais próximos. Aqueles que eram mais leais, mais próximos seguiam, eram mais obedientes, né? Mas os outros, aquelas figuras que queriam capitalizar nas suas bases e tal, iam e faziam (ENTREVISTADO 06).

Nesses casos, o presidente, com o apoio de sua base parlamentar, precisa reforçar seu poder de agenda negativo e fazer uso dos recursos regimentais à sua disposição para impedir que as matérias contrárias ao governo sejam aprovadas no Congresso (GONTIJO, 2017). Tal bloqueio é feito por meio de arranjos institucionais que incluem lideranças partidárias, assessorias parlamentares dos ministérios e instituições internas ao gabinete presidencial, que buscam interferir diretamente na tramitação das matérias de origem do Legislativo (GONTIJO, 2017).

Por ser o chefe de toda a estrutura do Poder Executivo, o presidente é um ator central no processo de formação dessa agenda, devido às atribuições e prerrogativas institucionais que dispõe. Mas devido aos limites de racionalidade e o contexto multipartidário em que atua, os custos de transação são altos, pois há alta fricção institucional e cognitiva, sendo assim, a sua capacidade para definição da agenda pode ser afetada (CAPELA, 2020). Dado essas condições que o presidente opera

é razoável supor que, na fase pré-legislativa da construção da agenda, ele antecipe certas reações e já envie para o Congresso algo que foi previamente discutido com a burocracia e com o conjunto de ministros (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Apesar de ter uma agenda própria à medida que busca seus objetivos de reeleição, boas políticas públicas ou o estabelecimento de um legado (LIGHT, 1999 apud LARSEN-PRICE, 2012), o quê chega na arena de decisões não necessariamente é uma agenda do presidente, pois ele pode antecipar a reação do Legislativo e já inserir temas que são prioridade de sua base e não apenas dele. Daí, a luta para barrar essas proposições externas ao interesse do presidente acontece na arena legislativa (GONTIJO, 2017).

Diante do exposto, este trabalho entende que o presidente tem sua própria agenda e se empenhará para que ela seja priorizada na formação da agenda do governo como um todo. Tal agenda governamental é dinâmica, muda com o tempo, de acordo com o contexto político e com as prerrogativas institucionais daqueles que tomam as decisões.

2.2 A formação da agenda presidencial no Brasil: mensurando o fenômeno de interesse

Como definido no primeiro capítulo, a agenda governamental é onde são inseridos os problemas políticos que um governo específico busca lidar. Tais problemas são, geralmente, abordados no programa de governo, mas podem sofrer alterações ao longo do tempo de acordo com uma série de fatores internos ou externos ao próprio governo. Essa seção foca na agenda prioritária presidencial, buscando identificar como se dá a alocação da atenção presidencial aos diferentes *issues* ou problemas políticos. O intuito com essa análise, é criar um indicador que designe a capacidade presidencial de formação da sua agenda legislativa de políticas (CPFAL). Tal capacidade é o principal conceito (fenômeno de interesse) que essa seção busca apreender. Entende-se aqui como capacidade presidencial de formação da agenda (CPFAL), o resultado da coordenação exercida pelo presidente para controlar a elaboração de propostas legislativas do Executivo, para que saiam em conformidade com as suas prioridades políticas.

Nem sempre o presidente chega com uma lista de prioridades pronta, uma vez que não sabe a respeito de todas as áreas de políticas nem tem uma opinião formada sobre todas as temáticas. Além da natureza dos próprios problemas políticos, as limitações cognitivas e as emoções, fruto da racionalidade limitada e as informações incompletas impedem que opiniões concretas e embasadas sobre as diversas áreas políticas sejam sempre formadas previamente. Às vezes, tais opiniões são formadas ao longo do processamento de informações, ou seja, a agenda é construída dinamicamente

de acordo com as informações que chegam e nem sempre refletem as preferências daqueles que tomam as decisões (JONES; BAUMGARTNER, 2012). Entretanto, para os casos em que o presidente já tem uma opinião formada e chega ao Planalto com uma lista de prioridades pré-definidas, ele passa a responsabilidade de desenhar e formular para os seus agentes, seja dos ministérios ou da própria presidência. De acordo com um funcionário da Casa Civil:

“muitas iniciativas foram fruto de temas que foram prometidos durante a campanha, de promessas eleitorais, mas muitos deles aí eu não vou saber te dizer qual era mais do que o outro em termos percentuais, mas muita coisa aconteceu no decorrer do processo, mas em consonância com os grandes temas, as grandes agendas que estavam colocadas desde lá de trás, entendeu? então a gente por exemplo, lembra do programa pra pessoa com deficiência lá na Casa Civil, que foi uma orientação direta, “olha a Presidente quer um programa voltado para pessoa com deficiência e quer que envolva todas as áreas, ela quer ações de educação, saúde e assistência, desenhe!” Então assim, brota do zero e aí a gente chama os ministérios, levanta dados pra fazer diagnóstico, ver qual é a situação que se tem hoje, quais iniciativas em curso, o quê que precisa ser feito, qual seria o custo disso, quais seriam as metas físicas ano a ano. Então é aquele processo clássico para formulação de políticas públicas com idas e vindas, né?” (ENTREVISTA 06)

Mas se o presidente já assume o cargo com uma lista de prioridades pré-definida ou se a define ao longo do mandato, a questão que permanece é: como identificar essas prioridades presidenciais? E, mais do que isso, como verificar se essas prioridades estão manifestas na agenda legislativa de políticas do Executivo? As próximas seções buscam lidar diretamente com esses questionamentos.

2.2.1 Dados e métodos

O intuito principal deste capítulo é criar um indicador que designe a capacidade presidencial de formação da sua agenda legislativa de políticas (CPFAL). Esse indicador, por sua vez, será utilizado para construir a variável dependente no quarto capítulo desta tese. A criação desse indicador envolve duas etapas. Primeiramente, é preciso identificar a agenda do presidente, isto é, o conjunto de políticas que são prioritárias para ele. E em segundo lugar, o objetivo é identificar se essas prioridades foram traduzidas em propostas legislativas pelo conjunto de órgãos e ministérios que compõem o Executivo.

Uma das alternativas para identificar as prioridades do presidente é entender a fase pré-legislativa e ir além dos projetos de lei enviados ao Congresso. Baumgartner e Jones (1993) utilizaram os *Presidential State of the Union Speeches*, discursos anuais proferidos pelo presidente ao Congresso dos Estados Unidos, para identificar os temas que eram de interesse presidencial. Mais tarde, os autores propuseram o *US Policy Agendas Project*, por meio de esforços de vários

pesquisadores de todo o mundo, derivou o *Comparative Agenda's Project* (CAP). O CAP monitora processos políticos e ações governamentais, reúne e codifica informações que buscam capturar as mudanças na agenda política em vários países ao longo do tempo²⁵. A atenção é o foco do projeto, isto é, como cada questão é percebida e abordada pelos atores políticos nesses países no tempo.

No caso brasileiro, o projeto reúne dados sobre leis complementares, emendas constitucionais, leis, decretos do Legislativo e do Executivo, mensagens do presidente ao Congresso Nacional, discursos de posse e medidas provisórias. Por meio de técnicas de análise de conteúdo, os pesquisadores codificaram esses dados para avaliar as tendências na formação da agenda de políticas ao longo do tempo. Esses dados sinalizam as prioridades de políticas dos atores e revelam o espaço que cada questão alcança na agenda. O CAP desenvolveu um esquema de codificação de políticas que agrega cerca de 211 micro tópicos de políticas em 21 áreas de políticas maiores. Segundo o projeto, cada subtópico está, obrigatoriamente, vinculado a um macro código, e não pode ser dissociado dele.

Especificamente, no caso das mensagens presidenciais, os pesquisadores criaram uma medida de alocação da atenção presidencial que revela a importância que o presidente atribuiu a cada política, por meio de análise de conteúdo. Para a construção dessa medida, eles utilizaram um manual de codificação que contém a classificação de cada uma das 21 macro áreas de políticas e das respectivas 211 microáreas de políticas²⁶. Por sua vez, os codificadores separaram cada sentença da introdução das mensagens e as classificaram manualmente em cada uma das respectivas áreas de políticas, macro e micro. A medida é, portanto, a porcentagem que cada política aparece no corpus da introdução. Infelizmente, nesta tese, não foi possível utilizar a medida construída pelo CAP no Brasil, uma vez que o projeto cobre apenas o período de 2003 a 2014. Por conta disso, para identificar

²⁵ Baseando-se em um esquema de codificação universal, o projeto abrange 23 países além de 2 estados estadunidenses e cobre todas as políticas realizadas nos últimos 100 anos codificadas em cerca de 21 tópicos principais e vários outros subtópicos. Infelizmente, os dados não cobrem esse longo período para todos os países. No caso do Brasil, por exemplo, a maior cobertura se dá no período de 1996 a 2018 para dados de opinião pública (Datafolha) que contém o mapeamento das respostas dos entrevistados referente a qual problema eles consideravam o mais importante do país. Além desses dados de opinião pública, no caso brasileiro, o projeto cobre as ações dos poderes Executivo e Legislativo no período de 2003 a 2014. Vale ressaltar ainda que, no Brasil, o projeto é encabeçado pelo Laboratório de Pesquisa sobre Agenda Governamental, coordenado pela prof. Ana Capella da Universidade Estadual Paulista (UNESP).

²⁶ Disponível em: <<https://www.comparativeagendas.net/pages/master-codebook>>. Acesso em: dez de 2022.

a agenda do presidente, optou-se por fazer uma nova medida da alocação da atenção presidencial a cada área política, cobrindo o período de 1991²⁷ a 2020.

Da mesma forma, para a primeira etapa da construção do indicador CPFAL, utilizo as mensagens presidenciais ao Congresso brasileiro como fonte para identificar a alocação da atenção presidencial às diversas políticas. A mensagem presidencial é um documento extenso que o presidente envia para o Congresso Nacional no início de cada ano de seu mandato e que contém a prestação de contas das ações do executivo relacionadas aos anos anteriores bem como os planos e expectativas para o ano que se inicia. De acordo com o entrevistado 04, ela é uma fonte importante para a definição das prioridades do presidente para cada ano.

Nesse sentido, procuro identificar a alocação da atenção presidencial a cada área de política ao longo do tempo, utilizando a introdução das mensagens presidenciais. O documento completo é bastante extenso e, normalmente, detalha as ações e expectativas para todas as áreas de políticas, no entanto, a introdução é bem peculiar a cada presidente, onde discursam, indiretamente²⁸, no Congresso Nacional destacando o estado atual do país e sua agenda legislativa para o próximo ano. O presidente também costuma falar das conquistas do ano anterior, propor novas políticas e pedir cooperação para abordar problemas importantes que o país atravessa. Em geral, é uma oportunidade para o presidente comunicar suas prioridades e visão à sociedade e aos membros do Congresso, que são os responsáveis por transformar em lei muitas das políticas propostas. Na sessão do Congresso, não se lê em público todo o documento todo, mas apenas a introdução. Abaixo, mostro o tamanho de cada mensagem analisada pelo número de páginas²⁹ e o tamanho da introdução pelo número de palavras presentes.

²⁷ Não foi possível fazer o indicador para o ano de 1990, uma vez que a mensagem presidencial é do presidente José Sarney que ficou no cargo até o dia 15 de março do mesmo ano, quando assumiu o presidente Fernando Collor. Além disso, para 2016, foram considerados apenas os projetos de lei propostos pelo Executivo durante o mandato da presidente Dilma, uma vez que a mensagem presidencial é de sua autoria. Não fiz o mesmo para 1990, pois Sarney permaneceu no cargo por muito pouco tempo, por isso, optei por excluir todo o ano.

²⁸ A praxe é que o portador da Mensagem Presidencial seja o ministro da Casa Civil. Mas Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, e Dilma Rousseff, em 2011 e 2015, entregaram pessoalmente os papéis ao Congresso. Normalmente, quem a lê, é um parlamentar na Câmara dos deputados (AGÊNCIA SENADO, 2019).

²⁹ Não foi possível contar o número de palavras de todo o documento, uma vez que os pdfs mais antigos estão como imagem e apresentam muitos erros ao serem transformados em textos. A introdução, por sua vez, foi possível de digitalizar e passar a limpo.

Tabela 2: Tamanho das mensagens presidenciais ao Congresso. Brasil, 1990 a 2020.

Mensagem Presidencial	Ano	Presidente	Tamanho completo (n° de pág. do pdf)	Tamanho introdução (n° de pág. do pdf)	Tamanho introdução (n° de palavras)
1	1990	Sarney	361	19	4363
2	1991	Collor	212	12	2780
3	1992	Collor	285	11	2525
4	1993	Franco	233	7	1644
5	1994	Franco	306	14	3595
6	1995	Cardoso 1	133	8	1752
7	1996	Cardoso 1	137	9	2199
8	1997	Cardoso 1	217	17	3624
9	1998	Cardoso 1	236	18	6578
10	1999	Cardoso 2	298	11	4176
11	2000	Cardoso 2	242	6	2180
12	2001	Cardoso 2	266	8	2788
13	2002	Cardoso 2	586	20	7375
14	2003	Lula 1	268	3	622
15	2004	Lula 1	262	2	452
16	2005	Lula 1	302	3	940
17	2006	Lula 1	238	2	1121
18	2007	Lula 2	238	2	1232
19	2008	Lula 2	255	2	1462
20	2009	Lula 2	310	3	1076
21	2010*	Lula 2	424	3	1219
22	2011	Rousseff 1	414	6	3059
23	2012	Rousseff 1	472	7	3573
24	2013	Rousseff 1	408	15	8854
25	2014	Rousseff 1	468	11	6769

26	2015	Rousseff 2	472	14	7676
27	2016	Rousseff 2	540	10	3885
28	2017	Temer	284	4	1151
29	2018	Temer	374	6	1491
30	2019	Bolsonaro	256	5	1435
31	2020	Bolsonaro	150	4	1224

* A mensagem de 2010 está dividida em dois arquivos. Cada pdf contém 235 e 189 páginas, respectivamente.
Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que há variações no tamanho das mensagens e de sua respectiva introdução. O tamanho médio de uma mensagem é 311 páginas, sendo que o número de palavras médio da introdução é 2.994 palavras. O presidente Lula em 2004 foi o que menos falou, considerando a introdução das mensagens. Mas detalhou suas prioridades e conquistas no documento completo de 262 páginas, sendo que Cardoso foi o presidente com a menor mensagem presidencial nos dois primeiros anos de seu primeiro mandato (133 e 137 páginas, respectivamente). Já o presidente que mais utilizou o espaço da introdução das mensagens para se comunicar foi a presidente Dilma Rousseff em 2013, onde se dirigiu ao Congresso Nacional pela terceira vez para fazer um balanço das ações empreendidas pelo Executivo no ano anterior e dos planos e expectativas para 2013.

É utilizando do conteúdo da introdução dessas mensagens presidenciais que a primeira etapa de construção do indicador CPFAL é feita. Interessante ressaltar que essa fonte, para além do próprio CAP, já foi também utilizada por outros autores. Arnold, Doyle e Wiesehomeier (2017) utilizaram as mensagens presidenciais para identificar a posição política dos presidentes latino-americanos, as quais, de acordo com os autores, podem variar em resposta às mudanças nos partidos medianos, visando o sucesso das iniciativas legislativas do presidente. Coelho (2018), Lamounier (2018) e Guerra (2018) também utilizaram as mensagens presidenciais para construir uma medida de saliência ministerial por meio do método de análise de conteúdo. Foi elaborado um dicionário de palavras com categorias referentes à jurisdição de política de cada ministério e por meio do software *Yoshikoder*, as autoras realizaram a contagem de palavras encontradas nas mensagens presidenciais durante o período analisado.

Semelhantemente, nesta tese, foi elaborado um dicionário de palavras³⁰ que atribui um grupo de palavras para cada uma das 21 macropolíticas classificadas pelo CAP e, posteriormente, foi identificada a frequência com que esses grupos de palavras apareciam na introdução da mensagem presidencial no período analisado. Optei por separar cada política considerando as 21 áreas de macropolíticas classificadas pelo CAP para facilitar possíveis estudos comparados futuramente.

Utilizando-se de processamento de linguagem natural (NPL) do pacote *quanteda* disponível no software R, realizou-se uma análise automatizada de texto com o intuito de observar os temas que receberam maior atenção presidencial na introdução da mensagem do presidente ao Congresso no início de cada ano. O *quanteda* é útil essencialmente para gerenciamento e análise de dados textuais, prepara os textos para processamento e converte os documentos em uma *document-feature matrix (DFM)*. No *quanteda*, os documentos podem ser adicionados a um objeto corpus, que contém os textos e as covariáveis associadas a cada um. Dessa forma, é possível fazer análises dos tópicos mais frequentes no corpus de cada mensagem presidencial.

Com base no dicionário de palavras elaborado, a primeira etapa para a construção do indicador CPFAL é identificar a agenda presidencial, isto é, a atenção que o presidente aloca a cada política nas mensagens presidenciais. A medida é, portanto, a proporção que cada uma das 21 macropolíticas aparecem na introdução de cada uma das mensagens. Logo,

$$\text{PropAP } p_i a_j = \frac{AP \ p_i a_j}{AP \ \sum_n^i p a_j} \quad (1)$$

Isto é, a atenção presidencial à política i no ano j (número de vezes que a política i aparece no corpus da mensagem do ano j) dividido pela atenção presidencial à todas as políticas no ano j (somatório de vezes que todas as políticas aparecem no corpus da mensagem do ano j). “PropAP $p_i a_j$ ”, portanto, é a proporção da alocação da atenção presidencial à política i no ano j . O resultado desta análise é apresentado na próxima seção 2.2.2.

Ao comparar a medida aqui desenvolvida com a medida proposta pelo CAP no Brasil³¹ para o período disponível, 2003 a 2014, observou-se que são positivamente associadas (correlação de

³⁰ Disponível Apêndice A.

³¹ Para fazer a comparação, coletei os dados do CAP disponíveis em seu site e calculei a porcentagem que cada uma das 21 macropolíticas aparecem em cada mensagem presidencial anual.

Pearson 0.55), embora não completamente. Isso decorre principalmente da forma em que as medidas são calculadas. Como dito anteriormente, a medida aqui proposta utilizou-se de uma abordagem automatizada de análise de textos para identificar a proporção dedicada a cada uma das 21 macropolíticas elencadas no CAP, já a medida feita pela equipe do projeto no Brasil, utilizou codificadores humanos para classificar manualmente cada sentença da introdução da mensagem presidencial em cada uma das 21 macropolíticas.

A segunda etapa para a construção do indicador CPFAL objetiva identificar se as prioridades do presidente, objeto da sua atenção analisada na etapa anterior, foram traduzidas em propostas legislativas pelo Executivo. Vale reforçar que esse indicador designa a capacidade presidencial de formação da sua agenda legislativa de políticas. Fala-se, portanto, em agenda legislativa do Presidente, ou seja, da lista de prioridades para o processo legislativo que é encaminhada pelo Poder Executivo. Isso não cobre toda a agenda do Executivo, sendo parte dela encaminhada via decretos dos presidentes ou portarias ministeriais, por exemplo.

Segundo o artigo 59 da Constituição Federal Brasileira de 1988, o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, sendo que esses dois últimos são exclusivamente prerrogativas do Poder Legislativo. Para a construção do indicador que designa a capacidade presidencial de formação de sua agenda, foram considerados todos os projetos de leis complementares (PLP), propostas de emendas constitucionais (PEC), leis ordinárias (PL) e medidas provisórias (MPV) de autoria do Poder Executivo que foram submetidos ao Congresso Nacional, independentemente do resultado, isto é, se aprovado, rejeitado ou em tramitação³². Tais proposições foram coletadas diretamente do site Dados Abertos da Câmara de Deputados e do site do Planalto no período de 1990 até 2020³³. Para ser equiparável à medida anterior, foi preciso também classificar cada uma dessas proposições de acordo com as 21 macropolíticas elencadas no CAP. Os pesquisadores responsáveis pelo projeto no Brasil também já realizaram a classificação da legislação

³²A análise não inclui decretos presidenciais, mas apenas as propostas encaminhadas ao Legislativo. Uma vez que o objetivo é analisar o efeito dos instrumentos de coordenação sobre a formação da agenda presidencial de políticas, não faz sentido usar esses instrumentos para coordenar a agenda criada por medidas unilaterais, uma vez que essas já estão sob o controle direto do presidente.

³³ Segundo o site do Dados Abertos, não há registros completos de todas as proposições para o período anterior a 2001 no banco disponibilizado por eles, por esse motivo, foi preciso complementar as informações sobre as MPVs anteriores a 2001 com outra fonte, o site do Planalto. Não foram consideradas as reedições.

de acordo com as categorias do projeto, entretanto, não foi possível utilizar a classificação deles por dois motivos. Além de cobrir apenas o período de 2003 a 2014, eles consideram apenas as propostas legislativas já aprovadas. Aqui, considero todas as propostas apresentadas pelo Poder Executivo. Tais propostas já contém uma classificação feita pelo Centro de Documentação e Informação da própria Câmara em 32 áreas temáticas de políticas (há proposições classificadas em mais de uma área temática). Partindo dessa classificação, elaborei no presente trabalho uma tabela de correspondência entre as 32 temáticas da Câmara e as 21 macropolíticas consideradas no CAP, que se encontra no apêndice B³⁴.

A partir da tabela de correspondência supracitada, foi construído um banco de dados em painel original cuja unidade de análise são as políticas por área temática (segundo as 21 macropolíticas do CAP) por ano. Para a construção do indicador CPFAL, era preciso observar a quantidade de propostas legislativas apresentadas pelo Poder Executivo relacionadas a cada área temática por ano. O resultado desta análise é apresentado na seção 2.2.3.

Como parte da segunda etapa de construção do indicador CPFAL foi feita também a proporção das propostas legislativas apresentadas pelo Executivo para cada uma das 21 macropolíticas por ano. Logo,

$$\text{PropPL } p_{ia_j} = \frac{PL p_{ia_j}}{PL \sum_n^i p_{a_j}} \quad (2)$$

Isto é, número de propostas legislativas dedicadas à política i no ano j dividido pelo número de propostas legislativas dedicadas a todas as políticas no ano j . “PropPL p_{ia_j} ”, portanto, é a proporção de projetos legislativos apresentados pelo Executivo para a política i no ano j ³⁵.

Por fim, juntando as fórmulas 1 e 2 supracitadas, o indicador CPFAL é operacionalizado por meio da divisão da proporção da atenção presidencial a uma área temática específica e a proporção da quantidade de propostas legislativas apresentadas para aquela área. Logo,

³⁴ Quando a temática da Câmara se enquadra em mais de uma categoria do CAP, foi decidida por mim juntamente com duas codificadoras a categoria preponderante com base no conteúdo de cada proposta classificada.

³⁵ Quando o número total de projetos foi 0, eu coloquei 0.5 para tornar possível fazer a divisão, uma vez que não existe divisão por 0. Se o presidente tem preferência na área, mas não aprovou nenhum projeto nela, significa que a coordenação foi baixa, logo, foi preciso estabelecer um número fixo baixo, para que o resultado da divisão seja maior do que 1. E quanto mais distante de 1, pior é o resultado da coordenação.

$$\text{CPFAL} = \frac{\text{PropAP } p_i a_j}{\text{PropPL } p_i a_j} \quad (3)$$

Sendo que “PropAP $p_i a_j$ ” é a proporção da alocação da atenção presidencial a política i no ano j e “PropPL $p_i a_j$ ” é a proporção de projetos legislativos apresentados pelo Executivo dedicados à política i no ano j . Essa razão pode ser interpretada como o quanto o Executivo atendeu às prioridades do presidente manifestas nas mensagens ao Congresso, o que eu chamo de capacidade presidencial de formação da sua agenda legislativa de políticas. Isso indica o resultado da coordenação exercida pelo presidente para controlar a elaboração de propostas legislativas do Executivo. Uma razão maior que 1 indica que a atenção do presidente a uma determinada área política é maior do que a proporção de projetos legislativos apresentados nessa área, enquanto uma razão entre 0 e 1 indica que a proporção de projetos legislativos apresentados nessa área é maior que a atenção do presidente. Uma razão igual a 1, portanto, indica que os projetos apresentados foram na exata proporção da atenção do presidente, sendo suas prioridades, portanto, atendidas. Vale ressaltar que o texto das mensagens presidenciais não se trata, necessariamente, de uma expressão sincera das suas prioridades, uma vez que o presidente pode antecipar os custos e já enviar uma mensagem estratégica ao Congresso, mas isso não invalida o argumento de que se trata de uma manifestação da agenda presidencial.

O suposto é que quanto mais próximo de 1, melhor o resultado da coordenação da política em questão, isto é, mais o presidente conseguiu atingir seus objetivos de coordenação da formação de sua agenda de políticas. E quanto mais distante de 1, pior o resultado da coordenação da política em questão por parte do presidente. Essa abordagem inova ao medir o resultado da capacidade presidencial de coordenação da sua agenda, examinando se as políticas que recebem a atenção do presidente na mensagem encaminhada ao Congresso se manifestam nas ações legislativas dos atores do Executivo.

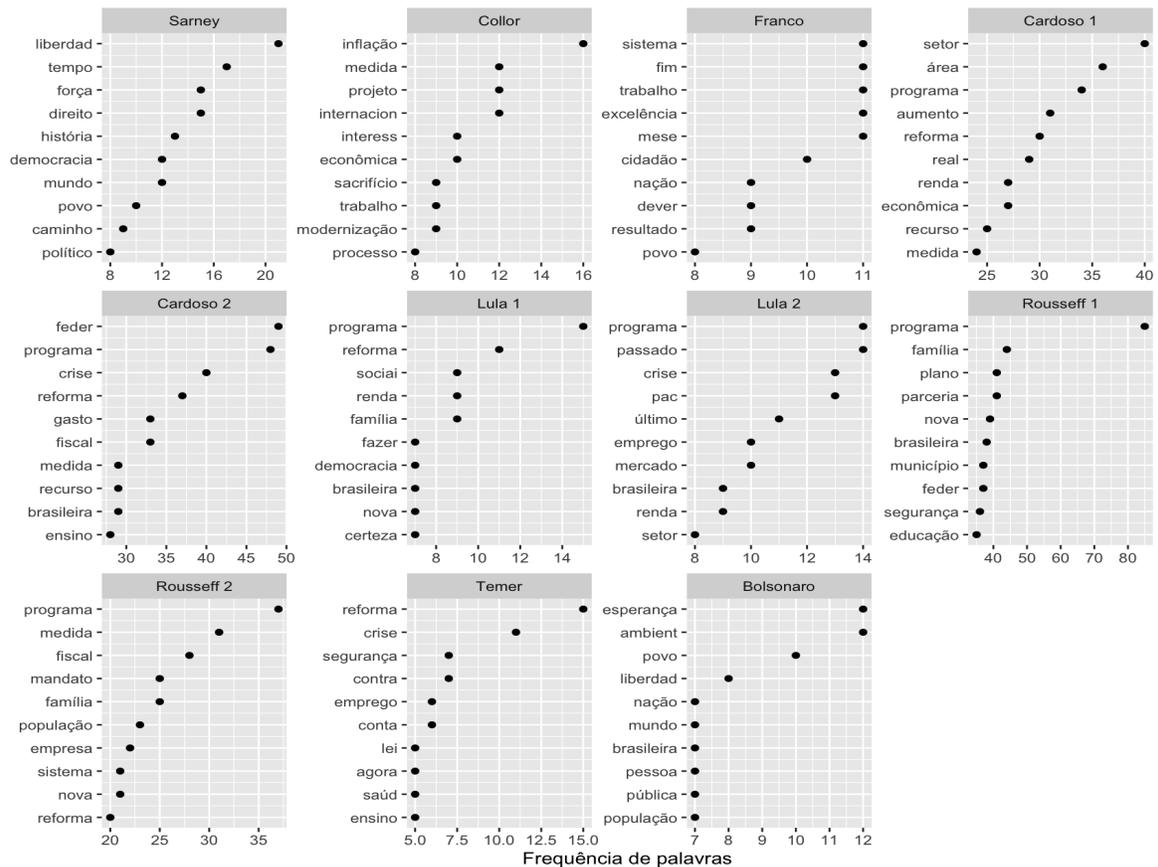
O intuito principal desta análise é observar se os temas salientes para o presidente estão contidos na agenda legislativa apresentada pelo Executivo, ou seja, se o proposto se trata de uma agenda importante para o presidente. As temáticas das propostas legislativas estão em conformidade com a agenda prioritária do presidente? Tais prioridades expostas nas mensagens presidenciais foram manifestas ou traduzidas nas propostas de lei? Essas questões serão abordadas nas seções a seguir.

2.2.2 Alocação da atenção e a evolução da agenda presidencial de políticas

Ocupando-se da primeira etapa para a mensuração do fenômeno de interesse desta tese, doravante indicador CPFAL, essa seção aborda diretamente um dos principais desafios que esse trabalho propõe, isto é, como identificar as prioridades dos presidentes, que normalmente não são observadas, para identificar sua agenda de políticas públicas. Como a preferência do presidente é um construto que só pode ser observado indiretamente, podemos inferir sobre a sua agenda quando ele a revela em suas ações ou em falas (MEIRELES et al., *não publicado*). Neste trabalho, assumo que os presidentes dão pistas sobre as políticas que consideram prioritárias nas mensagens enviadas ao Congresso no início de cada ano. Obviamente, reitero que é uma expressão estratégica das suas prioridades, e não necessariamente sincera. A seguir, a figura 1 destaca as dez palavras que mais receberam a atenção do presidente, isto é, que mais aparecem nas mensagens dos presidentes ao Congresso Nacional no período de 1990 a 2020, desconsiderando as *stopwords*³⁶.

³⁶ Palavras irrelevantes como "toda", "vez", "sobre", "desse", "vossa", "mil", "desde", "outra", "bilhões", "milhões", "vamos", "neste", dentre outras.

Figura 1: Frequência de palavras mais utilizadas nas mensagens presidenciais, Brasil, 1990-2020



Fonte: Elaboração própria³⁷.

É possível perceber uma correspondência entre o conteúdo das mensagens e o momento o qual o país atravessava. Enquanto Sarney, no período de redemocratização, enfatiza a importância da liberdade e da força da democracia para o povo em seu discurso, Collor e Cardoso buscaram abordar questões de controle da inflação, medidas de modernização do Estado e de reformas econômicas, como o advento do plano Real. Lula e Dilma, por outro lado, segundo a figura acima, deram mais importância à área social em seus discursos, buscando abordar políticas de distribuição de renda e geração de emprego, destacando o programa Bolsa Família, por exemplo. Em seu segundo mandato, em decorrência da forte crise econômica que o país atravessava, Dilma aborda a importância de medidas fiscais para recuperar o crescimento da economia, como programas de

³⁷ Reiterando que a mensagem presidencial de 1990 é de autoria do presidente José Sarney, que permaneceu no cargo até a posse do presidente Fernando Collor, em 15 de março.

desoneração que buscavam beneficiar as empresas do país. Em 2017, Temer tem as reformas como agenda central para o enfrentamento da crise, enfatizando a reforma trabalhista e as reformas na educação como a ampliação do ensino médio em tempo integral. Por fim, Bolsonaro, com uma retórica anti-globalista e buscando romper com os governos anteriores, propõe uma agenda antissistema totalmente nova, enfatizando elementos de esperança e liberdade para a nação brasileira em suas mensagens.

Agora, vale observar as áreas políticas que receberam maior atenção dos presidentes nesse período. Como abordado na seção anterior, por meio de análise automatizada de texto, foi observada a frequência que cada uma das 21 macropolíticas consideradas apareceram no conjunto das 31 mensagens presidenciais. Ao transformar essa frequência em porcentagem, têm-se a frequência relativa, que indica a proporção da atenção que os presidentes dedicaram a cada macropolítica nas suas mensagens ao Congresso Nacional.

Tabela 3: Atenção presidencial global por política pública, Brasil, 1990-2020.

Área de Política	Frequência relativa (%)
macroeconomia	19.76
governo e administração pública	13.19
trabalho, emprego e previdência	10.64
judiciário, justiça, crimes e violência	9.00
educação	7.31
direitos civis, políticos, liberdades e minorias	5.95
ciência, tecnologias e comunicações	5.72
sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno	5.33
energia	2.86
políticas sociais	2.75
habitação, infra-estrutura e reforma agrária	2.64
defesa, forças armadas, militares e guerra	2.47
transportes	2.45
relações internacionais e política externa	2.10
comércio exterior, importações e exportações	1.35
agricultura, pecuária e pesca	1.32
território e recursos naturais	1.32
saúde	1.16

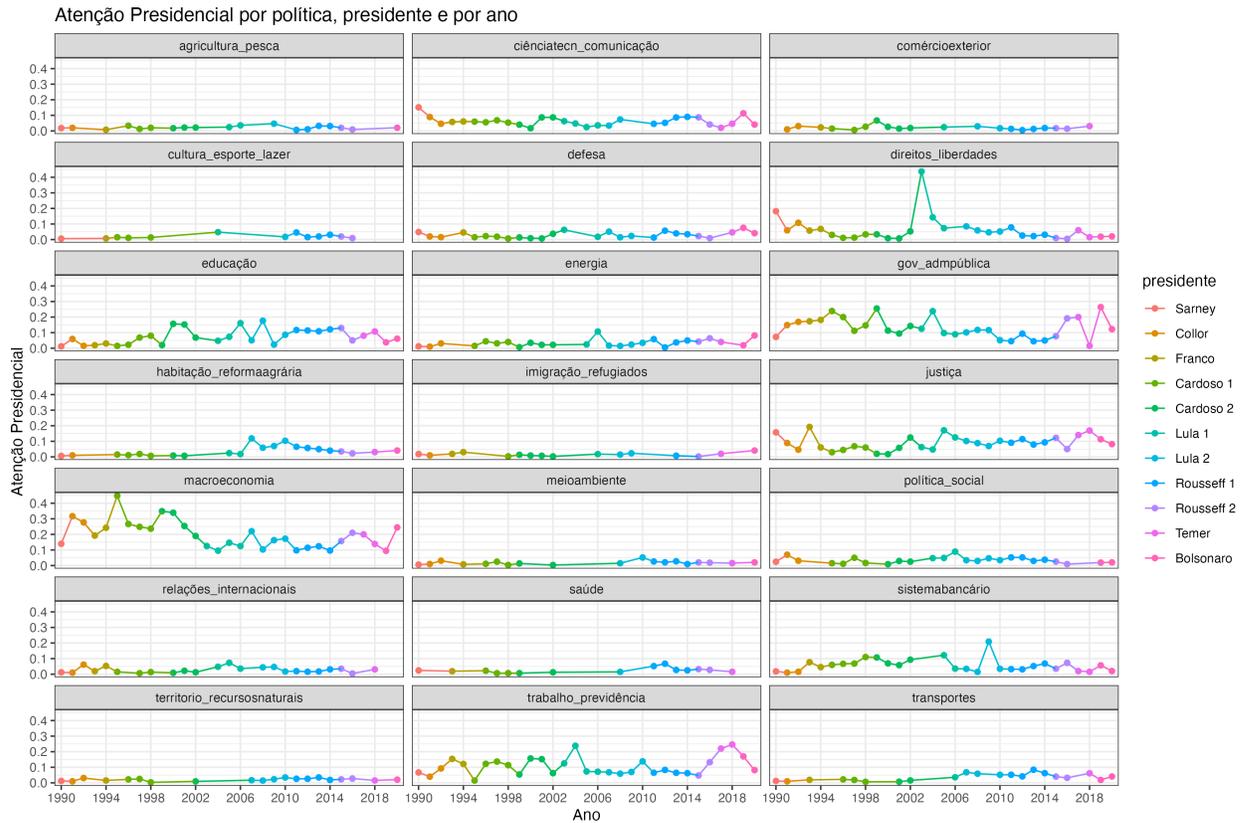
Área de Política	Frequência relativa (%)
meio ambiente	1.08
cultura, esporte e lazer	0.84
imigração e refugiados	0.77
total	100

Fonte: Elaboração própria.

De uma forma geral, o tema que mais sobressaiu foi “macroeconomia” seguida de “governo e administração pública”. É justificável que a política macroeconômica receba mais atenção, tendo em vista que tem impacto direto na estabilização e crescimento econômico do país. Nesses casos, os presidentes têm fortes incentivos eleitorais para priorizar essa política, uma vez que seus eleitores podem puni-los ou recompensá-los nas urnas dependendo de seu desempenho quanto à economia do país (MOE, 1985). A política de governo e administração pública é bem ampla e inclui questões políticas e administrativas, desde o funcionamento da burocracia, a relação do presidente com o legislativo e relações intergovernamentais, até questões relacionadas ao censo e coleta de estatísticas pelo governo. É justificável que essas temáticas recebam uma alta atenção presidencial, uma vez que a Constituição de 1988 delegou fortes poderes administrativos ao presidente brasileiro³⁸. Por outro lado, a área menos enfatizada pelos presidentes no período foi a política de “imigração e refugiados”, que inclui questões relacionadas à imigrantes, asilos e permissão de residência ou permanência no país. Abaixo, na Figura 2, consta a ênfase dada pelos presidentes a cada área de política no Brasil longitudinalmente, ou seja, a frequência que cada macropolítica aparece em cada mensagem presidencial, frequência essa calculada no R a partir da fórmula 1 mostrada na seção anterior. E a seguir, a Figura 3 mostra as 10 macropolíticas mais enfatizadas por presidente.

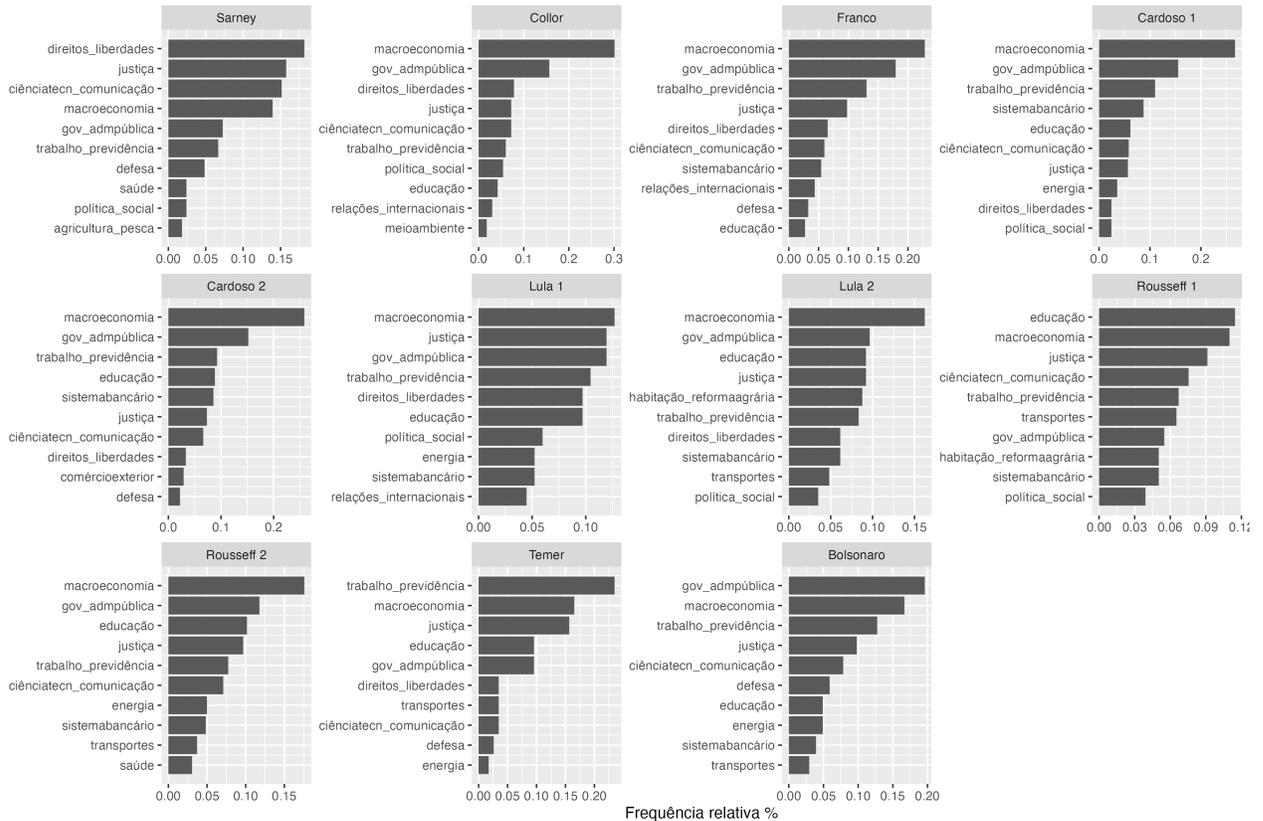
³⁸ Artigos nº 61 e 84 da Constituição Federal de 1988.

Figura 2: Distribuição da atenção presidencial por presidente e política pública, Brasil, 1990-2020



Fonte: Elaboração própria.

Figura 3: Distribuição da atenção por política pública e por presidente, Brasil, 1990-2020



Em geral, os dados mostram que a atenção presidencial às políticas é variável, pois sua agenda de prioridades é dinâmica e muda com o tempo. A política de “macroeconomia”, por exemplo, que envolve questões fiscais e monetárias, recebeu a maior parte da atenção dos presidentes. Com base na Figura 2, é possível observar que houve um aumento especialmente em 1991, com o debate sobre o controle da inflação em chamas no país, e em 1995, quando Cardoso assume seu primeiro mandato sob os efeitos positivos do programa de estabilização econômica iniciado no governo anterior, onde havia contribuído como Ministro da Fazenda. Em 1999, houve outro pico quando o presidente reforçou a necessidade de equilibrar as contas públicas, consolidar a estabilidade e retomar o desenvolvimento, citando a crise financeira no Sudeste Asiático e como ela afetou negativamente o Brasil, afastando investidores e desvalorizando a moeda. Os mandatos de Cardoso foram justamente marcados por promover privatizações de empresas públicas e programas de estabilização, como o Plano Real (MELO, 2005), o que justifica a macroeconomia ser uma política tão enfatizada. Outro pico que demarca uma ênfase na política macroeconômica por parte

do presidente foi em 2007, onde Lula destacou a estabilidade financeira alcançada em seu governo e a redução da inflação de 12,5%, em 2002, para 3,14% em 2006. Em 2009, a temática ganha saliência novamente devido à crise que se iniciou nos EUA com a falência do tradicional banco de investimento Lehman Brothers. Um pico mais significativo se dá em 2016, quando a presidente Dilma Rousseff, que teve seu processo de impeachment concluído em agosto do mesmo ano, conclama a cooperação do Congresso para pôr em marcha uma reforma fiscal e garantir a estabilização e a retomada do crescimento.

A política de “habitação, infraestrutura e reforma agrária”, recebeu, comparativamente, uma menor atenção dos presidentes no período. Vale reiterar que o escopo desta tese se limita na análise das mensagens presidenciais e não captura todas as fontes de atenção presidencial como os decretos, por exemplo. Como Inácio et al. (2023, p. 93) argumentam, “in Brazil, the expropriation of land for agrarian reform was a prevalent decision in presidential decrees in several governments, most notably during Cardoso’s administration (1995–1999; 1999–2003)”. Logo, essa menor atenção via mensagem não significa ausência total da temática na agenda presidencial. Mas considerando as mensagens, a política de habitação e infraestrutura, especificamente, passam a receber mais atenção a partir do segundo mandato de Lula, quando é inserida na agenda prioritária do presidente em função da formulação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Segundo Silva (2014), apesar da criação do Ministério das Cidades em 2003, a política habitacional passou a ser uma prioridade na agenda presidencial apenas no seu segundo mandato de Lula, quando o orçamento do ministério cresceu de forma extraordinária. Nos governos Dilma, a atenção a essa política volta a cair, especialmente, com os cortes orçamentários que sofreu. Em 2015, o governo anunciou um corte de R\$ 25,7 bilhões do limite de gastos do PAC; o Ministério das Cidades, por sua vez, teve um corte total de R\$ 17,2 bilhões, menos da metade do originalmente previsto no orçamento aprovado pelo Congresso (ESTADÃO, 2015)³⁹.

Políticas como “saúde” e “educação” têm boa parte de seus gastos já previamente estabelecidos na Constituição Federal. De acordo com Alston et al. (2008), tais políticas são consideradas rígidas (*hardwired*) para que os formuladores não tenham total autonomia para alterá-

³⁹ Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-federal-anuncia-corte-recorde-no-orcamento-e-freia-investimentos-do-pac,1692585>. Acesso em janeiro de 2021.

las em prol de políticas com resultados mais imediatos. Por essa razão, tais despesas se tornam rígidas e isoladas do controle político para restringir o comportamento oportunista de possíveis futuros atores (ALSTON et. al, 2008). Apesar desse caráter mais rígido, ainda há margem para mudanças na agenda. Quando olhamos para a atenção presidencial a essas áreas, vemos algumas oscilações na Figura 2. No caso da educação, houve um considerável aumento no ano 2000, quando Cardoso ressaltou em sua mensagem que “De todas as políticas de inclusão social conduzidas pelo meu Governo, a de maior significado é a universalização do acesso ao ensino fundamental de boa qualidade”, destacando especialmente políticas como o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e a TV-Escola. Os gastos com educação entre 1995 e 2000 cresceu de 4,2% para 5,6% do PIB (MELO, 2005). Em Rouseff 1, a educação foi a política que mais recebeu atenção da presidente, que admitiu que esta seria uma das prioridades centrais do seu Governo. Já a saúde, não parece ocupar um lugar central na atenção presidencial quando olhamos para as mensagens ao Congresso, estando entre as 10 políticas mais citadas apenas pelos presidentes Sarney e Rouseff 2, talvez por serem políticas fortemente institucionalizadas, não há tanta margem de manobra para ação presidencial.

As políticas sociais não receberam tanta atenção presidencial comparativamente, aparecendo entre as 10 primeiras apenas em alguns governos⁴⁰. Ocupou a 7º posição no governo de Collor e Lula 1, 9º posição em Sarney, 10º em Cardoso 1, Lula 2 e Rouseff 1. Lula foi o presidente que enfatizou em seus dois mandatos, justamente por referir-se a programas de transferência de renda e combate à pobreza, em especial o Bolsa Família. Justiça, por outro lado, é um tema bastante evidenciado pelos presidentes que mencionam palavras como família, direito, justiça e violência. A Figura 2 aponta que a política de direitos e liberdades foi bastante evidenciada na mensagem presidencial de Lula em 2003. Como a mensagem de 2003 foi bastante enxuta (Tabela 1), a proporção de menções relacionadas à política foi maior, abordando, especialmente, palavras relacionadas à democracia:

Aproveito ainda esta apresentação para render uma homenagem pessoal à democracia brasileira, tão bem representada no Congresso Nacional, na qual tive a honra de contribuir como Deputado

⁴⁰ Novamente, cabe ressaltar que essa atenção é aqui analisada considerando apenas o volume de menções nas mensagens presidenciais, pode ser que a política tenha tido muita atenção se considerássemos os decretos, por exemplo. Além do mais, um único projeto ou menção pode indicar muita atenção, como o Bolsa Família, por exemplo, programa central no governo Lula.

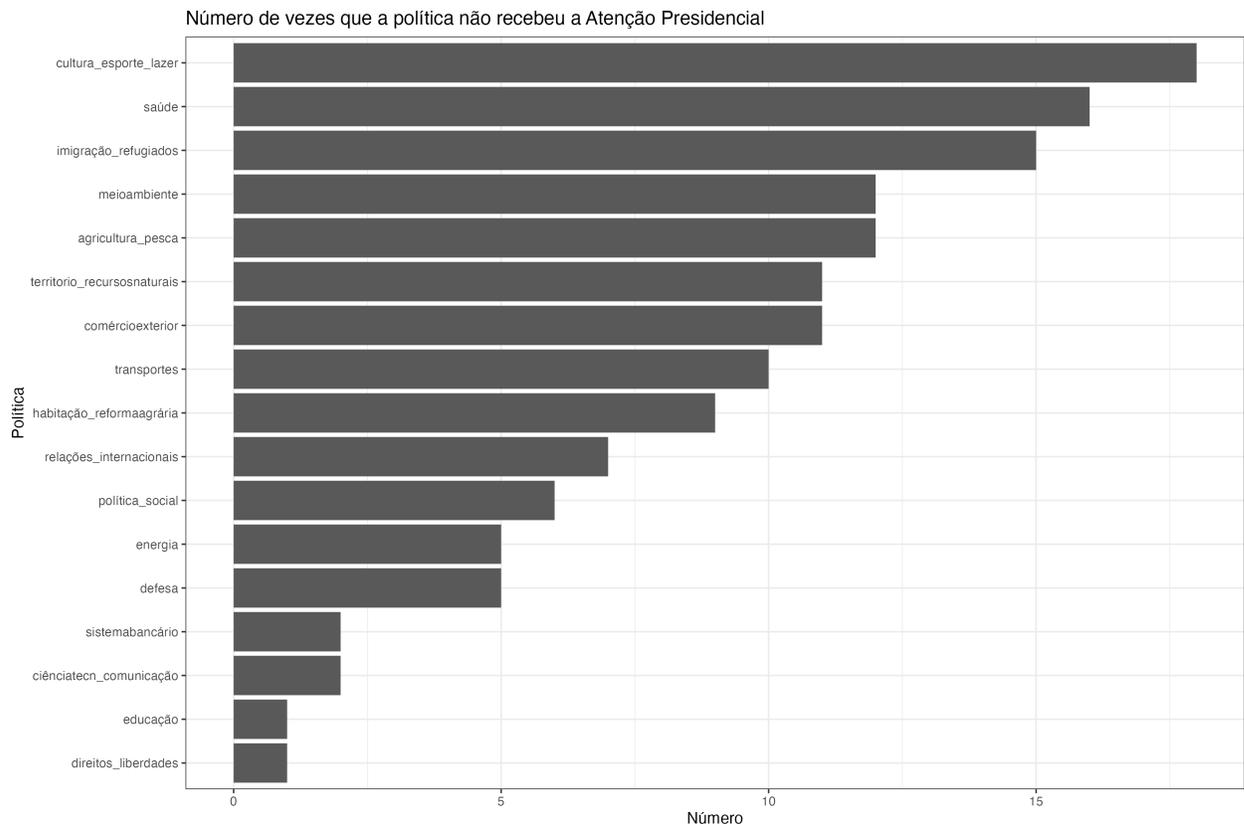
Constituinte. No exterior, em todos os lugares onde tenho ido, ouço palavras de sincera admiração pelo nosso País. Tenho colhido elogios e manifestações de profundo respeito pela democracia brasileira. E gostaria de deixar registrado que esses elogios e esse respeito pelo Brasil, que percebo nos outros países, têm de ser, com merecimento, compartilhados com o Congresso Nacional. Pois é aqui, no trabalho diário da construção de consensos e maiorias, que a democracia brasileira, hoje tão admirada mundo afora, se fortalece cada vez mais. (Mensagem Presidencial - Lula, 2003)

“Trabalho e previdência” aparecem como prioridade número 1 em Temer, evidenciando a grande atenção ao tema diante da reforma trabalhista que estava em voga no Congresso no período, como relata o trecho da introdução da mensagem presidencial de 2017:

Empregos permanecem nossa obsessão. Por isso a prioridade que também atribuímos à readequação trabalhista. Precisamos de regras mais ajustadas à economia contemporânea. Não se trata, em absoluto, de suprimir direitos, que são sagrados. Trata-se de modernizar as normas que regem as relações de trabalho e liberar o potencial produtivo do País. (Mensagem Presidencial - Temer, 2017)

Há muitos casos em que o presidente não alocou atenção à determinada política, isto é, não a mencionou na mensagem ao Congresso, indicando uma baixa saliência da política para a sua agenda, como pressuposto neste trabalho. Dos 651 casos abordados (21 políticas elencadas ao longo de 31 anos - 1990 a 2020), cerca de 22% (143) referem-se a ocasiões nas quais o presidente não alocou nenhuma atenção à política na respectiva mensagem ao Congresso.

Gráfico 1: Políticas que não receberam atenção na Mensagem presidencial enviada ao Congresso (Brasil, 1990-2020).



Fonte: Elaboração própria, com base nas mensagens presidenciais.

O gráfico acima mostra essas ocasiões em que o indicador foi igual a zero, isto é, indica as políticas que não receberam atenção presidencial no período estudado. “Cultura, esporte e lazer”, “saúde”, “imigração e refugiados” e “meio ambiente” estão entre as políticas menos citadas nas mensagens presidenciais, como reforça a Tabela 3. No Apêndice C todas essas políticas estão discriminadas por presidente. A política de “Cultura, esporte e lazer” não foi citada em nenhuma das mensagens de Cardoso no seu segundo mandato. A saúde, por sua vez, não foi citada por Lula em nenhuma das suas mensagens, com exceção de 2008, onde o presidente citou o programa que ficou conhecido como "PAC da Saúde", que sofrera um baque em relação aos cortes no orçamento impostos pela derrubada da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Isso pode levar ao questionamento: a política de saúde não era importante? Obviamente, a saúde é e deve ser importante para qualquer presidente. Entretanto, o presidente estava interessado em discutir outros temas com o Congresso no período. Como dito anteriormente, por ser uma política já

fortemente institucionalizada, não há tanta margem de manobra para ação presidencial. Quando medimos a saliência da política de saúde segundo outros parâmetros, como tamanho do orçamento do ministério (*budget dimension*) e número de cargos (*office dimension*), essa percepção muda. O Ministério da Saúde no período de 1995 a 2014, por exemplo, é o segundo ministério mais saliente, perdendo apenas para o Ministério da Previdência e para o Ministério da Fazenda, em termos do tamanho do orçamento e do número de cargos, respectivamente (BATISTA, 2017).

De uma forma geral, essa seção buscou identificar a agenda presidencial olhando para as políticas que o presidente mais enfatizou em suas mensagens enviadas ao Congresso Nacional no início de cada ano. A próxima seção lidará com a segunda etapa para a mensuração do fenômeno de interesse desta tese, ou seja, buscará avaliar em que medida o presidente foi capaz de transformar suas políticas prioritárias em propostas legislativas.

2.2.3 Capacidade presidencial de formação da sua agenda de políticas

Em toda pesquisa, as medidas construídas precisam ser válidas e confiáveis. A validade indica se o conceito foi medido corretamente, isto é, se mediu o que se propôs. Por outro lado, a confiabilidade indica que a medida produzirá o mesmo resultado se usada em repetidas ocasiões. Dificilmente, uma medida será perfeitamente válida ou confiável, mas o objetivo aqui é maximizar sua validade e confiabilidade. De acordo com De Vaus (2001), conceitos são, por natureza, não observáveis diretamente. E, por essa razão, devem ser traduzidos em algo observável, que se pode medir.

A seção anterior abordou a primeira etapa para a construção do indicador CPFAL, lidando com um dos principais desafios que esse trabalho propõe, isto é, como identificar as prioridades dos presidentes, que normalmente não são observadas, para identificar sua agenda de políticas públicas. Uma vez que essa agenda foi identificada por meio das ideias expostas na introdução da mensagem presidencial, o intuito é criar um indicador válido e confiável que designe a capacidade presidencial de formação da agenda de políticas para, no quarto capítulo, estimar o efeito dos instrumentos de coordenação sobre esse resultado, sob certas condições. O fenômeno de interesse central desse trabalho é, portanto, o resultado da capacidade presidencial de formação da sua agenda legislativa de políticas (doravante indicador CPFAL), isto é, verificar se as prioridades manifestas na agenda do presidente foram traduzidas em propostas legislativas pelo conjunto do

Poder Executivo. Vale ressaltar que embora a palavra final, quando a proposta vai ser encaminhada para o Congresso, seja do presidente, como defendem Figueiredo e Limongi (2009), a agenda do Executivo não significa necessariamente uma agenda do presidente, mas sim uma agenda da maioria, elaborada pela coalizão de partidos que lhe dá apoio e que resulta da coordenação entre os poderes que atuam conjuntamente no processo de formulação de políticas. Por essa razão, o intuito aqui é compreender se o presidente consegue imprimir suas prioridades nas propostas legislativas elaboradas pelo Executivo como um todo.

Este trabalho segue a literatura sobre processo legislativo, que normalmente avalia a atenção que os atores políticos dedicam às políticas por meio da contagem simples de projetos de lei, apesar de variações em escopo e impacto destes projetos (KLUSER, 2022). Com esse entendimento, a figura abaixo indica a quantidade de projetos apresentados por atores do próprio Executivo por área política, presidente e tipo de projeto. Cada gráfico da figura refere-se a cada uma das 21 macropolíticas e estão representados com escalas diferentes para facilitar a visualização da variação dentro de uma mesma macropolítica.

Figura 4: Número de projetos apresentados pelo Executivo por política, presidente e tipo de projeto, Brasil, 1990-2020



Notas: MPV: Medidas Provisórias; PEC: propostas de emendas constitucionais; PL: leis ordinárias; PLP: projetos de leis complementares.

Fonte: Elaboração própria, com informações dos sites Dados Abertos da Câmara de Deputados e Planalto.

As Medidas Provisórias (MPVs) são decretos com força de lei editadas pelo Presidente da República em situações de relevância e urgência. Vale ressaltar que, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, a apreciação das MPVs tornou-se mais rígida, proibindo as sucessivas reedições e delimitando as matérias nas quais podem ser usadas (art. 62 da CF-88). Aqui, não são consideradas as reedições anteriores a 2001, mas sim a última versão. É possível perceber que em algumas áreas como agricultura, habitação, saúde, energia e macroeconomia grande parte das proposições eram feitas via MPV. A saúde em Bolsonaro foi um caso atípico em função da pandemia do coronavírus, assim como a política social que demandou uma ação mais incisiva do

governo, como a criação do Auxílio Brasil, para suprir as necessidades econômicas impostas pelo *lockdown*. Áreas como território e recursos naturais, educação e justiça foram veiculadas, especialmente, via PLs.

Tabela 4: Número de projetos apresentados pelo Executivo por governo e tipo de projeto, Brasil, 1990-2020.

Ano	MPV	PEC	PL	PLP	Total
Sarney	92		51	5	148
Collor	21	6	168	8	203
Franco	75	3	127	9	214
Cardoso 1	150	27	213	13	403
Cardoso 2	272	11	237	18	538
Lula 1	239	8	175	8	430
Lula 2	180	8	192	15	395
Rousseff 1	145	2	84	5	236
Rousseff 2	59	4	40	3	106
Temer	144	2	42	3	191
Bolsonaro	156	3	41	8	208
Total Geral	1533	74	1370	95	3072

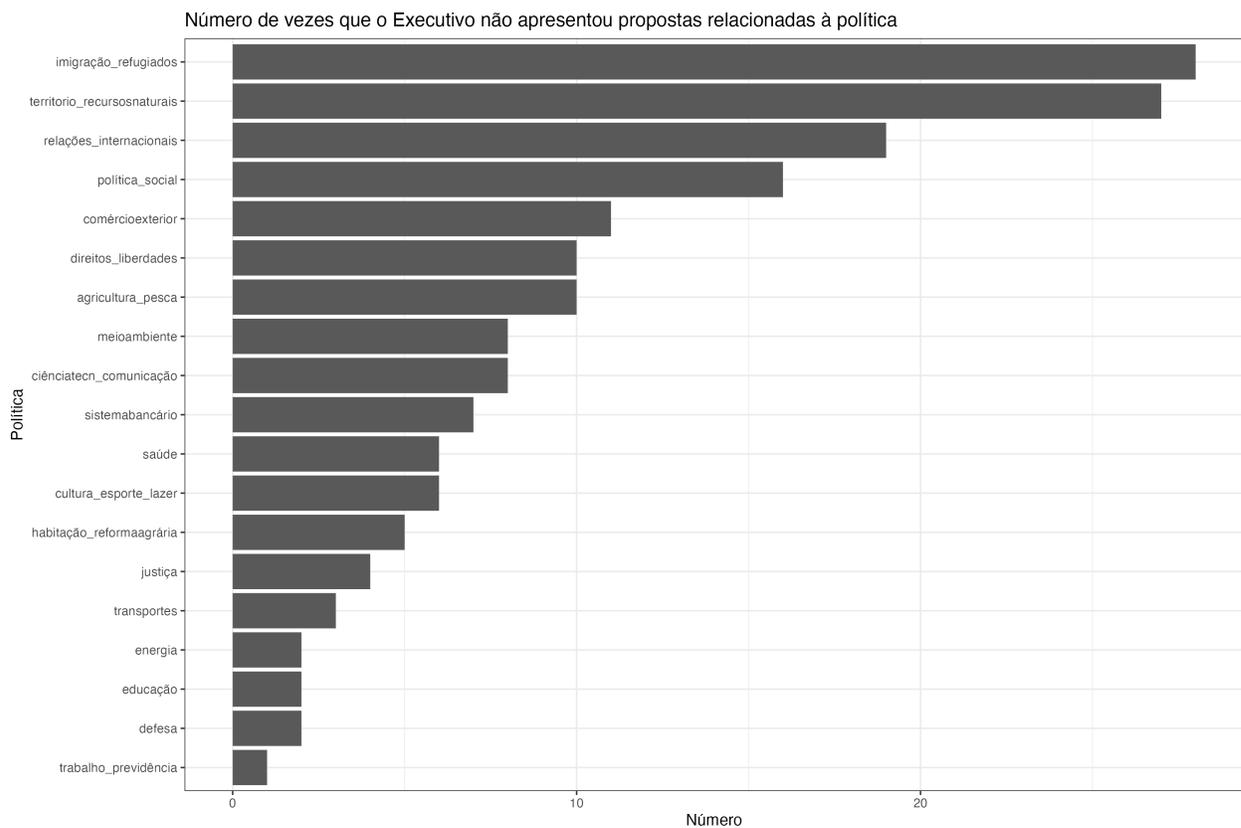
Fonte: Elaboração própria, com informações dos sites Dados Abertos da Câmara de Deputados e Planalto.

Por fim, é possível observar que as PECs e as PLPs são mais raras, devido às suas próprias especificidades, enquanto a PEC tem fortes exigências descritas no artigo 60 da CF, a PLP versa sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, ou seja, é uma norma infraconstitucional que visa regular uma matéria constitucional, sendo mais frequente na área de governo e administração pública e macroeconomia. Quando observamos o valor total de PECs e PLPs, observa-se que é muito menor em comparação com as MPVs e PLs, sendo que as PLPs são mais observadas em mandatos pontuais, como o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso

(FHC 2) e de Luiz Inácio Lula da Silva (LS 2), que apresentaram cerca de 18 e 15 PLPs, respectivamente.

Houve alguns casos em que o Executivo não apresentou nenhuma proposta a ser encaminhada ao Congresso. O gráfico abaixo detalha justamente essas políticas que não foram alvo da ação legislativa por parte do Executivo.

Gráfico 2: Políticas que não tiveram propostas legislativas apresentadas pelo Executivo (Brasil, 1990- 2020).



Fonte: Elaboração própria, com informações dos sites Dados Abertos da Câmara de Deputados e Planalto.

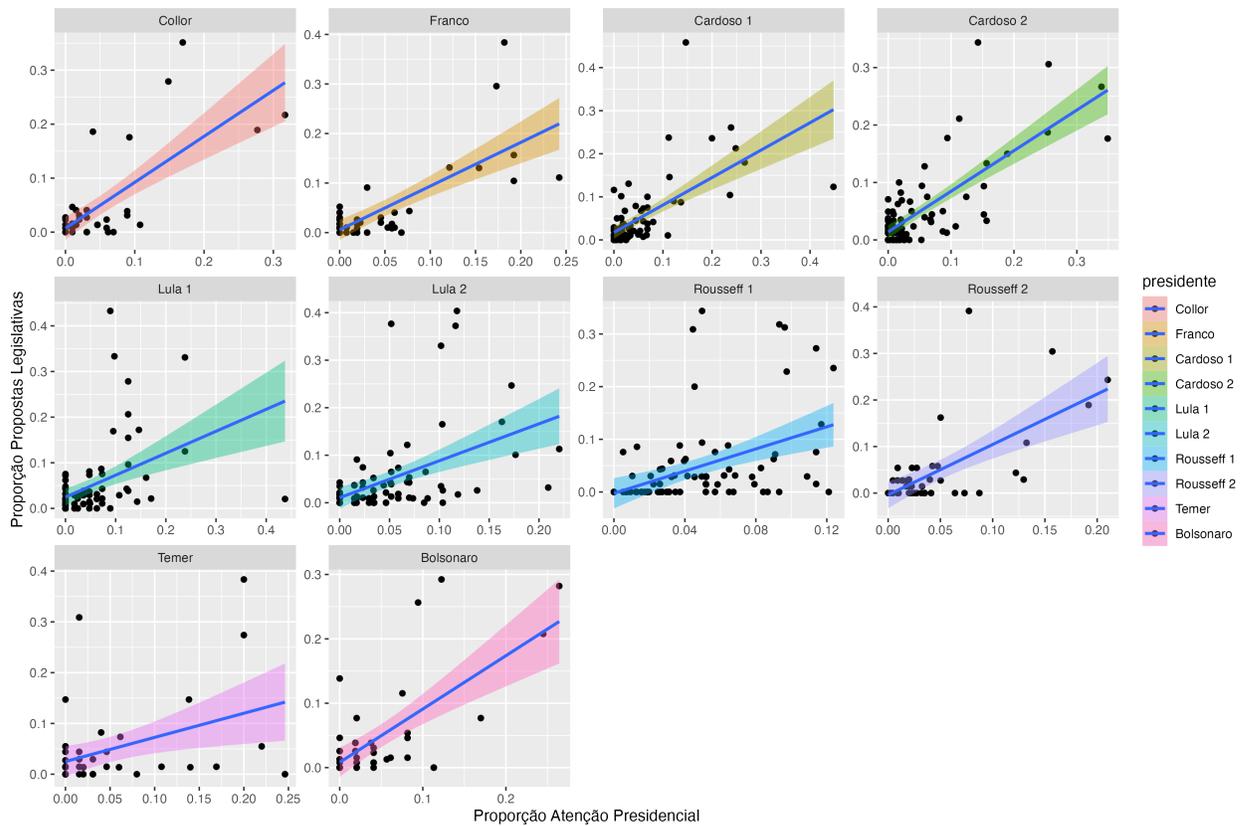
Do total de 651 casos abordados (21 políticas elencadas ao longo de 31 anos - 1990 a 2020), cerca de 27% (175) referem-se a ocasiões nas quais o Executivo não apresentou nenhuma proposta legislativa relacionada à política. A maior parte dos casos em que isso ocorreu foi em relação à política de “imigração e refugiados”, seguida de “território e recursos naturais” que abrange questões relacionadas a terras públicas em geral, gestão de água, estratégia de exploração e desenvolvimento de recursos naturais. Em relação à política internacional, desde 2010 não foi

apresentada nenhuma proposição legislativa pelo Executivo. A política social, por sua vez, não foi contemplada pelo Executivo em 16 dos 31 anos analisados, sendo que em Lula 2 não foi apresentada em nenhum dos quatro anos (apêndice D). Novamente, vale ressaltar que aqui não se captura toda a agenda do Executivo, uma vez que grande parte dela é feita via portarias e decretos. Os acordos internacionais, por exemplo, têm um fluxo específico e são volumosos se considerarmos os decretos (INÁCIO et al., 2023).

A não decisão do Executivo em apresentar propostas legislativas pode sinalizar dois caminhos, ou o Executivo não está interessado em abordar a política tendo em vista que os próprios parlamentares já atuam sobre a matéria e não apresentam conflitos de interesse significativos que leve o Executivo a agir ou o próprio Executivo está contemplando a política por outras vias infralegais, como decretos, resoluções ou portarias, por exemplo. Seja qual for a motivação, neste trabalho assumo que, quanto mais o Executivo apresenta proposições legislativas alinhadas com a agenda do presidente, maior a capacidade presidencial de coordenação na fase da formação de sua agenda de políticas. O indicador CPFAL é, portanto, operacionalizado por meio da divisão entre a proporção da atenção presidencial a uma área temática específica, discutida na seção anterior, e a proporção da quantidade de propostas legislativas apresentadas para aquela área como apresentado na fórmula 3 da seção 2.2.1.

Para o cálculo da CPFAL, entretanto, é importante reiterar que foram excluídos os anos de 1990 e os projetos legislativos do governo Temer em 2016. Em relação a 1990, a exclusão se justifica pelo fato de que a mensagem presidencial é de autoria do presidente José Sarney, que deixou o cargo em 15 de março do mesmo ano, sendo sucedido pelo presidente Fernando Collor. Consequentemente, os projetos legislativos em questão são referentes a um governo distinto. O mesmo ocorreu em 2016, ano no qual a mensagem presidencial foi de autoria da presidente Dilma Rousseff, que encerrou seu mandato em 12 de maio, quando o Senado Federal autorizou a abertura do processo de impeachment e determinou seu afastamento da Presidência por até 180 dias. Nesse sentido, não foram considerados os projetos legislativos elaborados a partir desse momento, por serem atribuídos ao governo Temer. Tendo isso em mente, o gráfico abaixo indica uma associação positiva entre a alocação da atenção presidencial às políticas e a formação da agenda legislativa do Executivo (correlação de Pearson = 0.56) em todos os governos aqui analisados.

Figura 5: Relação entre a proporção da alocação da atenção presidencial e a proporção das proposições legislativas apresentadas pelo Executivo por presidente, Brasil, 1991-2020.



Fonte: Elaboração própria.

O indicador CPFAL é, portanto, a divisão entre esses dois indicadores, calculados de acordo com as fórmulas 1 e 2 descritas na seção 2.2.1, a saber, a proporção da alocação da atenção presidencial a política i no ano j e a proporção de projetos legislativos apresentados pelo Executivo dedicados à política i no ano j ⁴¹. Como dito anteriormente, essa razão é interpretada como o quanto o Executivo atendeu às prioridades do presidente manifestas nas mensagens ao Congresso, o que eu chamo de capacidade presidencial de formação da sua agenda legislativa de políticas (CPFAL). Isso indica o resultado da coordenação exercida pelo presidente para controlar a elaboração de propostas legislativas do Executivo. Uma razão maior que 1 indica que a atenção do presidente a uma determinada área política é maior do que a proporção de projetos legislativos apresentados nessa

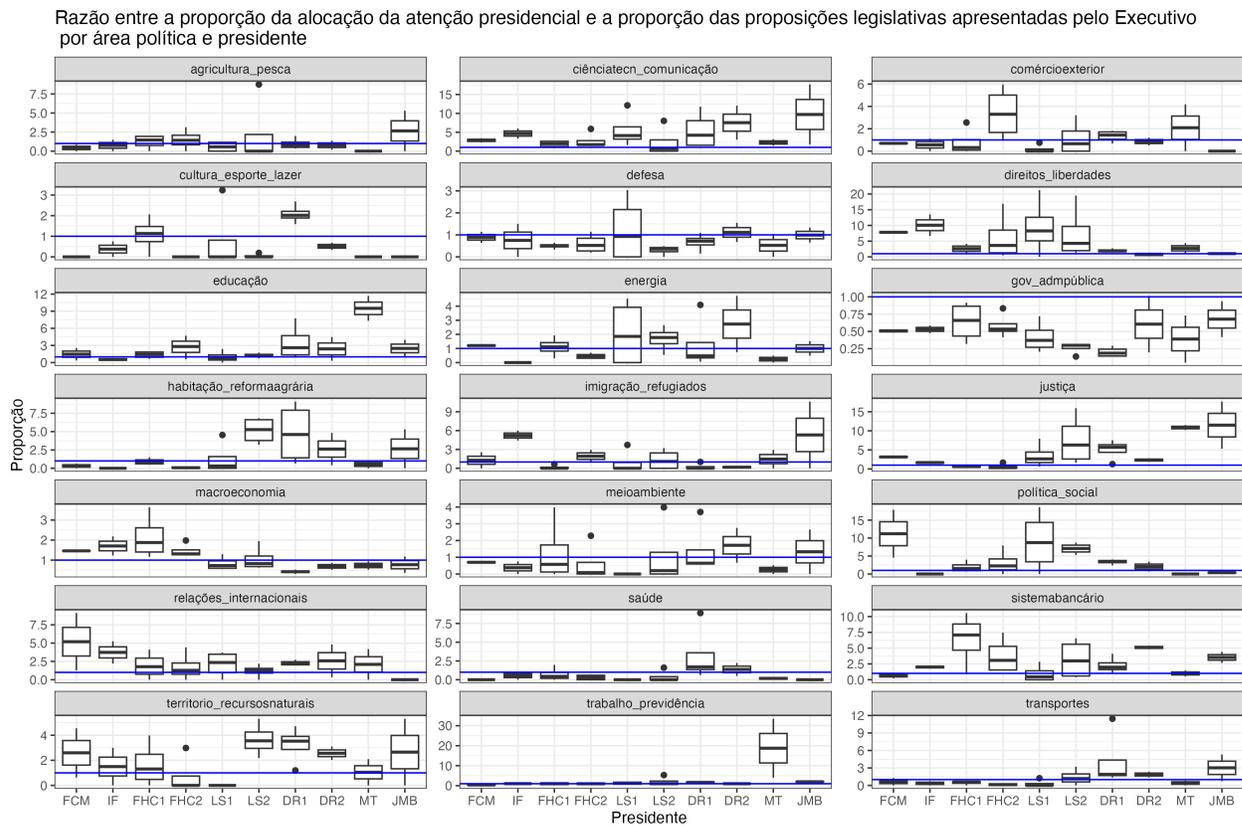
⁴¹ Para os casos em que o número total de projetos apresentados foi 0, atribuí o valor de 0.5, para tornar possível fazer a divisão e não perder tais observações, já que são muitas (175). Se o presidente tem preferência na área, mas não aprovou nenhum projeto nela, significa que a coordenação foi baixa, logo, foi preciso estabelecer um número fixo baixo, para não alterar a direção dos resultados.

área, enquanto uma razão entre 0 e 1 indica que a proporção de projetos legislativos apresentados nessa área é maior que a atenção do presidente. Uma razão igual a 1, portanto, indica que os projetos apresentados foram na exata proporção da atenção do presidente, sendo suas prioridades, portanto, atendidas.

O suposto desta tese é que quando esse resultado for mais próximo de 1, melhor o resultado da coordenação da política em questão, isto é, mais o presidente foi capaz de atingir seus objetivos de coordenação da formação de sua agenda de políticas. E quanto mais distante de 1, pior o resultado da coordenação da política em questão por parte do presidente. A inovação aqui consiste em mensurar o resultado da capacidade presidencial de formação da sua agenda por meio da análise da correspondência entre as políticas que recebem a atenção do presidente na mensagem ao Congresso e as proposições legislativas do Executivo.

O objetivo principal desta análise é observar se as políticas salientes para o presidente estão contidas nas propostas legislativas apresentadas pelo Executivo, ou seja, se as temáticas das proposições estão em conformidade com a agenda prioritária do presidente. A seguir, a figura 6 mostra o resultado deste indicador.

Figura 6: Capacidade presidencial de formação da sua agenda legislativa por área política e presidente, Brasil, 1991-2020 (escalas diferentes)



Fonte: Elaboração própria.

Os boxplots apresentados na figura acima indicam a capacidade presidencial de formação da sua agenda de políticas, medida pela razão entre a proporção da alocação da atenção presidencial por área política e a proporção das proposições legislativas apresentadas pelo Executivo na mesma área. Lembrando que quanto mais distante de 1 (linha destacada) pior o resultado da coordenação exercida pelo presidente, isto é, ele não teve êxito em fazer com que o Poder Executivo apresentasse proposições alinhadas às suas prioridades, e quanto mais próximo de 1, melhor o resultado dessa coordenação.

Os gráficos mostram que a maior parte das políticas apresentam indicadores próximos a 1, indicando uma maior capacidade de coordenação presidencial. A exceção se dá em algumas políticas e em alguns mandatos presidenciais, como por exemplo, “ciência, tecnologia e comunicações” nos dois anos do segundo mandato de Rousseff e nos primeiros dois anos de Bolsonaro aqui analisados, cujas médias se aproximaram de 10, indicando que por mais que a política fosse saliente para os

presidentes na mensagem ao Congresso, o Executivo não entregou propostas legislativas na área. O mesmo acontece com a política de “direitos, liberdade e minorias” nos governos de Itamar Franco e Lula 1, “justiça” em Temer e Bolsonaro, “política social” em Collor e Lula 1, “sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno” em FHC 1 e “trabalho, emprego e previdência” em Temer, cujo valor foi o maior da distribuição (33.5), como indica Tabela 5 abaixo. Esse valor alto se deve ao fato de que a política de “trabalho, emprego e previdência” era muito saliente para o presidente Temer, estando entre suas prioridades, entretanto, o Executivo apresentou quantitativamente poucas propostas relacionadas à área e a reforma da Previdência veio a ser apresentada no governo posterior, Bolsonaro (PEC 6/2019).

Os gráficos apontam também para diferentes níveis de variação dentro de cada política. Políticas como “cultura, esporte e lazer”, “defesa”, “governo e administração pública”, “meio ambiente”, “saúde” e “transportes”, o valor do indicador está majoritariamente abaixo de 1, indicando que, embora a atenção do presidente não fosse tão alta em relação à política, o Executivo apresentou propostas relacionadas à área, podendo indicar portanto uma menor coordenação, tendo em vista que o presidente pode estar sendo atropelado, isto é, as proposições apresentadas são mais do que o desejado por ele. Da mesma forma, a política de “macroeconomia” após o governo Lula 1, sempre obteve valores médios inferiores a 1. Isso pode ser por dois motivos, no período entre Collor e FHC a economia estava em grande evidência nos discursos presidenciais tendo em vista a grave crise inflacionária e os planos de estabilização econômica do período. Além disso, os presidentes após Lula 1, apresentaram um menor número médio de palavras na introdução das mensagens ao Congresso⁴², sinalizando um menor uso desse espaço por parte dos presidentes, portanto, uma menor alocação da atenção às políticas, inclusive à política macroeconômica.

Tabela 5: Estatísticas descritivas.

Variável	N	Mediana	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo	1 quartil	3 quartil
Proporção da atenção presidencial (propAP)	630	0.024	0.048	0.062	0.000	0.448	0.006	0.062
Proporção de proposições legislativas (propPL)	630	0.019	0.048	0.078	0.000	0.458	0.000	0.044

⁴² Ver Tabela 2 na seção 2.2.1.

CPFAL: propAP/propPL	630	0,976	2.034	3.233	0.000	33.477	0,196	2,282
-------------------------	-----	-------	-------	-------	-------	--------	-------	-------

Fonte: Elaboração própria.

Não houve casos em que a coordenação foi plena, ou seja, onde o indicador CPFAL foi exatamente igual a 1. O que é de se esperar, uma vez que a agenda do Executivo não inclui apenas a agenda do presidente, mas constitui-se em uma agenda da maioria dada a própria dinâmica de governos de coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Houve casos muito próximos de 1, indicando uma maior correspondência entre a agenda apresentada pelo Executivo e as prioridades presidenciais expostas nas mensagens. O caso mais próximo é a política de “imigração e refugiados” em 2013, cuja saliência para a presidente Rousseff foi muito baixa e o Executivo acabou não apresentando nenhum projeto na área, resultando numa proporção quase perfeita. Outro caso próximo de 1 (1.01) é a política de “governo e administração pública” em 2016, que foi muito priorizada pela presidente Rousseff que ressaltou em sua mensagem a importância da reforma fiscal e da melhora da qualidade e da eficiência das ações governamentais. O Executivo naquele ano, por sua vez, apresentou um número significativo de proposições relacionadas à área (sendo 6 MPVs e 1 PL), sendo a maioria relacionada à abertura de crédito extraordinário em favor de órgãos do Executivo, Legislativo e Judiciário e em favor de transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios.

No quarto capítulo desta tese, com o propósito de testar o modelo analítico proposto no primeiro capítulo, a variável dependente será construída a partir do indicador CPFAL criado neste capítulo.

2.3 Conclusão do capítulo

De acordo Jones e Baumgartner (2005), os limites da cognição humana para o processamento de informações e as atribuições institucionais do presidente refletem no processo de formação da agenda do governo. Esse capítulo buscou discutir a formação da agenda governamental de políticas públicas no Brasil, olhando para quais temas chamam a atenção dos atores políticos e são inseridos na lista de prioridades dos governos.

A primeira seção descreveu o processo de formação da agenda governamental de políticas no Brasil com base em pesquisa bibliográfica e em entrevistas realizadas com funcionários que ocuparam cargos de alto escalão, tanto na presidência quanto nos ministérios. Os presidentes

delegam aos ministros a prerrogativa de desenhar peças legislativas em áreas de políticas sob a sua jurisdição. Os ministros, por sua vez, pedem aos funcionários públicos para redigir o primeiro rascunho que, normalmente, é revisado e alterado diversas vezes antes de chegar à mesa de negociação do Congresso. Embora os objetivos políticos dos mandantes sejam ambiciosos, eles só se concretizarão mediante a disponibilidade de uma estrutura burocrática eficiente para transformar as propostas em projetos legislativos viáveis (KLUSER, 2022). Em outras palavras, os presidentes compartilham a responsabilidade sobre a formulação de políticas com os ministros que, por sua vez, confiam na experiência de sua burocracia ministerial para traduzir ideias políticas em uma linguagem legal e jurídica. Esse processo, entretanto, nem sempre é linear e bem delimitado. Muitas vezes, é feito com inúmeras idas e vindas e as demandas vinham dos mais diversos canais. Embora não seja possível fazer generalizações pelo número limitado de entrevistas, elas tiveram o propósito de aprofundar e ilustrar as discussões realizadas no capítulo. Os entrevistados disseram que, muitas vezes, as demandas sobre determinada política partiam do próprio presidente. Segundo eles, os atores que têm mais inserção na arena decisória e mais proximidade com o Centro de governo são aqueles que mais conseguem emplacar suas agendas, encaminhá-las para a Casa Civil e, posteriormente, para a assinatura presidencial. Mas muitas vezes, a proposta só chegava ao conhecimento do presidente depois que já havia passado pelos ministérios. Tendo isso em vista, como o presidente coordena o processo de formação da agenda é importante para restringir a discricionariedade ministerial e aumentar a probabilidade de ter uma agenda coesa e coerente com suas prioridades.

Mas como identificar as prioridades do presidente, isto é, as políticas que compõem a sua agenda? Para responder essa questão, o capítulo utilizou de linguagem de processamento natural para identificar a alocação da atenção presidencial a cada uma das 21 áreas de políticas classificadas pelo CAP, utilizando como fonte a introdução das mensagens enviadas pelo presidente ao Congresso Nacional no início de cada ano. Os resultados mostraram que a área que mais conquistou a atenção presidencial foi “macroeconomia”, o que é justificável tendo em vista que os presidentes têm fortes incentivos eleitorais para priorizar essa política, uma vez que podem perder muitos votos no caso de um mau desempenho econômico. A partir da identificação dessa agenda presidencial, o objetivo da segunda seção do capítulo foi construir um indicador que designasse a capacidade presidencial de formação da sua agenda legislativa de políticas (CPFAL). Isto é, como as prioridades das mensagens presidenciais se manifestaram nas proposições legislativas apresentadas pelo Executivo?

Tendo em vista que o processo de formação da agenda de políticas no Brasil envolve um trabalho intenso entre a presidência e os diversos ministérios e órgãos do Poder Executivo e que tais estruturas também recebem demandas de outros atores ou grupos de atores que também estão em busca de espaço na agenda de políticas, o processo de formação da agenda governamental não é um processo fácil para o presidente. A influência da burocracia, dos diversos grupos de interesses, atores subnacionais, movimentos sociais, grupos empresariais, sindicatos, dentre outros, tornam esse conflito em torno da agenda ainda mais intenso. Será que a agenda de prioridades do presidente encontra o devido espaço na agenda governamental? Para isso, o indicador proposto neste capítulo buscou identificar a relação entre a proporção da alocação da atenção presidencial a uma dada área política e a proporção de projetos legislativos apresentados pelo Executivo para aquela área. Os resultados indicaram uma associação positiva entre essas proporções, revelando certa correspondência entre a agenda presidencial e as proposições legislativas do Executivo.

A literatura sobre gestão de gabinetes e relações executivo e legislativo revela que quanto maior a fragmentação partidária e o número de atores com poder de veto e de influência, maiores serão as divergências e os conflitos entre preferências. Para mitigar os custos do risco moral e oportunismos por parte de seus agentes, superar problemas informacionais, gerir sua coalizão e coordenar a sua agenda de políticas, o presidente dispõe de uma série de ferramentas ou instrumentos de coordenação. No próximo capítulo, serão analisados quais desses instrumentos foram empregados pelos presidentes brasileiros e sob quais condições. O intuito é, no quarto capítulo dessa tese, testar o efeito que o uso estratégico dos instrumentos de coordenação tem sobre essa capacidade presidencial de coordenação da formação da sua agenda legislativa de políticas.

CAPÍTULO 3. NOT JUST “WHO GETS WHAT?”, BUT “WHO GETS HOW MUCH?”: O EXECUTIVO SOB A ÓTICA ESTRUTURAL E OS INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO DA AGENDA PRESIDENCIAL

Como visto nos capítulos anteriores, nas relações de delegação, o processamento de informações e a alocação da atenção são importantes, pois o presidente não consegue lidar com tudo ao mesmo tempo e, por isso, precisa delegar aos seus agentes algumas atividades. Dessa forma, diante dos múltiplos atores envolvidos no processo decisório e dos problemas de perda de agência decorrente da delegação, a formação da agenda demanda uma coordenação ativa e permanente por parte do presidente. Esse capítulo busca analisar os instrumentos utilizados pelos presidentes brasileiros nos últimos anos para coordenar a formação de sua agenda de políticas públicas, enfatizando também os contextos ou condições nos quais são empregados.

Fala-se, portanto, em coordenação vertical intragovernamental, aqui entendida como aquela que ocorre hierarquicamente no mesmo nível de governo (federal), isto é, há um reconhecimento da autoridade hierárquica exercida pelo chefe do Executivo frente aos seus ministros e outras estruturas administrativas subordinadas. Tomo emprestado o termo “instrumentos de coordenação” de Bouckaert et al. (2010) para se referir às medidas administrativas que podem ser usadas estrategicamente para promover a coordenação, isto é, que designam as ações dos mandantes políticos no enfrentamento aos desafios que encaram com o fim de minimizar os problemas da delegação e ter suas prioridades acatadas na formação da agenda de governo.

Como abordado no capítulo um, Bouckaert et al. (2010) analisam vários instrumentos de gestão e estruturais utilizados por diferentes governos para trazer coesão e coerência nas atividades e políticas da administração pública, especialmente após a fragmentação promovida pelas reformas administrativas da NPM. No Brasil, muitos deles, entretanto, fazem parte das prerrogativas diretas do presidente da República, tais como, reorganização de competências entre os órgãos do Poder Executivo, nomeação de funcionários políticos para cargos no alto escalão do governo, criação de órgãos consultivos ou de assessoramento, dentre outros. Embora sejam prerrogativas institucionais, o argumento aqui é que o presidente utiliza estrategicamente todos os poderes e ferramentas que dispõe como instrumentos para coordenar a formação da sua agenda de políticas.

No contexto desta tese, o objetivo do presente capítulo é apresentar as variáveis independentes do modelo analítico, isto é, identificar quais desses instrumentos os presidentes

utilizaram no decorrer de seus mandatos, tendo como referência o caso brasileiro. Portanto, o interesse é responder a primeira questão central do trabalho: Quais os instrumentos que o presidente usa para coordenar, na arena intragovernamental, a formação da sua agenda legislativa de políticas?

O capítulo adota um desenho de pesquisa longitudinal que engloba o período de 1990 a 2020 e está dividido em quatro seções, além desta introdução. Na seção inicial, faz-se uma referência geral à literatura sobre delegação já detalhada no primeiro capítulo, enfatizando os instrumentos de coordenação empregados pelos presidentes bem como certos os contextos e condições nos quais são utilizados. A segunda seção enfatiza a organização da estrutura interna do Executivo brasileiro e as respectivas fontes de dados utilizadas para responder às perguntas do capítulo. A terceira seção busca apresentar o poder Executivo sob a ótica estrutural, identificar quais instrumentos os presidentes brasileiros utilizaram para coordenar a formação de sua agenda de políticas e como se deu a variação nesse uso entre presidentes ao longo do tempo. Tais instrumentos, por sua vez, constituem-se nas principais variáveis independentes a serem analisadas no capítulo seguinte. Por fim, na quarta seção são apresentadas as conclusões do capítulo.

3.1 Delegação em governos de coalizão

As teorias sobre delegação representam a fundamentação teórica principal sobre a qual esse trabalho se baseia. Nenhum presidente governa sozinho. Dirigir e chefiar o Poder Executivo demanda o compartilhamento de atividades e funções, muitas vezes, caras ao presidente. Ele atribui a responsabilidade sobre as políticas aos ministros em suas respectivas alçadas, que, por sua vez, incumbem à sua burocracia ministerial a tarefa de traduzir ideias políticas em uma linguagem jurídica-legal que será encaminhada via projetos de lei para deliberação no Congresso Nacional, posteriormente.

Como visto no capítulo anterior, a formação de uma agenda bem-sucedida de prioridades políticas depende de uma burocracia ministerial disposta e capaz de transformar preferências em políticas públicas. Entretanto, essa burocracia é heterogênea. O gabinete presidencial é composto por ministros individuais e por partidos políticos com preferências próprias, nem sempre próximas às do presidente. E abaixo deles, há um corpo burocrático também não neutro, com ideologias e prioridades variadas que são responsáveis por redigir, administrar e implementar as políticas do governo.

Em outras palavras, os partidos políticos e a burocracia pública não são atores unitários (ALEXIADOU, 2015), pelo contrário, possuem visões e preferências de políticas próprias e variadas. Ao ocupar um cargo no gabinete presidencial, os ministros passam a ter a oportunidade de perseguir seus interesses, uma vez que, são responsáveis diretos pela elaboração e implementação da política em suas respectivas pastas, podendo “influenciar o controle do orçamento, a implementação de projetos em áreas eleitoralmente relevantes e, no caso do super-legislativo Executivo brasileiro, o controle da legislação” (BATISTA, 2013, p. 454).

Nesse sentido, coordenar a formação da agenda de governo não é uma tarefa trivial. O presidente lida com agentes de múltiplos mandantes e com preferências variadas. O ministro partidário, ao mesmo tempo que é diretamente um agente do presidente é indiretamente um agente de seu próprio partido (MÜLLER, 2000) e isso acentua ainda mais os problemas de coordenação enfrentados pelos mandantes (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991).

Ainda que a dimensão da participação do Executivo no processo legislativo vem sendo questionada pelo crescente protagonismo legislativo do Congresso (ALMEIDA, 2019), ainda há considerável espaço para a sua atuação, até mesmo por conta das iniciativas exclusivas de sua responsabilidade. Sendo assim, compreender o papel coordenador do presidente no Poder Executivo é fundamental (INÁCIO, 2020). A discricionariedade ministerial pode acarretar perdas de agência consideráveis ao presidente, enquanto mandante político, principalmente, quando o ministro não compartilha suas preferências (DOWDING; DUMONT, 2015). Nesse caso, simplesmente demitir um ministro hostil nem sempre é a melhor resposta, pois pode provocar altos custos de governabilidade pondo em risco a estabilidade do governo. Se o partido que o ministro representa contar com um respaldo sólido no Congresso, a aprovação de toda a agenda do Executivo pode ser comprometida.

Por essa razão, o uso estratégico que os presidentes fazem dos seus poderes constitucionais são importantes no processo de formação de sua agenda de políticas. Durante seu mandato, os chefes do Executivo podem reduzir o impacto dos ministros na legislação tanto no parlamento quanto no gabinete (STROM; MULLER; BERGMAN, 2010; THIES, 2001). Como abordado no primeiro capítulo, os mandantes têm a sua disposição medidas *ex-ante* e *ex-post* para controlarem seus agentes e prevenir as perdas de agência. Recapitulando, antes da delegação, os mandantes podem valer-se do desenho de contratos para estabelecer regras de comportamento e mitigar os riscos de desvio de

seus agentes e da criação de mecanismos de triagem e seleção de agentes para evitar a seleção adversa. Após a delegação, eles podem estabelecer certos requisitos de monitoramento ou até mesmo criarem incentivos e sanções institucionais para os que os agentes não se desviem dos interesses de seu mandante (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; SHAPIRO, 2005).

Os três primeiros instrumentos estruturais propostos no modelo analítico desta tese se configuram como medidas de controle *ex-ante*. Uma vez que o presidente é o responsável por estabelecer o desenho de cada agência em seu gabinete, ele pode fazê-lo estrategicamente de forma a evitar os riscos de discricionariedade ministerial e avançar suas prioridades políticas.

Como o ministro pode, muitas vezes, influenciar a agenda governamental formulando as políticas sob a sua jurisdição, não é surpresa supor que os partidos irão lutar para assumir os ministérios cuja área política é importante para eles e tentar imprimir suas preferências nas legislações apresentadas (LAVER; SHESPLE, 1996; BACK; DEBUS; DUMONT, 2011; BUDGE; KEMAN, 1993 *apud* KLUSER, 2020). A criação de jurisdições ministeriais sobrepostas e a centralização de unidades na estrutura da Presidência podem, nesse sentido, facilitar a governança da coalizão e a coordenação da formação da agenda por parte do presidente.

Ao desenhar um contrato, colocando as mesmas responsabilidades sob o ombro de diferentes ministérios, o chefe do Executivo pode forçar os ministros a cooperarem, explícita ou implicitamente, na formulação da política e a exercerem o ajuste mútuo (KLUSER, 2020). Nesse cenário, é mais provável que eles se consultem e discutam conjuntamente os projetos de lei que tocam sua área de competência para encontrarem uma saída comum. Ao forçar essa coordenação horizontal interministerial, o presidente pode controlar verticalmente seus agentes, minimizar os desvios comportamentais e evitar que projetos contenciosos cheguem à arena de decisão. Pois, o potencial para autonomia ministerial seria cerceado e os ministros teriam menos espaço para seguir suas próprias preferências. Além do mais, a sobreposição das jurisdições poderia envolver não só questões conflitantes, mas também ajudar a lidar com a dificuldade de produzir políticas coerentes com mais partidos. Nesse sentido, a sobreposição seria uma forma do presidente possibilitar a criação de um ambiente de negociação e cooperação entre os ministros e os partidos.

Os presidentes podem também regulamentar o desenho das agências por meio da centralização ou criação de unidades importantes no interior da estrutura da Presidência. Segundo

Inácio (2012), as unidades da Presidência podem ser divididas de acordo com suas atribuições em três tipos: assessoramento presidencial, coordenação e política pública.

As unidades de coordenação executam tarefas cruciais de suporte ao presidente, incluindo a supervisão ministerial, a articulação intragovernamental e a definição de políticas estratégicas. As unidades de assessoramento presidencial se voltam à mitigação dos problemas informacionais que podem obstar respostas tempestivas e coerentes a toda uma gama de desafios colocados na mesa presidencial. A presidência tem incorporado, ainda, unidades voltadas para a formulação ou execução de políticas públicas, deliberadamente subordinadas ao presidente. (INÁCIO; GUERRA, 2023, p. 310)

Na delegação, o presidente acaba perdendo a vantagem informacional sobre a atividade delegada, pois, o ministro pode omitir informações fundamentais para a tomada de decisão presidencial e se aproveitar de sua posição para proceder de forma oportunista e agir em benefício próprio ou de seu grupo (TUMELERO, 2019). Por essa razão, centralizar unidades colegiadas voltadas ao compartilhamento e produção de informações, à coordenação e à formulação e implementação de políticas públicas na estrutura organizacional da presidência pode influir diretamente na capacidade presidencial de formação da sua agenda.

ao centralizar arranjos de assessoramento na presidência, e a depender da composição deles, os executivos podem, através de uma escolha estrutural (politics of structural choice), mitigar desafios de informação, criando um espaço de interlocução com seus agentes e governos subnacionais que possibilite monitorar as iniciativas e demandas propostas, bem como obter contrapontos informacionais, promover o diálogo e coordenar esforços (Moe, 1990a, 1990b, 1993; 2009; Moe e Caldwell, 1994 apud TUMELERO, 2022, n.p.).

No caso das unidades voltadas para as políticas públicas, é mais provável que os presidentes exerçam maior controle sobre a formulação do desenho das políticas, uma vez que o poder decisório fica concentrado diretamente em sua jurisdição, expandindo os poderes presidenciais para além do âmbito ministerial (INÁCIO; GUERRA, 2023).

Para além dessas medidas *ex-ante*, os presidentes também podem valer-se de instrumentos *ex-post* de coordenação e controle, como a politização do gabinete e das estruturas burocráticas subordinadas via nomeação de pessoas para cargos de alto escalão. Tal politização é útil no controle dos agentes e na redução da discricionariedade ministerial, pois esses nomeados irão imprimir o DNA do presidente na formulação das políticas sob sua alçada (LEWIS, 2008; VIEIRA, 2014; LAMOUNIER, 2018). Além disso, alguns nomeados poderão atuar como *watchdogs* e relatar ao presidente as ações do ministro e o alertar quando houver riscos de desvios, contribuindo, portanto, para mitigar os problemas de assimetrias informacionais na produção de políticas no gabinete (THIES, 2001).

De uma forma geral, os presidentes podem utilizar tanto instrumentos de coordenação *ex-ante* quanto *ex-post*. Kluser (2020) argumenta que, enquanto os instrumentos *ex-post* podem servir apenas para atenuar os sintomas do arbítrio ministerial, os instrumentos *ex-ante* podem curar diretamente a doença. Isto é, a menos que tenham o poder de obter informações sobre as atividades ministeriais, os instrumentos *ex-post* via nomeação política são ineficazes. Se o presidente é capaz de desenhar uma agência com características que induzam o controle e facilite a coordenação, como criação de jurisdições sobrepostas e centralização de unidades de assessoramento, coordenação e políticas, pode ser que ele não precise utilizar instrumentos de politização via nomeados para cargos de alto escalão. Não se trata, portanto, de instrumentos complementares, mas sim substitutivos (RUDALEVIGE; LEWIS, 2005). Como as primeiras estratégias mexem com a dimensão estrutural do gabinete, são muitas vezes mais custosas do ponto de vista político e, por essa razão, utilizadas mais cautelosamente.

Na próxima seção, veremos como a literatura vem discutindo os fatores que condicionam o uso desses instrumentos de coordenação pelos presidentes. Como os gabinetes desenham as políticas é uma questão importante para a governança democrática. Se os ministros variam em sua capacidade de influenciar a agenda política a depender de certas condições e contextos, diferenciá-los pode nos ajudar a entender como as decisões são tomadas nos governos presidencialistas de coalizão.

3.1.1 Os condicionantes do uso dos instrumentos de coordenação

Esta seção discute os contextos e as condições em que o presidente tem incentivos para utilizar os instrumentos de coordenação analisados nesta tese. Essa utilização impõe certos custos ao presidente e, por essa razão, é razoável supor que quanto mais o presidente utilizar um tipo de instrumento, menos ele tenderá a utilizar outro.

A realização de mudanças estruturais na organização do Poder Executivo, apesar de ser uma competência direta do presidente, não é uma tarefa fácil. Demanda conversas, acordos e negociações, especialmente, quando precisa da aprovação do Poder Legislativo, como acontece em muitos países⁴³. Diante dos altos custos de transação envolvidos, é racional que o presidente opte

⁴³ No Brasil, por determinação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (artigo 61, parágrafo 1, inciso II, alínea e, observado o disposto no art. 84, VI), as iniciativas legislativas que dispõem sobre a criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública são de iniciativa privativa do presidente da República e devem ser submetidas à

por utilizar estratégias mais baratas via nomeação política. Quando esses instrumentos *ex-post* via nomeação são ineficazes, isto é, os nomeados não são capazes de obter informações sobre as atividades ministeriais ou de influenciar a agenda do ministério, os presidentes recorrem às medidas mais caras de controle e coordenação. No entanto, dados os custos, quais contextos e condições levam alguns presidentes a usarem certos instrumentos e não outros? ou fazem com que seu uso varie ao longo do tempo?

Em primeiro lugar, uma condição importante tem a ver com a área da política. Cada área tem sua própria importância e, mais, é valorizada em diferentes graus por diferentes atores. A literatura aponta que a saliência é um fator essencial que influenciará a decisão dos governos em alocar atenção para determinada área. Saliência ministerial é a importância relativa de cada ministério para determinado ator político. Há ministérios que são mais salientes do que outros devido à sua área de política e os recursos que controlam, e ainda mais, há alguns ministérios que são mais salientes para alguns partidos específicos do que outros (LAVÉ; SHEPSLE, 1996; BATISTA, 2017). Por exemplo, a saúde ou fazenda é mais importante para a agenda de um país do que a pesca ou turismo; ou um partido mais à esquerda pode valorizar muito mais uma pasta relacionada às políticas de desenvolvimento social do que um partido localizado mais à direita do espectro político.

Instrumentos de controle e coordenação são mais utilizados em áreas de maior relevância para o presidente, pois o custo do ministro não agir de acordo com as preferências do presidente é maior nesses casos (THIES, 2001; RUDALEVIDE; LEWIS, 2005; LEWIS, 2008; PEREIRA et al., 2017; GUERRA, 2019). Thies (2001), por exemplo, defende que em sistemas parlamentaristas, quanto maior a saliência de um departamento, maior a probabilidade do primeiro ministro nomear um ministro júnior como vigilante, pois nesse caso o custo do ministro agir em detrimento das prioridades do governo é muito maior. A politização via nomeados para cargos de alto-escalão também é bem mais provável de ocorrer em áreas de particular interesse presidencial, pois para cumprir suas promessas de campanha, o presidente depende de uma burocracia responsiva, e inserir nomeados que possam garantir que as agências tomem decisões alinhadas com as preferências do presidente é uma estratégia para isso (LEWIS, 2008).

aprovação do Congresso via projetos de lei ou medidas provisórias, já as demais mudanças estruturais e organizacionais, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, podem ser veiculadas por decreto.

A mesma lógica se aplica aos instrumentos estruturais de coordenação. Como dito anteriormente, realizar uma mudança na estrutura do Executivo é uma estratégia custosa do ponto de vista político, que envolve altos custos de transação. Por essa razão, é mais provável que o presidente utilize esse tipo de instrumento em ocasiões em que a política é muito importante para ele. Em um estudo anterior, mostrei que quanto mais saliente um ministério é para o presidente, mais fortalecida tende a ser sua estrutura, isto é, mais órgãos de segundo escalão ele tende a concentrar no ministério. Mesmo controlando pelo partido do presidente, o efeito da variável saliência não mudou, indicando que independente do partido que controla o ministério, se a política é importante para o presidente, mais ele fortalecerá sua estrutura (GUERRA, 2019). Kluser (2020) também argumenta que nos sistemas parlamentaristas, os governos tendem a distribuir a competência sobre uma área de política importante entre diferentes pastas ministeriais. Em outras palavras, eles são cautelosos em permitir que apenas um partido monopolize o controle sobre políticas salientes, mas preferem compartilhar a responsabilidade para que vários partidos tenham o direito de interferir no assunto (KLUSER, 2020).

Em suma, quanto mais prioritária for determinada área de política para o presidente, mais ele terá incentivos para intervir nela. Como toda intervenção tem seus custos, o presidente não irá gastar seus recursos em áreas de saliência baixa ou zero, isto é, que não esteja na sua lista de prioridades, em sua agenda.

Em segundo lugar, um fator importante que condiciona o uso dos instrumentos de coordenação por parte do presidente refere-se à existência de conflitos. É mais provável que o presidente utilize sua capacidade de coordenação vertical quando há riscos reais de perda de agência. Em governos multipartidários, por exemplo, os presidentes tendem a centralizar mais certas unidades na estrutura da Presidência como resposta a situações de conflito ou fraqueza política (INÁCIO; LLANOS, 2016). Nesses casos, como a fragmentação partidária é alta, maior a dificuldade do presidente obter apoio à sua agenda legislativa, dada a heterogeneidade de preferências, portanto, maior a necessidade de centralizar o processo decisório. Ademais, a alta fragmentação pode resultar na formação de coalizões amplas e heterogêneas e, conseqüentemente, em um gabinete difícil de gerenciar. Os perfis dos ministros que formam o gabinete e chefiam os diferentes portfólios variam. Há ministros que deixam a burocracia trabalhar mais livremente e estão abertos a novas ideias e há outros que centralizam o poder decisório e mantêm seu corpo de funcionários sob rédea curta. Nesse

cenário, quanto maior o extremismo ideológico da coalizão, isto é, o conflito entre presidente e ministros, maior é a probabilidade de a estrutura organizacional da presidência aumentar (VIEIRA, 2017). Porque quanto maior a distância ideológica entre o ministro e o presidente, maior o risco de o ministro influenciar a implementação das políticas do ministério na direção contrária aos ideais de seu mandante. Portanto, é esperado que este utilize os instrumentos de coordenação em contextos de maior conflito de preferências.

Ainda em contextos multipartidários, porém parlamentaristas, Kluser (2020) identifica que os governos tendem a criar estruturas ministeriais com competências sobrepostas para restringir o potencial de um ministro de enviar projetos de lei governamentais. Pois, na possibilidade de um conflito interministerial, os ministros sabem que seus correligionários provavelmente irão vetar suas propostas, logo, eles antecipam a decisão estrategicamente ao elaborar políticas que não geram potenciais conflitos com outros ministros responsáveis pela mesma área de política. O incentivo à coordenação interministerial por meio da criação de competências sobrepostas, portanto, configura-se em um dispositivo importante de governança da coalizão em contextos de conflitos partidários, pois os ministros perdem seu controle exclusivo sobre as áreas de políticas e são forçados a atuarem conjuntamente quando a responsabilidade ministerial por uma área é difusa, isto é, quanto a autoridade de formulação sobre uma área de política abrange mais de um ministério (KLUSER, 2020). A coordenação interministerial, nesse sentido, refere-se ao emprego de instrumentos de coordenação entre ministérios para resolver divergências entre os partidos e atenuar a discricção ministerial.

Para além dos instrumentos estruturais de coordenação, os chefes do Executivo em diferentes sistemas podem valer-se de diferentes tipos de instrumentos de gestão (BOUCKAERT et al., 2010) em situações de conflitos. Ao analisar a politização, por exemplo, Lewis (2008) mostra que os presidentes têm mais incentivos para aumentar o número de nomeados em cargos administrativos quando a agência tem visões sobre as políticas que diferem da sua própria visão, isto é, quando o conflito de preferências entre o presidente e a burocracia é maior. O mesmo acontece em gabinetes multipartidários, não só em relação à burocracia mais ampla das agências, mas especialmente, em relação aos ministros. Nos casos em que o ministro não está alinhado com as plataformas políticas do presidente, é mais provável que este nomeie seu pessoal para cargos de alto escalão, como cargos de direção ou de assessoramento ou de secretários executivos, tanto para moldar as políticas que

saem dos departamentos de acordo com sua preferência tanto para usá-los como *watchdogs* a fim de monitorar o ministro e o delatar em caso de comportamentos desviantes, respectivamente (LAMOUNIER, 2018; PEREIRA et al., 2017; COELHO, 2018).

Além da saliência da política, da fragmentação parlamentar e da distância ideológica entre o presidente e seu agente, outros contextos podem condicionar o uso dos instrumentos de coordenação por parte do chefe do Executivo, tais como: o tipo de gabinete (governos de coalizão tornam os problemas de coordenação mais intensos), tamanho do Estado e de suas funções, tipo de Estado (federativo ou unitário), constrangimentos organizacionais (dimensão intragovernamental), insulamento ou não da burocracia, dentre outros. Tais fatores, na maioria das vezes, se mantêm constantes dentro de um mesmo país, logo não serão abordados neste estudo de um único caso. Todavia, vale ressaltá-los, uma vez que, podem complexificar o problema da coordenação e facilitar a identificação dos mecanismos causais da relação aqui estudada, isto é, os possíveis fatores que conectam o uso dos diferentes instrumentos pelos presidentes e a sua capacidade de coordenar a formação de sua agenda de políticas.

De uma forma geral, vários são os fatores que condicionam o uso do conjunto de instrumentos que os presidentes utilizam para gerenciar a coalizão, monitorar os ministros e, conseqüentemente, coordenar sua agenda de políticas. Essa seção buscou identificá-los e discuti-los, com base na literatura especializada. O restante do capítulo buscará abordar esses argumentos tendo como referencial empírico a estrutura interna do Executivo brasileiro.

3.2 Estratégia empírica

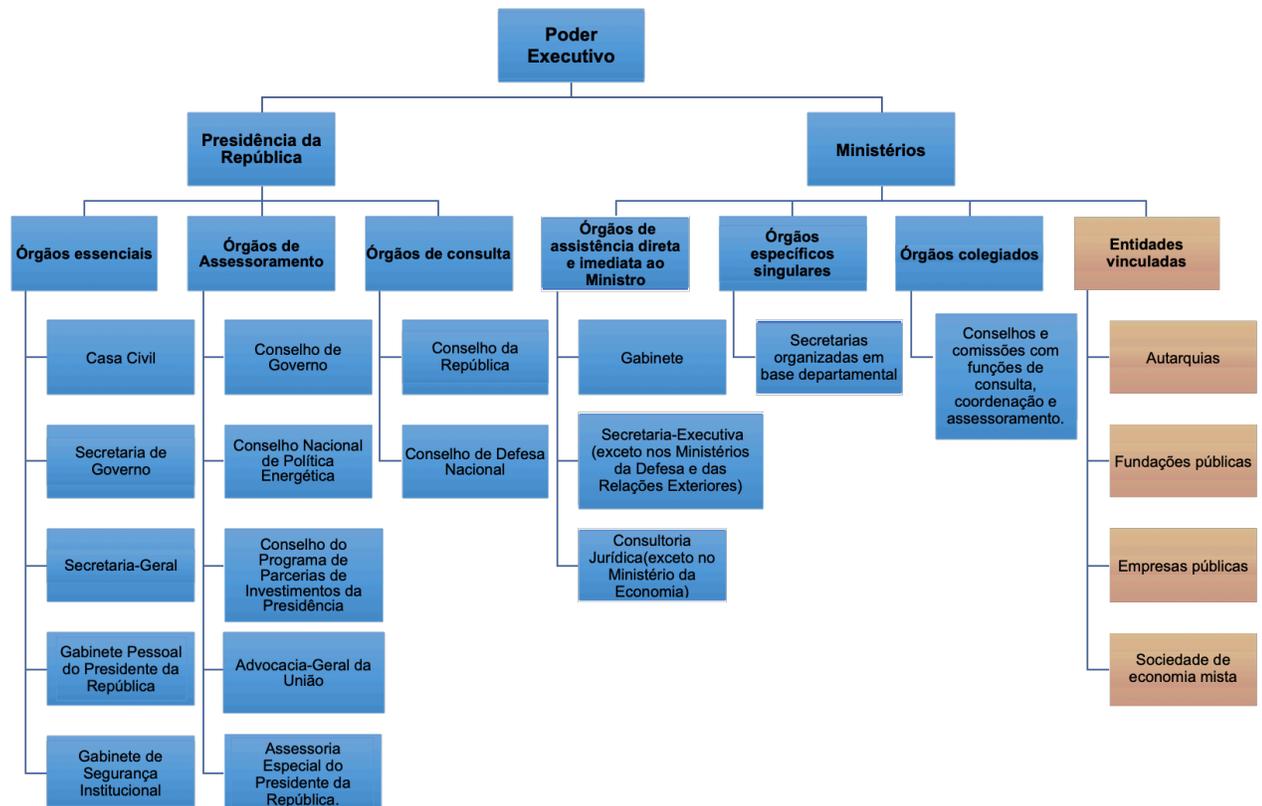
Esta seção busca detalhar a organização interna do Executivo no Brasil e reportar as respectivas fontes de dados utilizadas para responder às perguntas centrais do capítulo. O objetivo posterior é analisar empiricamente cada instrumento de coordenação, considerando o contexto brasileiro. O capítulo busca trazer evidências empíricas de caráter descritivo.

3.2.1 Caso brasileiro

A organização da administração pública federal brasileira em vigor foi instituída pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. O artigo 1º deste decreto e o artigo 76 da Constituição Federal de 1988 estabelecem que “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República auxiliado pelos Ministros de Estado”. Os órgãos da presidência juntamente com os

ministérios são responsáveis pela formulação, implantação e acompanhamento das políticas públicas nacionalmente e constituem a administração federal, que se subdivide em administração direta e indireta. O artigo 4º do decreto supracitado define que a administração direta “se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios”, enquanto a administração indireta “compreende categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria” que estão vinculadas ao “Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade” (BRASIL, 1967).

Figura 7: Organograma da organização do Poder Executivo no Brasil, 2019



Fonte: Elaboração própria, com base na lei nº 13.844 de 18 de junho de 2019⁴⁴.

⁴⁴Alguns tipos de unidades não estão identificados no organograma da figura 8, uma vez que não estão presentes em todos os ministérios. Essas unidades aparecem nos decretos organizacionais específicos de cada ministério, como, por exemplo, as unidades descentralizadas como as superintendências, delegacias e outras representações federais dos ministérios espalhadas regionalmente; as unidades de pesquisas no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, como o Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, Laboratório Nacional de Astrofísica, Museu de Astronomia e Ciências Afins, Observatório Nacional; dentre outros.

No organograma acima, é possível identificar, na cor laranja, os diferentes tipos de unidades vinculadas aos ministérios que constituem a administração indireta, a saber, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. As demais unidades ministeriais de segundo escalão fazem parte da administração direta e compreendem aqueles órgãos responsáveis por dar assistência ao ministro (como gabinete, órgão de controle interno, etc.), de consulta e deliberação (como conselhos e comissões) e as secretarias organizadas em base departamental, incluindo alguns institutos também considerados órgãos específicos singulares, isto é, aqueles órgãos que possuem um único titular que o chefia e representa.

No que diz respeito à presidência da república, sua organização compreende órgãos integrantes, essenciais, de assistência, consulta e assessoramento ao presidente, como indica o organograma acima elaborado de acordo com a Lei nº 13.844 de 2019. Sendo que os órgãos de consulta do Presidente, o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, foram instituídos por determinação constitucional (artigos 89 e 91). Algumas unidades da presidência possuem status ministerial definido em lei ou medida provisória. Apesar de haver unidades com status ministerial dentro da Presidência, os ministérios não pertencem à sua estrutura. A diferença é que os ministérios têm orçamento próprio e são considerados unidades programáticas separadas da Presidência, enquanto as unidades que integram a Presidência têm seu orçamento vinculado à mesma.

Além disso, as unidades de primeiro escalão sem status ministerial não são chefiadas por ministros de Estado, mas normalmente, por ocupantes de cargos de Natureza Especial (NES), como secretários de Estado ou secretários especiais. Os cargos NES são posições logo abaixo do cargo de ministro de Estado e também são de livre provimento e exoneração por parte do presidente da República. Além de ocupar as posições de primeiro escalão que não possuem status ministerial dentro da presidência enquanto secretário de Estado, os cargos NES também podem ocupar posições de segundo escalão dentro dos ministérios como secretários executivos, o segundo no nível hierárquico dos ministérios.

Descrever o desenho estrutural das agências no Executivo é importante porque ele afeta a formulação de políticas, uma vez que define onde e sob qual autoridade a política será formulada. No Brasil, a Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (artigo 61, parágrafo 1, inciso II, alínea e) determina que as iniciativas legislativas que dispõem sobre a criação e extinção de ministérios e

órgãos da administração pública são de iniciativa privativa do presidente da República, observado o disposto no art. 84, VI. Tal artigo, por outro lado, determina que compete ao presidente dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Em outras palavras, antes da emenda, tanto a criação quanto a estruturação e as atribuições dos ministérios e dos órgãos da administração pública deveriam ser submetidas à aprovação do Congresso via projetos de lei ou medidas provisórias. Após a emenda, entretanto, as demais mudanças de atribuições e estruturação, quando não implicarem em aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, passaram a ser veiculadas por decreto. Diante disso, o presidente passou a ter mais autonomia para redesenhar a estrutura interna do Executivo, podendo reorganizar as competências das unidades, fundir e desmembrar órgãos internos por meio de decretos organizacionais, sem a necessidade da aprovação do Congresso. Tais prerrogativas configuraram-se em importantes incentivos ao presidente para manter a sua preponderância sobre o Executivo e coordenar a sua agenda de políticas.

3.2.2 Dados e fontes

Para descrever a perspectiva longitudinal da organização interna do Executivo e identificar os instrumentos de coordenação utilizados pelos presidentes brasileiros, este capítulo utiliza dados secundários de diversas fontes, como o site da biblioteca da presidência, do CPDOC e do portal da transparência.

Além disso, a fim de ilustrar e dar mais profundidade à análise aqui realizada, o capítulo utiliza também dados primários oriundos de entrevistas semiestruturadas com servidores públicos que compõem ou compunham o alto escalão da presidência e dos ministérios nas últimas três décadas. A pesquisa de campo abrangeu seis entrevistas, realizadas com servidores selecionados com base nos cargos que ocupavam. O critério foi ter ocupado cargos de direção e assessoramento superior nos ministérios e na Presidência em algum governo nos últimos 30 anos (Sarney - Bolsonaro), especialmente, alocados em órgãos de coordenação, como a Casa Civil. Os entrevistados foram convidados a falar sobre sua trajetória no serviço público e sua percepção acerca da construção da agenda de políticas; sobre a influência dos ministérios na formação dessa agenda; sobre os diferentes instrumentos de coordenação de políticas utilizados nos governos em

que trabalharam e as condições em que o presidente utilizava tais instrumentos. As entrevistas ocorreram em novembro de 2019, foram transcritas e o material é aqui apresentado com o objetivo de ilustrar como essas temáticas aparecem na perspectiva de quem trabalha diretamente no Poder Executivo.

Para a análise quantitativa, foram construídos dois bancos de dados originais que abrangem o período de 1990 a 2020. O primeiro adota como unidade de análise o ano e as unidades de primeiro escalão do Poder Executivo, tanto da presidência (com e sem status ministerial)⁴⁵ quanto do gabinete mais amplo, fora da presidência (ministérios)⁴⁶. Para a construção desse banco, foi feita uma análise documental de leis, medidas provisórias e decretos disponíveis no site da Biblioteca da presidência que detalham a estrutura organizacional das unidades do Executivo. Para a análise das variáveis independentes, instrumentos de coordenação, foram filtrados apenas os ministérios. Para cada ministério/ano, foram consideradas as normas que estiveram em vigor durante a maior parte do ano, exceto quando é o primeiro⁴⁷ ou último⁴⁸ ano de um presidente. O segundo banco de dados foi derivado do primeiro, tendo como unidade de análise as 21 macropolíticas listadas pelo CAP. As variáveis no segundo banco foram construídas considerando os ministérios que tinham competência em cada macropolítica.

Como o principal objetivo desse capítulo é analisar os instrumentos de coordenação que os presidentes utilizaram no caso brasileiro - as variáveis independentes a serem testadas no próximo capítulo -, abaixo descrevo a operacionalização de cada um deles.

Sobreposição de jurisdições políticas

Segundo Kluser (2019), para conter a deriva política que pode resultar do domínio ministerial em governos multipartidários, os governos podem compartilhar a responsabilidade sobre uma

⁴⁵ Com exceção do Banco Central, que deteve status ministerial de 2004 a 2021.

⁴⁶ Com exceção dos ministérios militares (Exército, Aeronáutica e Marinha) nos anos de 1990 a 1998.

⁴⁷ Quando é o primeiro ano do mandato de um novo presidente, considera-se qualquer mudança estrutural feita naquele ano (independente se a norma do presidente anterior vigorou mais tempo naquele ano), pois, por exemplo, se o presidente A fez uma mudança estrutural e o presidente B a alterou apenas no segundo semestre do primeiro ano de seu mandato, para este ano, considera-se a nova mudança feita pelo presidente B, para não dar a errada impressão de que o presidente B não fez mudanças no seu primeiro ano de governo.

⁴⁸ No caso do presidente adotar alguma mudança estrutural no final do último ano de seu mandato, se aplicássemos a mesma regra considerando a norma que mais vigorou durante o ano, a mudança feita no final do ano deste governo seria considerada erroneamente um marco do presidente seguinte. Portanto, nesses casos, a norma que mais vigorou durante o ano não foi aplicada.

mesma política entre diferentes ministérios. Isso forçaria os ministros a cooperarem, direta ou indiretamente, na formulação da política e promoveria a coordenação interministerial. Para testar esse argumento, o autor mede a dispersão de responsabilidade, isto é, como a responsabilidade ministerial por questões políticas individuais está concentrada em um ou espalhada por vários ministérios de um determinado governo. Em um primeiro momento, o autor operacionalizou tal variável com uma medida de entropia que varia de zero a um (*Shannon's-H* normalizado), com zero significando que um partido monopoliza a responsabilidade por uma área de política, e um significando que a responsabilidade é uniformemente espalhada por todos os partidos incumbentes (KLUSER, 2020). Em um estudo posterior (2021), o autor avalia a difusão da responsabilidade ministerial utilizando como variável o número de ministérios por governo que atendem a uma determinada área de política, utilizando como base as áreas de políticas categorizadas no CAP.

Seguindo esse raciocínio, este trabalho busca verificar empiricamente o argumento de que o presidente utiliza a sobreposição de jurisdições ministeriais como um instrumento de coordenação para propiciar um ambiente de articulação e ajuste mútuo interorganizacional na formação de agenda presidencial. Logo, a primeira hipótese a ser testada no próximo capítulo é:

Hipótese 1: Quanto mais compartilhada for as responsabilidades por uma política entre os ministérios, maior será a capacidade presidencial de coordenação da formação da agenda legislativa relacionada à essa política.

Com esse objetivo, a construção da variável de sobreposição de jurisdições foi feita considerando as 21 áreas de políticas categorizadas no CAP. Foram identificados os ministérios responsáveis por cada uma delas, considerando a área de competência de cada um, descrita no respectivo decreto que aprova a sua estrutura regimental. Em outras palavras, para cada decreto organizacional observado, todas as políticas identificadas nas suas competências foram mapeadas no conjunto de políticas elencadas pelo CAP. Por exemplo, as competências do Ministério do Trabalho e Emprego descritas no Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003 foram classificadas em três macropolíticas elencadas no CAP, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 6: Classificação das competências do Ministério do Trabalho (art. 1º, decreto nº 4.764/2003), segundo as áreas de políticas elencadas no CAP, 2003.

Competência	Macropolítica CAP	Descrição
I - política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador; II - política e diretrizes para a modernização das relações do trabalho; III - fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, bem como aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas; IV - política salarial; V - formação e desenvolvimento profissional; VI - segurança e saúde no trabalho; VII - política de imigração; e VIII - cooperativismo e associativismo urbanos.	imigração e refugiados	questões relacionadas à imigração, refugiados, cidadania, residência e permissão de permanência no país e todas as questões sobre imigrantes, asilo, ajuda.
	trabalho, emprego e previdência	questões relacionadas a trabalho, emprego, pensões e aposentadorias; condições de trabalho, segurança, saúde e proteção do trabalhador, treinamento, formação e desenvolvimento profissional, benefícios dos empregados, incluindo seguro-desemprego, décimo terceiro salário, licença e auxílio maternidade, etc.; Sindicatos e associações trabalhistas; salário mínimo e remuneração de horas extras, legislação trabalhista; emprego juvenil, trabalho infantil e formação profissional para jovens; trabalhadores migrantes, convidados e sazonais.
	habitação, infra-estrutura e reforma agrária	questões relacionadas com habitação e assuntos urbanos; construção civil, financiamento imobiliário, crédito imobiliário, regulação imobiliária, PAC (programa de aceleração do crescimento); desenvolvimento comunitário e habitação urbana; desenvolvimento urbano; habitação rural; desenvolvimento rural e reforma agrária; políticas de habitação social, programas de acessibilidade habitacional; habitação para veteranos militares e suas famílias, incluindo subsídios para veteranos; habitação para idosos, incluindo instalações de alojamento para idosos deficientes; moradia para os sem-teto e esforços para reduzir a falta de moradia; pesquisa e desenvolvimento de habitação e desenvolvimento comunitário e urbanismo.

Fonte: Elaboração própria.

A sobreposição de competências ministeriais é aqui apresentada de duas formas, o número de políticas atendidas por cada ministério por ano e o número de ministérios responsáveis por cada macropolítica por ano.

Estruturas formais de assessoramento presidencial

Essa variável inicialmente coletada por Tumelero (2019) relaciona a contagem de todas as estruturas formais de assessoramento presidencial criadas por ano. Tais estruturas compreende órgãos consultivos e de assessoramento da Presidência, cujo objetivo principal é fornecer conselhos e informações ao presidente para minimizar os problemas de assimetria informacional e assegurar

maior controle do ambiente de negociação na formação de sua agenda de políticas. Dessa forma, a segunda hipótese a ser testada no próximo capítulo é:

Hipótese 2: Quanto maior a criação de estruturas de assessoramento presidencial relacionada a uma política, maior será a capacidade do presidente de coordenação da formação da agenda legislativa relacionada a essa política.

Neste capítulo, sua operacionalização é apresentada de duas formas. A primeira é a contagem dos órgãos de assessoramento centralizados na estrutura da Presidência por ano, cuja fonte foram as medidas provisórias ou leis que organizam a presidência que mais vigoraram a cada ano, considerando os órgãos de *advisory* segundo a classificação de Inácio (2012). A segunda relaciona o número de estruturas formais de assessoramento presidencial criadas por ano e por área de política, considerando não apenas os conselhos de primeiro escalão da presidência, mas também grupos de trabalho, fóruns especiais e câmaras setoriais (TUMELERO, 2023)⁴⁹.

Centralização

A centralização estrutural dos órgãos do Poder Executivo mais amplo para órgãos internos à Presidência é importante para evitar que o desempenho das políticas seja prejudicado (MOE, 1985; RUDALEVIGE, 2002; RUDALEVIGE; LEWIS, 2005). Especificamente, em casos em que o presidente não confia nos membros do gabinete mais amplo, ele pode optar por centralizar a autoridade sobre determinada política na presidência para ter um direto e maior controle sobre ela e para melhor gerenciar suas relações com o ambiente político (RUDALEVIGE; LEWIS, 2005; INÁCIO; LLANOS, 2016). Para testar as condições nas quais a centralização ocorre, Inácio e Llanos (2015) buscaram analisar a evolução da presidência institucional na Argentina e no Brasil, utilizando como variável dependente o número total de agências sob autoridade presidencial por ano no período de 1984 a 2010, excluindo aquelas descentralizadas que são estruturalmente subordinadas ao presidente, mas possuem autonomia orçamentária e administrativa. No próximo capítulo, busca-se, entretanto, entender as consequências da centralização na formação da agenda presidencial, testando a seguinte hipótese:

⁴⁹ Variável fornecida diretamente por Tumelero, a quem agradeço muito.

Hipótese 3: Quanto maior o número de unidades centralizadas que tenham competência na área de política, maior será a capacidade presidencial de coordenação da formação da agenda legislativa relacionada a essa política.

Por ora, neste capítulo, a variável centralização é apresentada de duas formas. Primeiro, pela contagem do número de unidades centralizadas na estrutura da presidência por ano. E, em segundo lugar, pelo número dessas estruturas por ano e por macropolítica. Ambas consideram as unidades voltadas às funções de *core* e *policy*, segundo a classificação de Inácio (2012) e exclui as unidades de consulta e assessoramento da Presidência (*advisory*), uma vez que estão incluídas na variável anterior. A fonte também foram as medidas provisórias ou leis que organizam a presidência que mais vigoraram a cada ano.

Politização

A politização se refere à nomeação política para cargos na burocracia que auxilia os presidentes a reduzirem as assimetrias informacionais e a exercerem controle sobre os processos de tomada de decisão (RUDALEVIGE; LEWIS, 2005; LEWIS, 2008; VIEIRA, 2014; LAMOUNIER, 2018; PRAÇA; LOPEZ, 2019). Trata-se de uma estratégia que pode se instrumentalizar de várias formas. Lamounier (2018), por exemplo, analisa a politização no Executivo brasileiro utilizando o número de ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) dos níveis 5 e 6, cargos de alto escalão dos ministérios.

Os cargos DAS eram subdivididos em duas categorias (101 e 102) e em 6 níveis hierárquicos (sendo os DAS 101 de níveis 1 a 6 e os DAS 102 de níveis 1 a 5)⁵⁰. A categoria DAS-101 englobava os cargos de Direção Superior, providos mediante livre escolha do Presidente da República e que requeria alta qualificação e experiência para sua ocupação. A categoria DAS-102, por sua vez, englobava cargos de Assessoramento Superior, ocupados por técnicos com responsabilidades e conhecimentos especializados⁵¹. Os níveis hierárquicos inferiores (1 a 3) referem-se a posições com pouca responsabilidade política e gerencial e, muitas vezes, servem como um complemento à

⁵⁰ Em 2021, o presidente Bolsonaro extinguiu o cargo DAS e outras funções e gratificações temporárias e criou, em seu lugar, o cargo comissionado executivo (CCE) e a função comissionada executiva (FCE) por meio da Medida Provisória nº 1.042, de 14 de abril.

⁵¹ “Since July 2005, DAS appointees are formally nominated by the minister of the Planejamento (D’Araújo 2009: 20), benefiting from informal consultation with the minister of the Casa Civil” (PRAÇA, et al., 2011, p. 146). A legislação que regulamenta o provimento dos cargos DAS no Brasil alterou muito ao longo dos anos. Para mais detalhes, ver Lamounier (2018).

remuneração do servidor público. E os níveis superiores (4 a 6) eram tidos como cargos de elite, responsáveis pela tomada de decisões e consultorias, sendo os mais relevantes política e administrativamente (D ‘ARAÚJO, 2009; PRAÇA et al, 2011; LAMOUNIER, 2018; PRAÇA; LOPEZ, 2019). Nesse sentido, quanto mais alto o nível hierárquico do cargo, maiores as responsabilidades e atribuições e, portanto, maior a intensidade do imbricamento entre decisões de natureza política e técnico-administrativas (LOPEZ, 2015).

Essa variável é aqui operacionalizada como o número de cargos políticos de alto escalão (DAS 101 e 102 níveis 4 a 6) presentes na estrutura de cada ministério por ano⁵². Essas informações foram retiradas do site oficial do Painel Estatístico de Pessoal (PEP) do Poder Executivo, que disponibiliza diversos dados sobre a burocracia do Executivo Federal Brasileiro desde 1999⁵³.

Para além dos DAS, como instrumento de politização, é analisado também o cargo de secretário executivo, cargo NES logo abaixo do cargo de ministro de Estado⁵⁴. A literatura defende que os ocupantes dessas posições podem limitar a discricionariedade dos ministros de primeiro escalão à medida que atuam como “*watchdogs*” do presidente, isto é, vigiam o ministro e o delata caso adote comportamentos desviantes (THIES, 2001; PEREIRA et al., 2017; COELHO, 2018). A nomeação de secretários executivos que sejam alinhados com o presidente, portanto, seria um importante instrumento de coordenação disponível ao presidente para superar problemas de assimetrias informacionais na formação de sua agenda de políticas. Dessa forma, a hipótese derivada a ser testada no próximo capítulo é:

Hipótese 4: Quanto maior o número de casos em que o secretário executivo se configura como *watchdog* político ou burocrata nos ministérios que têm competência na política, maior será a

⁵² Uma ressalva que vale a pena ser feita é que, em 2016, por meio da Medida Provisória nº 731, posteriormente convertida na Lei nº 13.346, o presidente Temer extinguiu alguns cargos DAS e criou em seu lugar as FCPE (Funções Commissionadas do Poder Executivo). Tais funções, segundo o artigo 3º da respectiva lei, equiparam-se, para todos os efeitos legais e regulamentares, aos cargos em comissão do Grupo DAS de mesmo nível. Portanto, para os anos 2016 a 2020, foi necessário somar o número de cargos DAS e de FCPE de mesmo nível para cada agência considerada. O PEP disponibiliza informações referentes a dezembro de cada ano, portanto, para 2016, as informações sobre DAS são referentes ao governo Temer.

⁵³ Foram consideradas as quantidades de DAS por categoria “órgão superior”.
<<http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>>. Acesso em novembro de 2022.

⁵⁴ Como não temos informações sobre os DAS para todos os períodos, no capítulo seguinte opto por usar a variável politização considerando as informações sobre os secretários executivos, que está disponível em um período maior, a partir de 1995.

capacidade presidencial de coordenação da formação da agenda legislativa relacionada a essa política.

Para avaliar essa hipótese, a variável foi operacionalizada como uma variável categórica que indica se o secretário executivo da agência que controla a política atua como *watchdog* político, burocrático ou não atua como *watchdog*.

Para configurar os casos com riscos de expropriação, são consideradas as situações em que o presidente estabelece *watchdogs* políticos ou burocratas. Entende-se aqui por *watchdog* político, os casos em que o ministro é de um partido da coalizão (que não o do presidente) e o secretário executivo é do partido do presidente e por *watchdog* burocrático os casos em que o ministro é de um partido da coalizão (que não o do presidente) e o secretário executivo é servidor de carreira sem filiação partidária. As demais combinações de ministro-secretário executivo não foram consideradas como relação de vigilância (não *watchdog*), como elencadas na tabela abaixo.

Tabela 7: Relações de monitoramento (*watchdogs*): combinações possíveis de Ministros e Secretários Executivos.

Combinação	Ministro	Secretário Executivo	Classificação	Pereira et. al, 2017	Alberdingk Thijm; Fernandes, n.d.	Coelho, 2018
A	PP	SFP	Não Watchdog	Watchdog	Watchdog Presidencial	Comando Monitorado (<i>watchdog</i>)
B	PP	PC	Não Watchdog	Watchdog	Watchdog Partidário	Comando Político
C	PCa	PCb	Não Watchdog	Watchdog	Watchdog Partidário	Comando Político
D	SFP	PP	Não Watchdog	NA	Watchdog Partidário	Comando Monitorado (<i>watchdog</i>)
E	SFP	PC	Não Watchdog	NA	Watchdog Partidário	Comando Burocrata
F	SFP	SFP	Não Watchdog	NA	Não Watchdog	Comando Burocrata
G	PCa	PCa	Não Watchdog	Não Watchdog	Não Watchdog	Comando Político
H	PP	PP	Não Watchdog	Não Watchdog	Não Watchdog	Comando Político
I	PC	PP	Watchdog	Watchdog	Watchdog	Comando

Combinação	Ministro	Secretário Executivo	Classificação	Pereira et. al, 2017	Alberdingk Thijm; Fernandes, n.d.	Coelho, 2018
			Político		Partidário	Político
J	PC	SFP	Watchdog Burocrático	Watchdog	Watchdog Presidencial	Comando Monitorado (watchdog)

Legenda: PP: partido do presidente; SFP: sem filiação partidária; PC: partido da coalizão; NA: não se aplica.

Fonte: Elaboração própria.

A tabela acima detalha as diferentes combinações de ministros e secretários executivos no Brasil, diferenciando as relações consideradas na presente tese e em outros estudos sobre a temática. Enquanto aqui optei por considerar apenas as combinações I (*watchdog* político) e J (*watchdog* burocrático), diferentes autores consideram também outros casos. Tendo em vista que, para observar o comportamento e o risco de deriva política do ministro, um secretário executivo precisa atuar como um agente fiel do presidente, não considero aqui que secretários executivos de outros partidos (sem ser o do presidente) possam atuar como um *watchdog* político do presidente (combinações B, C, E e G). Aparentemente, ao considerar alguns desses casos (B e C)⁵⁵, Pereira et al. (2017) concluíram que os presidentes fazem uso de ministros juniores como *watchdogs* quando as diferenças ideológicas entre os partidos da coalizão e o partido do presidente são consideráveis. Entretanto, não considero apenas os casos de secretários executivos que atuam como *watchdogs* do presidente, mas englobam casos em que os secretários executivos podem atuar como *watchdogs* de seu próprio partido. Como meu interesse é analisar estritamente os riscos de deriva política do ministro em relação ao presidente, considero apenas os casos em que um ministro da coalizão é monitorado por um secretário executivo do partido do presidente ou sem filiação partidária (combinações I e J). Ademais, partindo do pressuposto que os ministros apartidários são parte da quota presidencial e, por si só, já são uma estratégia de controle por parte do presidente (PEREIRA et. al, 2017), não considero que haja uma relação de monitoramento nesses casos (combinações D, E e F), ao contrário de Thijm e Fernandes (n.d.) e Coelho (2018).

A informação referente aos secretários executivos e a sua filiação partidária está disponível a partir de 1995 e foi, em partes, fornecida por Lopez (1995 a 2014), Thijm e Fernandes (2015 e

⁵⁵ “Our definition of watchdog is a junior minister appointed by the president and not aligned with the minister. Therefore we observe a watchdog junior minister when this appointee is a bureaucrat (nonpartisan) or member of a political party different from that of the minister” (PEREIRA et al., 2017, p. 11).

2019). Para os anos que faltaram, os dados foram coletados diretamente no site do Portal da Transparência⁵⁶, do Tribunal Superior Eleitoral e nos verbetes disponíveis no CPDOC.

3.3 Perspectiva longitudinal da organização interna do Executivo e os instrumentos de coordenação no Brasil

Essa seção busca identificar os instrumentos de coordenação utilizados pelos presidentes brasileiros no período de 1990 a 2020⁵⁷ e amplamente discutidos no primeiro capítulo desta tese. O Poder Executivo no Brasil se compõe por muitas instituições de primeiro escalão resumidamente descritas na figura 8 e várias outras subunidades de segundo, terceiro e quarto escalões, tais como secretarias, departamentos, diretorias e coordenadorias, que lidam com os mais diversos assuntos relacionados tanto à questões administrativas quanto divididos por áreas de políticas.

Certas prerrogativas sobre determinadas áreas de políticas são constitucionalmente descentralizadas⁵⁸, isto é, de responsabilidade dos entes federativos subnacionais. Entretanto, apesar da descentralização política, fiscal e de competências estabelecidas pela Constituição, o Estado federativo brasileiro dotou a União de autoridade normativa e regulatória que a permitem influenciar de grande modo a agenda dos demais entes federativos subnacionais (ARRETCHE et al., 2012). Em outras palavras, ainda que execute e implemente grande parte das políticas públicas (*policy-making*), a autonomia dos entes subnacionais é restringida pela capacidade normativa e regulatória da União (*policy-decision making*), dada às regras impostas pela Constituição que obriga certos comportamentos dos entes subnacionais e o controle dos recursos fiscais por parte da União (*idem*). Além disso, por mais que a preponderância legislativa do Executivo venha sendo posta em xeque pelo crescente aumento do protagonismo do Congresso (ALMEIDA, 2019), ainda há um considerável espaço para a atuação da presidência, junto com os demais órgãos do Poder Executivo, no que diz respeito à formulação e implementação de políticas públicas. E, por ser formalmente, o responsável pelo desempenho do governo como um todo, o presidente tem incentivos para buscar o controle sobre os resultados das políticas sob sua alçada. Recorrer estrategicamente às suas

⁵⁶ Disponível em: <<https://www.transparencia.gov.br/download-de-dados/servidores>>. Acesso em: outubro de 2022.

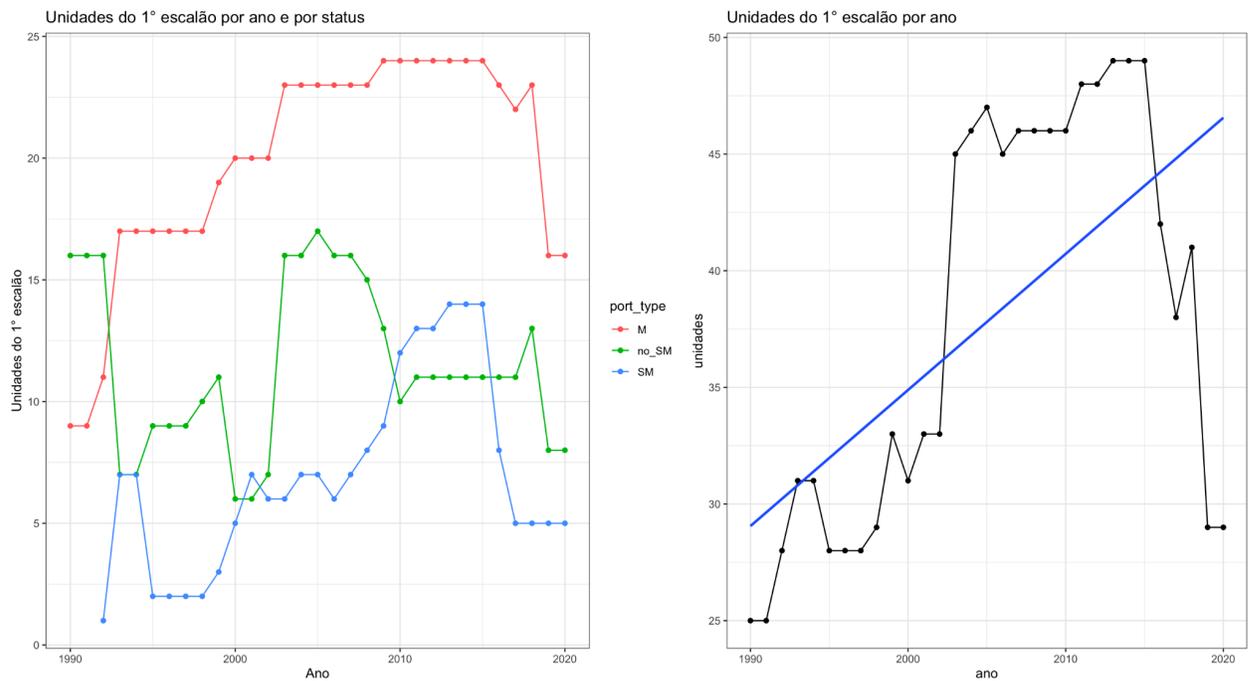
⁵⁷ Informações sobre politização não estão disponíveis para todo o período.

⁵⁸ Serviços sociais básicos são providos, em grande parte, pelos municípios e Estados. A Constituição, por exemplo, determina que 15% da receita dos municípios e 12% da receita dos Estados devem ser gastos em serviços de saúde e 25% da receita dos municípios devem ser gastos em educação.

prerrogativas constitucionais como mudanças estruturais ou poder de nomeação de funcionários, portanto, é vital para a consecução de sua agenda de políticas.

Mudar a estrutura do gabinete e decidir não apenas quem fica com o quê, mas quem fica com o quanto, com apenas um toque de caneta é uma das ferramentas mais poderosas à disposição do chefe do Executivo. Para esta tese, foram analisadas medidas provisórias e leis do Poder Executivo que estabelecem a organização básica dos órgãos da presidência e dos ministérios bem como decretos ministeriais que estabelecem a estrutura regimental específica de cada um dos ministérios, considerando as normas que mais vigoraram durante cada ano. Como resultado da análise desses dispositivos legais, o gráfico abaixo mostra a quantidade de ministérios autônomos (M), unidades da presidência com (SM) e sem (no_SM) status ministerial por ano⁵⁹. Olhar para o desenho estrutural das unidades do Poder Executivo é importante, uma vez que, como amplamente argumentado nesta tese, ele pode impactar direta e indiretamente os problemas de coordenação enfrentados pelo chefe do Executivo.

Figura 8: Evolução do número de ministérios e unidades do primeiro escalão da presidência no Brasil, 1990 - 2020.



Fonte: Elaboração própria.

⁵⁹ Lembrando que nessa análise não foram contabilizados os ministérios militares (Exército, Aeronáutica e Marinha) e o Banco Central.

Ao olhar para a perspectiva longitudinal da organização interna da instituição do Executivo no Brasil, percebe-se um crescimento no número de unidades do primeiro escalão, especialmente, durante os governos do PT (2003-2015). Enquanto FHC terminou seu mandato com 33 unidades (sendo 20 ministérios, 6 unidades da presidência com status ministerial e 7 unidades da presidência sem status ministerial), Lula e Dilma terminaram seus mandatos com 46 (24 ministérios, 12 unidades da presidência com status ministerial e 10 unidades da presidência sem status ministerial) e 42 (sendo 23 ministérios, 8 unidades da presidência com status ministerial e 11 unidades da presidência sem status ministerial) unidades, respectivamente⁶⁰. No final de 2015, em resposta à grave crise política que o país atravessava, Dilma implementou uma reforma estrutural por meio da Medida Provisória nº 696. No que diz respeito aos ministérios, a então presidente extinguiu duas pastas e criou o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Já no âmbito da Presidência, ela extinguiu seis unidades que possuíam status de ministério. Temer reduz ainda mais a estrutura do primeiro escalão do Poder Executivo. Em 2017, havia unidades 38 unidades no total, sendo 22 ministérios, 5 unidades da presidência com status ministerial e 11 sem status ministerial. Bolsonaro reduziu esse número para os padrões pré-PT, passando para 29 unidades do primeiro escalão do Poder Executivo, sendo 16 ministérios, 5 unidades da presidência com status ministerial e 8 sem status ministerial. Interessante ressaltar que essa era uma das plataformas de campanha do presidente, isto é, reduzir o número de ministérios para 15. Esse número passou para 18 com o desmembramento do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações em Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e Ministério das Comunicações pela Lei nº 14.074, de 2020 e com a volta do Ministério do Trabalho e Previdência pela Lei nº 14.261, de 2021. Se considerarmos as unidades com status ministerial da presidência (SM), esse número sobe para 23 (Casa Civil, Secretaria de Governo, Secretaria-Geral, Gabinete de Segurança Institucional e Advocacia-Geral da União).

Importante salientar que a redução no número de unidades de primeiro escalão nem sempre significa economia nos gastos públicos, pois, normalmente, o que acontece é a aglutinação de pastas, com a criação dos chamados super ministérios e/ou a transformação de órgãos de primeiro em órgãos de segundo ou terceiro escalão. Em sua origem, o Ministério da Economia, por exemplo, foi fruto

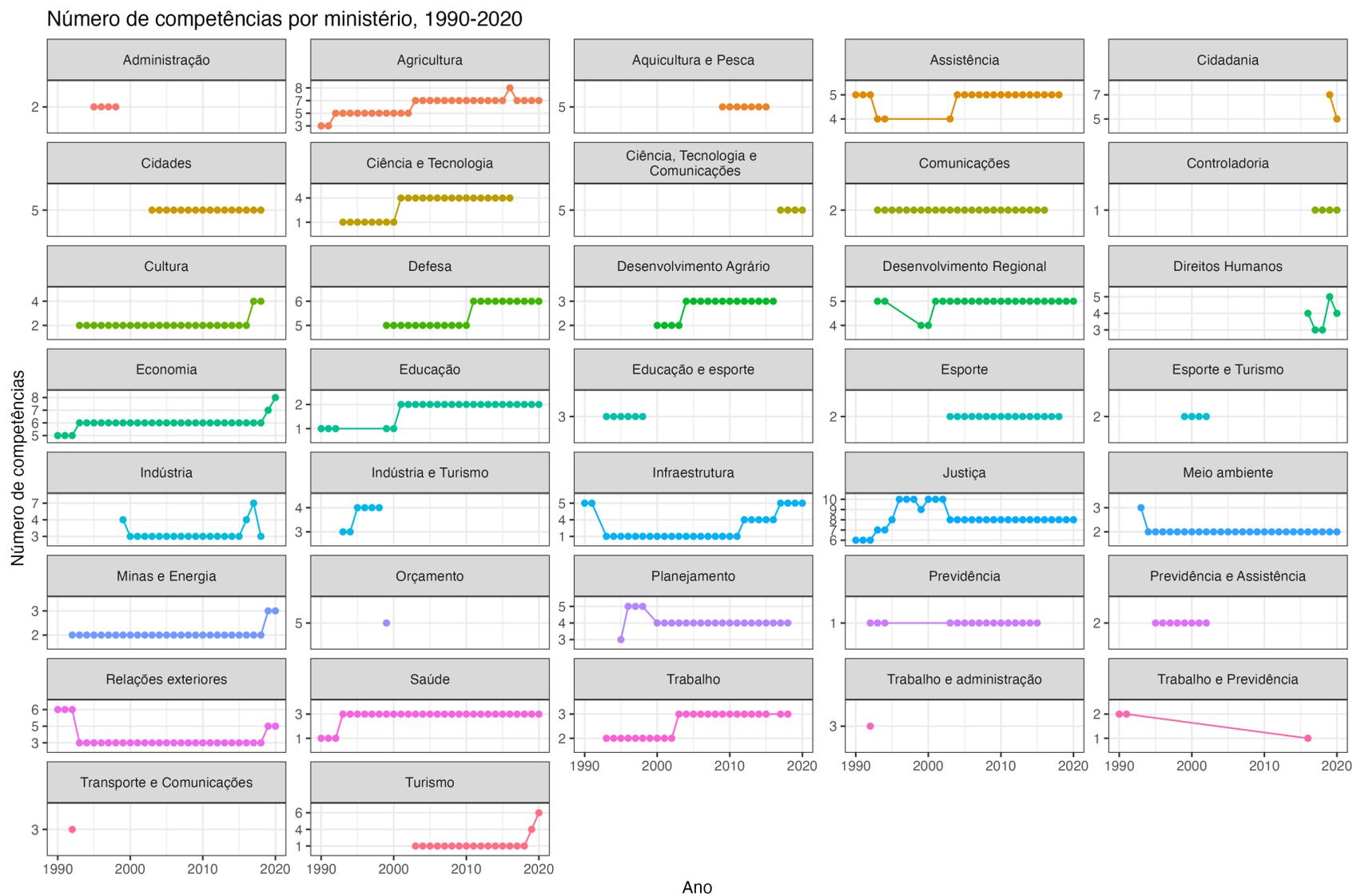
⁶⁰ Com exceção do Banco Central que ganhou status ministerial no governo Lula e dos ministérios extraordinários.

da fusão de quatro pastas ministeriais cujas competências foram diluídas nas secretarias internas ao ministério, a saber, os ministérios da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e do Trabalho. Dessa forma, ainda que o número de órgãos do primeiro escalão diminua, a estrutura interna do Poder Executivo em suas camadas inferiores pode se manter inalterada ou até mesmo aumentar. Mas o que interessa ressaltar aqui é que, ainda que isso não signifique mudança nos gastos públicos, mudar a estrutura do Poder Executivo pode indicar um movimento por parte do presidente para alterar as competências que estão sob a jurisdição de um aliado em sua coalizão (GUERRA, 2018) e, conseqüentemente, mudar a lógica da coordenação.

Sobreposição de jurisdições políticas

No que diz respeito às unidades ministeriais, vale destacar também que alguns deles compartilharam das mesmas responsabilidades sobre determinados temas, indicando uma sobreposição de jurisdições políticas. A figura abaixo mostra a evolução no número de competências atribuídas a cada ministério no período de 1990 a 2020. Considerando as 21 macropolíticas categorizadas no CAP, foram avaliados os responsáveis por cada uma delas, tendo em vista a sua área de jurisdição descrita no respectivo decreto organizacional. A partir disso, a figura abaixo mostra o número de políticas atendidas por ministério longitudinalmente.

Figura 9: Evolução do número de jurisdições políticas por ministério. Brasil, 1990-2020

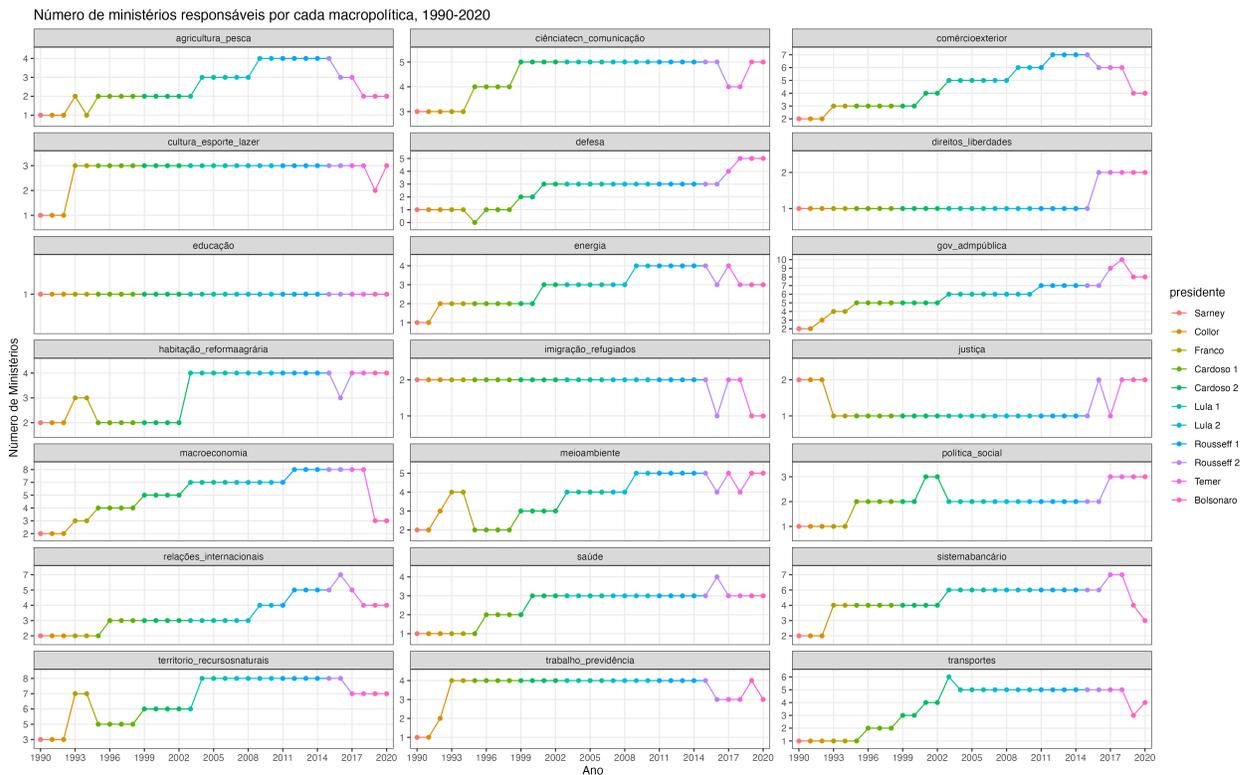


Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que, na maioria dos ministérios, a variação no número de jurisdições políticas foi pequena ao longo dos últimos 30 anos. Ministérios como do Esporte, Esporte e Turismo, Comunicações, por exemplo, não sofreram nenhuma alteração jurisdicional significativa. Outros ministérios já sofreram poucas alterações, como o da Economia (ou Fazenda), por exemplo, que a partir de 1993 passou a ter jurisdição na área de previdência privada aberta, e em 2019 é fundido com outros ministérios, ganhando novas competências. O ministério da Infraestrutura (ou dos Transportes) também sofreu algumas alterações, no governo Collor tinha competências em áreas de telecomunicações, mineração e recursos minerais, regime hidrológico, energia, transportes e até mesmo em políticas relacionadas à política de governo e administração pública, como serviços postais. Já em 1993, tal ministério se desmembra, passando a ter competência exclusiva na área de transportes, até que em 2012, a presidente Dilma expande sua área de atuação novamente, com a inserção de um parágrafo único no artigo 1º de seu decreto organizacional (nº 7.717/2012) discriminando mais detalhadamente suas atribuições. O presidente Temer também aumentou as competências deste ministério transformando-o em Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Importante ressaltar que não apresentar mudanças no número de jurisdições não significa dizer que as competências foram mantidas as mesmas, pois pode ser que o número de competências em si não tenha mudado, mas houve exclusão e adição de competências simultaneamente.

Nessa tese, entretanto, importa saber se houve sobreposição no que diz respeito às responsabilidades ministeriais sobre políticas específicas. Para isso, é preciso observar se diferentes ministérios têm competências sobre uma mesma área de política. Ao classificar as jurisdições políticas descritas no decreto organizacional de cada órgão de acordo com as 21 macropolíticas do CAP, invariavelmente, houve sobreposição, devido à agregação de diferentes subáreas em áreas maiores. A figura abaixo mostra justamente isso, isto é, a responsabilidade ministerial sendo difusa, o que significa que a autoridade de formulação de políticas em relação a essas macropolíticas abrange mais de um ministério.

Figura 10: Número de ministérios responsáveis por cada macropolítica. Brasil, 1990-2020

Fonte: Elaboração própria.

As áreas políticas menos difusas como direitos e liberdades individuais, educação, imigração e refugiados e justiça estão concentradas em poucos ou apenas um ministério, o que pode indicar que são políticas bastante específicas que não requerem tanto a coordenação interministerial.

Por outro lado, áreas como governo e administração pública, macroeconomia, relações internacionais, sistema bancário e território e recursos naturais são mais difusas e compartilhadas por vários ministérios. A área de governo e administração pública abrange questões bem gerais como: relação do poder legislativo e executivo, forma de organização do poder legislativo, formação de bancadas, organização de comissões e comitês do legislativo, Estatuto, frentes parlamentares, colégio de líderes, ministérios, relações intergovernamentais, burocracias e eficiência geral do governo, serviços postais, assuntos relacionados a condecorações, honra ao mérito, Casa da Moeda, compras governamentais, gestão, construção e regulamentação de propriedades do governo, administração tributária, fiscalização e auditoria para pessoas físicas e jurídicas, escândalo público e impeachment, campanhas políticas, censo e estatística, capital federal, reclamações contra o

governo, feriados nacionais e pontos facultativos, dentre outros. Dada tamanha abrangência, tais funções são compartilhadas por muitas unidades ministeriais, chegando a 10 ministérios em 2018.

A área de macroeconomia também é uma das áreas mais difusas entre os ministérios, pois agrupa sob seu guarda-chuva diversos temas como: inflação, taxas de juros e controle de preços, taxa de desemprego, política monetária, banco central e tesouro nacional, dívida pública e orçamento público, política tributária e fiscal, impacto dos impostos e execução fiscal, política industrial, controle de preços ou salários, e outras questões relacionadas a outros sub tópicos de macroeconomia. Olhando o decreto organizacional dos órgãos analisados, observa-se que entre 2012 e 2018, a responsabilidade por essa política foi compartilhada por 8 ministérios (Integração, Fazenda, Justiça, Indústria, Planejamento, Agricultura, Transporte, Assistência).

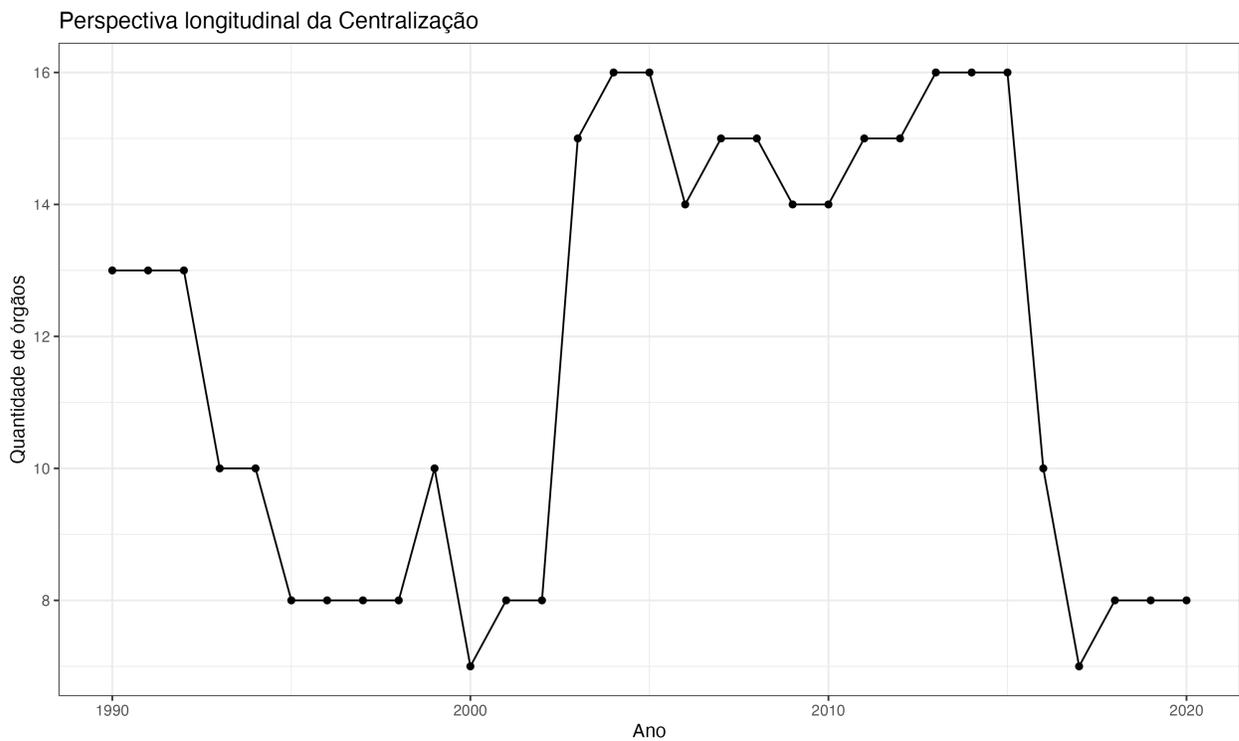
Nesses casos, teoricamente, o potencial para autonomia ministerial é reduzido ao evitar que os ministros possam simplesmente seguir suas próprias preferências. Pois, ao fazer com que diferentes partidos chefiem ministérios responsáveis por uma mesma política, o presidente pode cercear o ministro de sua vantagem exclusiva na formulação daquela política (KLUSER, 2022). Obviamente, há custos de transação consideráveis nessa decisão presidencial, uma vez que, o processo de elaboração de políticas pode ser tornar mais caro e demorado quando mais atores estão envolvidos. Logo, seria mais provável que os presidentes tivessem mais incentivos para utilizar esse tipo de estratégia nas áreas temáticas mais importantes para eles, uma vez que o desenho e os recursos das pastas ministeriais e demais órgãos afetam direta ou indiretamente a formulação de políticas.

Centralização

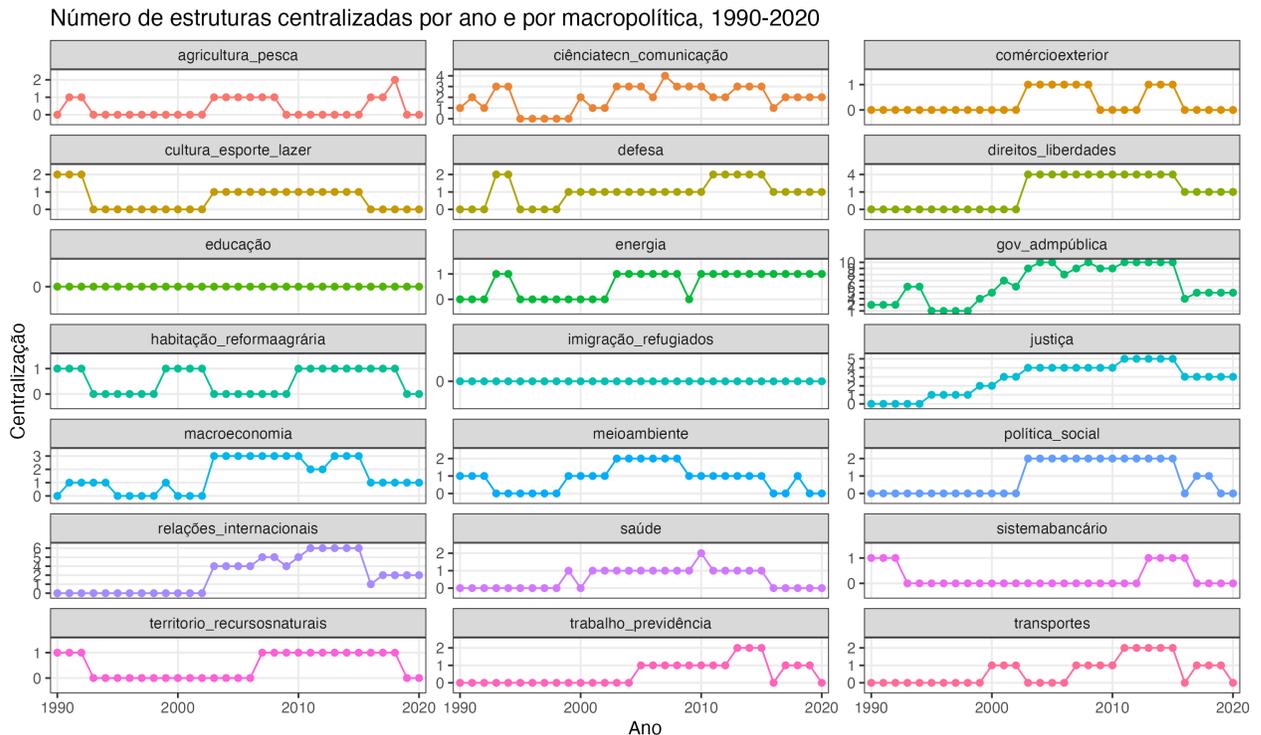
Para além dessas mudanças na estrutura dos ministérios, é importante voltar o olhar para a centralização, um instrumento estratégico para manter as políticas sob o controle do presidente. Estudiosos diferem na forma de análise empírica da centralização. Cavalcante e Batista (2019) examinam, por exemplo, a evolução do núcleo de governo no Brasil. O núcleo de governo, é definido pelos autores como o conjunto de órgãos que atuam no alinhamento e na coordenação estratégica para o cumprimento dos objetivos definidos pelo chefe do Executivo e por sua base de apoio. Os autores classificam o núcleo de governo em duas categorias: a estrutural que se refere ao conjunto de órgãos que estão centralizados na presidência e a funcional que se refere ao conjunto de órgãos que desempenham funções de coordenação e monitoramento, seja dentro ou fora da estrutura da

presidência. Inácio e Llanos (2016) e Vieira (2017), por outro lado, analisam a centralização considerando todos os órgãos de primeiro escalão mantidos na estrutura da presidência independente do status. Neste trabalho também considero todos os órgãos de primeiro escalão, com exceção dos órgãos de assessoramento e de consulta do presidente, uma vez que são analisados separadamente. O gráfico abaixo mostra como se deu o movimento da centralização nos diferentes governos aqui analisados.

Gráfico 3: Perspectiva longitudinal da Centralização: Brasil, 1990 - 2020



Fonte: Elaboração própria com base nas legislações que organizam a presidência.

Figura 11: Perspectiva longitudinal da Centralização por macropolítica: Brasil, 1990 - 2020

Fonte: Elaboração própria com base nas legislações que organizam a presidência.

É possível observar que o governo Collor contou com treze unidades centralizadas na estrutura da presidência, sobretudo, em função da criação de sete secretarias estabelecidas pela Lei nº 8.028/1990: Administração Federal, Assuntos Estratégicos, Ciência e Tecnologia, Cultura, Desenvolvimento Regional, Desportos e Meio Ambiente. Itamar Franco reduz esse número para seis, descentralizando órgãos e recompondo a estrutura ministerial. A Secretaria de Administração Federal, por exemplo, foi fundida e transformada no Ministério do Trabalho e da Administração pelo decreto nº 509, de 1992. Enquanto no governo Collor, o número de ministérios variou de 12 a 14, no governo de Franco esse número foi em torno de 20 ministérios, ao incluir os ministérios do Exército, Aeronáutica e Marinha. Interessante ressaltar que o presidente Itamar Franco não tinha filiação partidária, portanto, é justificável que tenha aumentado a estrutura dos ministérios e reduzido o tamanho da presidência institucional para alocar partidários em seu gabinete em troca de suporte no Congresso. Enquanto Collor decidiu centralizar as tarefas de execução da agenda na Presidência reduzindo o número de ministérios, o governo de Franco precisou remontar toda a estrutura ministerial (INÁCIO, 2006), fazendo grandes mudanças inclusive na estrutura interna das pastas,

sendo o presidente que mais efetuou mudanças nos órgãos específicos singulares de segundo escalão (GUERRA, 2018).

Da mesma forma que Franco, Cardoso não utilizou a centralização como um instrumento basilar para coordenar as políticas de seu governo. Percebe-se que o número de órgãos centralizados na estrutura da presidência durante os seus dois mandatos permaneceu baixo, em torno de 8. Nos governos petistas, entretanto, o cenário mudou. A Medida Provisória nº 103, de 1 de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 estabeleceu que a Presidência da República contaria com 15 unidades centralizadas em sua estrutura, sendo 5 unidades voltadas para políticas públicas e 10 para coordenação. No ano seguinte, esse número aumentou com a criação da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais (Lei nº 10.869/2004.). Em seu segundo mandato, o número de unidades permaneceu em torno de 15, pois houve a criação da Secretaria Especial de Portos e da Secretaria de Comunicação Social, e também a incorporação da Secretaria de Imprensa e Porta Voz da Presidência pela Secretaria de Comunicação. Em 2009, a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, criada em 2003, foi transformada em ministério, reduzindo a estrutura institucional da presidência de quinze para quatorze unidades.

Um dos entrevistados da pesquisa contou que a criação ou transferência de muitas das secretarias de políticas para a Presidência se deu em função de empoderar tais pautas. Pois muitas delas não teriam chances de serem ouvidas se fossem independentes.

Porque aí também tem uma coisa do poder convocatório. Um secretário nacional de um ministério x não é convocado por outro ministério para participar de um fórum ou de uma instância de coordenação. Então, quando essas secretarias foram pensadas em 2003 para compor a presidência da república, foi muito nesse sentido, no sentido de que os secretários pudessem ter o poder convocatório em relação aos outros ministérios. A alocação dessas pautas como secretarias especiais na presidência da república foi uma estratégia para garantir a coordenação e prioridade desses temas sociais (ENTREVISTADO 04).

A presidente Dilma manteve o padrão elevado de centralização do presidente Lula. Com a criação da Secretaria da Micro e Pequena Empresa e da Secretaria de Aviação Civil, 2015 apresentou dezesseis unidades centralizadas na presidência. De acordo com um dos entrevistados, enquanto no governo Lula, as secretarias centralizadas foram mais voltadas para pautas sociais, no governo Dilma foram priorizados temas relacionados à macroeconomia e à infraestrutura. A centralização, nesse sentido, é uma estratégia de garantia da prioridade da agenda.

O movimento de centralização nos governos petistas é interessante por fortalecer, de certa forma, o argumento de Rudalevige (2002), o qual afirma que uma das explicações para a concentração de tarefas e funções na Presidência é o aumento dos custos de transação devido à baixa confiabilidade entre mandante e agentes. Diante de uma coalizão ampla e heterogênea, centralizar certas tarefas e funções de formulação e de implementação de políticas na presidência é um caminho viável para a consecução da agenda presidencial. Segundo Inácio (2006), o presidente terá incentivos para centralizar a coordenação de sua agenda, quanto maior for o conflito intracoalizão e mais competitiva for a oposição. Dessa forma, analisar o padrão de alocação das tarefas e funções do governo, seja na arena presidencial ou ministerial, é importante para identificar as diferentes estratégias de coordenação da agenda presidencial (INÁCIO, 2006).

Nesse sentido, percebe-se uma mudança na estratégia de coordenação utilizada no governo de Michel Temer. A estrutura da Presidência em 2017, contava com apenas sete unidades centralizadas. Mas é importante observar que parte dessa redução ainda se deu no final do governo da presidente Dilma devido às fortes pressões políticas que enfrentou por parte de sua base aliada. A reforma estrutural promovida ao final de 2015, tida como uma resposta à crise política e fiscal do governo, acabou por fortalecer o PMDB que ficou com sete pastas, inclusive com a saúde, muito cobiçada pelo farto orçamento e número de cargos. O intuito da presidente era cortar dez pastas⁶¹, no entanto, devido às pressões, acabou por ceder e criar outras duas⁶², totalizando uma redução de oito pastas ministeriais, cujas seis eram unidades pertencentes à Presidência. A Medida Provisória nº 696 de 2 de outubro de 2015 criou o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos e extinguiu as respectivas secretarias da presidência (Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria de Políticas para as Mulheres; e Secretaria de Direitos Humanos). Além dessas secretarias, foram também extintas a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; a Secretaria da Micro e Pequena Empresa cujas funções foram incorporadas no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e a Secretaria de Relações Institucionais, que foi para a Secretaria Geral da Presidência.

⁶¹ Disponível em: <https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/10/02/dilma-corta-8-e-nao-10-ministerios-na-reforma-de-seu-governo/> Acesso em: janeiro de 2023.

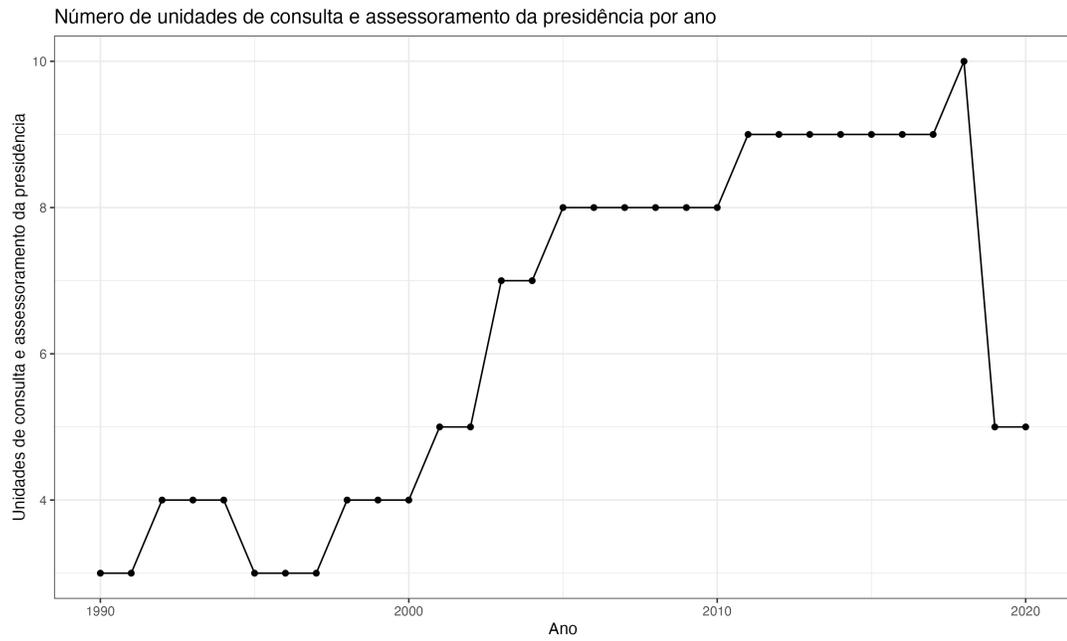
⁶² O Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos e a Secretaria de Governo, antiga Secretaria Geral.

Ao assumir a Presidência, Temer acabou por intensificar ainda mais tal descentralização extinguindo a Secretaria Especial de Portos, a Secretaria de Aviação Civil e a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e transformando em Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle a Controladoria Geral da União. Em 2017, o presidente recria a Secretaria-Geral, totalizando sete unidades centralizadas na estrutura da Presidência da República (Assessoria Especial, Advocacia Geral, Casa Civil, Secretaria de Governo, Secretaria Geral, Gabinete de Segurança Institucional e Gabinete Pessoal) e, ao final do ano, ele transfere para a Presidência a Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca por meio da Lei nº 13.502 de 01 de novembro. Em abril de 2018, ela se tornou um órgão de segundo escalão da Secretaria-Geral da Presidência da República por meio do Decreto nº 9.330. O governo Bolsonaro mexeu mais na estrutura dos ministérios, optando por manter o baixo padrão de centralização do governo anterior, mantendo o número de 8, com a criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais.

Estruturas formais de assessoramento presidencial

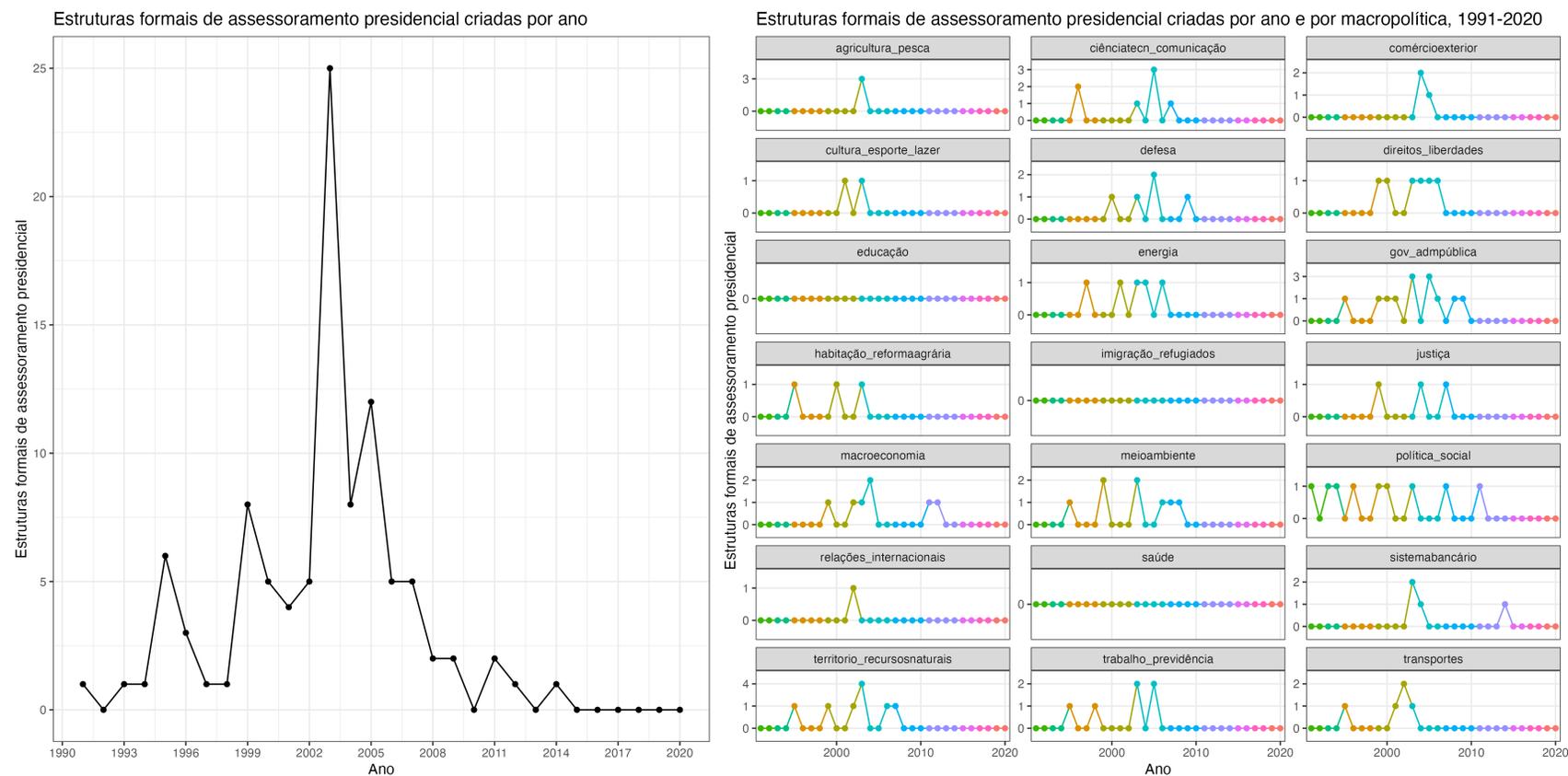
Ao mesmo tempo em que a centralização de unidades setoriais cresceu nos governos petistas, percebe-se também um crescimento no que diz respeito às unidades específicas de assessoramento presidencial (TUMELERO, 2019).

Gráfico 4: Evolução das unidades de consulta e assessoramento da Presidência. Brasil, 1990 - 2020.



Fonte: Elaboração própria com base nas MPVs e leis que organizam a presidência.

Figura 12: Criação de Estruturas Formais de assessoramento presidencial. Brasil, 1991- 2020



Fonte: Elaboração própria com base em Tumelero (2023).

Os gráficos acima indicam claramente essa tendência. O Gráfico 4 relata o número de unidades de consulta e assessoramento presentes no primeiro escalão da presidência por ano. Já os gráficos da figura 13 mostram o número de estruturas de assessoramento presidencial criadas por ano e por política. A diferença, além da medida (número de unidades presentes x número de unidades criadas), é que Tumelero (2032) julga como estruturas de assessoramento presidencial conselhos para além do primeiro escalão da presidência, considerando também outros tipos de unidades como grupos de trabalho, fóruns, câmaras etc. Neste capítulo, ambas as informações são apresentadas a fim de reforçar o marco do crescimento das estruturas de assessoramento presidencial no governo Lula em 2003.

O Gráfico 4 mostra que em 2003, o número de unidades de assessoramento e consulta da presidência cresceu de 5 para 7, com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, passando para 8 no ano seguinte, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial pela lei nº 11.080 de dezembro de 2004. Em um estudo sobre a coordenação de programas prioritários do governo Lula⁶³, Cavalcante et al. (2019) relataram que os instrumentos mais usados foram justamente a criação de órgãos de negociação e de consulta nos mais diversos formatos - conselhos, comitês, reuniões, comissões, grupos de trabalho, grupo executivo, secretarias, grupos técnicos, comitê gestor e conselho superior de caráter interministerial, grupos interministeriais e salas de situação. Esses órgãos formais ou informais tinham o propósito de examinar, avaliar, monitorar e coordenar as políticas públicas do governo e eram, em sua maioria, presididos pela Casa Civil (LAMEIRÃO, 2019). As Câmaras Setoriais e as Salas de Situação se destacaram como instrumentos importantes de coordenação durante os governos de Fernando Henrique e de Lula, respectivamente (GAETANI, 2014). No entanto, Gaetani alerta que “foram importantes mais como instâncias de processamento de ascensão na agenda, tomada de decisões e acompanhamento do processo de implementação do que dos processos de formulação” (GAETANI, 2014, p. 13).

Além disso, é interessante observar a diferença entre os governos Lula e Dilma no que diz respeito a essas instâncias de coordenação. Enquanto no governo Dilma esses espaços foram muito voltados para gestão, acompanhamento e monitoramento, no governo Lula, eram mais voltados para

⁶³ Programa Bolsa Família (PBF), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Brasil sem Miséria (BSM) e Programa de Investimento em Logística (PIL).

a participação social. Vale ressaltar que muitos outros órgãos de assessoramento ou consulta estão localizados em estruturas do gabinete, fora da presidência. Alguns deles, são estruturas compostas por agentes do governo e da própria sociedade civil, o que contribui também para o fortalecimento da participação social nas decisões governamentais. Segundo um dos entrevistados dessa pesquisa:

“No governo Lula eles eram sobretudo colegiados de participação social, conselhos, principalmente conselhos, né e outros colegiados com outros nomes também. Eram muitas instâncias de participação social e elas eram variadas espalhadas pelo Brasil, ele participava, ministros importantes puxavam, coordenavam, estavam nas consultas, nos debates, ainda que não fossem formalizados né, colegiado instituído por decreto e tal, esses espaços existiam em muita quantidade. No governo dela (Dilma) eram sobretudo instâncias de gestão, então grupos de trabalhos, comitês temáticos, salas de situação. Foram mantidos os espaços que existiam antes, mas não houve uma proliferação deles. Eles foram mantidos, mas não houve expansão e houve um crescimento importante desses espaços de gestão de política pública, de monitoramento de política pública. [...] isso já existia lá atrás, só que aqui a pegada do monitoramento era muito mais forte e foram criados no âmbito dos próprios programas, quando eles nasciam, comitês voltados para monitoramento e avaliação. E esses espaços são por definição formados só por governo, não tem participação da sociedade civil, a não ser via ministérios, né que podem representar ali determinados interesses, de determinados setores, mas é da essência deles ser interno ao governo. Em contrapartida na situação do governo Lula, por exemplo, esses espaços até existiam, mas eles eram menos fortes tirando as salas de situação da casa civil que foram criadas pela Dilma”. (ENTREVISTADO 06, 2019)

Em 2011, com a criação da Secretaria de Aviação Civil na Presidência, Dilma também transferiu o Conselho de Aviação Civil do Ministério da Defesa para a Presidência, fortalecendo o corpo de assessoramento à presidência no que diz respeito a essa política. Temer, no entanto, desfez essa mudança, transferindo o conselho para o então criado Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. A transferência da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) para a presidência também foi um dos marcos do governo Temer, o presidente que mais utilizou as estruturas consultivas e de assessoramento como instrumentos de coordenação de políticas. Temer almejava controlar de perto a área da política do comércio exterior e atrair investimentos estrangeiros para o país, por isso, transferiu a CAMEX para a presidência, antes sob a jurisdição do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, chefiado por Marcos Pereira (PRB)⁶⁴. Em 2017, ele acrescenta na estrutura de assessoramento da presidência o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos e em 2018, o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca.

⁶⁴ Junto a isso, Temer transferiu a secretaria executiva da Câmara de Comércio Exterior (Camex) e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) para o Itamaraty comandado por José Serra (PSDB). Antes, essas organizações estavam sob o controle do ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) do PRB. Entretanto, pressionado por setores da indústria, o presidente devolveu ao MDIC a secretaria executiva da Câmara de Comércio Exterior (Camex) por meio da Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017, na tentativa de não desagradar demasiado sua base aliada que estava em disputa acirrada nos bastidores pelo controle da política de exportação.

No que diz respeito ao governo Bolsonaro, o Gráfico 4 indica ainda que o presidente manteve um padrão médio de estruturas de assessoramento quando comparado aos governos anteriores, mas em partes, por conta da interferência do Judiciário. Ao assumir a presidência, o presidente tentou extinguir várias estruturas colegiadas por meio de medidas unilaterais, que mais tarde foram consideradas inconstitucionais pelo STF, uma vez que a Constituição estabelece que mudanças que acarretam em criação ou extinção de órgãos devem passar pelo Congresso Nacional⁶⁵. Entretanto, alguns órgãos foram afetados, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT). Além disso, a descentralização foi intensificada pela transferência do Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca para a jurisdição do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da CAMEX para o Ministério da Economia.

Além do uso desses instrumentos formais de coordenação, Cavalcante et al. (2019) afirmam que o uso dos instrumentos informais é mais frequente à medida que os problemas no âmbito do setor público requerem urgência em sua resolução. Por instrumentos informais de coordenação, os autores citam reuniões e grupos de trabalhos *ad hoc* que são destituídos de formalidade, além da Junta de Execução Orçamentária (JEO). A JEO era uma reunião entre os ministérios da Fazenda, Planejamento e Casa Civil para a tomada de decisões sobre orçamento e alocação de recursos entre os programas do governo. Apesar de ter sido formalmente institucionalizada em 2017, a JEO já vinha se reunindo informalmente desde o primeiro mandato de Lula (CAVALCANTE et al., 2019). Como um dos entrevistados dessa pesquisa afirmou,

“a época existia uma estrutura, na verdade era um fórum né, não era era uma estrutura, porque não tinha equipe, não tinha nada, mas era um fórum que era quando sentavam-se os ministros da casa civil, da fazenda e do planejamento, que a gente chamava de a Junta de Execução Orçamentária, porque eles são os três órgãos centrais e aí esses três ministros é que acabavam tomando a decisão: corta aqui, corta lá, porque recebiam o pleito de todos os Ministérios... o que acontece é que a JEO, essa junta, ela vai tomando as decisões ao longo do ano né, quando vai sair o contingenciamento, porque aí os órgãos fazem pressão, os órgãos pedem para liberar, eu preciso liberar e aí o que acontece nessa hora, tem que lembrar que você não pode criar despesa né, então aonde você aumentar, você tem que diminuir em outro lugar, tem sempre que compensar. Mas aí você vê, por exemplo, o Ministério x não está executando bem, a execução dele está abaixo do que eles tinham autorizado a executar e esse daqui tá pressionando a gente pedindo, olha lá: ele já empenhou, já tá lá em cima tá pedindo. Então, vamos abaixar desse daqui, então essas discussões eram subsidiadas por nós técnicos, para tomada de decisão política e a junta tinha a palavra final, vamos dizer. Porque a junta fazia, tinha uma visão completa de tudo, da arrecadação, da pressão, dos interesses, de

⁶⁵ Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=413987>>

quem? do presidente eleito, da presidente na época, das restrições orçamentárias, da restrição de arrecadação”. (ENTREVISTADO 03, 2019)

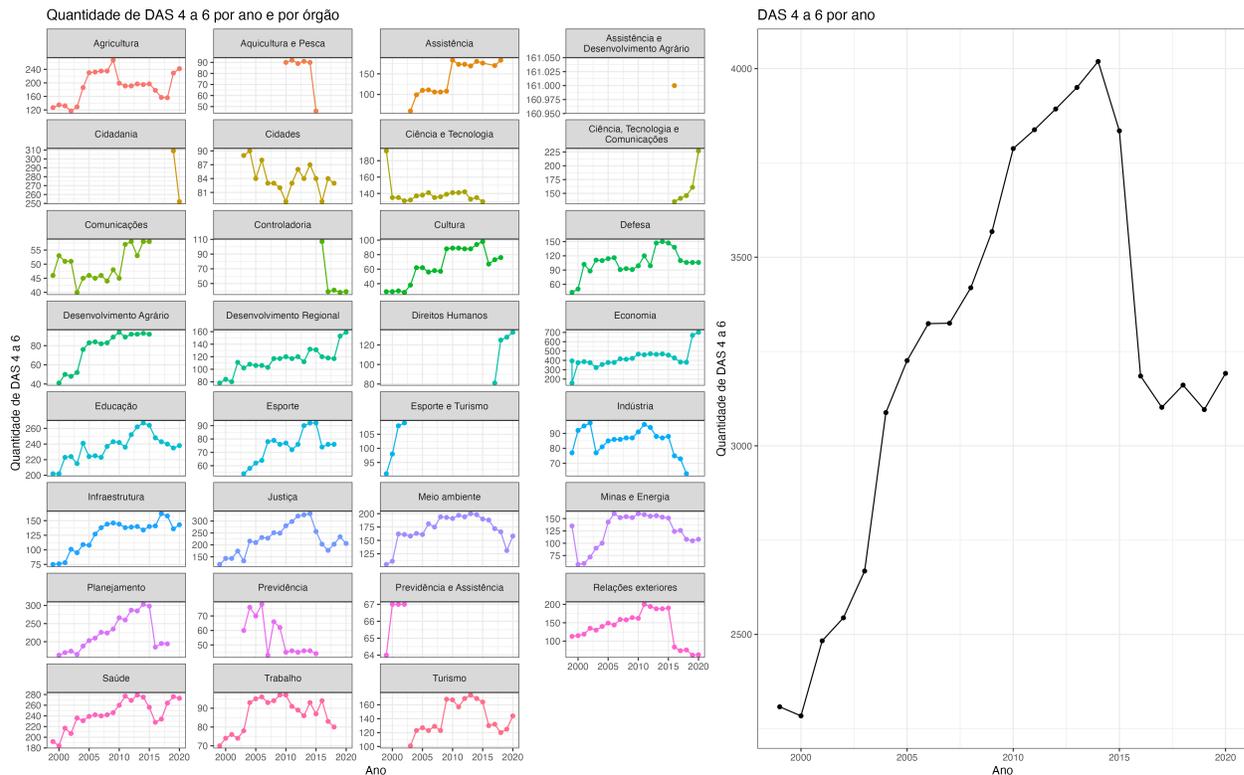
Ainda de acordo com os entrevistados, muitos grupos de trabalho, fóruns e colegiados não eram eficazes. Eram estabelecidos para darem legitimidade à política, mas ao fim, acabavam não tendo efetividade e podiam até ter efeito contrário prejudicando a política, pois muitas vezes se discutia demasiadamente e não se chegava a nenhuma decisão, ou se uma pauta do meio ambiente, por exemplo, ia parar num colegiado, muitas vezes, um outro ministério mais forte como o Planejamento, poderia ser contrário e decidir não liberar recurso para a política. Entretanto, há também colegiados importantes que interferem diretamente na formulação da política, como os conselhos de políticas. Nesta pesquisa, considero apenas os instrumentos formais de coordenação, especificamente, as estruturas formais de assessoramento presidencial, uma vez que a centralização dessas estruturas são importantes formas do presidente monitorar seus agentes e garantir que as políticas propostas por eles estejam em concordância com sua agenda (TUMELERO, 2019).

Politização

Como discutido anteriormente, a nomeação de cargos de direção e assessoramento superior (DAS) e cargos de natureza especial (NES) é um instrumento importante disponível ao presidente para exercer controle sobre as ações da burocracia. O presidente tem o poder de fazer um número considerável de nomeações políticas no alto, médio e baixo escalão dos órgãos da administração pública e, assim, promover a politização no gabinete. Muitos desses cargos são recrutados de dentro do próprio serviço público e são profissionais não titulares, mas altamente qualificados que exercem forte influência nas ações dos ministérios. A literatura aponta que tais cargos não são ocupados por simples conhecimento técnico, mas também por convergência de preferências, pois ter pessoas leais com os mesmos interesses dentro dos ministérios é importante para a coordenação da agenda de políticas prioritárias do presidente (LEWIS, 2008; BOUCKAERT et al., 2010; VIEIRA, 2014; LAMOUNIER, 2018).

Ao voltar o olhar para a politização em cada um dos ministérios, percebe-se que os governos que mais utilizaram esse tipo de instrumento foram também os governos petistas. Os gráficos abaixo discriminam a evolução dessa politização separada por ministério e considerando o total anual.

Figura 13: Evolução na politização nos ministérios via DAS 4 a 6 no Brasil, 1999-2020⁶⁶



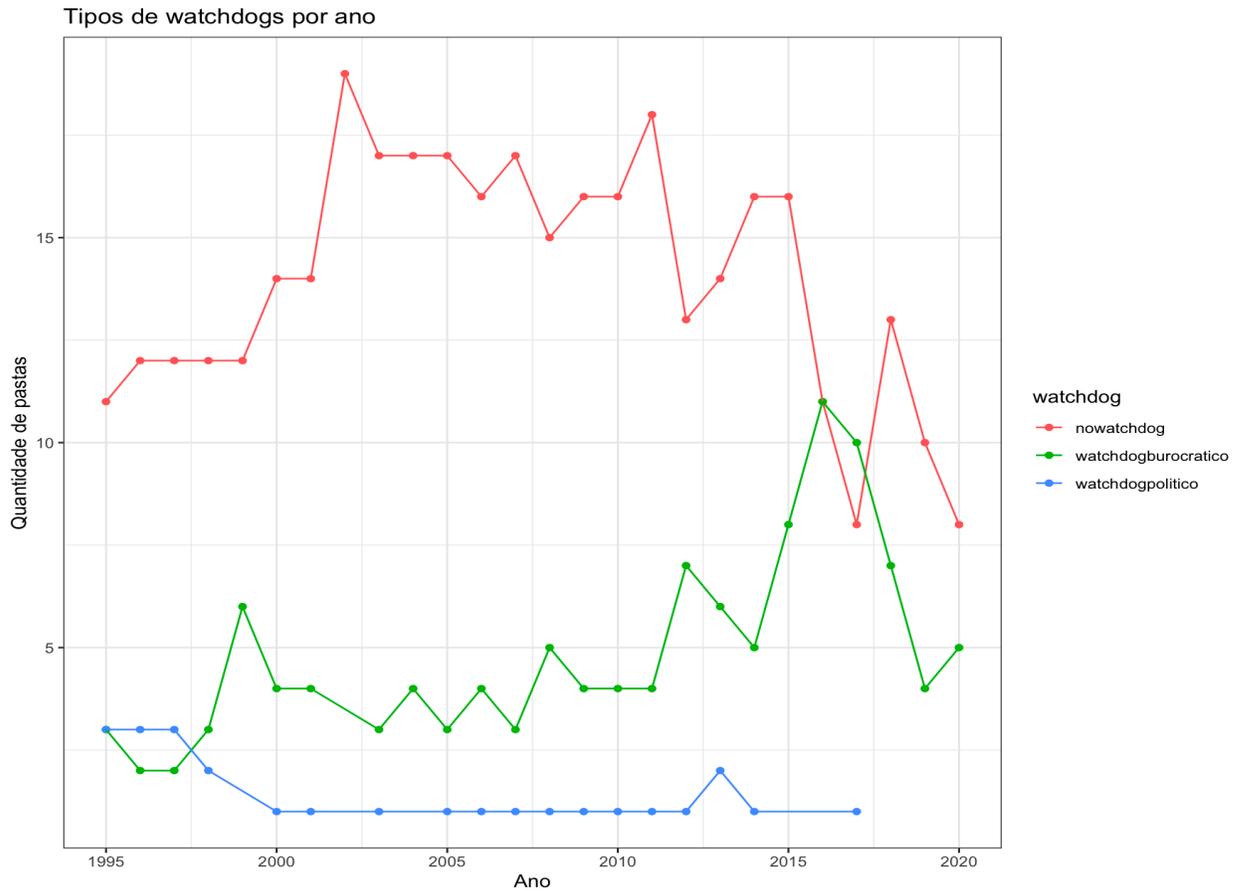
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do PEP.

Quando separada por ministério, a politização não parece variar muito ao longo do tempo. Ao ater-se às escalas, percebe-se que em alguns ministérios, como Cidades, Ciência e Tecnologia, Comunicações, Indústria e Trabalho, as linhas apresentam pouca variação no tempo, variando entre 10 e 20 o número de nomeados políticos. Entretanto, quando avaliamos o padrão como um todo, no segundo gráfico da figura, percebe-se que a politização estava em ascendência desde 2000, com uma queda apenas no ano de 2015. Ou seja, os governos petistas também a utilizaram majoritariamente. Ainda que nos governos de Temer e Bolsonaro o número de DAS 4 a 6 seja menor, ainda não atingiu o padrão do início do segundo mandato de FHC. Mas será que dá para falar em alto nível de controle via politização com esses dados? Ainda é cedo.

Rudalevige (2002) aponta que a centralização e a politização são usadas pelos presidentes como instrumentos substitutivos, isto é, como o custo da centralização é muito alto, o presidente

⁶⁶ Em 2016, no caso específico desse gráfico, as informações são referentes ao governo Temer, pois o PEP disponibiliza apenas dados de dezembro.

opta, muitas vezes, por politizar o gabinete para controlar as políticas que saem do ministério. Entretanto aqui, os gráficos 3.2 e a figura 14 mostram que os governos petistas foram os que mais centralizaram órgãos na presidência e politizaram o gabinete concomitantemente. Portanto, será que a tese de Rudalevige não se aplica ao caso brasileiro? Na verdade, é mais provável que os nossos dados não estejam contando toda a história. Não é possível afirmar que todos os ocupantes dos cargos DAS 4 a 6, indicados pelo presidente sejam, de fato, seus agentes fiéis. Portanto, não é possível falar de controle sem sabermos de fato quem são esses nomeados políticos. Como esses dados não estão disponíveis, vale avaliar também a politização via distribuição dos cargos de secretários executivos. Como dito anteriormente, além dos cargos DAS, os presidentes brasileiros também nomeiam os secretários-executivos dos ministérios, cargo de natureza especial (NES). Tais secretários estão na posição logo abaixo do ministro e são responsáveis por administrar as demais posições dentro dos ministérios. A literatura reconhece-os como *watchdogs* dos presidentes, pois podem atuar de forma a vigiar a ação dos ministros e delatá-los aos presidentes (THIES, 2001; PEREIRA et. al, 2017).

Gráfico 5: Evolução na politização dos ministérios via secretários executivos no Brasil, 1995-2020

Fonte: Elaboração própria.

O gráfico acima indica a porcentagem de *watchdogs* políticos e burocratas que os presidentes estabeleceram em cada ano de seu mandato. Lembrando que por *watchdog* político, entende-se aqui os casos em que o ministro é de um partido da coalizão (que não o do presidente) e o secretário executivo é do partido do presidente e por *watchdog* burocrático, os casos em que o ministro é de um partido da coalizão (que não o do presidente) e o secretário executivo é servidor de carreira sem filiação partidária. Um secretário executivo de perfil técnico pode ser importante para o controle da delegação no gabinete, tendo em vista que poderá promover o alinhamento à agenda presidencial e monitorar a atuação dos ministros hostis. Essas situações configuram os casos em que há riscos de expropriação, isto é, o risco do ministro agir em desconformidade com a agenda presidencial. É possível observar que os casos de *watchdogs* políticos são raros durante o período estudado. De 1995 a 1997, foram três casos nessa categoria, sendo os ministérios da Agricultura (PTB), Justiça (PMDB)

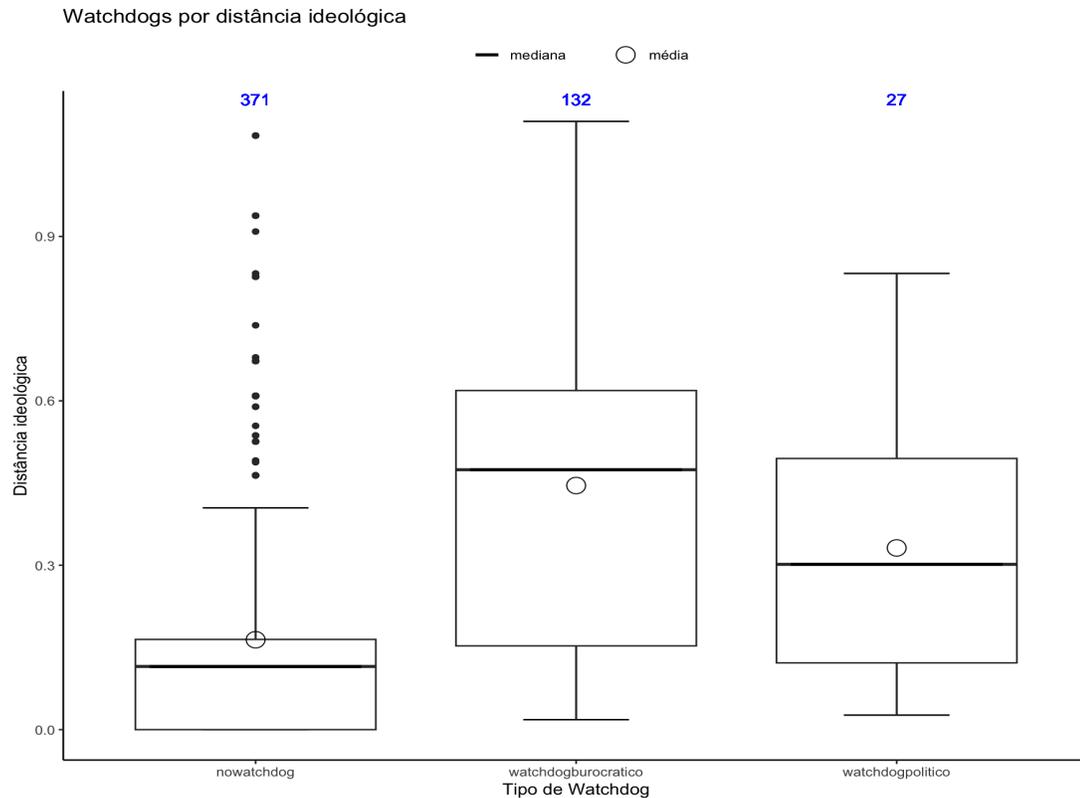
e do Trabalho (PTB). Em 1998, Paulo de Tarso do PTB sai do Ministério do Trabalho e entra Edward Swaelen, sem filiação partidária, sendo que o secretário executivo permanece o mesmo do partido do presidente. No ano seguinte, não houve casos que se enquadrem na categoria de *watchdogs* políticos, bem como nos anos de 2002, 2004, 2015, 2016 e de 2018 a 2020. No restante dos anos, os presidentes praticamente nomearam *watchdogs* políticos em apenas um ministério a cada ano: FHC no Ministério do Desenvolvimento Agrário ocupado pelo PPS (2000 e 2001), Lula nos ministérios do Transporte (2003), Minas e Energia (2005 e 2006) e Ciência e Tecnologia (2007 a 2010), ocupados pelo PL, PMDB e PSB, respectivamente; Dilma nos ministérios da Previdência (2011 a 2014) e do Trabalho e Emprego (2013), chefiados pelo PMDB e PDT, respectivamente e Temer no Ministério da Saúde, ocupado pelo PP (2017).

Os casos em que o presidente nomeia um secretário executivo burocrata como *watchdog* do ministro da coalizão são mais frequentes do que os *watchdogs* políticos, tendo uma média em torno de 5 ministérios. Os presidentes que mais utilizaram desse tipo de instrumento foram Dilma em 2016 e Temer em 2017 (11 e 10, respectivamente), entretanto, não se observa um padrão muito claro entre seu uso e o grau de conflito entre ministro e presidente, pois no caso de Dilma por exemplo, houve a indicação de secretários executivos sem filiação partidária para ministérios ideologicamente mais distantes em relação à presidente, como o Ministério dos Transportes ocupado pelo PR (Antônio Carlos Rodrigues) tanto para ministérios mais próximos como o Meio Ambiente ocupado pelo PCdoB (Izabella Teixeira). Logo, fica o questionamento, será que os *watchdogs* (políticos e burocratas) são nomeados em ministérios cujos partidos são mais distantes ideologicamente do partido do presidente, como parte da literatura defende?

Para isso, vale recorrer às estimativas referentes às posições ideológicas dos partidos disponíveis na base “Brazilian Legislative Surveys”, fornecida por Zucco em conjunto com Timothy Power (2023). O cálculo da distância se deu, portanto, por meio do módulo da subtração entre a posição ideológica do presidente e a posição ideológica do partido do ministro. Observando os resultados no gráfico abaixo, não é possível afirmar com clareza que os *watchdogs* (políticos e burocratas) são nomeados em ministérios cujos partidos são mais distantes ideologicamente do partido do presidente. Pois, ainda que a média e mediana da distância do ministro em relação ao presidente seja maior nos casos em que se estabelece uma relação de monitoramento (*watchdog* político e burocrata), há muitos outliers nos casos em que essa relação não é estabelecida (*no*

watchdog). Em outras palavras, há muitos casos em que nenhuma relação de vigilância foi estabelecida ainda que a distância ideológica entre presidente e ministro fosse grande, não permitindo inferir claramente uma relação entre a nomeação de um *watchdog* e o risco de expropriação por parte do ministro.

Gráfico 6: Watchdogs e distância ideológica nos ministérios brasileiros, 1995-2020.



Obs.: Em azul, está o número de observações referentes a cada tipo de watchdog.

Fonte: Elaboração própria, com dados de Zucco & Power, 2023.

Os casos em que não observamos uma relação de *watchdogs* são majoritários ($n = 371$) e abrangem oito situações diferentes conforme a Tabela 7, que detalha as diferentes combinações de nomeação de ministros e secretários executivos no Brasil. Para recapitular:

Tabela 8: Combinações de relações de não monitoramento (no watchdogs)

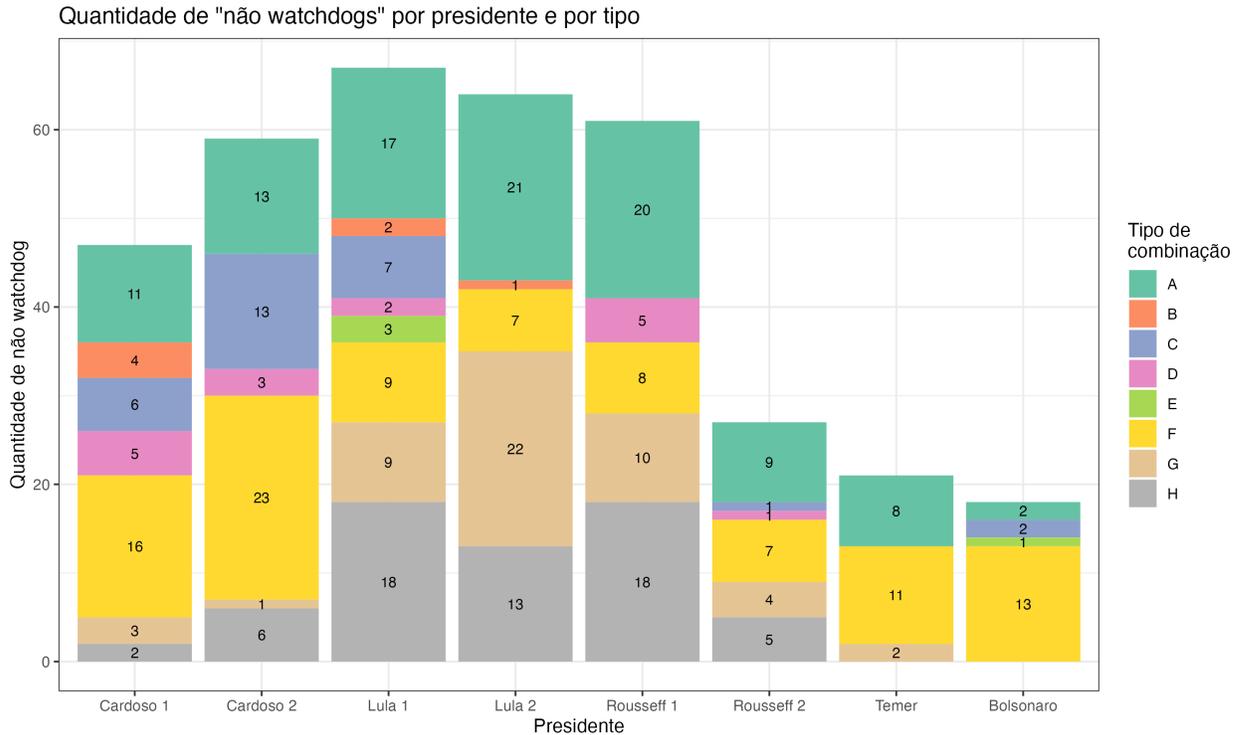
Combinação	Ministro	Secretário Executivo
A	PP	SFP
B	PP	PC

C	PCa	PCb
D	SFP	PP
E	SFP	PC
F	SFP	SFP
G	PCa	PCa
H	PP	PP

Legenda: PP: partido do presidente; SFP: sem filiação partidária; PC: partido da coalizão;

Fonte: Elaboração própria.

É possível perceber que a diferença entre os achados aqui apresentados e os estudos citados, se deve também a diferença na forma de categorizar os *watchdogs*. A princípio, não considero que haja evidências suficientes para concluir que os presidentes brasileiros usam *watchdogs* para monitorar os ministros da coalizão e coordenar a tomada de decisões do governo no âmbito do Poder Executivo. Não basta considerar apenas se o secretário executivo é burocrata ou partidário para se estabelecer uma relação de *watchdog* ou monitoramento, é preciso olhar para as diferentes combinações possíveis. O gráfico abaixo detalha os casos que não se configuram em relações de *watchdog* no Brasil durante o período estudado.

Gráfico 7: Casos de “não watchdogs” nos ministérios brasileiros por presidente.

Fonte: Elaboração própria.

É possível inferir que a conclusão a que outros estudos chegaram de que os presidentes usam secretários executivos como instrumento de coordenação de sua agenda, pode ser atribuída ao fato de considerarem a combinação A como uma relação de monitoramento. Presente em todos os mandatos, o gráfico mostra como é recorrente o presidente nomear um secretário executivo burocrata de carreira em um ministério chefiado por seu próprio partido. Resta saber se o secretário executivo sem filiação é de fato um agente do presidente para vigiar o ministro ou apenas para reforçar as decisões do ministro, tendo em vista que os interesses partidários deste são, teoricamente, os mesmos do presidente.

Percebe-se também que são mais raros os casos onde o presidente nomeia um secretário executivo de outro partido da coalizão em um ministério ocupado por seu próprio partido (combinação B), o que é racional, tendo em vista que este seria um agente da coalizão e poderia atuar para prejudicar as decisões do ministro. As combinações C e G demonstram situações de delegação completa, em que o presidente abre mão do controle do ministério em ambos os níveis

(primeiro e segundo escalão). Nesse sentido, Lula foi o presidente que mais compartilhou o poder (combinação G), destacando o segundo mandato em que nomeou ministros e secretários executivos membros de outro partido da coalizão, reforçando o caráter conciliador e articulador do presidente. As combinações D e E também são mais raras, o que faz sentido, tendo em vista que não haveria necessidade do presidente monitorar ministros sem filiação partidária por serem, na maioria das vezes, agentes de sua quota. A combinação F, por sua vez, apresenta muitos casos especialmente no final do governo de FHC e de Temer e no início do governo de Bolsonaro, em que os presidentes nomearam ministros e secretários executivos sem filiação partidária, por um critério mais técnico em ministérios como Fazenda, Justiça e Relações Exteriores. Por fim, presente em todos os governos exceto Temer e Bolsonaro, também foram frequentes os casos onde tanto o ministro quanto o secretário executivo pertenciam ao partido do presidente (combinação H), casos onde o presidente já tinha o controle do ministério e, portanto, não era necessário estabelecer uma relação de vigilância.

3.4 Conclusão do capítulo

Esse capítulo buscou avaliar qual o papel do presidente na coordenação de sua agenda de políticas no contexto brasileiro, respondendo a seguinte questão: Quais os instrumentos que o presidente usa para coordenar, na arena intragovernamental, a formação da sua agenda de políticas? Diferentes presidentes recorrem a diferentes instrumentos? Em quais contextos ou condições?

Tendo em vista que o presidente não é capaz de lidar com tudo simultaneamente devido a limites de tempo, cognição e racionalidade, a delegação é inevitável. Em contrapartida, o presidente estabelece o uso de diferentes instrumentos para manter sua agenda sob controle e “*keep tabs on coalition partners*” (THIES, 2001). O capítulo buscou analisar quais desses instrumentos de coordenação foram utilizados, enquadrando-os na literatura sobre delegação. Buscou-se descrever longitudinalmente a estrutura do Poder Executivo no Brasil para identificar as estratégias utilizadas por diferentes presidentes. Ao analisar questões estruturais do gabinete, como a sobreposição de responsabilidades, criação de estruturas de assessoramento presidencial, centralização de unidades na presidência, o objetivo foi ir além da análise de ferramentas *ex-post* de controle e monitoramento, como a nomeação política (politização). As estratégias *ex-ante* que reorganizam a estrutura do Poder Executivo são importantes instrumentos utilizados no contexto brasileiro para readequar e redefinir objetivos e prioridades do governo.

Pelas entrevistas, foi possível observar que para além dos instrumentos formais de coordenação, os presidentes também utilizam de forma recorrente instrumentos informais, como reuniões *ad hoc* nos mais diversos formatos, sempre com o mesmo objetivo de formar uma agenda de políticas coerente e coesa, alinhada com suas preferências.

Importante ressaltar que os instrumentos de coordenação aqui analisados podem ser utilizados em graus e situações diferentes. Ou seja, o seu efeito será observado em diferentes condições. No caso da politização, por exemplo, a literatura afirma que haverá um maior número de nomeados políticos no ministério quanto maior a distância ideológica entre presidente e ministro, porque o aumento das nomeações pode viabilizar a atuação das agências de acordo com as preferências do Presidente, uma vez que uma quantidade mais expressiva de nomeados representaria uma maior garantia de alinhamento da instituição às diretrizes propostas pelos mandantes políticos (LIMA, 2018). No caso dos secretários executivos, o capítulo mostrou que ainda não é possível concluir com clareza que o presidente utiliza mais *watchdogs* em situações em que a distância ideológica entre ele e o ministro é maior.

No próximo capítulo, o objetivo é avaliar qual o efeito dos instrumentos de coordenação analisados neste capítulo tem sobre a capacidade presidencial de formação da sua agenda legislativa de políticas. Os estudos cujo modelo analítico desta tese se baseia defendem que esses instrumentos são utilizados pelos presidentes estrategicamente em prol de controlar seus agentes, reduzir a assimetria informacional e, assim, coordenar a formação de sua agenda. No próximo capítulo, o intuito é testar tais hipóteses derivadas do modelo analítico proposto no primeiro capítulo.

CAPÍTULO 4. AVALIANDO OS EFEITOS DOS INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO NA CAPACIDADE PRESIDENCIAL DE FORMAÇÃO DA AGENDA LEGISLATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O capítulo anterior buscou analisar descritivamente os instrumentos de coordenação nos quais o presidente tem influência direta e que os permitem assegurar que os seus agentes sejam responsivos e ajam de forma alinhada com as suas prioridades na formação da agenda. As falhas de coordenação afetam a qualidade das decisões e políticas públicas, por isso, é fundamental que os líderes políticos as levem em consideração. Uma vez que o chefe do Executivo é responsivo a um eleitorado nacional e julgado pelo desempenho de todo o governo (MOE, 1985), é preciso que ele utilize estrategicamente todos os poderes e ferramentas que dispõe como instrumentos de coordenação para buscar o controle sobre os resultados das políticas. Com efeito, os programas que não são coordenados adequadamente fazem parte do mesmo governo e, portanto, é preciso que o presidente utilize tais instrumentos de coordenação para fazer com que as agências do Executivo sejam capazes de operar juntas em prol de um objetivo público comum.

Baseando-se em Rudalevige (2002), Batista (2013) analisou a produção de iniciativas legislativas por parte do Executivo brasileiro para verificar quando o presidente escolhe “fazer” ou “comprar” (*make or buy*). Segundo ela, se ele optar por “fazer” haverá uma centralização das decisões na Presidência, caso contrário, ele irá delegar tais decisões para os mais variados ministérios. Embora ambas as escolhas tenham custos de transação envolvidos, por meio de um modelo logístico para eventos raros, a autora mostrou que quanto maior o número de atores envolvidos na decisão, a institucionalização da Casa Civil e a distância ideológica entre presidente e ministros, maiores serão os incentivos à centralização. No entanto, apesar da centralização, a autora relata que a maior parte dos projetos (cerca de 90%) tiveram sua origem nos ministérios, isto é, foram assinadas por ministros de fora da presidência, mostrando uma forte descentralização da produção legislativa no Executivo. Diante desse importante papel dos ministros na produção de políticas públicas, essa tese busca entender como o presidente coordena o processo de formação da sua agenda para evitar comportamentos hostis e oportunismos por parte dos ministros. A indagação que esse capítulo busca responder, portanto, é: Quais os efeitos que os instrumentos de coordenação utilizados pelo presidente têm sobre a sua capacidade de formação da agenda legislativa de políticas públicas?

Guimarães, Perlin e Maia (2019) ao analisarem as recentes mudanças no sistema político brasileiro buscam entender as razões pelas quais algumas “ferramentas” presidenciais (mudanças no orçamento, na distribuição de cargos, nos poderes legislativos do presidente e na centralização decisória) deixaram de ser eficientes para o gerenciamento da coalizão no governo Dilma Rousseff. Os autores argumentaram que mudanças ocorridas na forma de uso dessas ferramentas propiciaram falhas no gerenciamento da coalizão, tornando o ambiente desfavorável à presidente, culminando em seu *impeachment* em 2016. Isso reforça que o uso das ferramentas utilizadas estrategicamente pelos presidentes não é estático ao longo do tempo. O capítulo anterior buscou apresentar justamente a variação do uso de alguns instrumentos de coordenação ao longo do tempo pelos presidentes. Analisar essas mudanças é importante para entendermos as suas consequências para a capacidade presidencial de coordenação da formação da agenda de políticas no país. O argumento aqui é que os presidentes utilizam estrategicamente todos os poderes e ferramentas que dispõem para enfrentar os problemas decorrentes da falta de coordenação.

Neste capítulo, portanto, o objetivo central é testar se o uso estratégico desses instrumentos de coordenação influencia a capacidade presidencial de coordenar a formação da agenda legislativa de políticas, mostrando “se” e “por que” alguns instrumentos são mais efetivos do que outros. Para isso, está dividido em cinco seções, além desta introdução. A primeira seção se inicia com a discussão de um exemplo de política, a política habitacional, destacando como ela foi formulada e moldada nos diferentes governos. Na segunda seção, recapitula-se o modelo analítico proposto no capítulo um com vistas a entender os mecanismos causais por trás de cada proposição analítica. Na terceira seção, são apresentados os dados e os métodos utilizados, enquanto na quarta seção são apresentados os principais resultados da análise. Por fim, na quinta seção, tem-se a conclusão do capítulo.

4.1 O exemplo da política habitacional

Essa seção busca analisar o caso da política habitacional no Brasil no período estudado a fim de identificar quais e como os instrumentos de coordenação analisados nesta tese se fizeram presentes. Os estudos de caso são úteis “not in the hope of proving anything, but rather in the hope of learning something!” (EYSENCK, 1976 apud FLYVBJERG, 2006, p. 9). Segundo Flyvbjerg (2006), não existe uma forma única de selecionar casos. Pelo contrário, vale pegar tanto casos desviantes quanto casos críticos ou paradigmáticos para reforçar um argumento. E um mesmo caso

pode ser simultaneamente desviante, crítico e paradigmático. Além disso, não há princípios metodológicos universais pelos quais se possa identificar com certeza um caso crítico, por exemplo, isso requer experiência. O conselho que o autor dá é que, ao procurar por casos críticos, é bom procurar por casos “mais” ou “menos prováveis”, ou seja, casos que provavelmente confirmem ou falsifiquem proposições e hipóteses. Tais casos também servem para ilustração de um argumento.

Tendo isso em vista, essa seção analisa o caso da política de habitação para ilustrar o argumento defendido nesta tese. Por meio de uma análise documental de publicações da imprensa e documentos governamentais, são identificados como foram desenhadas as propostas legislativas referentes a essa política e quais foram os instrumentos de coordenação utilizados pelo presidente na sua construção. Vale ressaltar que não analisei toda a macropolítica de habitação, infraestrutura e reforma agrária, como nos capítulos e seções anteriores, selecionei apenas a política de habitação dentro da unidade de análise.

A ênfase especial está no Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, no final do segundo mandato do presidente Lula. Tal política foi selecionada pelo fato de se tratar de um caso paradigmático, uma temática em que o governo federal tem maior autonomia e por ser também uma agenda prioritária para o presidente, que deixou isso claro na mensagem presidencial de 2010:

Os déficits habitacionais apontam para uma dívida social acumulada de quase 6,3 milhões de novos domicílios, além de mais de 10 milhões de moradias com problemas de infraestrutura básica. Esse quadro torna necessária uma atuação estatal no horizonte de médio e longo prazos, com investimentos continuados, que considere não apenas as necessidades habitacionais acumuladas, mas também aquelas decorrentes do crescimento demográfico e da reposição de unidades obsoletas. (BRASIL, p. 278)

Uma política pública raramente é construída do zero, normalmente, governos de diferentes ideologias dão continuidade a programas de governos anteriores, alterando os nomes ou o orçamento atribuído a elas. O Programa Minha Casa Minha Vida vem de um histórico de políticas habitacionais que tinham como objetivo ampliar as condições de moradia digna para os cidadãos. Ao longo dos anos, várias iniciativas foram tomadas para lidar com o déficit habitacional no país e atender a população exposta a condições precárias de habitação. Durante o período do regime militar, por exemplo, por meio da lei nº 4.380 de 1964 foi criado o Sistema Financeiro da Habitação composto por vários órgãos e entidades internos e externos ao setor público, incluindo o recém-criado Banco Nacional da Habitação (BNH) que tinha como objetivo financiar empreendimentos nessa área. Entretanto, a crise econômica que afetou o país na década de 1980 desequilibrou as contas públicas

e, conseqüentemente, afetou os financiamentos habitacionais promovidos pelo governo federal. Em 1986, o BNH foi extinto e incorporado pela Caixa Econômica Federal por meio do Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986.

Na década seguinte, durante o governo de Fernando Collor, várias ações foram previstas para a área de habitação⁶⁷. Considerando os instrumentos de coordenação discutidos no modelo analítico apresentado no primeiro capítulo, o quadro abaixo mostra quais deles foram utilizados pelo presidente para coordenar sua agenda na área da política habitacional.

Quadro 1: Instrumentos de coordenação na política de habitação durante o mandato do presidente Fernando Collor⁶⁸.

Presidente Collor (PRN)			
Instrumentos	1990	1991	1992
Responsabilidades ministeriais sobrepostas		Sim	
Órgãos centralizados responsáveis pela política		Não	
Criação de unidades de assessoramento responsáveis pela política		Não	

Fonte: Elaboração própria.

A área de habitação estava sob o controle do Ministério da Ação Social comandado pela ministra Margarida Maria Maia Procópio (sem partido). Já no último ano de seu mandato, o presidente entregou a pasta para o PFL, no intuito de fortalecer seus laços com o legislativo que estavam fragilizados. No que tange à estrutura do ministério, para a área de habitação, especificamente, só havia a Secretaria Nacional da Habitação. Uma das ações mais proeminentes nessa área à época foi o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH) lançado por meio da Resolução 44 de 1991, do Conselho Curador do FGTS (EMILIANO, 2006) e, que na verdade, era um órgão sob a jurisdição do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, comandado pelo Antônio Rogério Magri, também sem partido. Formalmente, havia apenas o ministério da Ação

⁶⁷ Apoio à Habitação Popular (previa a construção de 22 mil unidades habitacionais); Plano de Produção e Recuperação de Loteamento (previa o atendimento a 100 mil famílias); Projeto SOSHabitação (previa a implementação de ações emergenciais em áreas de risco, em articulação com o Ministério do Exército e a Secretaria Especial de Defesa Civil) (Mensagem Presidencial, 1991).

⁶⁸ As informações de politização só estão disponíveis a partir de 1995.

Social com competência sobre a política, entretanto, nesse caso, percebe-se certa sobreposição. O PAIH tinha como principal meta a construção de 245 mil moradias com recursos oriundos do FGTS. No entanto, essa meta não foi plenamente alcançada, apesar de terem sido construídas 210 mil moradias, a política habitacional resultante mostrou-se inadequada, clientelista, com problemas de superfaturamento que beneficiava os interesses privados do setor imobiliário e da construção civil em detrimento dos trabalhadores de baixa renda (MOURA; SOARES, [ca. 1997]; SANTOS, 1999; EMILIANO, 2006; LORENZETTI; ARAÚJO, 2015). Com o *impeachment* do presidente, denúncias sobre irregularidades relacionadas às obras do PAIH vieram à tona e o programa foi interrompido no início do mandato do próximo presidente.

Quadro 2: Instrumentos de coordenação na política de habitação durante o mandato do presidente Itamar Franco.

Presidente Itamar (Sem partido)		
Instrumentos	1993	1994
Responsabilidades ministeriais sobrepostas	Sim	
Órgãos centralizados responsáveis pela política	Não	
Criação de unidades de assessoramento responsáveis pela política	Não	

Fonte: Elaboração própria.

No governo Itamar, a questão habitacional ficou sob a jurisdição do Ministério do Bem-Estar Social comandado por Jutahy Magalhães Júnior e Leonor Barreto Franco, ambos do PSDB, sendo que o Ministério da Integração Regional também tinha competências na área de desenvolvimento urbano. Apesar de terem sido adotadas iniciativas mais tímidas nessa área, destaca-se o lançamento de dois programas de construção de moradias populares: o programa Habitar-Brasil e o programa Morar-Município. O primeiro era voltado para os municípios de mais de 50 mil habitantes enquanto o segundo era voltado para os de menor porte. Importante ressaltar que o redesenho da política de habitação com a formulação desses novos programas incluiu a participação dos governos locais, por meio da exigência de uma contrapartida financeira aos investimentos da União e da criação de mecanismos de participação social, como conselhos e fóruns estaduais e municipais, além de ter propiciado a realização do Fórum Nacional de Habitação em 1992 com a participação do Estado, sociedade civil e empresários da construção civil (SANTOS, 1999; MOTA, [2014?]). Esses programas financiaram 54 mil unidades nas cidades entre 1993 e 1994 por meio de verbas

orçamentárias e recursos arrecadados do IPMF (Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras), no entanto, também não teve o resultado esperado, pois as exigências excessivas impediam a participação de municípios na captação dos recursos disponíveis e, conseqüentemente, dificultavam o acesso da população de baixa renda aos benefícios.

Quadro 3: Instrumentos de coordenação na política de habitação durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB)								
Instrumentos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Responsabilidades ministeriais sobrepostas	Não							
Órgãos centralizados responsáveis pela política	Não				Sim			
Criação de unidades de assessoramento responsáveis pela política	Não					Sim	Não	
Partido do Secretário Executivo	PMDB		Sem partido		-			
<i>Watchdog</i> burocrático ou político	Não				-			

Fonte: Elaboração própria.

No primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), a competência sobre a política habitacional ficou sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento e Orçamento, comandado pelo próprio partido do presidente (José Serra (1995) e Antônio Kandir (1996-97)) e por ministro sem filiação partidária (Paulo de Tarso (1998)). Vale ressaltar que nos dois primeiros anos, a secretaria-executiva ficou sob o comando do PMDB, um partido não muito distante ideologicamente do partido do presidente (0,2 numa escala de 0 a 1, de Zucco e Power). Depois passou para Martus Tavares, alguém da confiança do presidente que não era filiado a partido político. Mas como o ministro era do próprio partido ou sem filiação, não havia uma necessidade de politização ou monitoramento, não sendo considerada uma relação de *watchdog*. No que diz respeito à estrutura do ministério, o órgão subordinado que cuidava da política de habitação era apenas a Secretaria de Política Urbana e o Comitê Nacional de Habitação (Decreto nº 1.792/1996).

Destacaram-se nessa época, os programas de Carta de Crédito nas modalidades individual e associativa, Pró-Moradia, Habitar-Brasil/BID e o programa de Arrendamento Residencial.

Já no segundo mandato, essa política foi centralizada na presidência da República sob a competência da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU) e comando de Sérgio Cutolo (sem partido). O presidente justificou essa centralização justamente com o fim de facilitar a coordenação da política por parte da presidência, como se pode observar em seu discurso na cerimônia de posse do Secretário de Estado do Desenvolvimento Urbano:

Por que escolhemos o caminho da Secretaria de Estado? Pelas razões que o Cutolo acaba de mencionar: porque precisamos, primeiro, coordenar. Primeiro, realmente, dar sentido integrado à ação que se vai desenvolver para, só então, verificar se é necessário ou não dar um passo mais adiante, se isso significa criar Ministério ou criar mais embaraços burocráticos. Tomara que seja suficiente - como penso que seja - a existência de um órgão prestigiado pela Presidência da República, como é o caso, e que possa coordenar as atividades de vários setores, na área de desenvolvimento urbano. (FHC, 4 de março de 1999)

Apesar de centralizada, Souza (2008) defende que a política habitacional nesse período recebeu pouca importância no governo federal e dependia quase que exclusivamente dos recursos da União, sem o envolvimento dos governos subnacionais. Além disso, recebeu poucos investimentos diante do contexto de ajuste fiscal e redução dos gastos públicos para o controle da inflação e privilegiou municípios mais ricos e setores da iniciativa privada em detrimento da população mais pobre (SOUZA, 2008; MADALENA, 2010). Em 1997, foi criado pela lei nº 9.514 o Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) que visava trazer inovações ao setor habitacional e financiar 6 milhões de imóveis em 10 anos (SOUZA, 2008; MADALENA, 2010). Porém, também não obteve sucesso em sua implementação e não conseguiu atender a demanda habitacional à época (MADALENA, 2010; QUIRINO et. al, 2015). Os Programas Pró-Moradia (1995) e Habitar Brasil/BID⁶⁹ (1999) também previam a participação dos governos locais em sua implementação e visava a construção ou reformas de unidades habitacionais ou obras de infraestrutura urbana diversas (ARRETCHE, 2002). Nesse período, destaca-se a criação de uma unidade de assessoramento presidencial, a saber, Comitê Nacional para a preparação da participação do Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos pelo Decreto de 1 de dezembro de 2000.

⁶⁹ Continuidade do Programa Habitar-Brasil do governo anterior, mas agora com participação do BID, responsável por 60% dos recursos financeiros conforme estabelecido no Contrato de Empréstimo No 1126 OC/BR, firmado entre a União e o BID em 13/09/1999 (Regulamento operacional do programa Habitar-Brasil/BID, 2004).

Importante ressaltar o papel dos atores sociais na aprovação e implementação das políticas públicas de habitação. Movimentos sociais diversos compostos por profissionais, lideranças sociais, sindicalistas, ONGs, integrantes da Igreja Católica, parlamentares e servidores públicos, lutavam desde a década de 1970 por reforma urbana e liberdade política (MARICATO, 2006). Tais atores foram responsáveis pela emenda de iniciativa popular à Constituição de 1988 conhecida como o Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001), importante instrumento na regulação da política urbana e da habitação. Além disso, contribuíram para a formulação do projeto Moradia concluído em maio de 2000 pelo Instituto Cidadania (coordenado por Luiz Inácio Lula da Silva) em parceria com a Fundação Djalma Guimarães (*idem*). Segundo Maricato (2006), secretária-executiva do Ministério das Cidades no governo Lula e que participou ativamente da elaboração do projeto, ele serviu de inspiração para a criação do Ministério das Cidades bem como do Conselho Nacional das Cidades.

Apesar de diversas formulações e tentativas de implementação a respeito de políticas habitacionais desde o período militar, a atenção do governo federal à questão era considerada insuficiente. A criação do Ministério das Cidades em 2003 pelo presidente Lula foi um esforço nesse sentido, visando aprimorar as políticas de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento, mobilidade urbana, transporte e trânsito nas cidades).

Quadro 4: Instrumentos de coordenação na política de habitação durante os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT)								
Instrumentos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Responsabilidades ministeriais sobrepostas	Não			Sim				
Órgãos centralizados responsáveis pela política	Não			Sim				
Criação de unidades de assessoramento responsáveis pela política	Não							
Partido do Secretário Executivo	PT			PP				
Watchdog burocrático ou político	Não							

Fonte: Elaboração própria.

O ministério das Cidades passou por uma troca importante na chefia em 2005, quando o ministro Olívio Dutra do PT foi substituído por Márcio Fortes indicado pelo PP, o qual tinha uma distância ideológica significativa em relação ao partido do presidente (1, na escala de Zucco e Power). Visando favorecer a governabilidade, o presidente optou por ceder mais espaço para a sua base aliada, entretanto, com base em entrevistas feitas com funcionários do Ministério das Cidades à época, Silva (2014) afirma que essa mudança na chefia do ministério não significou alterações na coordenação exercida pela presidência, pois o novo ministro havia entrado como situação e não defendia políticas muito distantes dos objetivos do presidente. Além do mais, as secretarias setoriais dentro do ministério continuaram sob o comando do PT até o fim do primeiro mandato de Lula. Mas, posteriormente, a presença de membros do partido do presidente foi se reduzindo gradativamente no ministério. No segundo mandato, as secretarias de saneamento e de política urbana foram cedidas ao PMDB e ao PP, respectivamente, porém, a área habitacional continuou sendo secretariada pelo PT (SILVA, 2014). Além disso, o PT assumiu a vice-presidência da Caixa Econômica Federal (Jorge Hereda), uma instituição chave na política habitacional.

No que diz respeito à politização, a secretaria executiva, no primeiro mandato, exercia um importante papel de coordenação interna, uma vez que Ermínia Maricato era tinha muita experiência com a política habitacional e urbana e era quem ditava o tom do ministério, de acordo com as entrevistas feitas por Silva (2014). Quando Fortes assumiu o ministério e alterou a composição da secretaria executiva, os entrevistados afirmaram que, embora as políticas que estavam em formulação e execução tivessem continuidade, o poder de formulação do ministério reduziu pela perda de profissionais experientes na área urbana (SILVA, 2014).

Em relação às atividades do ministério, foi formulada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) que sofreu diversas mudanças ao longo do tempo colocadas em pauta na 1ª Conferência Nacional das Cidades realizada em 2003. Nessa conferência se elegeu o Conselho das Cidades que estabeleceu os princípios e diretrizes da PNDU (BRASIL, 2004, p. 7). Esse conselho foi um dos atores responsáveis pela elaboração de propostas relativas à Política Nacional da Habitação. Nos anos seguintes foram aprovadas a lei nº 10.391/2004, que dispõe sobre diversos assuntos relacionados à questão imobiliária e a lei nº 11.124/2005, que dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e cria o Fundo Nacional de

Habitação de Interesse Social (FNHIS) destinado a resolver problemas relacionados à moradia de populações de baixa renda. Em 2006 foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial,

coordenado pelo Banco Mundial, com participação da CEF, Banco Central, Ministério da Fazenda, MCidades, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Casa Civil, produzindo as diretrizes financeiras que serviriam de base para o Plano de Habitação. Além disso, ele também teve um importante papel na unificação das políticas habitacionais no MCidades, as quais, segundo entrevistado que participou desse grupo, ainda eram compartilhadas com outros órgãos ministeriais, como o Ministério da Fazenda. (SILVA, 2014, p. 87)

Ainda em 2006, a presidência começou o desenho do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e envolveu o Ministério da Fazenda e Ministério das Cidades, uma vez que o programa envolvia as políticas de habitação e saneamento. Dessa forma, apesar do ministério não estar centralizado na presidência, a política habitacional passou a ser vista como prioritária para a agenda presidencial, que delegou à Casa Civil, chefiada pela ministra Dilma Rousseff, a tarefa de liderar e coordenar o PAC. Em 2009, foi promulgada a lei nº 11.977, que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) integrado a carteira do PAC que visava dinamizar a economia, melhorar as condições de acesso à moradia, especialmente, de trabalhadores de baixa renda, gerar emprego e aquecer o setor da construção civil diante da crise econômica de 2008 (LOUREIRO et. al, 2013, p. 17). Segundo Silva (2014), apesar da criação do Ministério das Cidades em 2003, a política habitacional passou a ser uma prioridade na agenda presidencial apenas no seu segundo mandato de Lula, quando o orçamento do ministério cresceu de forma extraordinária. Mas vale lembrar que a responsabilidade pela política passou a ser mais compartilhada, especialmente com a Casa Civil, Fazenda e Planejamento. Segundo um entrevistado desta pesquisa que trabalhou na Casa Civil no período:

“Isso era pelo fato da infraestrutura ser agenda prioritária da Dilma à época, da ministra da casa civil, pelo histórico dela. Pelo histórico dela na área de infraestrutura que é petróleo, gás, energia e por ela ser economista, ser desenvolvimentista, então para ela aquilo era importante e ela enxergava como motor da economia. E como ela é muito preocupada com gestão, ela imprimiu esses mecanismos de coordenação e monitoramento para a área de infraestrutura ali dentro”. (ENTREVISTADO 06, 2019)

O PMCMV envolveu em sua formulação diversos atores políticos além da burocracia, como a classe empresarial e os movimentos sociais que lutavam por reforma urbana. No entanto, Loureiro et. al (2013) destaca que esses últimos não tiveram suas reivindicações totalmente contempladas. Outro ator importante nesse espaço foi o Congresso, que atuou na formulação dessa política por meio da inclusão dos municípios menores de até 50 mil habitantes, que estavam excluídos do programa na proposta original do Executivo (LOUREIRO et. al, 2013, p. 22).

Em suma, no primeiro mandato do governo Lula, a política habitacional não era vista como prioritária e o ministério passava por fortes restrições orçamentárias, uma vez que “as previsões na lei orçamentária frequentemente não se concretizaram, que havia pendências financeiras e de obras do governo anterior e que as fontes de financiamento do FGTS estavam inicialmente reduzidas” (SILVA, 2014, p.76). Já no segundo mandato, a política foi inserida na agenda prioritária do presidente e mesmo que o PP tenha continuado com a chefia do Ministério das Cidades, a política habitacional estava fortemente concentrada no partido do presidente, tanto via secretaria interna do ministério quanto pelo compartilhamento das atribuições com órgãos da Presidência e outros ministérios do núcleo de governo.

Quadro 5: Instrumentos de coordenação na política de habitação durante o governo da presidenta Dilma.

Presidenta Dilma Rousseff (PT)					
Instrumentos	2011	2012	2013	2014	2015
Responsabilidades ministeriais sobrepostas	Não				
Órgãos centralizados responsáveis pela política	Não				
Criação de unidades de assessoramento responsáveis pela política	Não				
Partido do Secretário Executivo	PP	Sem partido			
Watchdog burocrático ou político	Não	Sim			

Fonte: Elaboração própria.

O governo Dilma foi marcado por uma continuidade das políticas do governo anterior, especialmente, na questão habitacional, a qual a presidente estava diretamente envolvida por ter ocupado o cargo de ministra da Casa Civil. Apesar da mudança do ministro, o ministério continuou sob a chefia do PP, agora com Mário Negromonte indicado por Jacques Wagner do próprio PT. Mas devido a uma série de denúncias e irregularidades envolvendo seu nome, ele se demitiu e Aguinaldo Ribeiro assumiu sua posição. Ribeiro era líder do PP na Câmara dos Deputados e foi convidado pela presidenta para assumir esse posto e manter o apoio da sua base aliada. Apesar do PP ter se mantido à frente da pasta, a presidente nomeou Alexandre Cordeiro Macedo, técnico da CGU, como secretário-executivo do ministério. Segundo notícia veiculada pelo G1⁷⁰, os membros do PP não ficaram satisfeitos com essa nomeação de um *watchdog* para o segundo cargo mais

⁷⁰<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/03/tecnico-da-cgu-e-nomeado-como-secretario-executivo-das-cidades.html>, acesso em 20 de fev de 2021.

importante do ministério. Em março de 2014, Ribeiro deixou o cargo para disputar as eleições e Gilberto Occhi assumiu. Embora não fosse filiado à época, Occhi foi indicado pelo PP para fortalecer as relações do partido com o governo, que estava sofrendo derrotas recorrentes no legislativo (CPDOC). No segundo mandato da presidente, com a reorganização da presidência e dos ministérios, o PP assumiu a pasta da Integração e o comando do Ministério das Cidades foi para o PSD. O novo ministro, Gilberto Kassab, afirmou em sua cerimônia de posse que seu partido pretendia participar ativamente da terceira etapa do PAC e que apesar dos eventuais cortes orçamentários, as prioridades da pasta definidas pela presidente não seriam afetadas. Entretanto, em 2015 o governo anunciou um corte de R\$ 25,7 bilhões do limite de gastos do PAC, sendo quase R\$ 7 bilhões do PMCMV; o Ministério das Cidades, por sua vez, teve um corte total de R\$ 17,2 bilhões, menos da metade do originalmente previsto no orçamento aprovado pelo Congresso (SENADO FEDERAL, 2015)⁷¹.

Quadro 6: Instrumentos de coordenação na política de habitação durante o mandato do presidente Temer.

Presidente Michel Temer (PMDB)			
Instrumentos	2016	2017	2018
Responsabilidades ministeriais sobrepostas		Sim	
Órgãos centralizados responsáveis pela política		Sim	
Criação de unidades de assessoramento responsáveis pela política		Não	
Partido do Secretário Executivo		Sem partido	
Watchdog burocrático ou político		Sim	

Fonte: Elaboração própria.

Dois dias antes da votação do *impeachment* da presidente Dilma, o então ministro das Cidades enviou uma carta de demissão ao governo, afirmando que estava saindo em virtude da posição favorável de seu partido à destituição da presidenta do cargo. Com a posse do vice-presidente Michel Temer do PMDB, Kassab assume o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e o Ministério das Cidades é entregue ao PSDB. Segundo a revista *Época*, as prefeituras do PSDB foram as que mais se beneficiaram com a gestão do tucano com o recebimento

⁷¹ Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-federal-anuncia-corte-recorde-no-orcamento-e-freia-investimentos-do-pac,1692585>>

de verbas repassadas por meio de convênios, reforçando que os ministérios chefiados pelos partidos de determinado prefeito recebem demandas e direcionam mais recursos para o município desse prefeito em troca de angariar votos para as suas legendas (MEIRELLES, 2019). Parte do PSDB se dividiu com a votação da denúncia contra Temer na Câmara, o que fez com que Araújo deixasse o ministério pela falta de apoio do partido. Alexandre Baldy, até então sem partido, assumiu a pasta em 2018 tendo seu nome indicado ao presidente por Rodrigo Maia (DEM), presidente da Câmara à época. Com sua filiação ao PP, o partido passou a controlar três pastas no governo (Saúde e Agricultura). Ambos os secretários executivos à época não eram partidários. A Casa Civil da Presidência também tinha competência na área do financiamento habitacional no meio rural. O governo Temer formulou dois programas voltados para a política habitacional, o Avançar e o Cartão Reforma⁷². Entretanto, os programas não tiveram o desempenho esperado e a política de habitação continuou a ser renegada⁷³.

Quadro 7: Instrumentos de coordenação na política de habitação durante o mandato do presidente Bolsonaro.

Presidente Jair Bolsonaro (Sem partido)		
Instrumentos	2019	2020
Responsabilidades ministeriais sobrepostas		Não
Órgãos centralizados responsáveis pela política		Não
Criação de unidades de assessoramento responsáveis pela política		Não
Partido do Secretário Executivo	MDB	Sem partido
Watchdog burocrático ou político	Não	Sim

Fonte: Elaboração própria.

No governo Bolsonaro, a política de habitação ficou sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional, resultado da fusão dos ministérios das Cidades e da Integração Nacional. Gustavo Canuto, sem filiação partidária, deixou o cargo e o ministro Rogério Marinho (PSDB) assumiu em virtude da sua boa relação com o Congresso, visando fortalecer a base legislativa do presidente que se encontra frágil no momento, sendo que Cláudio Xavier fora nomeado na condição de um *watchdog* burocrático (sem partido). A política de habitação permaneceu sob os

⁷² O primeiro, além da habitação, visava concluir obras paralisadas nas áreas de mobilidade urbana, energia e infraestrutura em geral e contou também com o apoio da Secretaria Geral da Presidência e do Ministério do Planejamento. O objetivo era a contratação de 800 mil unidades habitacionais por meio do PMCMV, financiados pelo FGTS e com recursos do Orçamento Geral da União. O Cartão Reforma, por sua vez, visava beneficiar as famílias com renda até R\$ 2,8 mil para a reforma de suas residências.

⁷³ <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/05/programa-cartao-reforma-suspenso.htm>.
<https://jornaldebrasil.com.br/blogs-e-colunas/esplanada/empacou/>. Acesso em: 21 de fev de 2021.

cuidados da Secretaria Nacional de Habitação e teve seu orçamento drasticamente reduzido. O governo anunciou o fim do PMCMV e a criação do programa de habitação popular Casa Verde e Amarela com meta de atender 1,6 milhão de famílias de baixa renda com o financiamento habitacional até 2024. Entre 2009 e 2018, o investimento médio anual destinado ao programa de habitação era de R\$ 11,3 bilhões, entretanto, já no primeiro ano do governo Bolsonaro, o valor caiu para R\$ 4,6 bilhões. No ano de 2020, o corte no orçamento foi ainda maior. De acordo com os dados obtidos pelo Brasil de Fato via LAI, o gasto final foi de R\$ 2,54 bilhões⁷⁴.

Essa narrativa da política pública de habitação buscou ilustrar como se deu o processo de formação da agenda de formulação da política, destacando os instrumentos utilizados pelos presidentes para a sua coordenação. A fase da formação da agenda e formulação de políticas são processos complexos que envolvem uma multiplicidade de atores tanto de dentro quanto de fora do setor público. Nessa fase, o uso de instrumentos de coordenação por parte do presidente se faz presentes. Houve a centralização da política na presidência tanto no segundo mandato do governo FHC quanto no segundo mandato do governo Lula, sendo que a Casa Civil da Presidência também tinha competência na área do financiamento habitacional no meio rural no governo Temer. Percebe-se também que as agências responsáveis pela política e o nível de politização dessas agências variaram ao longo do tempo, pois a política recebeu atenção variável da presidência durante o período. Em todo o período, os dados cedidos por Tumelero (2023), relata a criação de apenas uma unidade de assessoramento presidencial - Comitê Nacional para a preparação da participação do Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Decreto de 1 de dezembro de 2000). A habitação foi mesmo uma política prioritária da presidência durante o segundo mandato do governo Lula, com a criação do PMCMV. Desde Dilma, a atenção presidencial à essa política vem diminuindo com uma redução exorbitante do orçamento destinado à ela.

Nas próximas seções deste capítulo, busco analisar se o uso desses instrumentos de coordenação influenciou a capacidade do presidente em coordenar o processo de formação da sua

⁷⁴ <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2021/02/sem-alarde-bolsonaro-extinguiu-o-programa-minha-casa-minha-vida/>
<https://www.brasildefato.com.br/2019/09/03/governo-bolsonaro-corta-rdollar-19-bilhao-do-minha-casa-minha-vida-para-2020>

agenda, isto é, se o Poder Executivo traduziu em proposições legislativas as prioridades presidenciais.

4.2 Recapitulando o modelo de análise

Este capítulo busca testar os efeitos que os instrumentos de coordenação utilizados pelo presidente têm sobre a sua capacidade de formação da agenda legislativa de políticas. Como visto no primeiro capítulo, esta tese foca na agenda prioritária presidencial, isto é, na alocação da atenção presidencial aos diferentes *issues* ou problemas políticos. Trata-se da capacidade de elaboração de propostas legislativas por parte do presidente, isto é, se o Executivo apresenta ou não propostas legislativas de acordo com as prioridades do presidente.

O conceito de coordenação vertical intragovernamental é aqui utilizado, uma vez que, se busca analisar os instrumentos de coordenação utilizados pelo presidente tendo em vista a sua relação hierárquica com os membros de seu gabinete, sejam tecnocratas ou partidos políticos. Durante a formação da agenda, os partidos políticos da coalizão junto com outros atores políticos se empenham na luta para introduzir temáticas de seu interesse e formular as políticas de acordo com suas preferências. Por essa razão, o presidente utiliza estrategicamente suas prerrogativas constitucionais como instrumentos de coordenação para garantir que as políticas não saiam em desconformidade com a sua agenda. O modelo analítico propõe que esses instrumentos, aplicados em contextos específicos e sob condições específicas, ajudam o presidente a produzir melhores resultados no que diz respeito à formação da sua agenda, isto é, o permite coordenar o esforço para que as propostas encaminhadas ao Legislativo estejam de acordo com as suas prioridades de políticas.

Conforme literatura discutida amplamente no primeiro capítulo desta tese, foram selecionados quatro instrumentos de coordenação, nos quais o presidente tem influência direta e que os permitem influenciar direta ou indiretamente o comportamento de seus agentes e, conseqüentemente, a formação da agenda, a saber, a sobreposição de jurisdições, a criação de estruturas de assessoramento, a centralização de unidades na presidência e a politização. A partir disso, esse capítulo busca avaliar as proposições derivadas, propondo entender o mecanismo causal entre o uso dos instrumentos de coordenação e a capacidade presidencial de formação da agenda legislativa de políticas. De acordo com Seawright (2016, p. 57), mecanismos causais, ou na linguagem do autor, “causal pathways” referem-se à “arrangements of entities, relationships, and

causal capacities that convey an initial causal impulse of some sort forward to an outcome for one or more cases”. Ou seja, eles servem para entender os processos que explicam como uma variável causa mudanças em outra variável. A seguir são apresentadas as proposições, as hipóteses derivadas bem como os mecanismos causais por trás de cada uma.

Proposição 1: A sobreposição de jurisdições ministeriais consiste em um instrumento de coordenação disponível ao presidente quando cria um ambiente de maior articulação e reforço mútuo interministerial na formação de agenda de políticas (HOWELL; LEWIS, 2002; LEWIS; SELIN, 2015; BERRY; GERSEN, 2017; KLÜSER, 2020).

Hipótese 1: Quanto mais compartilhada for as responsabilidades por uma política entre os ministérios, maior será a capacidade presidencial de coordenação da formação da agenda legislativa relacionada à essa política.

O mecanismo causal pelo qual a sobreposição de jurisdições impacta a capacidade presidencial de formação da agenda é, portanto, a criação de um ambiente de maior articulação e reforço mútuo quando há riscos de deriva política. Pois, quando há a partilha de responsabilidade de uma política entre diversos ministérios, é possível que os ministros sejam compelidos a cooperar - seja de maneira direta ou indireta - na formulação dessa política, fomentando, conseqüentemente, a coordenação interministerial.

Proposição 2: A criação de estruturas de assessoramento, consulta e tomada de decisão coletiva na estrutura da Presidência consiste em um instrumento de coordenação disponível ao presidente para reduzir a assimetria informacional e assegurar maior controle do ambiente de negociação na formação de sua agenda de políticas (BOUCKAERT ET AL., 2010; THOMAS, 1970; TUMELERO, 2019).

Hipótese 2: Quanto maior o número de estruturas de assessoramento presidencial criadas relacionada a uma política, maior será a capacidade do presidente de coordenação da formação da agenda legislativa relacionada a essa política.

O mecanismo causal pelo qual a criação de unidades de assessoramento, consulta e para tomada de decisão coletiva na estrutura da Presidência afeta a capacidade presidencial de formação da agenda é, portanto, o nível de risco de assimetrias informacionais acerca da política. Ao instituir tais estruturas, o presidente passa a ter acesso a conselhos e informações que minimizam os

problemas de assimetria informacional, garantindo assim maior controle do ambiente de negociação na elaboração de sua agenda.

Proposição 3: A centralização de unidades de coordenação e formulação de políticas na estrutura da presidência consiste em um instrumento de coordenação disponível ao presidente para concentração do poder decisório no processo de formação de sua agenda de políticas (MOE, 1985; RUDALEVIGE; LEWIS, 2005; INÁCIO, LLANOS, 2016; VIEIRA, 2014).

Hipótese 3: Quanto maior o número de unidades centralizadas que tenham competência na área de política, maior será a capacidade presidencial de coordenação da formação da agenda legislativa relacionada a essa política.

O mecanismo causal pelo qual a centralização de unidades na estrutura da presidência afeta a capacidade presidencial de formação da agenda legislativa de políticas é, portanto, o risco de perda de agência. Em casos em que o presidente não confia nos membros do gabinete mais amplo, ele opta por centralizar a autoridade sobre determinada política na presidência para ter um direto e maior controle e poder decisório sobre ela.

Proposição 4: A politização do gabinete consiste em um instrumento de coordenação disponível ao presidente para controlar seus agentes, superar problemas de assimetrias informacionais e reduzir a discricionariedade ministerial na formação de sua agenda de políticas (LEWIS, 2008; VIEIRA, 2014; LAMOUNIER, 2018; MULLER; STROM, 2000; THIES, 2001; PEREIRA ET AL., 2017).

Hipótese 4: Quanto maior o número de casos em que o secretário executivo se configura como *watchdog* político ou burocrata nos ministérios que têm competência na política, maior será a capacidade presidencial de coordenação da formação da agenda legislativa relacionada a essa política.

O mecanismo causal pelo qual a politização afeta a capacidade presidencial de formação da agenda legislativa de políticas são também o risco de perda de agência e os riscos de assimetria informacional, pois nos casos em que o presidente não confia na burocracia ministerial e/ou nos próprios ministros, ele nomeia pessoas para “imprimir o seu DNA” na agência e garantir que as políticas que saem dela estejam alinhadas com suas preferências (LEWIS, 2008). Os secretários executivos que se configuram como *watchdog* político ou burocrata podem atuar para limitar a discricionariedade dos ministros de outros partidos à medida que os vigiam e os denunciam ao presidente caso adotem comportamentos desviantes.

Ao testar essas proposições, este capítulo busca entender como o uso dos instrumentos supracitados afetam a capacidade presidencial de coordenar a formação da sua agenda legislativa de políticas, ou seja, capacidade presidencial de elaboração de propostas legislativas alinhadas com suas prioridades políticas. Vale também ressaltar que o sucesso na formação da agenda presidencial pode ser influenciado por vários fatores aquém do controle presidencial. A tradução da alocação da atenção presidencial para a legislação é condicionada ao contexto político, administrativo e econômico. Por isso, é importante se perguntar quais evidências podem nos convencer que nossas proposições estão erradas ou incompletas (DE VAUS, 2001). Nesse sentido, importa saber quais as dimensões que podem afetar o resultado da coordenação na formação da agenda presidencial de políticas, pois é certo que, embora o uso dos instrumentos de coordenação possa aprimorá-lo, ele pode ser afetado por uma série de outros fatores⁷⁵.

Fatores importantes que podem acentuar os problemas de coordenação trabalhados pela literatura são tempos de crise econômica, queda da popularidade do presidente ou surgimento de escândalos de corrupção, por isso, algumas variáveis contextuais serão consideradas como controle, como taxa de inflação e taxa de aprovação presidencial (LANZARO, 2018; RUDALEVIGE, 2002).

O argumento aqui defendido é de que, uma vez que o presidente atua em ambientes de incerteza decorrente da delegação de responsabilidades para os ministérios, ele tenderá a utilizar as prerrogativas a sua disposição como instrumento para enfrentar os custos dessa delegação e assim coordenar a formação de sua agenda. Nesse sentido, importa controlar também o efeito do grau de conflito existente em seu gabinete, uma vez que este torna a utilização dos instrumentos de coordenação um incentivo para o presidente no intuito de alcançar uma melhor capacidade de formação da sua agenda legislativa de políticas.

Conforme extensamente discutido na seção 3.1.1 do capítulo anterior, é mais provável que o presidente utilize certos instrumentos de coordenação quando há riscos reais de perda de agência. Em governos multipartidários, por exemplo, os presidentes tendem a centralizar mais certas unidades na estrutura da Presidência como resposta a situações de conflito ou fraqueza política (VIEIRA, 2017; INÁCIO; LLANOS, 2016). Kluser (2020) também identifica que os governos

⁷⁵ Uma variável de controle importante diz respeito a qualidade da burocracia, tendo em vista que esta interfere diretamente na coordenação das políticas. Burocracias qualificadas possuem aptidão e incentivos para atuar de forma mais independente, reduzindo a importância dos instrumentos para a coordenação da agenda de políticas (COELHO, 2018). Entretanto, não foi possível testar essa variável por falta de dados confiáveis, sendo esta uma limitação da presente tese.

parlamentaristas tendem a criar estruturas ministeriais com jurisdições sobrepostas para restringir o potencial de um ministro de enviar projetos de lei governamentais. Ou seja, em contextos de conflitos partidários, a criação de competências sobrepostas torna-se um dispositivo importante de coordenação interministerial, pois os ministros perdem seu controle exclusivo sobre as áreas de políticas e são forçados a atuarem conjuntamente (KLUSER, 2020). Ao analisar a politização, por exemplo, a literatura mostra que os presidentes têm mais incentivos para aumentar o número de nomeados em cargos administrativos quando a agência ou o ministro tem visões sobre as políticas que diferem da sua própria visão, isto é, quando o conflito de preferências entre o presidente e o seu agente é maior (LEWIS, 2008; LAMOUNIER, 2018; PEREIRA et al., 2017; COELHO, 2018).

Em suma, quanto maior a divergência de preferências entre o ministro e o presidente, maior a possibilidade de conflitos e problemas de coordenação, logo, maior o risco de o ministro influenciar a implementação das políticas do ministério na direção contrária aos ideais de seu mandante. Portanto, é esperado que este utilize os instrumentos de coordenação em contextos de maior conflito de preferências.

4.3 Dados e métodos

Para responder a segunda pergunta desta tese, o capítulo utiliza uma abordagem quantitativa de pesquisa. O desenho de pesquisa se enquadra em um desenho do tipo longitudinal abrangendo o período compreendido entre 1991 e 2020. A unidade de análise são as 21 macropolíticas elencadas no CAP por ano.

Para avaliar os efeitos que os instrumentos de coordenação têm sobre a capacidade presidencial de formação da agenda legislativa de políticas, a variável dependente a ser utilizada deve ser capaz de traduzir o sucesso presidencial no que diz respeito à formação de sua agenda, isto é, a sua capacidade propositiva, considerando as condições que antecedem o processo legislativo no Congresso. Por essa razão, a variável dependente é operacionalizada a partir da medida proposta no capítulo 2, lembrando que tal medida foi construída da seguinte forma:

$$CPFAL = \frac{PropAP \ p_i a_j}{PropPL \ p_i a_j}$$

Sendo que “PropAP $p_i a_j$ ” é a proporção da alocação da atenção presidencial a política i no ano j e “PropPL $p_i a_j$ ” é a proporção de projetos legislativos apresentados pelo Executivo dedicados à política i no ano j . Essa razão pode ser interpretada como uma taxa de coalescência, o quanto o

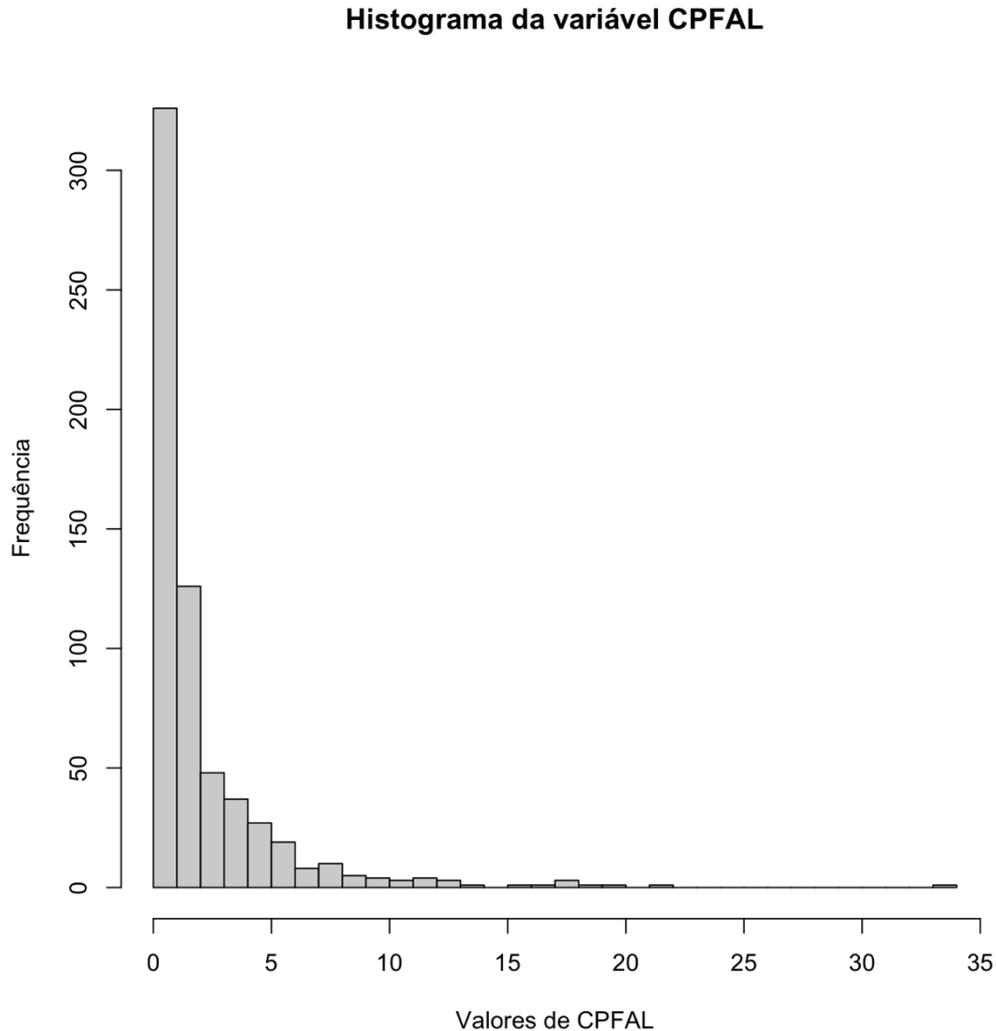
Executivo atendeu às prioridades do presidente manifestas nas mensagens ao Congresso, o que eu chamo de capacidade presidencial de formação da sua agenda legislativa de políticas (CPFAL). CPFAL é um indicador que ajuda a medir a correspondência entre a atenção do presidente e a apresentação de projetos legislativos pelo Executivo em diferentes áreas políticas.

$CPFAL > 1$, sugere uma esquia legislativa por parte do Executivo, pois indica que a proporção de proposições legislativas apresentadas pelo Executivo foi menor do que a proporção da atenção presidencial a uma política em dado ano.

$CPFAL = 1$, sugere uma correspondência legislativa plena, pois indica que a proporção de proposições legislativas apresentadas pelo Executivo foi igual à proporção da atenção presidencial a uma política em dado ano.

$0 < CPFAL < 1$, sugere um atropelamento legislativo, pois indica que a proporção de proposições legislativas apresentadas pelo Executivo foi maior do que a proporção da atenção presidencial a uma política em dado ano.

Dessa forma, quanto mais próximo CPFAL for de 1, maior a correspondência entre a atenção do presidente e a apresentação de projetos legislativos pelo Executivo em diferentes áreas políticas; quanto mais próximo de 0, maior o atropelamento legislativo e quanto maior que 1, maior a esquia legislativa. Abaixo, tem-se a distribuição dessa variável. Como é possível observar, há muitos casos de atropelamento legislativo, isto é, muitos casos entre 0 e 1.

Gráfico 8: Distribuição da variável CPFAL.

Fonte: Elaboração própria.

Como a interpretação da distribuição desse indicador é assimétrica, a fim de facilitar a interpretação dos resultados, a variável dependente é aqui operacionalizada da seguinte forma:

$$VD = \frac{1}{1 + |1 - CPFAL|}$$

A fórmula acima é usada para reescalonar o indicador CPFAL para que seu resultado seja entre 0 e 1, onde valores mais próximos de 1 indiquem uma maior correspondência entre a alocação da atenção presidencial e as proposições legislativas apresentadas pelo Executivo, logo uma maior

capacidade do presidente coordenar a formação da agenda legislativa do Executivo.

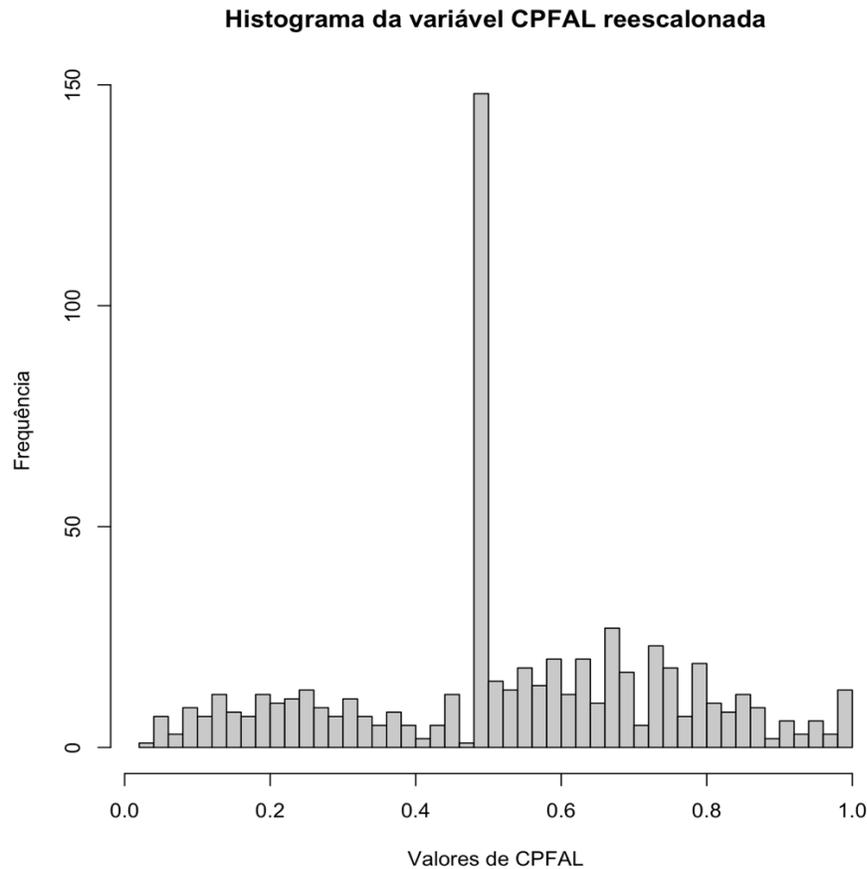
“ $|1 - \text{CPFAL}|$ ” é o cálculo do valor absoluto (módulo) da diferença entre 1 e CPFAL. Essa diferença absoluta é sempre um valor positivo, independente se CPFAL for maior ou menor que 1. Ela representa a distância entre a proporção plena (1) e a proporção real da alocação da atenção presidencial e das proposições legislativas apresentadas pelo Executivo. Em casos de correspondência plena legislativa, $\text{CPFAL} = 1$, o cálculo de $|1 - \text{CPFAL}|$ resultará em 0. Como não existe operação de divisão por 0, adiciona-se 1 à diferença absoluta calculada ($1 + |1 - \text{CPFAL}|$). Isso garante que o divisor na fórmula seja sempre maior ou igual a 1.

Por fim, o cálculo da VD se dá dividindo 1 pelo valor obtido no passo anterior ($1 / (1 + |1 - \text{CPFAL}|)$). A ideia por trás dessa fórmula é criar uma medida que varie de 0 a 1, onde valores mais próximos de 1 indicam uma maior correspondência entre a alocação da atenção presidencial e as proposições legislativas apresentadas pelo Executivo, logo, uma maior capacidade do presidente coordenar a formação da agenda legislativa do Executivo. Por exemplo, se CPFAL for igual a 1, a diferença absoluta $|1 - \text{CPFAL}|$ será igual a 0, levando a um denominador de $1 + 0 = 1$ na fórmula da VD. Portanto, o resultado da VD será $1 / 1 = 1$, indicando a máxima correspondência. Se CPFAL for maior ou menor que 1, a diferença absoluta será positiva e, conseqüentemente, o denominador será maior que 1, levando a um resultado da VD menor que 1. Um valor menor indica que a proporção de proposições legislativas apresentadas pelo Executivo foi menor do que a proporção da atenção presidencial a uma política (esquiva legislativa), enquanto um valor maior (mais próximo de 1) sugere que a proporção de proposições legislativas apresentadas pelo Executivo foi maior do que a proporção da atenção presidencial a uma política (atropelamento legislativo).

Essa nova medida oferece uma forma padronizada de avaliar a relação entre a alocação da atenção presidencial e as proposições legislativas apresentadas pelo Executivo, de forma que quanto mais próximo de 1, maior a conformidade legislativa, ou seja, maior o alinhamento entre as prioridades percebidas pelo presidente e as prioridades efetivamente refletidas nos projetos legislativos apresentados pelo Executivo. Em outras palavras, o suposto é que quanto mais próximo de 1, melhor o resultado da coordenação da política em questão, isto é, mais o presidente conseguiu atingir seus objetivos de coordenação da formação de sua agenda de políticas. Esse, portanto, é o

cálculo da VD, cuja distribuição está no gráfico abaixo⁷⁶.

Gráfico 9: Distribuição da variável dependente reescalada entre 0 e 1.



Por sua vez, as principais variáveis independentes são os instrumentos de coordenação apresentados no modelo analítico. A forma de operacionalização de cada um deles está descrita no quadro abaixo.

⁷⁶ No apêndice F, eu refaço essa análise usando uma variável dependente binária, a fim de trazer maior solidez aos resultados.

Quadro 8: Quadro sintético das variáveis independentes utilizadas no modelo analítico.

Variável	Dimensão	Descrição	Unidade de análise	Periodicidade da Coleta	Nível de Mensuração	Direção esperada do efeito	Fonte
Sobreposição de jurisdições ministeriais	Estrutural	Número de ministérios com jurisdição no tema.	Variação por macropolítica (CAP) e por ano	1991 a 2020	Intervalar	+ (positiva)	Decretos organizacionais disponíveis no site da Biblioteca da Presidência ⁷⁷
Estruturas formais de assessoramento presidencial	Estrutural /informal	Número de arranjos de assessoramento criados com jurisdição no tema.	Variação por macropolítica (CAP) e por ano	1991 a 2020	Intervalar	+ (positiva)	Tumelero (2023)
Centralização	Estrutural	Número de unidades de primeiro escalão da presidência com jurisdição no tema, considerando todas as unidades com status ministerial e as unidades voltadas para “ <i>policy</i> ” sem status ministerial ⁷⁸ .	Variação por macropolítica (CAP) e por ano	1991 a 2020	Intervalar	+ (positiva)	Decretos organizacionais disponíveis no site da Biblioteca da Presidência. Classificação segundo Inácio e Guerra, 2023.
Politização	Política	Número de ministérios com jurisdição no tema cujo secretário executivo é classificado como <i>watchdog</i> político e burocrático.	Variação por macropolítica (CAP) e por ano	1995 a 2020	Intervalar	+ (positiva)	Lopes (1995 a 2014), Thijm e Fernandes (2015 e 2019). Para o restante dos anos, os dados foram coletados diretamente no site do Portal da Transparência, do Tribunal Superior Eleitoral e nos verbetes disponíveis no CPDOC.

Fonte: Elaboração própria.

⁷⁷ Reiterando, essa variável foi classificada pela autora tendo como fonte os decretos organizacionais de cada órgão, considerando as normas que mais vigoraram durante o ano/mandato presidencial.

⁷⁸ Ou seja, foram desconsideradas as unidades de “core” e “advisory” que não tinham status ministerial.

As variáveis de controle, por sua vez, são operacionalizadas da seguinte forma:

Quadro 9: Quadro sintético das variáveis de controle utilizadas no modelo analítico.

Variável	Descrição	Unidade de análise	Periodicidade da Coleta	Nível de Mensuração	Fonte
Distância ideológica entre o presidente e os ministros	Módulo da subtração entre a posição ideológica do presidente e a posição ideológica mediana dos partidos dos ministérios com jurisdição no tema.	Variação por macropolítica (CAP) e por ano	1991 a 2020	Intervalar	Zucco & Power, forthcoming in 2023
Situação econômica do país	Taxa de inflação (indicador defasado em um ano)	Variação por ano	1991 a 2020	Logaritmo natural	Banco Mundial
Popularidade	Taxa de aprovação do presidente (<i>Approval Smoothed</i>)	Variação por presidente e por ano	1991 a 2019	Ordinal	Executive Approval Project ⁷⁹

Fonte: Elaboração própria.

Abaixo, têm-se as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas nos modelos:

Tabela 9: Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas nos modelos

Variável	N	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
VD	630	0.532	0.224	0.029	0.994
Sobreposição de jurisdições	630	3.397	1.896	0	10
Centralização	630	1.181	1.830	0	10
Estruturas formais de assessoramento presidencial	630	0.157	0.471	0	4
Politização	546	0.921	1.028	0	5
Distância ideológica entre o presidente e os ministros	630	0.1391	0.174	0	0.929
Logaritmo natural da taxa de inflação defasada	630	2.973	2.000	1.301	7.915
Popularidade	609	40.236	16.644	9.976	76.657

Fonte: Elaboração própria.

⁷⁹ Disponível em: <http://www.executiveapproval.org/datasets-1/>. Acesso em: março de 2023.

Como o banco de dados é longitudinal, é preciso estimar a variação entre e dentro de cada unidade de análise. Considerando o objetivo desta pesquisa e os resultados do teste de *Hausman*, assumimos que há correlação entre os erros únicos e os regressores nos modelos. Assim, o modelo de efeitos fixos é preferível a um modelo de efeitos aleatórios para estimar o impacto do efeito dos instrumentos de coordenação na capacidade presidencial de formação da agenda legislativa de políticas. Na prática, isso significa que, ao incluir *dummies* de política e ano, podemos excluir a possibilidade de que o impacto de cada instrumento se deva a um efeito específico da política ou do período. Além disso, o teste de *Hausman* rejeita a hipótese nula de que o estimador de efeitos aleatórios modela adequadamente os efeitos em nível da política/ano. Por essa razão, o modelo a ser utilizado pode ser sintetizado da seguinte forma:

$$y_{it} = \alpha + x'_{it}\beta + \eta_i + \delta_t + u_{it}.$$

Onde, y_{it} é o indicador do resultado da coordenação, isto é, a capacidade presidencial da formação da agenda legislativa da política i no ano t . $x'_{it}\beta$ é o efeito β das covariáveis inseridas no modelo que se referem aos instrumentos de coordenação utilizados pelos presidentes na política i no ano t e às variáveis de controle. η_i é o efeito fixo para política (*dummy* para cada política) e δ_t é o efeito fixo para tempo (*dummy* para cada ano). E, por fim, u_{it} refere-se ao termo de erro.

O intuito com essa análise é mostrar que os instrumentos de coordenação influenciam na capacidade do presidente de formar a sua agenda legislativa de políticas, isto é, fazer com que as políticas que saem do Poder Executivo estejam alinhadas com as suas prioridades expressas na mensagem ao Congresso.

4.4 Resultados

Este capítulo foca nos modelos causais multivariados e tem como finalidade analisar os resultados à luz das hipóteses formuladas. Modelos de painel são apropriados em casos em que as diferenças entre as unidades precisam ser levadas em consideração. Ao realizar o teste de especificação de *Hausman*, os resultados foram favoráveis à especificação de um modelo com efeitos fixos (p-value = 0.000).

No que se segue, são apresentados alguns modelos de regressão linear (MQO) com efeitos fixos por política e por ano que evidenciam os resultados da estimação do efeito que as variáveis

explicativas têm na capacidade presidencial de formação da sua agenda legislativa de políticas públicas. Os coeficientes relativos a cada política e a cada ano estão no Apêndice E deste trabalho.

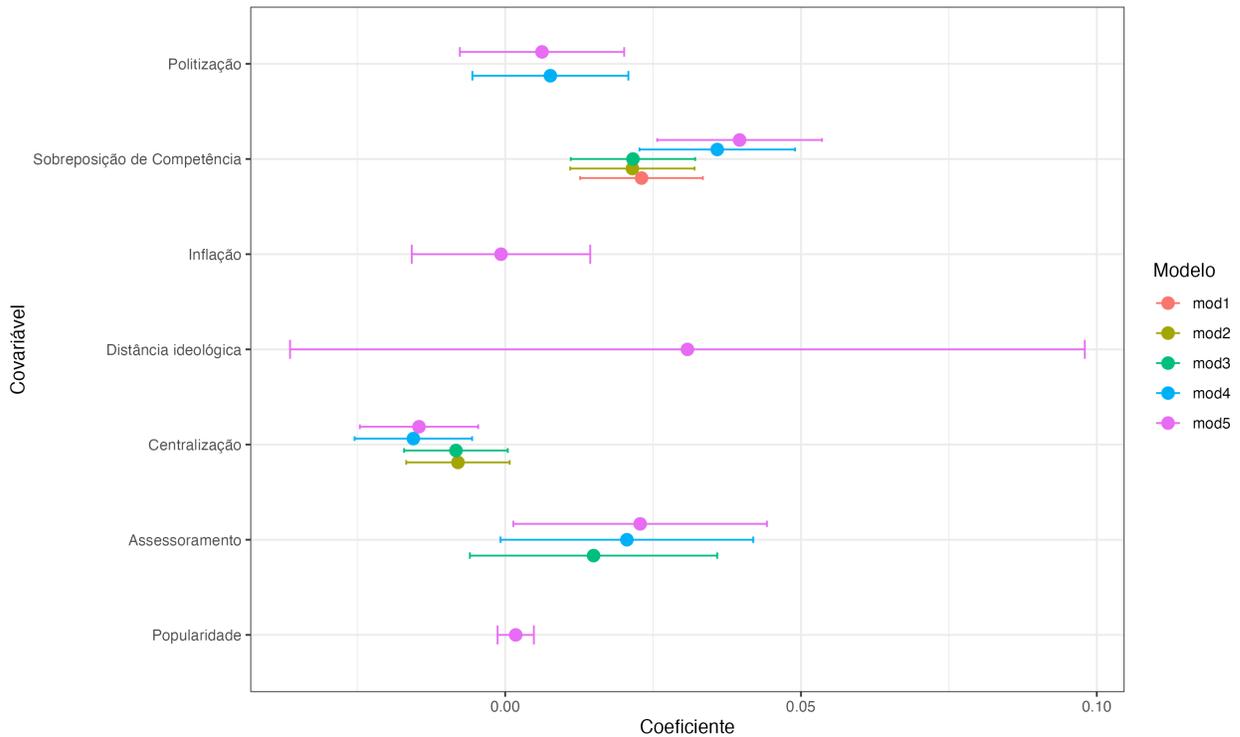
Tabela 10: Modelos de Regressão Linear com efeitos fixos. Capacidade presidencial de coordenação da formação da sua agenda legislativa de políticas públicas.

<i>Predictors</i>	mod1		mod2		mod3		mod4		mod5	
	<i>Estimates</i>	<i>p</i>								
(Intercept)	0.6043	<0.001	0.6039	<0.001	0.6039	<0.001	0.5042	<0.001	0.4241	<0.001
M	0.0230	0.027	0.0215	0.041	0.0216	0.040	0.0358	0.007	0.0396	0.005
centralização 1			-0.0080	0.362	-0.0083	0.342	-0.0155	0.119	-0.0146	0.146
assessoramento					0.0149	0.475	0.0206	0.336	0.0228	0.288
watchdog 1							0.0076	0.563	0.0062	0.654
dist ideopres									0.0308	0.647
inflação lag ln									-0.0007	0.963
Approval									0.0018	0.563
Observations	630		630		630		546		524	
R ² / R ² adjusted	0.231 / 0.164		0.232 / 0.164		0.233 / 0.164		0.235 / 0.159		0.234 / 0.155	

Fonte: Elaboração própria

Em cada modelo, um instrumento específico é acrescentado. No modelo 1, testa-se o efeito da sobreposição de competências sobre a variável explicativa. No modelo 2, acrescenta-se a centralização, no 3, o assessoramento e, por fim, no 4, acrescenta-se a politização. No modelo 5 são incluídos todos os quatro instrumentos juntamente com as variáveis de controle, a fim de verificar seu efeito sobre a capacidade presidencial de coordenação da formação da sua agenda legislativa de políticas públicas. Algumas interações foram testadas, mas não demonstraram significância estatística, portanto não são reportadas aqui.

Figura 14: Modelos de Regressão Linear com efeitos fixos. Capacidade presidencial de coordenação da formação da sua agenda legislativa de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

Diferentes especificações de modelos servem para testar a robustez dos resultados. Entretanto, a única variável que demonstrou significância estatística e manteve seu efeito em todos os modelos testados foi a sobreposição de competências. O modelo completo indica que o aumento de um ministério com responsabilidade sobre a política está associado a um aumento de 0,04 unidades na coordenação exercida pelo presidente, *ceteris paribus*, tal como esperado teoricamente pela hipótese 1. Ou seja, quanto mais difusa são as competências ministeriais, maior a capacidade presidencial de coordenação da formação da agenda relacionada à política. Klüser (2020) defende que nos sistemas parlamentaristas, os partidos da coalizão distribuem atenção burocrática às políticas estrategicamente entre os ministérios de diferentes partidos para coibir a discricionariedade ministerial. A sobreposição de responsabilidades ministeriais reforça a coordenação interministerial e a promoção de práticas mais colaborativas e integradas no Executivo, pois quando não há uma linha muito clara que separa as competências, os ministérios serão forçados a conversarem e chegarem num acordo, se não há acordo, a proposta não será publicada. Isso também acaba sendo

um instrumento no qual os presidentes, ao desenharem a estrutura organizacional do Executivo, distribuem as competências estrategicamente para evitar que os ministros moldem as políticas de forma tendenciosa e contrária à agenda presidencial. O resultado encontrado aqui aponta nessa direção, de quanto mais ministérios são responsáveis por uma mesma política, mais as propostas relacionadas a ela são alinhadas às prioridades presidenciais. Os efeitos são, portanto, consequências da estratégia presidencial.

Ainda no que tange à estrutura organizacional do Poder Executivo, estudos apontam que a criação de unidades de negociação, assessoramento e consulta são importantes instrumentos de coordenação política para lidar, especialmente, com os problemas informacionais enfrentados pelos mandantes políticos (BOUCKAERT ET AL., 2010; TUMELERO, 2019). Essas unidades asseguram ao presidente o controle das decisões de seu governo, pois elas são responsáveis pela coleta, sistematização e fornecimento de conselhos e informações relativas às políticas públicas aos presidentes, portanto, cooperam para que as propostas do Executivo sejam aderentes e alinhadas à agenda presidencial (THOMAS, 1970; TUMELERO, 2019). Ao analisar a criação dessas estruturas em diferentes formatos institucionais, como conselhos, grupos de trabalhos, fóruns, câmaras setoriais, forças-tarefas, comitês e comissões, o resultado desta tese, entretanto, não corroborou totalmente o argumento apresentado pela literatura. Apesar de ter apresentado a direção esperada (+), conforme a hipótese 2 do modelo analítico, não apresentou significância estatística, indicando que não é possível rejeitar a hipótese nula de que os coeficientes encontrados sejam iguais à zero.

Por outro lado, o instrumento de centralização apresentou efeito contrário ao esperado na hipótese 3. Tal hipótese defende que quanto maior o número de unidades centralizadas que tenham competência na área de política, maior será a capacidade presidencial de coordenação da formação da agenda legislativa relacionada a essa política. Estudos apontaram que a centralização de unidades na Presidência é utilizada no intuito de evitar que o desempenho das políticas seja prejudicado (MOE, 1985; RUDALEVIGE; LEWIS, 2005). Em muitos casos, como o presidente não confia nos membros do gabinete mais amplo, ele opta por centralizar a autoridade sobre determinada proposta na presidência, especialmente, em contextos multipartidários, onde os problemas de gerenciamento interno da coalizão são mais intensos devido a heterogeneidade de preferências (INÁCIO; LLANOS, 2016). O resultado da análise aqui realizada, entretanto, se mostrou negativo, indicando que o aumento de uma unidade na estrutura da presidência com competência na política reduz a capacidade

presidencial de coordenação da formação da agenda relacionada a ela. Mas além de não apresentar significância estatística, o efeito é residual (-0.01).

A politização refere-se à nomeação política para cargos na burocracia que auxilia os presidentes a reduzirem as assimetrias informacionais e a exercerem controle sobre os processos de tomada de decisão (RUDALEVIGE; LEWIS, 2005; LEWIS, 2008; VIEIRA, 2014; LAMOUNIER, 2018). Estudos sobre governança da coalizão (PEREIRA et. al, 2017; Alberdingk Thijm; Fernandes, n.d.) defendem que, no caso brasileiro, os secretários executivos são nomeados como vigias ou cães de guarda em situações nas quais os ministros apresentam probabilidades mais altas de atuarem na direção contrária à agenda presidencial. Os chefes do Executivo antecipam a colaboração desses cargos de segundo escalão, contando que eles mitiguem os riscos da assimetria informacional e que acendam o alarme de incêndio caso os ministros se desviem das suas orientações (McCubbins e Schwartz, 1984). Nestas circunstâncias, é possível também que os ministros antecipem a possibilidade de estarem sob escrutínio e, conseqüentemente, adotem medidas preventivas para evitar tais desvios, a fim de manterem-se na posição ocupada (THIES, 2001; Alberdingk Thijm; Fernandes, n.d.). Normalmente, esses estudos buscam avaliar os determinantes do uso de secretários executivos ou ministros juniores como estratégia de monitoramento e supervisão, como a heterogeneidade ideológica, a saliência do portfólio ou o grau de coalescência do gabinete, por exemplo. Nessa tese, entretanto, busquei avaliar o outro lado da equação. Se a nomeação de secretários executivos como *watchdogs* tem conseqüências na capacidade presidencial de formação da agenda. Apesar de ir na direção esperada, os resultados também não se mostraram significantes estatisticamente, não confirmando a hipótese 4.

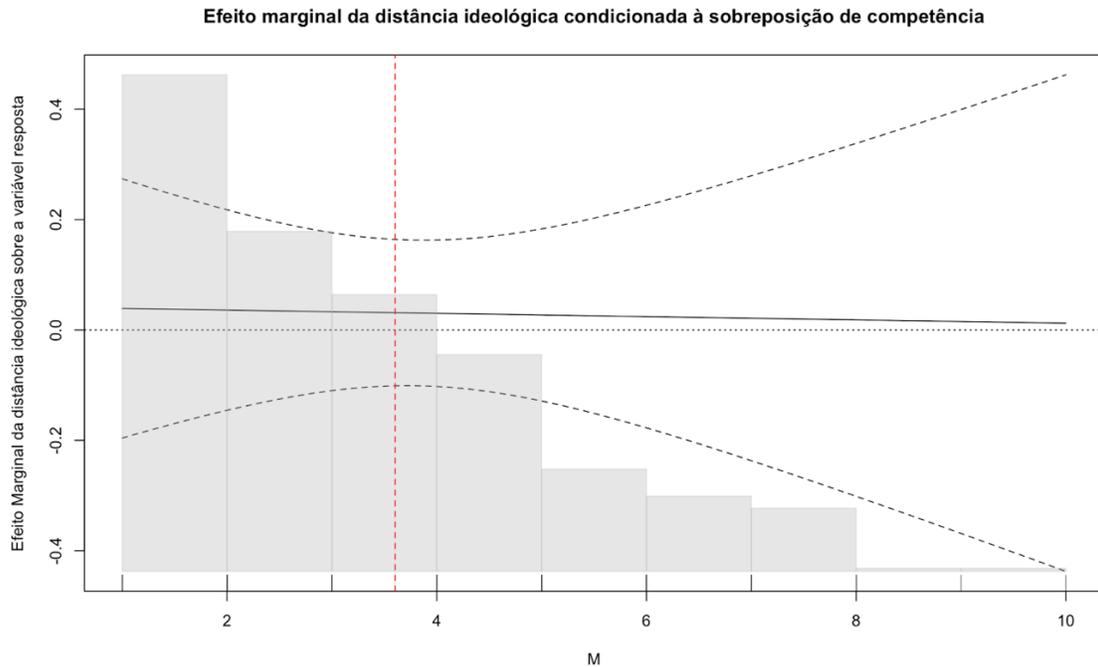
No que diz respeito às variáveis de controle, nenhuma delas se mostrou estatisticamente significativa. O grau de conflito entre o agente responsável pela política e o presidente constitui-se em um importante incentivo para a utilização dos instrumentos de coordenação, porque os tornam mais atrativos para o presidente levando a uma melhor capacidade de coordenação da sua agenda legislativa de políticas. Considerando a complexa natureza da coalizão, maiores serão os esforços para exercer o controle conforme a vontade do Presidente (LIMA, 2018). Quanto maior o conflito entre presidente e ministro maior a dificuldade do presidente coordenar, e portanto, maior a probabilidade dele utilizar os instrumentos de coordenação para corrigir essa falha de coordenação. O resultado positivo indica que quando o presidente utiliza os instrumentos analisados, ainda que

haja aumento na distância ideológica, a capacidade presidencial de coordenação da formação de sua agenda política aumenta. Mas, infelizmente, não se pode afirmar que esse resultado é diferente de 0, dado que este está presente dentro do intervalo de confiança.

Controlou-se também pela variável de inflação e o resultado indicou que o aumento na taxa de inflação está associado a uma redução na capacidade presidencial de coordenação, mas também sem significância estatística. Por fim, controlou-se pela taxa de aprovação presidencial, tendo em vista que presidentes populares podem ter vantagens no que tange ao convencimento dos ministros para ter suas prioridades atendidas. O resultado positivo também atende essa ideia, entretanto, também não é estatisticamente diferente de 0.

Em suma, apenas o uso do instrumento de competências ministeriais sobrepostas se mostrou relevante para explicar o aumento da capacidade presidencial de coordenação. O gráfico de efeitos marginais, a seguir, aponta que o efeito marginal da distância ideológica na variável resposta condicionada à sobreposição de competências é praticamente nulo, indicando que se o número de ministérios responsáveis pela política aumentar, o seu efeito na capacidade presidencial de coordenação da agenda não muda, independente do valor da distância.

Gráfico 10: Efeito marginal da distância ideológica presidente-ministros condicionada à variável Sobreposição de competências. Modelo de Regressão Linear



Fonte: Elaboração própria.

4.5 Conclusão do capítulo

O capítulo se introduziu discutindo o exemplo da política habitacional, buscando descrever os instrumentos de coordenação comumente utilizados pelo presidente, isto é, se as unidades responsáveis pela política eram centralizadas na presidência, se compartilhavam competências com outros órgãos, se houve a criação de unidades de assessoramento, qual era o nível de politização dessas agências, o perfil dos secretários executivos, e quais foram os atores envolvidos na rede de políticas em questão.

O objetivo central do capítulo foi entender quais os efeitos do uso dos instrumentos de coordenação por parte do presidente sobre a sua capacidade de formação da sua agenda legislativa de políticas públicas no Brasil. Em um cenário de heterogeneidade de preferências e com múltiplos mandantes, de que modo o presidente pode gerenciar seu gabinete e coordenar a sua agenda? A participação dos presidentes no processo de formulação de políticas é cada vez mais ativa, dado o seu poder de agenda (COHEN, 2012). A literatura levantada no capítulo um desta tese aponta para as razões que nos fazem acreditar que presidentes poderosos podem ter incentivos para usar certos

mecanismos institucionais, doravante instrumentos de coordenação, para obter seus resultados políticos prioritários. Este capítulo, no entanto, buscou analisar as consequências do uso desses instrumentos na coordenação do processo de formação da agenda legislativa presidencial.

Os resultados mostraram que as estratégias presidenciais variam, e que a única evidência significativa estatisticamente para explicar a coordenação da agenda foi a sobreposição de competências ministeriais. Isso ocorre porque quando dois ou mais ministérios estão envolvidos no processo de formulação de uma política é mais difícil que políticas contenciosas sejam encaminhadas à Casa Civil e chegue à arena legislativa de decisão. Um exemplo disso segundo os entrevistados foi a formulação da Lei de Acesso à Informação. À época, a Casa Civil coordenava o grupo responsável por redigir a lei e por ser uma proposta interministerial, envolvia vários ministérios. De um lado, a Secretaria de Direitos Humanos, Ministério da Justiça e Controladoria-Geral da União expressava uma defesa pela transparência e para um Estado acessível ao cidadão e, por outro lado, os ministérios da Defesa, das Relações Exteriores e o Gabinete de Segurança Institucional defendiam a legitimidade e a continuidade do sigilo. A tensão entre esses grupos era intensa e a Casa Civil era a responsável por fazer a mediação, sem, obviamente, defender uma posição específica. Diante de intermináveis discussões e reuniões longas e tensas, a discussão subiu para o presidente à época. Como era uma política prioritária para a agenda presidencial, a política produzida foi resultado de um equilíbrio entre a legitimidade do sigilo das ações do Estado e a lógica da transparência. O mesmo aconteceu com a instituição da Comissão Nacional da Verdade, que apesar de ter menos ministérios envolvidos, a heterogeneidade de opiniões acabou favorecendo a coordenação presidencial. Os entrevistados narraram que foi um processo muito conflituoso e tenso, com a Casa Civil mediando as relações entre o Ministério da Defesa e a Secretaria de Direitos Humanos. O papel do presidente foi crucial para mediar os conflitos e construir uma política equilibrada e de qualidade. A sobreposição de competências, nesse sentido, acaba sendo importante para impedir que propostas conflituosas sejam inseridas na agenda.

Não significa que a sobreposição de competências ministeriais tem sempre o objetivo de restringir a autonomia dos ministros e fomentar a coordenação interministerial, mas que ela pode ser um dos instrumentos de coordenação utilizados estrategicamente pelos presidentes e pode acabar tendo essa consequência. No caso do Ministério da Gestão e Inovação, por exemplo, Lula disse que certas prerrogativas seriam compartilhadas com o Ministério do Meio Ambiente, em função do esvaziamento que este sofreria pelo Congresso (perda de unidades importantes como a Agência

Nacional das Águas e o Cadastro Ambiental Rural) na votação da Medida Provisória que alteraria a estrutura dos Ministérios. Resta saber se isso produzirá no futuro propostas mais alinhadas com as prioridades do presidente.

Os resultados da análise de regressão não foram favoráveis às outras hipóteses levantadas no modelo analítico, especialmente à hipótese 3. Tomadas em conjunto, as estimativas mostraram que o uso dos instrumentos de coordenação apontados na literatura, especialmente sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil, não tem tido a eficácia desejada nos últimos 30 anos. A capacidade presidencial de coordenação da formação da sua agenda está sob tensão e depende muito mais das características das próprias políticas do que do uso estratégico das prerrogativas institucionais dos presidentes e das condições político-econômicas do país (conflito ideológico no gabinete, inflação e popularidade presidencial).

Mas também é importante ressaltar que os instrumentos de coordenação são uma pequena parcela do que influencia a construção da agenda, há muito mais fatores que podem tornar a coordenação mais ou menos difícil e influenciar a formação da agenda presidencial. Os atributos pessoais, energia, emoções, informações, experiência, fatores históricos e culturais, fragmentação parlamentar, tamanho do Estado e de suas funções, insulamento ou não da burocracia, dentre outras podem interferir na forma de governar do chefe do Executivo e complexificar o problema da coordenação.

Além do mais, não é de se esperar uma coordenação plena, isto é, uma correspondência perfeita entre a alocação da atenção presidencial e a apresentação de propostas pelo Poder Executivo. Em primeiro lugar, a própria natureza de governos de coalizão implica em delegação e compartilhamento de poder, logo é razoável supor que o presidente irá ceder certo espaço para que os membros do gabinete participem da formulação de políticas. Em segundo lugar, com o crescente protagonismo do legislativo nos últimos anos (ALMEIDA, 2019), é de se esperar que o Congresso esteja menos disposto a delegar ao Executivo. Consequentemente, isso pode tolher a capacidade presidencial de coordenação da formação da sua agenda, tendo em vista que o presidente pode deixar de apresentar propostas antecipando a reação do Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Feitas essas ressalvas, o capítulo procurou entender se os instrumentos de coordenação utilizados pelos presidentes influenciam a sua capacidade de traduzir as suas prioridades em propostas legislativas.

5. CONCLUSÕES DA TESE

Em qualquer sistema político, a delegação é inevitável. Diante do tamanho e complexidade do Poder Executivo, é impossível que os chefes do Executivo exerçam todas as atividades diretamente. Os problemas de perda de agência decorrentes da delegação, a falta de informações e controle sobre as ações de seus agentes - que, muitas vezes, podem ser responsivos a múltiplos mandantes e o ambiente de incerteza em que o presidente atua -, intensifica a complexidade organizacional e, conseqüentemente, dificulta a construção de uma agenda alinhada às prioridades presidenciais. Dessa forma, é importante que o presidente exerça efetivamente o seu papel coordenador, uma vez que várias das características importantes das políticas públicas são influenciadas pelo uso que os chefes do Executivo fazem dos poderes que lhe são conferidos e da sua capacidade de usá-los para coordenar sua agenda.

Essa tese procurou entender a dinâmica da coordenação exercida pelo presidente e quais os seus efeitos na formação da agenda legislativa de políticas dentro do Poder Executivo. Em sistemas multipartidários, a formação de coalizões são recorrentes e envolvem constantes negociações entre o chefe do Executivo e os partidos políticos. A maior parte dos estudos sobre governos multipartidários e seus problemas de agência se concentrou em contextos parlamentares, porém recentemente tem havido um esforço para se entender essa dinâmica em sistemas presidencialistas, onde as relações de delegação são mais complexas em função do desenho institucional. Ao delegar pastas ministeriais para partidos políticos, o presidente acaba renunciando ao controle de certas políticas em troca de apoio na arena legislativa. Entretanto, estudos mostram que ele pode utilizar estrategicamente suas prerrogativas constitucionais para mitigar os riscos de assimetrias informacionais, sabotagem ou oportunismos por parte de seus agentes. Isso porque os ministros são atores políticos centrais que podem influenciar a agenda governamental em questões sob sua jurisdição e deixar a sua marca na formulação de políticas. Estudos argumentam que “apesar de conflitos intracoalizão não implicarem a dissolução de governo, como ocorre em sistemas parlamentaristas, a manutenção da estabilidade política depende, em grande medida, da capacidade de gestão do Gabinete e repartição de poder” (ALVES e PAIVA, 2017; PEREIRA, PRAÇA, BATISTA et al., 2015 apud LIMA, 2018, p. 661).

Tendo isso em mente, o capítulo 1 desta tese buscou apresentar um modelo analítico que reflete os instrumentos de coordenação disponíveis aos presidentes para lidar com seus agentes a fim de coordenar a formação da sua agenda legislativa de políticas. Além disso, foram abordados os conceitos de agenda e de coordenação. Este trabalho se concentrou na formação da agenda presidencial, definida aqui como a lista de políticas prioritárias que um presidente específico busca lidar, isto é, aquelas políticas que o presidente tem especial interesse que sejam bem-sucedidas na sua formulação e implementação. Importa saber como o presidente coordena a formação dessa sua agenda, mas o que é coordenação?

O trabalho mostrou que a coordenação pode ser entendida a partir de diferentes pontos de vista e de diferentes teorias. Aqui, o conceito foi construído partindo da teoria dos custos de transação cujo elemento central são as regras e as instituições estabelecidas para coordenar a relação entre as partes envolvidas numa transação. Como o foco é a relação do presidente com seus agentes, o conceito central é a coordenação vertical intragovernamental, entendida como aquela que acontece dentro de um mesmo nível de governo, mas que abarca o reconhecimento da autoridade hierárquica entre os diferentes escalões da administração pública bem como do presidente frente aos seus ministros e outras estruturas subordinadas. Essa coordenação é fomentada por meio do uso estratégico de diferentes instrumentos, derivados das prerrogativas constitucionais, que permitem aos chefes do Executivo lidar com os diferentes agentes envolvidos no processo decisório e que disputam espaço na agenda governamental.

As investigações sobre a coordenação no setor público em estudos organizacionais e da administração pública discutidas no capítulo 1 sugerem que muitos desses instrumentos vieram como resposta às reformas administrativas (NPM) realizadas no setor público nas últimas décadas do século XX. Por outro lado, a literatura sobre delegação buscou enfatizar mais os aspectos políticos e as perdas de agência decorrentes das relações entre mandante e agente. Tal literatura argumenta que os chefes do Poder Executivo utilizam as suas prerrogativas constitucionais como estratégias para superar os problemas informacionais e de controle decorrentes da delegação e, assim, conseguir avançar suas prioridades no governo. No entanto, foi observado que muitas dessas estratégias (nomeações políticas, centralização ou redesenho de agências, reorganização de competências, criação de estruturas de assessoramento) estão presentes também nos estudos sobre a coordenação na administração pública, que apontam que elas são mais utilizadas para lidarem com os efeitos das

reformas administrativas. Em outras palavras, os instrumentos propostos por essas diferentes vertentes de pesquisa, muitas vezes, são os mesmos. O capítulo 1, portanto, buscou entender tais literaturas conjuntamente para propor o modelo teórico-analítico do trabalho que foca nos instrumentos em comum que fazem parte das prerrogativas presidenciais. Apesar de vincular essas duas vertentes de estudos devido às suas sobreposições, o capítulo argumentou que a coordenação deve ser entendida como mais do que uma reação às reformas administrativas. A dinâmica política no interior do gabinete requer que o chefe do Executivo exerça seu papel coordenador. E essa coordenação nem sempre é orientada para a eficiência sistêmica, mas para a consecução da agenda presidencial de políticas públicas em contextos, especialmente, de conflitos de interesses. Ainda que muitos dos instrumentos de coordenação abordados façam parte das prerrogativas administrativas do presidente, o capítulo argumentou que é o seu uso estratégico que poderá influenciar o resultado da formação da agenda, isto é, que o permitirá coordenar o esforço para que as propostas encaminhadas ao Legislativo estejam de acordo com as suas prioridades de políticas.

Para isso, o capítulo 2 buscou construir um indicador da capacidade presidencial de coordenação da formação da sua agenda, que indica o resultado da coordenação exercida pelo presidente para controlar a elaboração de propostas legislativas do Executivo. Mas, antes disso, foi discutida a dinâmica da formação da agenda governamental como um todo com base nas entrevistas realizadas com funcionários de alto escalão da burocracia pública. De uma forma geral, foi possível observar que a formação da agenda de políticas públicas envolve um processo longo e complexo de identificação de problemas, alternativas de soluções e de tomada de decisões; é um produto resultante dos processos de barganha entre os mais variados atores envolvidos na formulação das políticas públicas. Os presidentes compartilham a responsabilidade sobre a formulação de políticas com os ministros que, por sua vez, confiam na experiência de sua burocracia ministerial para traduzir ideias políticas em uma linguagem legal e jurídica. Os atores que têm mais inserção na arena decisória e mais proximidade com o Centro de governo são aqueles que mais conseguem emplacar suas agendas, encaminhá-las para a Casa Civil e, posteriormente, para a assinatura presidencial. “A agenda de governo predominante é aquela que o presidente aprova. Contudo, os ministros também são estimulados por regras externas concernentes aos partidos políticos, sistema eleitoral, e ao Poder Legislativo” (COELHO, 2018, p. 28). Por essa razão, como o presidente coordena o processo de formação da agenda é importante para restringir a discricionariedade ministerial e aumentar a

probabilidade de ter uma agenda em conformidade com suas prioridades. Mas como identificar suas prioridades e sua capacidade de traduzi-las em propostas legislativas? Para isso, em primeiro lugar, a partir do caso brasileiro, foi feita uma análise de como ocorreu a alocação da atenção presidencial entre as diferentes macropolíticas e, em seguida, de como o Executivo respondeu a essa atenção ao formular os atos normativos a serem encaminhados para o Congresso.

O sistema de governo e eleitoral brasileiro, que desde a redemocratização combina um presidencialismo com eleições majoritárias para cargos no Executivo (o candidato precisa ter mais da metade dos votos válidos para vencer, excluindo-se nulos e brancos) e eleições proporcionais de lista aberta para cargos no Legislativo (com assentos distribuídos usando-se o quociente eleitoral), propicia um ambiente político-institucional com alta fragmentação partidária devido a representação de muitos partidos no Legislativo⁸⁰. A formação de coalizão nesse contexto multipartidário torna-se imprescindível, uma vez que, as chances de o presidente sair das urnas com maioria parlamentar são reduzidas, logo, ele necessita estabelecer acordos com os partidos políticos na busca de formar uma base de apoio que o possibilite governar e aprovar sua agenda (INÁCIO, 2006; FREITAS, 2013). A fragmentação partidária no Congresso e a formação de coalizões amplas e heterogêneas dificultam ainda mais a capacidade de o presidente coordenar e implementar suas ações prioritárias e impõe desafios à gestão pública, uma vez que, a produção de políticas públicas requer sua habilidade de articulação e coordenação. Nesse sentido, o estudo do caso brasileiro se mostra paradigmático para a compreensão do uso estratégico dos instrumentos de coordenação na formação de agenda presidencial de políticas.

Tendo isso em vista, o capítulo 3 analisou quais os instrumentos de coordenação foram utilizados pelos presidentes brasileiros no período entre 1990 e 2020. Compreender os motivos pelos quais os presidentes adotam um ou outro instrumento importa porque essa escolha afeta a coordenação de sua agenda de políticas. Seguindo a literatura, o capítulo argumentou que seu uso é variável a depender de certas questões político-partidárias ou do próprio nível de importância que o governo dá para os diferentes ministérios (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; MARTÍNEZ-

⁸⁰ Com a implantação da cláusula de barreira pela Emenda Constitucional nº 97 de 04/10/2017, a partir das eleições de 2018, os partidos tiveram que alcançar um percentual mínimo de votos para atuarem no Legislativo. O intuito é impedir a representação de partidos pequenos ou incentivar que partidos menores se juntem em coligações (LAMOUNIER; GUERRA, 2019).

GALLARDO, 2010). Em situações de maior conflito de preferências entre mandante e agente, utilizar estrategicamente todos os poderes e ferramentas que dispõe como instrumentos indutores da coordenação torna-se uma missão crucial. A capacidade de produção de agenda pode variar a depender de como o presidente maneja esses instrumentos.

No capítulo 4, buscou-se responder à segunda pergunta do trabalho, controlando justamente pelo conflito de interesses dentro do gabinete: Quais os efeitos que os instrumentos de coordenação utilizados pelo presidente têm sobre a sua capacidade de formação da agenda legislativa de políticas públicas? Embora a literatura sugira que presidentes poderosos usam estrategicamente esses instrumentos para coordenar a formação de sua agenda de políticas, os resultados apontaram para a complexidade do processo. A capacidade presidencial de coordenação depende mais das características das políticas em si do que do uso estratégico das prerrogativas constitucionais dos presidentes e das condições político-econômicas do país (conflito ideológico no gabinete, inflação e popularidade presidencial).

Os resultados mostraram que as estratégias presidenciais variam, e que a única evidência significativa estatisticamente para explicar a coordenação da agenda é a sobreposição de competências ministeriais. Muitas competências na Esplanada são sobrepostas e isso contribui para mudar o balanço de força, pois quando dois ou mais ministérios estão envolvidos no processo de formulação de uma política é preciso que eles coordenem mutuamente suas ações para levarem adiante alguma proposta e, isso pode contribuir para impedir a inclusão de propostas divergentes na agenda. Obviamente, a sobreposição de competências não é vista como algo desejado pelos partidos e ministros individuais, mas reforça a coordenação interministerial. Conforme os entrevistados disseram, no nascedouro, cada ministério deseja se capitalizar em cima da sua agenda, buscando receber todo o crédito pela política, pois isso é visto como um ativo importante dentro da disputa. Entretanto, as políticas intersetoriais necessariamente requerem o envolvimento de outros ministérios. Embora isso decorra muito mais da compulsoriedade do processo de formulação do que da vontade por parte dos próprios ministérios, essa dinâmica pode contribuir para o reforço da coordenação.

Todos os demais instrumentos não se mostraram estatisticamente significantes para explicar a capacidade presidencial de coordenação da formação da sua agenda, mas apresentaram a direção

esperada, com exceção da centralização. Porém, é fundamental ressaltar que os instrumentos de coordenação são uma pequena parcela do que influencia a construção da agenda, pois há muito mais fatores que podem tornar a coordenação mais ou menos difícil e influenciar a formação da agenda presidencial. Um fator importante não controlado nesta tese foi a atuação e qualidade do corpo burocrático. Como amplamente discutido no capítulo 2, a burocracia é crucial para dar corpo às ideias políticas e para traduzi-las em cláusulas que se alinhem com a estrutura jurídico-legal existente. “Nas últimas duas décadas, foi marcante a ampliação da profissionalização e das capacidades administrativas, legais e técnicas dos diversos órgãos incumbidos do controle governamental” (GAETANI, 2014, p. 5). Por essa razão, ela pode interferir diretamente na capacidade presidencial de coordenação da formação da sua agenda. Além disso, atributos pessoais, energia, emoções, informações, experiência, fatores históricos e culturais, fragmentação parlamentar, tamanho do Estado e de suas funções, dentre outros fatores institucionais, formais ou informais, podem afetar o processamento da informação, interferir na forma de governar do chefe do Executivo e complexificar o problema da coordenação.

A pesquisa destaca a importância de considerar as limitações e os desafios que acompanham a coordenação das políticas públicas por parte dos presidentes em contextos democráticos multipartidários. A contribuição desta tese lança luz sobre os múltiplos instrumentos que os presidentes têm à sua disposição e como os usam para aumentar sua influência sobre a formulação de políticas. O uso dos instrumentos de coordenação não é aleatório; há condições e situações específicas que fazem com que alguns instrumentos sejam preferíveis a outros para os presidentes. Além do mais, os custos de transação envolvidos no uso desses instrumentos podem limitar a ação presidencial e, conseqüentemente, sua capacidade de coordenar a formação da sua agenda legislativa de políticas. O presidente só irá recorrer a esses instrumentos quando esperar obter um benefício que compense os custos envolvidos em sua utilização. Caso contrário, não valerá a pena. No fundo, cada instrumento objetiva mitigar as raízes da delegação malsucedida e, assim, reduzir a perda de agência dos mandantes políticos.

Embora a análise seja focada no caso brasileiro, almeja-se que os exercícios teóricos e empíricos a serem realizados possam viajar bem e abranger outros sistemas presidencialistas multipartidários que enfrentam problemas decorrentes dos custos de agência na relação do presidente com seus agentes e, assim, aumentar nosso conhecimento sobre o comportamento e estratégias

presidenciais e suas consequências para as políticas públicas. Espera-se que as ideias empreendidas aqui sirvam como subsídio teórico e empírico para que outros pesquisadores testem hipóteses sobre as consequências das relações entre presidente e seus agentes na construção da agenda de políticas do país.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ALEXANDER, Ernest. R. How Organisations Act Together. Interorganisational Coordination in ALEXIADOU, Despina. Ideologues, Partisans, and Loyalists: Cabinet Ministers and Social Welfare Reform in Parliamentary Democracies. *Comparative Political Studies* 2015, Vol. 48(8) 1051–1086. DOI: 10.1177/0010414015574880.

ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo. Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 22, n 1, p. 87-114, apr. 2005.

ALSTON, Lee J.; Marcus André Melo, Bernardo Mueller, Carlos Pereira. On the Road to Good Governance: Recovering from Economic and Political Shocks in Brazil. In: *Policymaking in Latin America How Politics Policies*. Ernesto Stein and Mariano Tommasi, editors. Inter-American Development Bank. David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University, 2008.

AMORIM NETO, Octávio. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Konrad – Adenauer: FGV editora, 2006. 216p.

AMORIM NETO, Octavio, and Andrés Malamud. 2019. The Policy-Making Capacity of Foreign Ministries in Presidential Regimes: A Study of Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2015. *Latin American Research Review* 54(4), pp. 812–834. DOI: <https://doi.org/10.25222/larr.273>

AMORIM NETO, Octavio; SAMUELS, David. Democratic Regimes and Cabinet Politics: a Global Perspective. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, Belo Horizonte, v. 1. n.1, p. 10-23, dez. 2010.

ANDERSON, G.. ‘The New Focus on the Policy Capacity of the Federal Government’, *Canadian Journal of Public Administration*, 39 (4), 469–88. 1996.

ARNOLD, Christian; DOYLE, David; WIESEHOMMEIER, Nina. Presidents, Policy Compromise, and Legislative Success. *The Journal of Politics*, v. 79, n. 2, p. 380-395, 2017.

ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Fiocruz, 2012. p. 145-171.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. The Two Faces of Power. *American Political Science Review*, v. 56, n. 4, p. 947-952, dez. 1962.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. *Power and Poverty: theory and practice*. Oxford University Press, 1970.

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

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, Il: University of Chicago Press. 1993.

BERRY, Christopher R.; GERSEN, Jacob E. Agency design and political control. *Yale Law Journal*, v. 126, n. 4, p. 1002-1049, fev. 2017.

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

BEVAN, Shaun; Anna M. PALAU. O Comparative Agendas Project na América Latina: dados e codificação. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 54(6):1526-1545, nov. - dez. 2020.

BOGDANOR V. (ed.) (2005) *Joined-up Government* (Oxford: The British Academy in association with Oxford University Press).

BONVECCHI, A.; SCARTASCINI, C. The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know. IDB working paper series nº IDB-WP-283. 2011.

BOUCKAERT, Geert; PETERS, Guy; and VERHOEST, Koen. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*, New York, Palgrave Macmillan, 2010.

CAPELA, Ana Cláudia Niedhardt. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 54(6):1498-1512, nov. - dez. 2020.

CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. *RAP — Rio de Janeiro* 45(6):1781-1804, nov./dez. 2011

CAVALCANTE, Pedro. Trends in Public Administration after Hegemony of the New Public Management: a literature review. *Rev. Serv. Público Brasília* 70 (2) 195-218 abr/jun 2019.

Cavalcante, Pedro e Alexandre Gomide. Núcleo De Governo No Brasil: Características E Padrões De Funcionamento Do Poder Executivo Federal. In: *O Presidente e seu Núcleo de Governo a coordenação do Poder Executivo*. Organizadores: Pedro Luiz Costa Cavalcante, Alexandre de Ávila Gomide. – Brasília: Ipea, 2019.

CAVALCANTE, Pedro; Mariana Batista. *Composição E Evolução Do Núcleo De Governo No*

Presidencialismo Brasileiro. In: *O Presidente e seu Núcleo de Governo a coordenação do Poder Executivo*. Organizadores: Pedro Luiz Costa Cavalcante, Alexandre de Ávila Gomide. – Brasília: Ipea, 2019.

Cavalcante, Pedro; Alexandre Gomide; Sheila Barbosa. A Coordenação De Programas Prioritários Sob A Perspectiva Do Núcleo De Governo Federal (2007-2014). In: O Presidente e seu Núcleo de Governo a coordenação do Poder Executivo. Organizadores: Pedro Luiz Costa Cavalcante, Alexandre de Ávila Gomide. – Brasília: Ipea, 2019.

Carey, John M., and Matthew Shugart. Executive Decree Authority. New York: Cambridge University Press. 1998.

CHAISTY Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER Timothy. Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. *Democratization*, v. 21, n. 1, p. 72-94, aug. 2012.

COHEN, Jeffrey E. The President’s Legislative Policy Agenda, 1789–2002. Fordham University. Cambridge university press, NY, USA. 2012.

COHEN, M., MARCH, J.; Olsen, J. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, n. 17, v.1, p. 1-25, 1972.

DAVID, F.; FONSECA, C.R.S.; PEREIRA, J.M.V.. Políticas públicas e os dilemas da gestão pública: teorias e conceitos. In: DALMON, D.L.; SIQUEIRA, C.; BRAGA, F.M. Políticas educacionais no Brasil: o que podemos aprender com casos reais de implementação?, São Paulo: Edições SM, 2018.

DE TONI, Jackson. Agenda Estratégica, Planejamento E Programas Eleitorais: Cálculo Político E Pragmatismo. In: O Presidente e seu Núcleo de Governo a coordenação do Poder Executivo. Organizadores: Pedro Luiz Costa Cavalcante, Alexandre de Ávila Gomide. – Brasília: Ipea, 2019.

DE VAUS, David (2001). *Research design in social research*. Thousand Oaks, London, New Delhi. Sage.

DIMAGGIO, Paul J.; Walter W. POWELL. A gaiola de ferro revisitada: Isomorfismo Institucional e Racionalidade Coletiva nos Campos Organizacionais. *RAE*, Vol.45, No 2. Jun, 2005.

Keith Dowding; Patrick Dumont, 2015. *The selection of ministers around the world*.

EMILIANO, Elisamara de Oliveira. *Legislação Para Habitação de Interesse Social Estudo de caso do município de Campinas*. Dissertação de mestrado. Pontificia Universidade Católica de Campinas, 2006.

EVANS, Mark. Gordon Brown and public management reform—a project in search of a ‘big idea’? *Policy studies*, v. 30, n. 1, p. 33-51, 2009.

EVANS, Matt. Analysing Payoff Saliency in Coalition Allocation: Ministers, Deputy Ministers and Committee Chairs. *Government and Opposition* (2020), 55, 490–510 doi:10.1017/gov.2018.39, 2020.

EPSTEIN, David; O'HALLORAN, Sharyn. *Delegating Powers: A Transaction Cost Approach to Policymaking under Separate Powers*. New York: Cambridge University Press, 1997.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, and Fernando Limongi 1999. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. São Paulo, Brazil: Editora Fundação Getúlio Vargas.

Fernandes, A. et al. (2019) Why quantitative variables should not be recoded as categorical. *Journal of Applied Mathematics and Physics*, 7(7), pp. 1519-1530. DOI: 10.4236/jamp.2019.77103

FIGUEIREDO, Argelina; Fernando Limongi. Poder de agenda e políticas substantivas. In *Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada*, eds. Magna Inácio and Lucio Rennó. Belo Horizonte, Brasil, 77- 104. 2009.

FREIRE, André; PINTO, Antônio Costa. *O Poder presidencial em Portugal. Os dilemas do poder dos presidentes na república portuguesa*. Editora D. Quixote. Portugal. 2010.

FREITAS, Andréa M. *O presidencialismo da coalizão*. 2013, 168 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FREY, Klaus. *Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira*. PPGSP/UFSC, Cadernos de Pesquisa, n. 18, p. 1-36, set. 1999.

GAETANI, Francisco. *O Funcionamento do Alto Governo no Brasil*. Caracas, CLAD, 2014.

GAMSON, William. A Theory of Coalition Formation. *American Sociological Review*, v. 26, n. 3, p. 373-382, jun. 1961.

GAYLORD, Sylvia; Lucio Rennó. *Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System*. *Presidential Studies Quarterly* 45, no. 2 (June). Center for the Study of the Presidency. 2015.

GEDDES, Barbara. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

GONTIJO, Elaine da Silva. *O bloqueio de proposições na arena legislativa e a relação executivo x legislativo no Brasil*. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2017.

GREVE, Carsten. Public management reform in Denmark. *Public management review*, v. 8, n. 1, p. 161-169, 2006.

GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; PERLIN, Giovana Dal Bianco; MAIA, Lincon Macário. *Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff*. In: *Presidencialismo de coalizão em movimento/ Giovana Perlin, Manoel Leonardo Santos (organizadores)*. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

- GUERRA, Rosiene. Mudanças intraministeriais e gestão da coalizão: Brasil, 1990 a 2014. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, UFMG, 2018.
- HOOD, C. (1991) 'A Public Management for All Seasons?', *Public Administration*, 69 (1), 3–19.
- HOWELL, William G., LEWIS, David E. Agencies by Presidential Design. *Journal of Politics*, v. 64, n. 4, p. 1095–1114, 2002.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems*. Canadá: Oxford University Press, 1995.
- HUBER, John. D.; SHIPAN, Charles. R. A comparative theory of legislation, discretion, and the policy making process. In: _____. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press, sep. 2002. p. 78-108.
- INÁCIO, Magna. Coalition Governments and the Institutional Development of the Presidency in Brazil. Paper presented at Special Seminars, University of Oxford, Latin American Centre, 2012.
- INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. The Institutional Presidency in Latin America: A Comparative Analysis. *Presidential Studies Quarterly*, v. 46, n. 3, p. 531-549, jul. 2016.
- INÁCIO, Magna; RECCH, Filipe; VALENCIA, Carolina Guerrero. 5 The Power of the Administrative Decisions of Latin American Presidents. In: *Latin America in Times of Turbulence: Presidentialism under Stress*. Routledge, 2023. p. 75-105.
- JENNINGS, E. T. K. and D. Krane. 'Coordination and Welfare Reform: The Quest for the Philosopher's Stone', *Public Administration Review*, 54 (4), 341–48, 1994.
- JOHN, Peter and Shaun Bevan. 2012. "What Are Policy Punctuations? Large Changes in the Legislative Agenda of the UK Government, 1911-2008." *Policy Studies Journal*, 40(1): 89-108.
- JONES, Bryan D.; Frank R. BAUMGARTNER. *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*. Chicago, IL: University of Chicago Press. 2005.
- JONES, Bryan D.; Frank R. BAUMGARTNER. From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *Policy Studies Journal*, Vol. 40, No. 1, 2012.
- KIEWIET, D.R., and M.D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago, United States: University of Chicago Press.
- KINGDON, John W.. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Pearson New International Edition. Second Edition. 2014.
- KLÜSER, K. Jonathan. 2020. *Beyond Portfolio Allocation: Bureaucratic Issue Attention in Coalition Governments*. PHD thesis.

- KLÜSER, K. Jonathan. 2022. From bureaucratic capacity to legislation: how ministerial resources shape governments' policy-making capabilities, *West European Politics*, DOI: 10.1080/01402382.2022.2030602.
- LAMOUNIER, Bárbara. *A Politização no Executivo Brasileiro: 1999-2016*. Dissertação de Mestrado – Ciência Política. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - UFMG. 2018.
- LANE, J. E. *The Principal-Agent Approach to Politics: Policy Implementation and Public Policy-Making*. *Open Journal of Political Science* 2013. Vol.3, No.2, 85-89.
- LANZARO, Jorge (Org.). *Centro Presidencial: Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Editorial Tecno, 2018.
- LARSEN-PRICE, Heather A. *The Right Tool for the Job: The Canalization of Presidential Policy Attention by Policy Instruments*_438 147..168. *The Policy Studies Journal*, Vol. 40, No. 1, 2012.
- LAVER, Michael; SHEPSLE, Kenneth. *Making and Breaking Governments: Government Formation in Parliamentary Democracies*. New York: Cambridge University Press, 1996. 301p.
- LEWIS, David E. *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2008. 312p.
- LEWIS, David E.; SELIN, Jennifer L. *Political Control and the Forms of Agency Independence*. *The George Washington Law Review*, v. 83, n. 4/5, p. 1487-1516, sep. 2015.
- LIMA, IANA. *O impacto do arranjo institucional brasileiro no controle político sobre a burocracia*. *Cad. EBAPE.BR*, v. 16, no 4, Rio de Janeiro, Out./Dez. 2018.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. *Lua Nova*, n. 44, p. 81-106, 1998.
- LINDER, Stephen H.; Guy PETERS. *The logic of Public Policy Design: Linking policy actors and plausible instruments*. 1991. *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer*, Spring-Summer 1991, Vol. 4, Nos. 1 and 2, pp. 125-151.
- LOPEZ; Felix; Noelle Silva; Jaqueline Borges. *Governo Compartilhado? O Papel Da Presidência Na Formação E Coordenação Da Agenda De Políticas Do Executivo Federal (2003-2014)*. In: *O Presidente e seu Núcleo de Governo a coordenação do Poder Executivo*. Organizadores: Pedro Luiz Costa Cavalcante, Alexandre de Ávila Gomide. – Brasília: Ipea, 2019.
- LORENZETTI, Maria Silvia; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Política urbana e habitacional*. Câmara dos Deputados Praça 3 Poderes Consultoria Legislativa. 2015.
- LOUREIRO, Maria Rita; MACARIO, Vinicius e GUERRA, Pedro. *Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida*. Texto para discussão 1886, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro, outubro de 2013.

MADALENA, Cassiano Pessanha. Políticas Habitacionais Brasileiras e os Programas de Urbanização de Favelas: Avaliação do Programa de Implantação do Conjunto Ewerton Montenegro Guimarães em Vila Velha, ES. Dissertação de Mestrado. Universidade Candido Mendes – UCAM. Campos Dos Goytacazes, RJ, 2010.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, v. 26, n. 2, p. 198-228, jul. 1993.

MAINWARING, Scott, and Matthew Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

MARICATO, Ermínia. O Ministério Das Cidades E A Política Nacional De Desenvolvimento Urbano. IPEA. políticas sociais – acompanhamento e análise | 12 | fev. 2006.

MARTINEZ-GALLARDO, Cecilia; SCHLEITER Petra. Choosing whom to trust: Agency Risks and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies. *Comparative Political Studies*, p. 231-264, v. 48, n. 2, sep., 2014.

MASSEY, A. (1997) ‘In Search of the State: Markets, Myths and Paradigms’, in Andrew Massey (ed.), *Globalization and Marketization of Government Services* (Basingstoke: Macmillan), 1–16

MCCUBBINS, Mathew D.; NOLL Roger G.; WEINGAST, Barry R. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 3, n. 2, p. 243–277, 1987.

MCCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, p. 165-179, fev. 1984.

MEIRELES, Fernando. A Política Distributiva Da Coalizão. Tese de doutorado. Universidade Federal De Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciência Humanas. Belo Horizonte, 2019.

MENICUCCI, Telma M.G. Implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. *Saúde e Sociedade*, v.15, n.2, p.72-87, mai, ago, 2005.

MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro. *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2016.

MILLER, Gary J. The Political Evolution of Principal-Agent Models. *Annual Review of Political Science*, v. 8, p. 203-225, jun. 2005.

MOE, Terry. The Politicized Press. In. CHUBB, John E.; PETERSON, Paul E. (Eds.). *The New Directions in American Politics*. Washington: The Brookings Institution, 1985.

MORENO, Oscar Mauricio Covarrubias. *Problemas Complejos, Transversalidad Y Coordinación En El Federalismo*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2017.

MOTA, Luana Dias. *A Questão da Habitação no Brasil: Políticas Públicas, Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade*. Universidade Federal de Minas Gerais. [2014?].

MOURA, Gerusa Gonçalves; Beatriz Ribeiro Soares. CONSIDERAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS HABITACIONAIS BRASILEIRAS. UFU/Uberlândia (MG)/Brasil. [ca. 1997].

MULLER, Wolfgang; STROM, Kaare. Coalition Governments in Western Europe. Oxford: Oxford University Press, 2000. 602p.

NIPE CEBRAP (2021). Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. Visitado em 27/09/2022. Disponível em <https://bancodedadoslegislativos.com.br>

OpenAI. (2021). OpenAI API [Software]. Available from <https://beta.openai.com/docs/>.

OSBORNE, David; Ted Gaebler. Um nuevo modelo de gobierno. Como transforma el espiritu empresarial al sector publico. México: Ediciones, Gemika, 1994. Traducción de Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is translorming the public sector. 1992.

PEREIRA, Carlos et al. Watchdogs in Our Midst: How Presidents Monitor Coalitions in Brazil's Multiparty Presidential Regime. Latin American Politics And Society, University of Miami, v. 59, n. 3, p. 27-47, 2017.

PETERS, B.G. (2005), "The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Centre?", manuscrito, University of Pittsburgh.

PETERS, B. Guy. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. Revista do Serviço Público Brasília 59 (3): 289-307 Jul/Set 2008.

PIERRE, Jon. Reafirmando a capacidade de governar: o papel esquecido da liderança. In: MENICUCCI, Telma; GONTIJO, José Geraldo Leandro. Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2016.

PINHO, Carlos Tadeu Assumpção. O Desafio da Informação para Formulação, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Oficina 12. VIII Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas. Brasília: ESAF, mar. 2011.

POLLITT, C. (2003) 'Joined-up Government: A Survey', Political Studies Review, 1 (1), 34–49.

PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andrea; HOEPERS, Bruno. Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010, in: Journal of Politics in Latin America, 3, 2, 2011, 141-172. ISSN: 1868-4890 (online), ISSN: 1866-802X (print).

PRAÇA, Sérgio; LOPEZ, Félix. Political Appointments, Political Parties, and Bureaucracy. In: ROUTLEDGE HANDBOOK OF BRAZILIAN POLITICS. Edited by Barry Ames. p. 358, 2019.

QUIRINO, Bruno Silva et. al. Análise Do Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida Nas Perspectivas Da Inovação Social E A Evolução Das Políticas Públicas. Revista de Gestão Social e Ambiental - RGSA, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 97-117 , set../dez., 2015.

RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. Executive Toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. Textos para discussão, n. 235, Escola de Economia de São Paulo, 2010.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. Para aprender políticas públicas. Vol. 1: conceitos e teorias. Brasília: IGEP, 2013.

RUDALEVIGE, A. 2002. Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation. Princeton, United States: Princeton University Press.

RUDALEVIGE, Andrew; LEWIS, David E. Parsing the Politicized Presidency: Centralization, Politicization, and Presidential Strategies for Bureaucratic Control. In: Annual Meeting & Exhibition Of The American Political Science Association, Washington, D. C. Annual Meeting Papers, Washington, D. C. 2005.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. TEXTO PARA DISCUSSÃO NO 654. IPEA. Brasília, julho de 1999.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas Públicas: coletânea. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.

SCARTASCINI, Carlos. Who's Who in the PMP: An Overview of Actors, Incentives, and the Roles They Play. In: Policymaking in Latin America How Politics Policies. Ernesto Stein and Mariano Tommasi, editors. Inter-American Development Bank. David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University, 2008.

SEIDMAN, H. B. (1998) Politics, Power and Position: The Dynamics of Federal Organizations (New York: Oxford University Press).

SILVA, Fernanda Lima E. Coordenação Governamental No Presidencialismo De Coalizão Brasileiro: Estudo De Caso Sobre O Ministério Das Cidades No Governo Lula. Dissertação de mestrado. Fundação Getúlio Vargas. Escola De Administração De Empresas De São Paulo – EAESP-FGV. São Paulo - SP 2014.

SHAPIRO, Susan P. Agency Theory. Annual Review Sociology, v. 31, p. 263–284, 2005.

Shugart, Matthew, and John Carey. 1992. Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

SOUZA, Celina. Coordenação de políticas públicas. Celina Souza. - Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Gláucia Prado de. O Desenvolvimento do Programa Habitar Brasil no Conjunto Residencial Homero Linhares – Miracema/RJ. Uma Análise da Participação Popular e da Qualidade de Vida. Dissertação de mestrado. Universidade Estadual do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes, RJ. Novembro, 2008.

SPILLER, Pablo T.; Ernesto STEIN; Mariano TOMMAS. Political Institutions, Policymaking, and Policy: An Introduction. In: Policymaking in Latin America How Politics Policies. Ernesto Stein and Mariano Tommasi, editors. Inter-American Development Bank. David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University, 2008.

STRØM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang C.; BERGMAN, Torbjörn. Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe. Oxford University Press, 2010.

THIES, Michael F. Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments. *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 3, p. 580-598, jul. 2001.

THOMAS, N. C. Presidential Advice and Information: Policy and Program Formulation. *Law and Contemporary Problems*, v. 35, n. 3, p. 540–572, 1970.

TREISMAN, D. Decentralization and Quality of Government. Los Angeles: work paper, 2000.

TUMELERO, Aglaé Isadora. Como os presidentes se informam? A Estratégia Presidencial de Assessoramento no Brasil (1990-2017). Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2019.

TUMELERO, Aglaé Isadora. A Estratégia Presidencial De Assessoramento No Brasil: De Collor A Bolsonaro. Special Report series Bolsonaro Government: a disruptive presidency?. In: Blog Executives, presidents and cabinet politics (PEX). Belo Horizonte, 22 mar. 2022. Disponível em: <<https://pex-network.com/2022/03/22/a-estrategia-presidencial-de-assessoramento-no-brasil-de-collor-a-bolsonaro/>>. Acesso em: abril de 2022.

VIEIRA, Marcelo. Como o Conflito de Políticas do Gabinete Afeta a Criação de Burocracias Públicas Centralizadas na Presidência? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2014, Brasília. Anais, Rio de Janeiro, p. 1-28, 2014.

VIEIRA, Marcelo. Composição do gabinete e a criação de burocracias públicas centralizadas na presidência da República no Brasil. *Dados*, v. 60, p. 111-144, 2017.

VOLDEN. 2002. A formal model of the politics of delegation in a separation of powers system. *AJPS* 46 (1):111-133.

WALDRON, Jeremy. Separation of Powers in Thought and Practice. 54 *B.C.L. Rev.* 433 (2013), <http://lawdigitalcommons.bc.edu/bclr/vol54/iss2/2>

WEBB, A. (1991) ‘Coordination: A Problem in Public Sector Management’, *Policy and Politics*, 19 (4), 229–41.

WEBER, Max. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford Univ. Press, 1958.

6, P., D. Leat, K. Seltzer and G. Stoker (2002) *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

6, P. (2004) 'Joined-up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, 103–38.

Carlin, Ryan E., Jonathan Hartlyn, Timothy Hellwig, Gregory J. Love, Cecilia Martinez-Gallardo, and Matthew M. Singer. 2019. Executive Approval Database 2.0. Available for download at www.executiveapproval.org.

7. APÊNDICES

APÊNDICE A - Dicionário de Palavras

O dicionário é de elaboração própria com base na descrição das 21 macropolíticas elencadas no Manual do Comparative Agenda Project (CAP) para o caso brasileiro.

1

macroeconomia <- c("Banco Central", "CADIN", "centros industriais", "código tributário", "Comitê de Política Monetária do Banco Central", "condições econômicas", "congelamento de preços", "consulta pública", "conta pública", "contas públicas", "controle de preços", "controle de salário", "controle de salários", "controle emergencial de preços", "controles emergenciais de preços", "COPOM", "crescimento econômico", "crescimento industrial", "custo de vida", "déficit federal", "déficit orçamentário", "déficit público", "depósito compulsório", "desempenho industrial", "desempregados", "desemprego", "desenvolvimento econômico", "desenvolvimento industrial", "disponibilidade de crédito", "dívida ativa", "dívida federal", "dívida pública", "dívidas dos Estados com a União", "dívidas dos Municípios com a União", "economia", "económica", "econômica", "economicamente", "económicas", "econômicas", "economicidade", "economicidades", "economicismo", "economicista", "económico", "econômico", "econômicos", "econômicos", "efeitos da economia", "estabilidade", "estabilização de preço", "estabilização de preços", "estabilização econômica de preços", "estado da economia", "estagnação econômica", "execução fiscal", "execução orçamentária", "exercício fiscal", "fazenda", "finanças públicas", "fiscais", "fiscais", "fiscal", "guerra fiscal", "hiperinflação", "IGP-DI", "IGP-M", "Imposto de Renda", "impostos", "INCC", "incentivo fiscal", "incentivos fiscais", "indicadores econômicos", "Índice de Preço ao Consumidor Amplo", "Índice de Preços ao Consumidor da Fipe", "Índice de Preços ao Produtor Amplo", "Índice Geral de Preços de Mercado", "Índice Nacional de Custo da Construção", "Índice Nacional de Preços ao Consumidor", "indústria", "indústria", "industriais", "industrial", "industrialização", "industrializada", "industrializadas", "industrializado", "industrializados", "indústrias", "indústrias", "inflação", "INMETRO", "INPC", "INPI", "Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada", "Instituto Nacional de Propriedade Industrial", "IPA", "IPC-Fipe", "IPCA", "IPEA", "IPI", "IRPF", "juro", "juros", "macroeconomia", "macroeconômica", "macroeconomicamente", "macroeconômicas", "macroeconômico", "macroeconômicos", "manufatura", "MDIC", "melhora da economia", "moeda", "moedas", "oferta de moeda", "orçamentário", "orçamentários", "orçamento", "Orçamento Nacional", "Orçamento público", "orçamentos", "parques industriais", "peça orçamentária anual", "plano econômico", "política econômica", "Política Fazendária", "política fiscal", "política industrial", "política macroeconômica doméstica", "política monetária", "política tributária", "preço", "preços", "processo orçamentário", "produtividade industrial", "projeções orçamentárias", "reajustes de preço", "Receita Federal", "recessão", "recessão econômica", "recuperação econômica", "redesconto", "redução do déficit", "reforma fiscal", "reforma tributária", "reserva de ouro", "resoluções orçamentárias", "revitalização", "simplificação", "subsídios industriais", "superávit", "superávit orçamentário", "superinflação", "taxa", "taxa de câmbio", "taxa de desemprego", "taxa de emprego", "taxa de juros", "taxa SELIC", "taxas", "taxas de câmbio", "taxas de juros", "tecnologia industrial", "tesouro", "Tesouro Nacional", "título público", "títulos públicos",

"tributação", "tributação sobre a renda", "tributária", "tributárias", "tributário", "tributários", "tributáveis", "tributáveis", "tributo")

2

direitos_liberdades <- c("aborto", "abstenção eleitoral", "acesso a informação", "acesso de informação", "antigoverno", "ataques homofóbicos", "atividades contra o estado", "atividades subsersivas", "audiência pública", "audiências públicas", "bissexuais", "casamento homoafetivo", "compartilhamento de informações", "conferências", "conferência nacional", "conselho nacional", "conselhos participativos", "controle de gravações em espaços públicos", "controle de natalidade impositivo", "cor", "cotas", "crimes contra a ordem", "crimes contra o estado", "democracia", "democrática", "democraticamente", "democráticas", "democrático", "democráticos", "democratização", "democratizações", "desenvolvimento humano", "direito à privacidade", "direito a propriedade privada", "direito ao voto", "direitos básicos", "direitos civis", "direitos de minorias", "direitos políticos", "discriminação", "discriminação contra pessoas com deficiência", "discriminação de doenças", "discriminação de gênero", "discriminação de grupos étnicos", "discriminação de grupos raciais", "discriminação de idade", "discriminação de minorias", "discriminação por idade", "discriminação por orientação sexual", "discriminações", "ditadura", "ensino religioso", "espionagem", "etária", "eutanásia", "expansão ou contratação da franquia", "feminismo", "gênero", "grupos supremacistas", "guerra civil", "guerra civis", "habeas corpus", "Handicap", "homofobia", "homossexuais", "idade mínima para voto", "IDH", "igrejas", "igualdade de gênero", "igualdade de trabalho para mulheres", "igualdade salarial para mulheres", "insurgência", "insurreição armada", "interrupção voluntária da gravidez", "intervenções artísticas", "isenções religiosas", "jornadas de julho", "justificativa de voto", "LGBT", "LGBTQI", "liberdade", "liberdade de culto", "liberdade de de associação", "liberdade de expressão", "liberdade de reunião", "liberdade religiosa", "liberdades", "liberdades individuais", "manifestações públicas", "minorias", "minorias", "misoginia", "modificação de informação", "multa eleitoral", "obrigatoriedade do voto", "parada LGBT", "participação direta", "participação indireta", "participação política", "participação popular", "participação social", "plebiscito", "plebiscitos", "pluralidade religiosa", "políticas de idade de aposentadoria obrigatória", "preconceito", "privacidade", "privacidade de dados do consumidor", "privacidade de dados do trabalhador", "privacidade de registros", "privilégios étnicos", "privilégios raciais", "proteção de dados", "proteção de dados pessoais", "proteção de etnia", "protestos", "raça", "racismo", "referendo", "referendos", "regras de acesso a candidaturas", "relações de gênero com emprego", "religião", "religiões", "representação política", "sexo", "título de eleitor", "transexuais", "travestis", "urna eletrônica", "violação de direito", "violação de direitos", "violações de direitos", "violência contra pessoas com necessidades especiais", "voto", "votos")

3

saúde <- c("saúde", "medicina", "médico", "médicos", "médica", "médicas", "assistência médica", "política de saúde", "direito à saúde", "garantia de acesso à saúde", "acesso à saúde", "cuidados de saúde", "sistema nacional de saúde", "SUS", "sistema de saúde", "atendimento do SUS", "composição do SUS", "reformas no SUS", "legislações do SUS", "judicialização da saúde", "seguro de saúde", "planos de saúde", "plano de saúde", "sistemas privados e alternativos de saúde", "ONGs em saúde", "hospitais privados", "saúde particular", "legislações sobre planos de saúde", "regulamentação de plano de saúde", "plano de saúde", "cuidados primários", "atenção básica", "medicina da família", "cuidados básicos", "higiene pessoal", "higiene alimentar",

"responsabilidade sanitária", "Programa saúde da família", "Política Nacional de atenção básica", "equipes de Saúde da Família", "agentes comunitários de saúde", "Mais médicos", "indústria farmacêutica", "medicamentos", "laboratórios", "produtos farmacêuticos", "farmácia", "dispositivos médicos", "laboratórios clínicos", "aprovação de medicamentos", "ANVISA", "leis de regulação de laboratórios clínicos", "controle de medicamentos", "infomações sobre medicamentos", "regulação de ensaios clínicos", "testes laboratoriais", "suspeita de dengue", "dengue", "câncer", "PreP", "Pílula do Câncer", "maconha medicinal", "instalações médicas", "hospital", "hospitais", "clínica", "clínicas", "ambulância", "ambulâncias", "posto de saúde", "postos de saúde", "maternidade", "maternidades", "centro de saúde", "centros de saúde", "SAMU", "UTI Móvel", "leito", "leitos", "equipamento médico", "Raio X", "ultrassom", "diálise", "diálises", "equipamento público de saúde", "provedores de seguros de saúde", "seguradores de saúde", "acordo nacional e internacional na saúde", "parceria público privada em saúde", "vaga do SUS", "vagas do SUS", "responsabilidade médica", "imperícia médica", "fraude médica", "abuso médico", "prática médica", "exercício ilegal da medicina", "indenização de pacientes", "sigilo médico", "relação paciente e médico", "mão de obra no setor de saúde", "cursos de medicina", "conselhos de medicina", "conselho de saúde", "conselho de farmácia", "conselhos profissionais das áreas da saúde", "CRM", "CREFITO", "CRF", "ordens de médicos", "formação profissional em saúde", "estágios em medicina", "internato", "internato em saúde", "contratos na saúde", "carreira na saúde", "salário dos profissionais de saúde", "prevenção de doenças", "campanhas de prevenção de doenças", "tratamento", "promoção da saúde de doenças", "doenças campanhas de promoção de saúde", "campanhas de vacinação", "DSTs", "doença sexualmente transmissível", "câncer de mama", "outubro rosa", "novembro azul", "campanhas de valorização da vida", "campanhas contra suicídio", "diabetes", "problemas de pressão", "educação sexual", "higiene bucal", "higiene básica", "anemia", "saúde infantil", "gravidez", "programas de saúde escolar", "saúde da mãe", "saúde do bebê", "saúde da criança", "gravidez indesejada", "gravidez na adolescência", "vacinação infantil", "vacina", "atendimento pediátrico", "atendimento obstétrico", "parto", "parto normal", "cesariana", "parto natural", "pré-natal", "consultas e exames pré-natal", "cuidados dentários infantis", "saúde mental", "doenças de saúde mental", "psicossocial", "CAPS", "controle de qualidade mental", "esquizofrenia", "bipolaridade", "transtornos mentais", "ansiedade", "alucinação", "depressão", "suicídio", "CVV", "atendimento psicológico", "atendimento psiquiátrico", "sanatório", "manicômio", "cirurgia", "cirurgias", "reabilitação", "cuidados de saúde ao domicílio", "doente terminal", "atendimentos de emergências", "doença terminal", "internação", "atendimento assistido", "home-care", "consulta", "consultas", "fisioterapia", "fisioterapias", "doenças degenerativas", "ELA", "Alzheimer", "doenças crônicas", "HIV", "medicamento", "medicamentos", "farmácia popular", "farmácias de manipulação", "controle de receita", "controle de receitas", "tarja vermelha", "tarja preta", "remédio", "remédios", "abuso do tabaco", "tabaco", "tabagismo", "câncer de pulmão", "câncer de garganta", "enfisema", "doenças cardíacas", "doenças respiratórias", "abuso de álcool", "abuso de drogas ilegais", "bebida alcoólica", "bebidas alcoólicas", "lei seca", "alcoolismo", "centros de recuperação", "centros especializados", "recuperação de usuário", "cracolândia", "saúde e drogas", "cocaína", "crack", "maconha", "LSD", "pesquisa e desenvolvimento em saúde", "pesquisa em saúde", "pesquisas e estudos laboratoriais", "estatísticas de saúde", "dados sobre mortes", "testes de medicamentos", "vigilância sanitária", "hospital", "Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia", "HEMOBRAS", "ANS", "FUNASA", "FIOCRUZ", "Instituto Nacional de Cancer", "nstituto Nacional de Cardiologia", "Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia")

4

agricultura_pesca <- c("agricultura", "agriculturas","pecuária", "pecuárias","pesca", "pescas","política agrícola", "políticas agrícolas","agrícola","agrícolas", "desenvolvimento rural", "desenvolvimento agrícola", "desenvolvimento florestal", "áreas para plantio", "cultivo", "criação de animais", "licenciamentos", "produção agrícola", "comércio agrícola", "pecuário", "agropecuária", "agropecuário","produtos agrícolas", "subsídios aos agricultores", "seguros da agricultura", "créditos da agricultura", "agricultores", "agricultor","pecuaristas", "pecuarista","desastres agrícolas", "financiamento agrário", "pecuário", "Banco Rural", "Banco do Nordeste", "Crédito Rural", "PRONAF", "Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar", "agricultura familiar", "seguro de plantações", "seguro de produtos", "produção pecuária", "tratores", "trator","maquinário agrícola", "inspeção alimentar", "segurança alimentar", "controle alimentar", "inspeção de alimentos", "segurança de alimentos", "frutos do mar", "requisitos de rotulagem", "regulação de rótulos", "informações nutricionais", "informação nutricional","composição nutricional", "utilização de hormônios", "transgênicos", "nutrição", "regulações sanitárias", "alimentos", "alimento","produtos alimentares", "matadouros", "exploração de animais", "corantes", "programas agrícolas", "comercialização agrícola", "alimentação saudável", "marketing agrícola", "Agro é POP", "doença de animais", "doença de culturas", "doenças animais", "colheitas", "colheita","pragas", "pesticidas", "animais domesticados", "febre aftosa", "verminoses", "controle sanitário de estábulos", "controle de epidemias", "sacrifício animal", "uso de animais para testes laboratoriais", "controle de predadores", "controle de insetos", "proliferação de larvas", "mosquito da dengue", "barbeiro", "animais em circo", "animais domésticos", "caça", "pesca comercial", "zonas pesqueiras", "peixes", "pororoca", "piracema", "modificação genética", "transgênico", "engenharia genética", "nutrição animal", "CNPA", "café", "açúcar", "alcóol", "CONAB", "EMBRAPA", "Central de Abastecimento", "CEASA", "Lavoura Cacauera", "Cana-de-Açúcar", "pesqueira", "pesqueiro","aquicultura", "CONAPE")

5

trabalho_previdência <- c("trabalho","trabalhos","emprego", "empregos","desemprego", "desempregos", "previdência", "previdenciário", "previdenciários", "previdenciária", "previdenciárias","pensões","pensão","política trabalhista","Ministério do Trabalho", "trabalho formal","trabalho informal","segurança do trabalhador","proteção do trabalhador", "trabalhadores", "indenização por lesões","condições de trabalho","regulamentação de trabalhos","danos e doenças causadas pelo trabalho","segurança do trabalho","doenças ocupacionais","equipamentos de segurança do trabalho", "insalubridade","qualidade no ambiente de trabalho","acidentes de trabalho","saúde ocupacional","CIPA","formação profissional","desenvolvimento profissional","treinamento profissional","trabalhador", "força de trabalho","programas de capacitação profissional","programas de incentivo ao emprego","reciclagem","realocação profissional","benefícios dos empregados","benefícios de funcionários", "aposentadoria", "seguro-desemprego","planos de previdência","planos privados de previdência","planos públicos de previdência","previdência privada","décimo terceiro salário","aposentadoria por invalidez","licença maternidade", "licença paternidade","auxílio maternidade","salário maternidade","emprego formal","INSS","previdência social","sindicatos trabalhistas","associações trabalhistas","sindicatos","negociações coletivas","empregador", "empregado", "organizações sindicais", "profissão", "conselhos profissionais", "direito de greve", "greves", "mobilizações", "protestos relacionados ao emprego", "regulamentação sindical", "fundo

sindical", "financiamento de sindicatos", "cooperativas de trabalho", "sindical", "padrões trabalhistas", "regulação trabalhista", "trabalhista", "salário mínimo", "salário-mínimo", "horas extras", "legislação trabalhista", "tabelas salariais", "férias", "venda de férias", "férias remuneradas", "horário de trabalho", "hora-extra", "banco de horas", "flexibilização de leis trabalhistas", "direitos dos trabalhadores", "justa causa", "demissão", "contratação", "demissão voluntária", "contratos de trabalho temporário", "contratação de meses de experiência", "negociações trabalhistas", "emprego juvenil", "trabalho infantil", "formação profissional para jovens", "primeiro emprego", "treinee", "jovem aprendiz", "mercado formal", "trabalhadores migrantes", "trabalhadores convidados", "trabalhadores sazonais", "trabalho de imigrantes", "autorização de trabalho", "DATAPREV", "Seguridade Social", "Instituto Nacional do Seguro Social", "PREVIC", "Superintendencia de Seguros Privados", "SUSEP", "Fundo de Garantia do Tempo de Serviço", "Fundo de Amparo ao Trabalhador", "FUNDACENTRO", "Empregabilidade")

6

educação <- c("educação", "política educacional","educacional", "educacionais", "educacionalmente", "políticas de educação", "orçamento para educação", "Ministério da Educação", "métodos educacionais", "qualidade da educação", "educação superior", "ensino superior", "empréstimos estudantis", "financiamento educacional", "faculdades", "universidades", "centros educacionais", "REUNI", "PROUNI", "FIES", "SISU", "vestibular", "Institutos Federais", "ENEM", "enem", "moradia universitária", "restaurante universitário", "bolsas de estudos", "graduação", "pós-graduação", "mestrado", "doutorado", "pós-doutorado", "evasão", "matrícula", "CAPES", "certificação de cursos", "cursos", "vagas", "parcerias público privadas em educação", "autonomia universitária", "capacitação de docentes", "bolsas para docência", "docente", "docentes", "docência", "cotas", "cotas raciais", "cotas econômicas", "cotas étnicas", "vestibular indígena", "vestibular refugiados", "financiamento de pesquisas", "CNPQ", "institutos de pesquisa", "ensino elementar", "ensino secundário", "ensino básico", "ensino fundamental", "ensino médio", "escolas primárias", "escola", "escolas", "reforma escolar", "segurança nas escolas", "resultados educacionais", "FUNDEF", "FUNDEB", "atividades escolares", "atividades extra-curriculares", "transporte escolar", "uniforme", "acesso a escolas", "creches", "estrutura curricular", "professores", "funcionários de ensino", "gestão escolar", "metas de aprendizagem", "taxa de evasão", "taxas de matrículas", "bolsas", "olimpíadas de matemática", "concursos nacionais", "vestibulinhos", "equipamentos de ensino", "colégio", "colégios", "ENCCEJA", "educação especial", "inclusão", "educação de alunos carentes", "alfabetização", "educação bilíngue", "educação rural", "ensino especial", "EJA", "jovens fora do período escolar", "aprendizagem", "reforço escolar", "apoio especializado", "APAE", "ensino vocacional", "ensino profissional", "ensino profissionalizante", "cursos profissionais", "ensino técnico", "escolas técnicas", "sistema S", "PRONATEC", "ensino-técnico-profissional", "educação especial", "educação para deficientes físicos", "educação para deficientes mentais", "qualidade educacional", "excelência educacional", "matemática", "ciências", "habilidades em línguas estrangeiras", "promoção da educação", "visitas escolares", "construção de bibliotecas", "biblioteca", "bibliotecas", "doação de livros", "livros", "leitura", "material pedagógico", "ensino de informática extra curricular", "idiomas", "Inglês sem fronteiras", "ciência sem fronteiras", "pesquisa sobre educação", "treinamento de docentes", "avaliação de docentes", "gestão educacional", "ensino", "professor", "professora", "professores", "educador", "educadores", "educadora", "educadoras",

"pedagogia", "pedagógico", "pedagógicos", "pedagógica", "pedagógicas", "pré-escola", "FNDE", "censo escolar", "INEP", "CEFET")

7

meioambiente <- c("meio ambiente", "meio-ambiente", "política ambiental", "saneamento básico", "proteção ambiental", "controle ambiental", "gestão ambiental", "engenharia ambiental", "desastres", "catástrofes", "Mariana", "Brumadinho", "ruptura de barragens de mineração", "ambiental", "ambientais", "ambientalmente", "ambientalismo", "ambientalismos", "ambientalista", "ambientalistas", "tratamento de água", "distribuição de água potável", "abastecimento", "poluição", "aditivos da água potável", "fluoretação", "água potável", "estações de tratamento", "qualidade da água", "nível de flúor na água", "níveis de dioxinas de água", "SABESP", "resíduos sólidos", "águas residuais", "escoamento superficial", "gestão do lixo", "lixão", "depósitos de lixo", "coleta de lixo", "catadores", "lixo doméstico", "lixo industrial", "aterros", "resíduos perigosos", "danos químicos", "danos tóxicos", "produtos químicos tóxicos", "contaminação química e tóxica", "explosivos", "resíduos químicos", "resíduos minerais", "contaminação ambiental", "pesticidas", "agrotóxicos", "poluição do ar", "mudanças climáticas", "poluição sonora", "temperatura", "aquecimento global", "degelo", "mudanças de temperatura", "poluição visual", "poluição", "emissão de gases", "regras de banners", "paineis", "fachadas de comércio visual", "barulhos", "ruídos", "qualidade do ar", "plantio de arvores", "arborização", "reciclagem", "reutilização", "conservação de recursos", "lixo reciclado", "fontes recicláveis", "descarte", "manuseio", "insenção de impostos para reciclados", "riscos ambientais internos", "contaminação do ar interno", "substâncias perigosas internas", "amianto", "qualidade interna de prédios", "qualidade de ruído", "proteção do ambiente interno", "radiação interna", "regulação de gás encanado", "eletricidade", "normas da ABNT sobre segurança interna", "rota de fuga", "alvará de funcionamento", "alvará de bombeiros", "fauna", "flora", "florestas", "floresta", "florestal", "florestais", "proteção de espécies", "espécies ameaçadas", "vida selvagem", "animais de laboratório", "proteção de espécies em extinção", "preservação do ecossistema", "comércio ilegal de animais", "regulações do IBAMA", "IBAMA", "comércio de plantas", "plantas", "proteção de florestas", "caça de animais silvestres", "espécies protegidas e ameaçadas de extinção", "conservação de terra", "conservação de água", "conservação do solo", "mar", "rio", "rios", "praias", "praia", "costas", "oceanos", "conservação recursos hídricos", "poluição de oceanos", "conservação da costa", "ilhas", "mangues", "litoral", "erosão de terrenos", "morros", "qualidade do solo", "conservação de rios", "lagos", "afluentes", "enchentes", "poluição urbana", "margens", "encostas de rios", "chuvas", "temporais", "tempestades", "terrenos contaminados", "rios contaminados", "rios poluídos", "fertilizantes", "tecnologia ambiental", "proteção ambiental", "desenvolvimento sustentável", "ecologia", "Código Florestal", "Biodiversidade", "clima", "Instituto Chico Mendes", "CONAMA", "CONAMAZ", "CONAFLO", "Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro", "JBRJ", "amazônia")

8

energia <- c("energia", "energias", "política energética", "crise energética", "crise energéticas", "fontes energéticas", "segurança energética", "comitês de energia", "energético", "energéticos", "energética", "energéticas", "energia nuclear", "lixo nuclear", "energia atômica", "usina nuclear", "energia nuclear", "ANGRA", "proteção contra acidentes nucleares", "acidentes nucleares", "proteção nuclear", "resíduos nucleares radioativos", "reatores nucleares", "recomendações internacionais sobre energia nuclear", "instalação de usinas nucleares", "lixo

nuclear", "eletricidade", "energia hidrelétrica", "energia elétrica", "rede elétrica", "postes", "fiação", "distribuição de energia elétrica", "companhias elétricas", "hidroelétricas", "taxas e tarifas de produção", "distribuição de eletricidade", "gás natural", "petróleo", "perfuração", "queima de petróleo", "preços do petróleo", "preço do gás", "gasolina", "gás", "etanol", "fonte de energia", "gás natural GNV", "gás de cozinha", "botijão de gás", "gás encanado", "empresas de distribuição de gás", "distribuição de gás", "veículos com GNV", "planos de segurança de gás", "preços de gás", "diesel", "combustível", "refinarias", "plataformas de extração", "Petrobrás", "venda de petróleo", "pré-sal", "poços de petróleo", "desempenho de etanol", "comparação etanol gasolina", "preço do etanol", "postos de gasolina", "venda de gasolina", "GNV", "fontes não renováveis", "fontes não-renováveis", "minas", "carvão", "termoelétrica", "termoelétricas", "gaseificação de carvão", "tecnologias de carvão limpo", "minérios na produção elétrica", "minas de carvão", "carvoarias", "preço do carvão", "exploração de carvão", "energia renovável", "energias renováveis", "energias alternativas", "biocombustíveis", "hidrogênio", "energia geotérmica", "elétrica", "hidroelétricas", "térmica", "gás", "petróleo", "carvão", "energia de hidrogênio", "Biodiesel", "energia eólica", "energia solar", "energia de biomassa", "energia de ondas", "biogás", "energia proveniente de lixo", "combustíveis alternativos", "conservação energética", "controle energético", "eficiência energética", "equipamentos elétricos", "selos de eficiência energética", "consumo energético", "energia doméstica", "horário de verão", "energia pública", "Agência Nacional do Petróleo", "ANP", "Agência Nacional de Energia Elétrica", "ANEEL")

9

imigração_refugiados <- c("imigrante", "imigrantes", "imigrância", "imigrâncias", "imigração", "imigrações", "refugiado", "refugiados", "refugiada", "refugiadas", "cidadania", "residência", "permissão de permanência", "asilo político", "exilado", "expatriado", "apátrida")

10

transportes <- c("transportes", "transporte", "política nacional de transporte", "transporte público", "transportes públicos", "transporte de massa", "ônibus", "metrô", "trem", "trem de superfície", "VLT", "barco", "barcos", "balsa", "balsas", "navios", "navios", "embarcações fluviais", "carteirinha estudantil", "passe de idoso", "valores de passagens", "passagem", "passageiro", "passageiros", "passageira", "passageiras", "isenções de tarifas", "tarifas especiais", "rodovia", "rodovias", "carro", "carros", "trânsito", "rua", "ruas", "estrada", "estradas", "vias públicas", "avenidas", "BRs", "pedágios", "privatizações", "concessionárias", "segurança nas estradas", "lei de trânsito", "leis de trânsito", "limite de velocidade", "sinalização", "recapeamento de ruas", "pavimentação", "estradas de terra", "pavimentadas", "pavimentada", "acidentes de trânsito", "veículos de passeio", "uber", "táxi", "transporte de cargas terrestre", "frete", "trânsito em vias públicas", "carteira de motorista", "motorista", "motoristas", "caminhoneiros", "habilitação", "carteira de habilitação", "extintor", "kit primeiros socorros", "airbag", "freios abs", "viagem aérea", "aeroporto", "aeroportos", "tráfego aéreo", "viagens aéreas", "aviação", "piloto", "pilotos", "tecnologia de aviação", "transporte aéreo", "avião", "jatos", "helicópteros", "carga", "ANAC", "aviação civil", "gestão de aeroportos", "estatização de aeroportos", "companhias aéreas", "bagagem", "sistema aéreo", "drones", "espaço aéreo", "fretamento aéreo de aviões", "viagem ferroviária", "transporte ferroviário", "ferrovia", "ferrovias", "viagens ferroviárias", "frete ferroviário", "tecnologias ferroviárias", "transporte de cargas ferroviário", "trilhos", "estações ferroviárias", "transporte marítimo", "transporte fluvial", "navegação", "navegação marítima", "vias navegáveis", "canais", "ferries", "embarcações marítimas", "embarcações fluviais",

"lanchas", "jetsky", "marinas", "regras de navegação", "litoral", "transporte aquático", "rotas de cruzeiros", "taxas de embarcação", "embarcações", "infraestrutura", "infra-estrutura", "obras públicas", "viação", "mobilidade", "CONAC", "ANAC", "INFRAERO", "COFER", "Companhia Docas", "Companhia das Docas", "CODEBA", "CODESA", "CODESP", "CODOMAR", "CDP", "CODERN", "CDRJ", "Rede Ferroviária Federal", "RFFSA", "Departamento Nacional de Estradas de Rodagem", "DNER", "Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes", "DNIT", "Agência Nacional de Transportes Terrestres", "ANTT", "Agência Nacional de Transportes Aquaviários", "ANTAQ", "Marinha Mercante", "portuário", "portuários", "portuária", "portuárias", "construção naval", "CONAPORTOS", "CONAERO", "aeroportuária", "aeroportuárias", "CONAC", "Departamento Nacional de Trânsito", "DENATRAN")

12

justiça <- c("judiciário", "justiça", "crime", "crimes", "violência", "violências", "lei geral", "questões familiares", "família", "combate ao crime", "criminalidade", "segurança pública", "polícia", "fronteiras", "alfândega", "lei especializadas", "apoio civil", "Bombeiros", "socorristas", "guarda florestal", "guarda costeira", "proteção civil", "Ministério Público", "Ministério da Justiça", "Polícia Federal", "Tribunal de Contas", "inteligência", "proteção a vítimas", "delação premiada", "sistemas de justiça", "banco de dados de justiça", "sistemas de combate a crimes", "fraude", "fraudes", "crime do colarinho branco", "crime organizado", "milícia", "milícias", "facção", "facções", "crime de colarinho branco", "falsificação", "crime cibernético", "lavagem de dinheiro", "facções criminosas", "PCC", "fraudes em campanhas eleitorais", "fraudes em declarações de bens", "fraudes em imposto de renda", "enriquecimento ilícito", "evasão fiscal", "contas não declaradas no exterior", "crimes online", "Cyber-crimes", "drogas ilegais", "droga", "drogas", "tráfico de drogas", "combate às drogas", "repressão", "penalidades criminais", "drogas ilícitas", "tráfico internacional", "fronteiras", "legalização de consumo", "uso de drogas", "substâncias ilícitas", "tribunal", "Poder Judiciário", "Judiciário", "apropriações judiciais", "fiança", "pré-soltura", "multa", "multas", "representação legal", "tribunais", "sistema judiciário", "instâncias", "pequenas causas", "varas", "vara da família", "vara da criança e do adolescente", "MP", "prisões", "prisão", "sistema prisional", "cadeias", "liberdade condicional", "carceragens", "presídios", "tempo de pena regular", "prisão preventiva", "prisão domiciliar", "questões médicas em prisão", "saída temporária", "execução penal", "execuções penais", "pena", "penas", "sistema penitenciário", "crime Juvenil", "justiça restaurativa", "reincidência", "FEBEM", "maioridade penal", "crimes cometidos por menores de idade", "menor infrator", "menores infratores", "centros de detenção", "ressocialização de jovens", "fundação casa", "violência juvenil", "pedofilia", "abuso infantil", "pornografia infantil", "exploração sexual de crianças", "sequestro", "abuso sexual", "pornografia", "trabalho infantil", "trabalho escravo", "desaparecimento de crianças", "rapto de crianças", "maus tratos domésticos", "bullying", "problemas familiares", "violência doméstica", "bem-estar infantil", "direito de família", "violência familiar", "violência contra idosos", "violência contra mulheres", "violência contra mulher", "abuso familiar", "estupro pelos familiares", "divórcio", "separação", "direito da Família", "guarda de crianças", "código penal", "código civil", "sentenças", "prisão em segunda instância", "decisões do STF", "STF", "Supremo Tribunal Federal", "jurisprudência", "pena de morte", "sistema civil", "sistema pena", "prevenção do crime", "roubo", "roubos", "furto", "furtos", "estelionato", "estelionatos", "estelionatário", "assassinato", "segurança doméstica", "terrorismo", "política

antiterrorismo","prevenção ao terrorismo","direito","direito penal","direito processual penal","direito civil","direito processual civil","direito constitucional", "antidrogas", "anistia")

13

política_social <- c("políticas sociais", "política social", "ação social", "ações sociais","política de bem-estar social", "bem-estar social", "assistência social", "assistência", "welfare state", "bem estar social", "Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome", "desenvolvimento social", "políticas de assistência", "CAD ÚNICO", "Cadastro Único","cadastros", "BPC", "Benefício de Prestação Continuada", "política para idosos", "política para deficientes", "assistência alimentar", "combate a fome", "educação alimentar", "alimentos", "incentivos a alimentos não industrializados", "alimentação", "subnutrição", "fome", "desnutrição", "Fome Zero", "Leve Leite", "merenda escolar", "alimentação nas escolas", "alimentação nas creches", "Baixa Renda", "combate a pobreza", "pobreza", "assistência financeira", "distribuição de renda", "assistência à pobreza", "famílias de baixa renda", "redução da pobreza", "políticas de distribuição de renda", "políticas sociais de bolsas", "bolsa gás", "bolsa família", "brasil carinhoso", "transferencia direta de renda", "linha da pobreza", "assistência ao idoso", "assistência a idosos", "pensões do governo", "atenção ao idoso", "beneficio assistencial", "direitos de idosos", "núcleos de atenção ao idoso", "políticas de assistência social da terceira idade", "assistência a deficientes", "auxílio para pessoas com deficiência", "assistência de pessoas com deficiência", "acessibilidade", "demarcação de vagas para deficientes", "filas prioritárias para deficientes", "associações de voluntários", "serviços sociais", "serviço social","caridade", "associações domésticas de voluntários", "instituições de caridade", "organizações juvenis", "voluntariado", "ONGs", "igualdade social", "assistencialismo", "ações sem fins lucrativos", "creche", "creches", "políticas sociais para família", "licença parental", "cuidados infantis", "guarda de crianças", "adoção de crianças", "crianças em lares", "orfanatos", "adoção", "promoção social", "LOAS", "Estatuto da Criança e do Adolescente", "CNAS", "CONANDA", "Renda Mínima", "infância", "transferência de renda", "benefícios assistenciais", "socioassistencial", "socioassistenciais","programas sociais", "renda de cidadania")

14

habitação_reformaagrária <- c("habitação", "habitações","infra-estrutura", "infraestrutura","reforma agrária", "assuntos urbanos", "políticas de habitação", "urbanismo", "infra-estrutura urbana", "Ministerio das Cidades","construção civil", "finaciamento imobiliário", "crédito imobiliário", "regulação imobiliária", "PAC", "programa de aceleração do crescimento", "desenvolvimento comunitário","habitação urbana", "desenvolvimento de bairros", "planejamento urbano", "IPTU", "plano diretor", "segurança habitacional", "planta genérica de valores", "definição geográfica de bairros","subprefeituras", "regiões", "preservação de habitações históricas", "desenvolvimento urbano", "reabilitação urbana", "economia urbana", "questões urbanas", "reabilitação de áreas urbanas","revitalização urbana", "modernização de áreas", "mercados públicos", "revitalização de praças", "política urbana nacional", "desenvolvimento econômico de estados","desenvolvimento econômico de cidades", "modernização de espaços urbanos", "habitação rural", "políticas de habitação em meio rural", "construção de casas", "moradia","moradia em meio rural", "desenvolvimento rural", "infra-estrutura rural", "infraestrutura rural", "áreas não urbanas", "infraestrutura em zona rural", "ocupação de terras improdutivas","Reforma Agrária", "Movimento de terra", "desapropriações para produção rural", "infraestrutura pública na zona rural", "política de habitação social", "habitação para famílias de

baixa renda", "projetos habitacionais", "programas de acessibilidade habitacional", "Minha Casa Minha Vida", "MCMV", "Cingapura", "COHAB", "doação de casas", "prédios não utilizados", "Favelas", "comunidades", "periferia", "periferias", "habitação para veteranos militares", "subsídios para veteranos", "habitação para idosos", "alojamento para idosos", "alojamento para os idosos com deficiência", "casas de repouso", "habitação de idosos", "sem-teto", "falta de moradia", "moradores de rua", "sem teto", "realojamento", "albergues públicos", "dormir nas ruas", "população de rua", "desenvolvimento de habitação", "estrutura fundiária", "cidades", "construção civil", "Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária", "INCRA", "desenvolvimento agrário", "MDA", "Desenvolvimento Social e Agrário", "Reordenamento Agrário", "fundiário", "desenvolvimento territorial", "terra devoluta", "terra pública", "CONDRAF", "urbanização", "assuntos fundiários")

15

sistemabancário <- c("sistema bancário", "instituições financeiras", "comércio interno", "comércio doméstico", "sistema financeiro", "organização bancária", "acesso a crédito", "acesso a créditos", "sistemas de créditos", "compra", "gastos", "faturamento de setores", "política comercial", "política financeira", "banco", "bancos", "regulação financeira", "transações", "supervisão de bancos", "relação entre bancos", "bancos públicos", "bancos privados", "fraudes bancárias", "monopólio de bancos", "poupança", "valores mobiliários", "mercadoria", "mercadorias", "commodities", "investimentos", "mercado financeiro", "bolsa de valores", "compra de ações", "venda de ações", "commodity", "financiamento ao consumidor", "crédito financeiro", "financiamento", "financiamentos", "consumo", "hipoteca", "hipotecas", "cartões de crédito", "crédito", "fraude de crédito ao consumidor", "crédito pessoal", "crédito ao consumidor", "cartão de crédito", "crédito consignado", "crediários", "dívidas", "parcelamento", "parcelamentos", "regulamentação de seguros", "seguros bancários", "seguros financeiro", "setor de seguros", "saúde financeira", "custo de seguros", "seguro contra fraudes de transações", "seguros ofertados pelos bancos", "seguro de vida", "seguro fiança", "seguros obrigatórios", "seguros em contratações bancárias", "seguros de consumo", "falência", "falências", "recuperação judicial", "quebra financeira", "falências empresariais", "insolvência", "concordata", "gestão corporativa", "monopólio", "monopólios", "antitrust", "fusões corporativas", "antitruste", "governança corporativa", "CADE", "oligopólios", "fusões de empresas", "setorização financeira", "setorização comercial", "anti trust", "competição de mercado", "mercado financeiro", "lucros", "pequenas e micro empresas", "pequenos negócios", "microempreendedor individual", "MEI", "simplificação tributária", "direitos autorais", "direito autoral", "patente", "patentes", "propriedade intelectual", "pirataria", "plágio", "direito de imagem", "direito sobre marca", "socorro em desastres", "ressarcimentos por desastres naturais", "socorro doméstico em desastres naturais", "seguro contra desastres", "seguro contra inundações", "prejuízos causados por desastres ambientais", "prejuízo com safra", "desocupação", "aluguel social temporário", "turismo", "cidades turísticas", "obras turísticas", "visto de turismo", "turismo brasileiro", "segurança do consumidor", "direito do consumidor", "direitos do consumidor", "fraudes ao consumidor", "direito de troca", "garantias de produtos", "PROCON", "reclamações", "SAC", "regulamentação de vendas", "regulamento desportivo", "aposta", "apostas", "jogos de azar", "combate a jogos ilícitos", "jogo do bicho", "sorteios", "jogos regulamentados", "loteria", "loterias", "bingo", "caça níquel", "mega sena", "cassinos", "poquer", "corridas de cavalo", "clubes esportivos", "serviços", "Código de Defesa do Consumidor", "consumidor", "consumidores", "Instituto Brasileiro de Turismo", "EMBRATUR", "turístico", "turísticos", "turística", "turísticas")

16

defesa <- c("defesa", "defesas", "forças armadas", "militar", "militares", "guerra", "guerras", "política de defesa", "Política Nacional de defesa", "política de fronteiras", "segurança nacional", "aliança de defesa", "alianças de defesa", "acordo de defesa", "acordos de defesa", "fronteira", "fronteiras", "assistência de segurança", "manutenção da paz da ONU", "proteção do território", "defesa de território", "fronteira conjunta", "fronteiras conjuntas", "operações conjuntas militares", "ajuda militar", "cooperação internacional militar", "inteligência militar", "espionagem", "operações secretas", "inteligência das forças armadas", "academias militares", "estudos das forças armadas", "Barro Branco", "Abin", "espionagem internacional", "prontidão militar", "materiais estratégicos", "Marinha", "Aeronáutica", "Exército", "capacidades tecnológicas", "armamento", "armamentos", "armas nucleares", "controle de armas", "proliferação nuclear", "equipamentos nucleares", "posse de arma", "posse de armas", "venda de arma", "venda de armas", "compra de arma", "compra de armas", "legislação de posse de arma", "uso de arma", "uso de armas", "armas de destruição em massa", "escolas de tiro", "prática de tiro", "ajuda militar internacional", "venda internacional de armas", "ajuda bélica", "socorro armado do Brasil", "equipamentos bélicos", "caças", "tanque", "tanques", "carreira militar", "carreiras militares", "mão de obra militar", "tribunais militares", "veteranos", "hierarquias militares", "pensões militares", "aposentadoria militar", "serviço militar obrigatório", "reservista", "reservistas", "trabalho militar", "legislação militar", "material militar", "arma", "armas", "bélico", "bélicos", "armas de fogo", "navios de guerra", "aviões caça", "instalações militares", "posto militar", "postos militares", "bases militares", "UPP", "unidade pacificadora", "unidades pacificadoras", "força de reserva", "forças de reserva", "reserva militar", "reservas militares", "militar nuclear", "ambiental militar", "defesa civil", "segurança interna", "forças militares", "pessoal civil em unidades militares", "emprego civil na indústria de defesa", "empregados militares", "serviços militares", "operações no exterior", "operações militares estrangeiras", "conflitos armados", "guerra", "guerras", "indenizações para civis feridos em operações militares", "tortura", "torturas", "crimes de guerra", "CPGAER", "Organização Marítima Internacional", "IMO", "Força Aérea Brasileira", "FAB", "CENSIPAM", "Estado-Maior")

17

ciênciatecn_comunicação <- c("científico", "científicos", "científica", "científicas", "ciência", "ciências", "tecnologia", "tecnologias", "tecnológico", "tecnológicos", "tecnológica", "tecnológicas", "comunicações", "comunicação", "espaço", "CNPq", "Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico", "missões espaciais", "pesquisa espacial", "recursos espaciais", "programas espaciais", "exploração espacial", "uso militar do espaço", "conhecimento espacial", "viagens ao espaço", "uso comercial do espaço", "tecnologia de satélite comercial", "satélite", "satélites", "uso comercial no espaço", "cooperação científica", "ciência e tecnologia", "cooperação científica internacional", "cooperação científica", "pesquisas compartilhadas", "Ciências sem Fronteiras", "internacionalização da pesquisa", "telecomunicações", "telefonia", "internet", "telecomunicação", "celulares", "telefone", "telefones", "telefônico", "telefônicos", "telefônica", "telefônicas", "DDD", "DDI", "telefonia fixa", "telefonia móvel", "internet discada", "internet rádio", "internet a cabo", "internet fibra", "transmissão", "rádio", "TV", "televisão", "mídia", "mídias", "mídia publicada", "eletromagnético", "concessões", "concessão", "rádio comunitária", "canais de TV", "jornais", "jornais impressos", "empresas midiáticas", "canais privados", "canais estatais", "Hora do Brasil", "previsão do tempo", "meteorologia", "tempo",

"oceanografia", "pesquisas geológicas", "meteorologia", "meteorologias", "meteorológico", "meteorológicos", "meteorológica", "meteorológicas", "ciências geológicas", "sismologia", "computadores", "informática", "segurança cibernética", "tecnologia computacional", "hacker", "invasão de computadores", "vírus de computador", "computador", "computadores", "softwares", "mídias sociais", "parcerias internacionais em pesquisa", "inovação", "Serviço Federal de Processamento de Dados", "SERPRO", "biotecnologia", "Instituição de Pesquisa", "Instituições de Pesquisas", "Agência Espacial Brasileira", "AEB", "Financiadora de Estudos e Projetos", "FINEP", "Centro de Estudos Estratégicos", "Renato Archer", "Astronomia", "Observatório Nacional", "RADIOBRAS", "Telebras", "ANATEL", "Radiodifusão")

18

comércio exterior <- c("comércio exterior", "importações", "exportações", "exportação", "exportações", "exportador", "exportadores", "exportadora", "exportadoras", "economia internacional", "acordos comerciais", "negociações comerciais internacionais", "tratado tributário", "tratados tributários", "comércio externo", "importação", "importações", "importador", "importadores", "importadora", "importadoras", "exportação importação", "acordos internacionais de compra e de venda", "acordos bilaterais", "acordos de blocos", "Mercosul", "EU", "União Europeia", "parceria internacional", "parcerias internacionais", "incentivo comercial", "incentivos comerciais", "venda internacional", "venda de produtos e serviços no âmbito internacional", "investimento privado internacional", "investimento empresarial privado internacional", "mercado internacional", "investimento privado no exterior", "investimento internacional", "empresas internacionais", "investimento brasileiro no exterior", "competitividade internacional", "balança comercial", "competitividade das empresas nacionais", "resultados econômicos no âmbito internacional", "posição econômica do país no cenário mundial", "competitividade comercial", "Brasil e China no mercado internacional", "compra internacional", "incentivos fiscais", "incentivo fiscal", "taxa de câmbio", "taxas de câmbio", "sistema cambial", "política cambial", "guerra cambial", "câmbio", "comércio internacional", "valorização de moeda no mercado internacional", "desvalorização de moeda no mercado internacional", "dólar", "dólares", "euro", "euros", "Câmara de Comércio Exterior", "CAMEX")

19

relações internacionais <- c("relações internacionais", "política externa", "ajuda externa", "relações exteriores", "acordos de cooperação", "política internacional", "atuação internacional", "acordos bilaterais", "acordos multilaterais", "acordos internacionais", "exploração de recursos internacionais", "acordos de recursos", "direito do mar", "esforços internacionais de conservação dos oceanos", "Protocolo de Kyoto", "Acordo climático de Paris", "temperatura global", "aquecimento global", "proteção do Ártico", "proteção da Antártica", "países em desenvolvimento", "assuntos internacionais sobre fome", "países africanos", "América do Sul", "finanças internacionais", "organizações financeiras internacionais", "organizações econômicas internacionais", "Banco Mundial", "Fundo Monetário Internacional", "bancos regionais de desenvolvimento", "dívida soberana", "instituição de crédito internacional", "instituições de crédito internacionais", "FMI", "OECD", "BRICS", "Europa Ocidental", "Europa", "União Europeia", "Euro", "Zona do Euro", "Alemanha", "Andorra", "Austria", "Bélgica", "Vaticano", "Espanha", "França", "Grécia", "Holanda", "Irlanda", "Islândia", "Itália", "Liechtenstein", "Luxemburgo", "Malta", "Monaco", "Portugal", "Reino Unido", "São Marino", "Suíça", "Suécia", "Dinamarca", "Groenlândia", "Finlândia", "Noruega", "Turquia", "direitos humanos", "direitos humanos no

âmbito internacional", "violação de direitos humanos", "relatórios da ONU sobre direitos humanos", "genocídio", "crimes contra a humanidade", "cortes internacionais", "justiça internacional", "cortes interamericanas", "tribunais internacionais", "organizações internacionais", "ONGs internacionais", "Nações Unidas", "ONU", "Unasul", "Mercosul", "multilaterais", "Cruz Vermelha Internacional", "UNESCO", "Comitê Olímpico Internacional", "Tribunal Penal Internacional", "OIT", "terrorismo internacional", "ações terroristas internacionais", "pirataria internacional", "diplomatas", "diplomacia", "diplomacias", "embaixada", "embaixadas", "cidadãos no estrangeiro", "diplomatas estrangeiros no país", "vistos", "passaportes", "deportações", "embaixadores", "cidadania internacional", "consulados", "internacional", "soberania internacional", "Fundação Alexandre Gusmão", "organismo internacional", "organismos internacionais", "itamaraty", "Instituto Rio Branco", "Comunidades Brasileiras no Exterior", "diplomata", "diplomatas", "Repartições Consulares")

20

gov_admpública <- c("governo", "governos", "administração pública", "gestão pública", "agência governamental", "agências governamentais", "Poder Executivo", "Poder Legislativo", "Câmara dos deputados", "Senado", "bancada", "bancadas", "comissão", "comissões", "comitê do legislativo", "serviço público", "serviços públicos", "comitês do legislativo", "Estatuto", "frente parlamentar", "frentes parlamentares", "colégio de líderes", "ministério", "ministérios", "pasta", "pastas", "relações intergovernamentais", "federalismo", "governo local", "União", "Estados", "municípios", "poderes no Brasil", "entes federados", "entes federativos", "nível de governo", "responsabilidades conjuntas", "repases federativos", "relação entre presidentes, governadores, prefeitos", "centralização", "descentralização da administração", "burocracia", "eficiência do governo", "burocracia", "burocracias", "burocrático", "burocráticos", "burocrática", "burocráticas", "aparato público", "repartições", "desburocratização", "informatização do setor público", "serviço postal", "serviços postais", "correio", "correios", "regulação do correio", "correios públicos", "funcionários públicos", "emprego público", "pensões do governo", "concurso público", "concursos públicos", "funcionalismo", "cargo público", "cargos públicos", "concursado", "concursados", "setor público", "estabilidade", "recrutamento", "servidor público", "servidores públicos", "cargo de confiança", "cargos de confiança", "cargo comissionado", "cargos comissionados", "nomeações", "exonerações", "gestor", "gestora", "gestores", "secretário", "secretários", "ministro", "ministros", "ministra", "ministras", "empresa pública", "empresas públicas", "indicações governamentais", "moeda", "casas da moeda nacionais", "medalhas", "moedas comemorativas", "condecoração", "condecorações", "honra ao mérito", "premiação", "premiações", "honraria pública", "honrarias públicas", "título especial", "títulos especiais", "Casa da Moeda", "procurement", "contractors", "compra pública", "compras públicas", "contrato público", "contratos público", "compra governamental", "compras governamentais", "empreiteiros governamentais", "fraudes em contratos públicos", "sistema de compra", "sistemas de compra", "parceria público-privada", "parcerias público-privadas", "prestação de serviço", "prestação de serviços", "corrupção no governo", "fraudes em procedimentos legais", "transparência pública", "prestação de contas públicas", "gestão de imóveis do governo", "privatização", "privatizações", "propriedade do governo", "propriedades do governo", "propriedades públicas", "gestão do setor público", "administração fiscal", "administração tributária", "fiscalização", "auditoria", "fiscal", "recolhimento de taxas", "impostos", "imposto", "contribuições", "LOA", "serviço fiscal", "escândalo", "escândalos", "impeachment", "presidente", "vice-presidente", "relação executivo legislativo", "relações com poderes do governo", "Executivo", "Legislativo",

"reformas constitucionais", "base governista", "acordos parlamentares", "vetos", "veto", "articulação", "oposição", "audiência", "audiências", "campanhas políticas", "eleição", "eleições", "campanha eleitoral", "campanhas eleitorais", "partido", "partidos", "financiamento de campanha", "propaganda política", "eleitores", "legislação eleitoral", "horário eleitoral", "indicação partidária", "candidato", "candidatos", "financiamento partidário", "fundo partidário", "estruturação partidária", "cláusula de barreira", "pesquisas eleitorais", "referendos", "organização interna dos partidos", "censo", "estatística", "censo demográfico", "demografia", "capital federal", "Distrito Federal", "capital do país", "Brasília", "reivindicações contra o governo", "contra a administração pública", "contra o governo", "indenização para vítimas de ataques terroristas", "políticas de indenização", "avaliações sobre o poder executivo", "popularidade", "indenizações contra o serviço público", "feriado", "feriados", "pontos facultativos", "proclamação de luto nacional", "data comemorativa", "datas comemorativas", "homenagem", "homenagens", "governo", "política", "processo legislativo", "atuação parlamentar", "Escola Nacional de Administração Pública", "ENAP", "Ministério do Planejamento", "serviço público", "servidor público", "Controladoria-Geral da União", "CGU", "controle interno")

21

territorio_recursosnaturais <- c("território", "territórios", "recursos naturais", "terras públicas", "terra pública", "gestão de água", "questões territoriais", "ordenamento do território", "uso da terra", "parque nacional", "parques nacionais", "parque público", "parques públicos", "reserva de preservação", "reservas de preservação", "memoriais", "memorial", "locais históricos", "recreação", "recreações", "reservas ambientais", "áreas protegidas", "áreas de preservação ambiental", "bosque público", "floresta pública", "bosques públicos", "florestas públicas", "indígenas", "indígena", "indigenista", "indigenistas", "populações tradicionais", "quilombolas", "quilombo", "ribeirinhos", "seringueiros", "caíças", "terras indígenas", "povos indígenas", "populações tradicionais nativas brasileiras", "populações nativas", "reservas indígenas", "populações ribeirinhas", "quilombos", "índio", "índios", "manejo florestal", "incêndios florestais", "pastagem de gado", "território nacional", "exploração mineral", "metais", "pedras preciosas", "ouro", "garimpo", "extração de ouro", "prata", "madeiras", "recursos hídricos", "obras civis", "controle de enchentes", "hídrica", "hídricas", "praia", "praias", "bacia hidrográfica", "bacias hidrográficas", "termal", "mar", "rio", "rios", "água mineral", "represas", "portos", "marinas", "ancoradouros", "hidrológico", "hidrológicos", "drenagens", "territórios anexos", "tamanho do país", "incorporações ao território", "perda de território", "minerais", "povos originários", "FUNAI", "povos tradicionais", "comunidades tradicionais", "mineração", "Agência Nacional de Águas", "Agência Nacional das Águas", "ANA", "ANA", "Departamento Nacional de Obras Contra as Secas", "DNOCS")

23

cultura_esporte_lazer <- c("cultural", "culturais", "cultura", "culturas", "esporte", "esportes", "esportivo", "esportivos", "esportiva", "esportivas", "lazer", "política cultural", "políticas culturais", "Lei Rouanet", "patrimônio cultural", "patrimônio imaterial", "políticas de artes", "promoção de eventos culturais", "teatro", "arte", "artes", "artístico", "artísticos", "artística", "artísticas", "dança", "danças", "arte plástica", "artes plásticas", "arte visual", "artes visuais", "museu", "museus", "galeria pública", "galerias públicas", "idioma", "idiomas", "língua portuguesa", "eventos esportivos", "copa do mundo", "olimpíadas", "desporto", "desportos", "copa", "Fundação Cultural Palmares", "FCP", "Cinema", "PRONAC", "FUNARTE", "CNPC", "Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional", "IPHAN", "ANCINE", "IBRAM", "Fundação Casa de Rui Barbosa", "FCRB",

"Fundação Cultural Palmares", "FCP", "torcedor", "torcedores", "torcedora", "torcedoras", "futebol", "CDDDB", "Aglo", "audiovisual", "cinema", "ginásio", "quadra")

APÊNDICE B - Correspondência entre a classificação temática das proposições legislativas feita pela Câmara dos Deputados (CD) e pelo *Comparative Agenda Project* (CAP)⁸¹.

Área temática CD	Área temática CAP ⁸²
1. energia, recursos hídricos e minerais	8. energia 21. território e recursos naturais
2. arte, cultura e religião	23. cultura, esporte e lazer 2. direitos civis, políticos, liberdades e minorias
3. finanças públicas e orçamento	1. macroeconomia
4. administração pública	20. governo e administração pública
5. comunicações	17. ciência, tecnologias e comunicações
6. saúde	3. saúde
7. direito e justiça	12. judiciário, justiça, crimes e violência 9. imigração e refugiados
8. política, partidos e eleições	20. governo e administração pública
9. economia	1. macroeconomia
10. defesa e segurança	16. defesa, forças armadas, militares e guerra
11. trabalho e emprego	5. trabalho, emprego e previdência
12. processo legislativo e atuação parlamentar	20. governo e administração pública
13. indústria, comércio e serviços	1. macroeconomia 15. Sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno
14. direitos humanos e minorias	2. direitos civis, políticos, liberdades e minorias
15. estrutura fundiária	14. habitação, infra-estrutura e reforma agrária
16. ciência, tecnologia e inovação	17. ciência, tecnologias e comunicações
17. relações internacionais e comércio exterior	18. comércio exterior, importações e exportações 19. relações internacionais e política externa 9. imigração e refugiados
18. viação transporte e mobilidade	10. transportes
19. previdência e assistência social	5. trabalho, emprego e previdência

⁸¹ As numerações correspondem ao número da classificação, tanto segundo a CD quanto segundo o CAP.

⁸² São 21 áreas macropolíticas ao todo. O código do CAP, entretanto, vai até o número 23, pois não há a classificação de número 11 e 22.

Área temática CD	Área temática CAP ⁸²
20. meio ambiente e desenvolvimento sustentável	7. meio ambiente
21. agricultura, pecuária, pesca e extrativismo	4. agricultura, pecuária e pesca
22. educação	6. educação
23. direito penal e processual penal	12. judiciário, justiça, crimes e violência
24. direito civil e processual civil	12. judiciário, justiça, crimes e violência
25. cidades e desenvolvimento urbano	14. habitação, infra-estrutura e reforma agrária
26. homenagens e datas comemorativas	20. governo e administração pública
27. direito e defesa do consumidor	12. judiciário, justiça, crimes e violência
28. esporte e lazer	23. cultura, esporte e lazer
29. turismo	15. sistema bancário, instituições financeiras e comércio interno
30. direito constitucional	12. judiciário, justiça, crimes e violência
31. ciências sociais e humanas	13. políticas sociais
32. ciências exatas e da terra	14. habitação, infra-estrutura e reforma agrária

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE C - Número de vezes em que a política não recebeu atenção na Mensagem presidencial enviada ao Congresso (Brasil, 1990- 2020).

Política	Sarney	Collor	Franco	Cardoso 1	Cardoso 2	Lula 1	Lula 2	Rousseff 1	Rousseff 2	Temer	Bolsonaro	Total
agricultura_pescaria		1	1	1	1	2	3			2	1	12
ciênciatecn_comunicação							2					2
comércioexterior	1		1	1		3	2			1	2	11
cultura_esporte_lazer		2	1	1	4	3	3			2	2	18
defesa			1			2	1			1		5
direitos_liberdades						1						1
educação						1						1
energia			2			2				1		5
habitação_reformaagrária		1	2		2	2				1	1	9
imigração_refugiados		1		3		3	2	3	1	1	1	15
meioambiente			1	1	2	4	2			1	1	12
política_social			2		1	1				2		6
relações_internacionais				1	1	1	1			1	2	7
saúde		2	1	1	2	4	3			1	2	16
sistemabancário						2						2
territorio_recursosnaturais			1	1	3	4				1	1	11
transportes		1	1	1	2	3	1			1		10
Total	1	8	14	11	18	38	20	3	1	16	13	143

APÊNDICE D - Número de vezes em que a política não teve propostas legislativas apresentadas pelo Executivo (Brasil, 1990- 2020).

Política	Sarney	Collor	Franco	Cardoso 1	Cardoso 2	Lula 1	Lula 2	Rousseff 1	Rousseff 2	Temer	Bolsonaro	Total
agricultura_pesca	1		1	1	1		2	2			2	10
ciênciatecn_comunicação						2	1	2	2		1	8
comércioexterior					2	2	1	4		2	1	12
cultura_esporte_lazer		1	1			1		3				6
defesa							1		1			2
direitos_liberdades	1		1	1	3		1	1	1	1		10
educação								1		1		2
energia						1			1			2
habitação_reformaagrária						1		2	1	1		5
imigração_refugiados	1	2	2	2	4	4	3	4	2	2	2	28
justiça							1	1		1	1	4
meioambiente				2	1	1		2	1	1		8
política_social		2			2	2	4	2	2	2		16
relações_internacionais	1	1		3	2	1		4	2	3	1	18
saúde		1			1		1	2		1		6
sistemabancário						2	1	1	2	1		7
territorio_recurso naturais		1	2	3	3	4	3	4	2	3	2	27
trabalho_previdência										1		1
transportes					1			1	1			3
Total	4	8	7	12	20	21	19	36	18	20	10	175

APÊNDICE E - Modelos de Regressão Linear com efeitos fixos. Capacidade presidencial de coordenação da formação da sua agenda legislativa de políticas públicas.

<i>Predictors</i>	mod1		mod2		mod3		mod4		mod5	
	<i>Estimates</i>	<i>p</i>								
(Intercept)	0.6043	<0.001	0.6039	<0.001	0.6039	<0.001	0.5042	<0.001	0.4241	<0.001
M	0.0230	0.027	0.0215	0.041	0.0216	0.040	0.0358	0.007	0.0396	0.005
centralização 1			-0.0080	0.362	-0.0083	0.342	-0.0155	0.119	-0.0146	0.146
assessoramento 2					0.0149	0.475	0.0206	0.336	0.0228	0.288
watchdog 1							0.0076	0.563	0.0062	0.654
dist ideopres ideomedcoal									0.0308	0.647
inflação lag ln									-0.0007	0.963
Approval Smoothed									0.0018	0.563
política [ciênciatecn_comunicação]	-0.2163	<0.001	-0.2008	0.001	-0.2025	0.001	-0.1997	0.002	-0.2257	0.001
política [comércioexterior]	-0.0482	0.396	-0.0459	0.419	-0.0461	0.417	-0.0963	0.126	-0.1134	0.084
política [cultura_esporte_lazer]	-0.0406	0.443	-0.0389	0.462	-0.0383	0.469	-0.0332	0.560	-0.0423	0.472
política [defesa]	0.0850	0.108	0.0901	0.090	0.0893	0.093	0.0945	0.100	0.0771	0.194
política [direitos_liberdades]	-0.1314	0.017	-0.1216	0.030	-0.1224	0.029	-0.0241	0.698	-0.0408	0.525
política [educação]	0.0148	0.789	0.0092	0.869	0.0107	0.848	0.0460	0.456	0.0525	0.409
política [energia]	-0.0034	0.948	-0.0011	0.983	-0.0021	0.969	-0.0134	0.817	-0.0366	0.538
política [gov_admpública]	0.0159	0.801	0.0685	0.423	0.0652	0.446	0.0574	0.569	0.0318	0.759

	mod1		mod2		mod3		mod4		mod5	
política [habitação_reformaagrária]	-0.1002	0.060	-0.0984	0.065	-0.0985	0.065	-0.1085	0.060	-0.1116	0.057
política [imigração_refugiados]	-0.0781	0.143	-0.0824	0.124	-0.0810	0.131	-0.0293	0.616	-0.0213	0.723
política [justiça]	-0.1296	0.018	-0.1121	0.054	-0.1111	0.056	-0.0525	0.423	-0.0500	0.459
política [macroeconomia]	0.0476	0.441	0.0617	0.333	0.0598	0.349	0.0236	0.748	-0.0117	0.880
política [meioambiente]	-0.0521	0.338	-0.0465	0.395	-0.0489	0.372	-0.0793	0.182	-0.0936	0.125
política [política_social]	-0.1854	0.001	-0.1820	0.001	-0.1847	0.001	-0.1487	0.010	-0.1660	0.005
política [relações_internacionais]	-0.1073	0.046	-0.0894	0.118	-0.0878	0.125	-0.0520	0.420	-0.0676	0.306
política [saúde]	-0.0260	0.622	-0.0247	0.640	-0.0232	0.661	-0.0180	0.752	-0.0273	0.641
política [sistemabancário]	-0.1681	0.004	-0.1660	0.005	-0.1669	0.004	-0.2220	0.001	-0.2427	<0.001
política [territorio_recursosnaturais]	-0.2418	<0.001	-0.2349	0.001	-0.2383	0.001	-0.3094	<0.001	-0.3251	<0.001
política [trabalho_previdência]	0.0473	0.381	0.0503	0.353	0.0488	0.368	0.0283	0.629	0.0142	0.814
política [transportes]	-0.0259	0.633	-0.0220	0.686	-0.0230	0.673	-0.0502	0.401	-0.0549	0.371
ano [1992]	-0.0514	0.416	-0.0514	0.415	-0.0508	0.422				
ano [1993]	-0.0463	0.468	-0.0445	0.485	-0.0446	0.485				
ano [1994]	-0.0732	0.251	-0.0715	0.262	-0.0716	0.262				
ano [1995]	-0.0495	0.437	-0.0520	0.414	-0.0558	0.383				

	mod1		mod2		mod3		mod4		mod5	
ano [1996]	0.1228	0.055	0.1206	0.060	0.1189	0.064	0.1728	0.007	0.1720	0.010
ano [1997]	-0.0098	0.878	-0.0121	0.850	-0.0124	0.847	0.0421	0.508	0.0400	0.628
ano [1998]	-0.0095	0.882	-0.0118	0.854	-0.0120	0.851	0.0428	0.501	0.0458	0.588
ano [1999]	-0.0657	0.308	-0.0641	0.321	-0.0692	0.287	-0.0184	0.774	0.0096	0.872
ano [2000]	-0.0487	0.451	-0.0462	0.475	-0.0492	0.448	0.0068	0.915	0.0374	0.503
ano [2001]	-0.0610	0.350	-0.0570	0.383	-0.0593	0.365	-0.0057	0.931	0.0248	0.654
ano [2002]	-0.0555	0.395	-0.0519	0.427	-0.0549	0.402	0.0024	0.971	0.0287	0.625
ano [2003]	-0.1412	0.034	-0.1285	0.059	-0.1454	0.044	-0.0948	0.189	-0.1120	0.255
ano [2004]	-0.1114	0.096	-0.0982	0.152	-0.1029	0.135	-0.0488	0.486	-0.0530	0.493
ano [2005]	-0.1507	0.025	-0.1371	0.046	-0.1447	0.037	-0.0917	0.193	-0.0872	0.254
ano [2006]	-0.1105	0.099	-0.0981	0.151	-0.1007	0.141	-0.0491	0.477	-0.0571	0.540
ano [2007]	-0.1317	0.049	-0.1169	0.090	-0.1195	0.083	-0.0651	0.353	-0.0836	0.429
ano [2008]	-0.1616	0.016	-0.1469	0.033	-0.1473	0.033	-0.0946	0.174	-0.1378	0.326
ano [2009]	-0.1395	0.040	-0.1267	0.068	-0.1272	0.067	-0.0792	0.257	-0.1309	0.388
ano [2010]	-0.1612	0.018	-0.1469	0.035	-0.1460	0.036	-0.0964	0.172	-0.1594	0.359
ano [2011]	-0.0783	0.250	-0.0631	0.367	-0.0636	0.364	-0.0142	0.841	-0.0477	0.705
ano [2012]	-0.1599	0.020	-0.1445	0.041	-0.1443	0.041	-0.1010	0.155	-0.1402	0.308
ano [2013]	-0.1435	0.037	-0.1262	0.076	-0.1252	0.079	-0.0800	0.266	-0.0979	0.351
ano [2014]	-0.0717	0.295	-0.0545	0.444	-0.0541	0.447	-0.0070	0.923	-0.0095	0.909
ano [2015]	-0.1325	0.054	-0.1152	0.106	-0.1142	0.109	-0.0693	0.335	-0.0344	0.541
ano [2016]	-0.0400	0.557	-0.0343	0.616	-0.0337	0.622	-0.0018	0.979	0.0348	0.528
ano [2017]	-0.1619	0.019	-0.1540	0.026	-0.1534	0.027	-0.1233	0.074	-0.0701	0.256
ano [2018]	-0.1048	0.126	-0.0963	0.164	-0.0957	0.167	-0.0594	0.387		
ano [2019]	-0.0761	0.251	-0.0708	0.288	-0.0702	0.292	-0.0221	0.739		

	mod1		mod2		mod3		mod4		mod5	
ano [2020]	-0.1751	0.008	-0.1706	0.010	-0.1700	0.011	-0.1255	0.057		
Observations	630		630		630		546		524	
R ² / R ² adjusted	0.231 / 0.164		0.232 / 0.164		0.233 / 0.164		0.235 / 0.159		0.234 / 0.155	

APÊNDICE F - Análise com nova especificação da variável dependente

A fim de dar maior solidez aos resultados apresentados no capítulo 4, neste apêndice busco testar o argumento com uma nova especificação da variável dependente. Agora, o indicador CPFAL é usado em forma de variável binária, com 1 indicando os casos de correspondência legislativa plena (onde a proporção de proposições legislativas apresentadas pelo Executivo foi igual à proporção da atenção presidencial a uma política em dado ano) e 0 os casos de atropelamento ou esquiva legislativa (em que a proporção de proposições legislativas apresentadas pelo Executivo foi maior ou menor do que a proporção da atenção presidencial a uma política em dado ano).

Como o suposto é que quanto mais próximo de 1, melhor o resultado da coordenação da política em questão - isto é, mais o presidente conseguiu atingir seus objetivos de coordenação da formação de sua agenda de políticas -, e quanto mais distante de 1, pior o resultado da coordenação da política em questão por parte do presidente, a nova VD foi operacionalizada da seguinte forma:

a) Primeiro, construiu-se uma medida padronizada (*z score*) da VD inicial. O escore *z* é uma medida estatística que indica o quão longe um determinado valor (*x*) está da média (μ) em termos de desvios padrão (σ), calculado pela seguinte fórmula:

$$z = \frac{x - \mu}{\sigma}$$

O escore *z* permite determinar a posição relativa de um valor em relação à distribuição dos dados e é também usado para identificar valores extremos (*outliers*) e para normalizar ou padronizar os dados.

b) Em segundo lugar, a medida padronizada foi transformada em variável binária, sendo que 1 indica os casos de conformidade legislativa os valores mais próximos da média/mediana (segundo e terceiro quartis) e 0 indica os casos de atropelamento ou esquiva legislativa (primeiro quartil e quarto quartil).

Obviamente, optar por uma medida binária implica em perda de informação e da variação da distribuição, por isso, no capítulo 4 da tese optou-se por apresentar a variável na forma contínua. A tabela abaixo sumariza a distribuição da variável dependente binária. Existem informações para 630 casos. Desse total, 49.5% das políticas tiveram alta coordenação no período, o que significa 312 ocorrências, ao passo que 50.5% tiveram uma menor coordenação presidencial, correspondendo a 318 ocorrências.

Tabela 11: Distribuição de frequência da variável dependente dicotômica

Capacidade Presidencial de Coordenação	N	%
Maior	312	49.52381
Menor	318	50.47619
Total	630	100

Fonte: Elaboração própria.

Por sua vez, as principais variáveis independentes são os instrumentos de coordenação apresentados no modelo analítico e operacionalizadas de acordo com o Quadro 8 e as variáveis de controle são as variáveis especificadas no Quadro 9.

Como a variável dependente é binária, o método de regressão mais apropriado é a regressão logística. Os resultados do teste de Hausman aqui também foram favoráveis à utilização de modelos de efeitos fixos. No que se segue, são apresentados alguns modelos de regressão logística que evidenciam os resultados da estimação do efeito que as variáveis explicativas têm na capacidade presidencial de formação da sua agenda legislativa de políticas públicas. Em modelos de regressão logística, “o coeficiente indica a variação no logaritmo da chance da variável dependente ao se elevar a variável explicativa em uma unidade”. Ou seja, “a transformação logit informa o efeito da variável independente sobre a variação do logaritmo natural da chance da variável dependente” (FERNANDES, et al.; 2020, p. 7). Tal fato dificulta a interpretação dos coeficientes e, por isso, os resultados são também apresentados em termos da razão de chance. Ou seja, é estimado o aumento percentual na chance de ocorrência da variável dependente ($VD = 1$). Nesse caso, calcula-se o exponencial do coeficiente de regressão, subtrai uma unidade e multiplica o resultado por 100. O resultado, é interpretado da seguinte forma: o aumento de uma unidade em X (variável independente) está associado a um aumento de $(\exp\beta - 1) * 100\%$ na chance de ocorrência de Y ($VD=1$), ceteris paribus (FERNANDES, et al.; 2020).

Tabela 12: Modelos de Regressão Logística com efeitos fixos. Capacidade presidencial de coordenação da formação da sua agenda legislativa de políticas públicas

	vdlogit				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
M	0.186 (0.126)	0.160 (0.130)	0.162 (0.130)	0.403** (0.164)	0.398** (0.171)
centralização		-0.086 (0.108)	-0.090 (0.108)	-0.067 (0.123)	-0.067 (0.124)
assessoramento			0.152 (0.263)	0.254 (0.270)	0.299 (0.268)
politização				0.096 (0.155)	0.055 (0.163)
dist ideopres medideomin					0.769 (0.781)
inflação lag ln					0.049 (0.169)
Popularidade					0.008 (0.034)
política [ciênciatecn_comuni cação]	-0.833 (0.616)	-0.652 (0.658)	-0.669 (0.659)	-0.957 (0.732)	-1.069 (0.754)
política [comércioexterior]	-0.365 (0.608)	-0.323 (0.611)	-0.333 (0.611)	-1.066 (0.698)	-0.964 (0.724)
política [cultura_esporte_laz er]	-0.861	-0.837	-0.839	-0.803	-0.718

	vdlogit				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	(0.581)	(0.581)	(0.581)	(0.634)	(0.649)
política [defesa]	1.293**	1.348**	1.334**	1.293**	1.123*
	(0.589)	(0.593)	(0.593)	(0.646)	(0.661)
política [direitos_liberdades]	0.111	0.197	0.185	0.968	0.864
	(0.586)	(0.597)	(0.597)	(0.681)	(0.703)
política [educação]	1.083*	1.004	1.015*	1.538**	1.608**
	(0.605)	(0.611)	(0.612)	(0.694)	(0.719)
política [energia]	0.726	0.755	0.741	0.751	0.527
	(0.566)	(0.568)	(0.568)	(0.632)	(0.653)
política [gov_admpública]	1.347*	1.992*	1.938*	0.656	0.644
	(0.768)	(1.130)	(1.131)	(1.316)	(1.343)
política [habitação_reformaa grária]	-0.578	-0.550	-0.557	-0.605	-0.604
	(0.567)	(0.568)	(0.568)	(0.617)	(0.627)
política [imigração_refugiad os]	-1.298**	-1.339**	-1.336**	-0.858	-0.814
	(0.627)	(0.629)	(0.629)	(0.680)	(0.692)
política [justiça]	0.256	0.434	0.436	0.896	0.968
	(0.583)	(0.626)	(0.625)	(0.729)	(0.749)
política [macroeconomia]	3.249***	3.444***	3.431***	2.506**	2.382*
	(1.164)	(1.196)	(1.196)	(1.246)	(1.294)

	vdlogit				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
política [meioambiente]	-0.858 (0.588)	-0.789 (0.595)	-0.818 (0.597)	-1.479** (0.671)	-1.582** (0.690)
política [política_social]	-1.101* (0.606)	-1.073* (0.608)	-1.114* (0.613)	-0.736 (0.655)	-0.970 (0.684)
política [relações_internacio nais]	-0.481 (0.574)	-0.285 (0.625)	-0.279 (0.626)	-0.549 (0.732)	-0.457 (0.748)
política [saúde]	-0.145 (0.557)	-0.131 (0.558)	-0.124 (0.558)	0.059 (0.609)	0.123 (0.624)
política [sistemabancário]	-0.279 (0.627)	-0.235 (0.629)	-0.246 (0.629)	-1.205* (0.722)	-1.132 (0.747)
política [territorio_recursosn aturais]	-1.954** (0.795)	-1.838** (0.810)	-1.870** (0.811)	-3.108*** (0.942)	-2.967*** (0.985)
política [trabalho_previdênci a]	2.083*** (0.700)	2.115*** (0.700)	2.087*** (0.700)	1.734** (0.736)	1.645** (0.746)
política [transportes]	0.097 (0.571)	0.149 (0.575)	0.134 (0.576)	-0.246 (0.647)	-0.220 (0.666)
ano [1992]	-0.985 (0.701)	-1.002 (0.708)	-0.995 (0.707)		

	vdlogit				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
ano [1993]	-1.095	-1.087	-1.085		
	(0.705)	(0.708)	(0.706)		
ano [1994]	-0.608	-0.603	-0.602		
	(0.696)	(0.698)	(0.697)		
ano [1995]	-0.826	-0.856	-0.888		
	(0.699)	(0.704)	(0.705)		
ano [1996]	0.951	0.938	0.915	1.761**	2.038**
	(0.772)	(0.776)	(0.777)	(0.771)	(0.815)
ano [1997]	0.091	0.073	0.073	0.921	1.288
	(0.711)	(0.715)	(0.715)	(0.709)	(0.928)
ano [1998]	0.351	0.334	0.339	1.192*	1.632*
	(0.723)	(0.727)	(0.727)	(0.722)	(0.962)
ano [1999]	-0.914	-0.903	-0.948	-0.204	0.347
	(0.708)	(0.712)	(0.715)	(0.701)	(0.665)
ano [2000]	-0.688	-0.663	-0.690	0.100	0.664
	(0.707)	(0.710)	(0.712)	(0.709)	(0.616)
ano [2001]	-0.734	-0.693	-0.715	0.012	0.611
	(0.715)	(0.719)	(0.720)	(0.720)	(0.610)
ano [2002]	-0.258	-0.220	-0.246	0.535	1.111*
	(0.718)	(0.722)	(0.723)	(0.737)	(0.650)
ano [2003]	-2.867***	-2.732***	-2.918***	-2.381**	-2.088*

	vdlogit				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	(0.863)	(0.880)	(0.945)	(0.951)	(1.203)
ano [2004]	-1.846**	-1.707**	-1.753**	-1.147	-0.793
	(0.768)	(0.789)	(0.793)	(0.807)	(0.880)
ano [2005]	-2.144***	-1.999**	-2.097**	-1.539*	-1.040
	(0.789)	(0.810)	(0.834)	(0.850)	(0.907)
ano [2006]	-1.574**	-1.444*	-1.471*	-0.890	-0.437
	(0.754)	(0.773)	(0.775)	(0.781)	(1.044)
ano [2007]	-1.318*	-1.163	-1.186	-0.605	-0.251
	(0.744)	(0.771)	(0.770)	(0.783)	(1.179)
ano [2008]	-1.073	-0.918	-0.921	-0.356	-0.179
	(0.738)	(0.765)	(0.764)	(0.775)	(1.566)
ano [2009]	-0.886	-0.750	-0.752	-0.232	-0.081
	(0.747)	(0.769)	(0.769)	(0.782)	(1.692)
ano [2010]	-2.193***	-2.040**	-2.028**	-1.496*	-1.343
	(0.799)	(0.822)	(0.821)	(0.829)	(1.961)
ano [2011]	-0.411	-0.246	-0.245	0.258	0.540
	(0.752)	(0.781)	(0.780)	(0.798)	(1.406)
ano [2012]	-0.675	-0.506	-0.497	-0.068	0.232
	(0.755)	(0.785)	(0.785)	(0.797)	(1.533)
ano [2013]	-0.913	-0.727	-0.717	-0.292	0.102
	(0.755)	(0.791)	(0.791)	(0.806)	(1.169)
ano [2014]	0.367	0.546	0.550	0.990	1.449

	vdlogit				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	(0.791)	(0.824)	(0.824)	(0.840)	(0.959)
ano [2015]	-0.913	-0.727	-0.717	-0.300	0.295
	(0.755)	(0.791)	(0.791)	(0.806)	(0.626)
ano [2016]	-0.174	-0.101	-0.095	0.329	0.937
	(0.762)	(0.769)	(0.769)	(0.769)	(0.629)
ano [2017]	-2.588***	-2.496***	-2.487***	-2.132**	-1.349*
	(0.848)	(0.858)	(0.857)	(0.867)	(0.782)
ano [2018]	-1.389*	-1.289*	-1.283*	-0.827	
	(0.765)	(0.777)	(0.776)	(0.777)	
ano [2019]	-1.302*	-1.239*	-1.233*	-0.615	
	(0.742)	(0.748)	(0.747)	(0.746)	
ano [2020]	-1.562**	-1.507**	-1.501**	-0.925	
	(0.752)	(0.758)	(0.757)	(0.750)	
Constant	0.297	0.316	0.318	-1.086	-2.027*
	(0.635)	(0.639)	(0.638)	(0.699)	(1.035)
N	630	630	630	546	524
Log Likelihood	-339.495	-339.170	-339.002	-290.640	-279.883
AIC	780.990	782.340	784.005	681.280	659.766

*p < .1; **p < .05; ***p < .01

Diferentes especificações de modelos servem para testar a robustez dos resultados. Entretanto, ao se observar o Log Likelihood e o AIC⁸³, percebe-se que o ajuste do modelo completo

⁸³ O Log Likelihood é uma medida estatística utilizada em modelos de regressão logística para avaliar o ajuste do modelo aos dados observados. É uma medida da verossimilhança dos parâmetros estimados do modelo, dada a distribuição dos dados. No caso do primeiro e quinto modelos de regressão, os valores de Log Likelihood são -339.495 e -279.883. Quanto mais próximo de zero (ou seja, quanto mais próximo de um ajuste perfeito), maior é a adequação do modelo aos dados. Além disso, o critério AIC (Akaike Information Criterion) é uma medida que leva em consideração o ajuste do modelo e a complexidade do modelo, com o objetivo de selecionar o modelo com melhor equilíbrio entre ajuste e simplicidade. Os valores de AIC para o primeiro e último modelos são 780.990 e 659.766. No

melhorou pouco em comparação com o modelo inicial. Diferente do modelo linear, o coeficiente da regressão logística não tem uma interpretação direta. Uma das formas de interpretar os coeficientes é por meio da transformação da razão de chance em percentual. Abaixo, são apresentados os resultados detalhados do último modelo, em termos desse percentual.

Tabela 13: Razões de chances dos modelos de Regressão Logística com efeitos fixos

<i>Predictors</i>	mod1		mod2		mod3		mod4		mod5	
	<i>Odds Ratios</i>	<i>p</i>								
(Intercept)	1.3463	0.640	1.3720	0.621	1.3745	0.618	0.3377	0.120	0.1317	0.050
M	1.2039	0.140	1.1735	0.219	1.1755	0.214	1.4968	0.014	1.4890	0.020
centralização			0.9172	0.423	0.9137	0.403	0.9349	0.585	0.9348	0.586
assessoramento					1.1646	0.562	1.2895	0.346	1.3487	0.265
politização							1.1012	0.534	1.0564	0.736
dist ideopres medideomin									2.1586	0.324
inflação lag ln									1.0503	0.772
Popularidade									1.0082	0.813
política [ciênciatecn_comunicação]	0.4347	0.176	0.5211	0.322	0.5124	0.310	0.3842	0.192	0.3433	0.156
política [comércioexterior]	0.6944	0.548	0.7242	0.597	0.7168	0.586	0.3442	0.126	0.3812	0.183
política [cultura_esporte_lazer]	0.4226	0.138	0.4330	0.150	0.4319	0.149	0.4482	0.206	0.4879	0.269
política [defesa]	3.6451	0.028	3.8496	0.023	3.7972	0.024	3.6434	0.045	3.0734	0.089
política [direitos_liberdades]	1.1169	0.850	1.2181	0.741	1.2036	0.756	2.6338	0.155	2.3737	0.219
política [educação]	2.9538	0.073	2.7282	0.101	2.7604	0.097	4.6554	0.027	4.9938	0.025

AIC, valores menores indicam um melhor ajuste e menor complexidade. Portanto, com base nessas métricas, o último modelo de regressão apresenta um Log Likelihood mais próximo de zero e um valor de AIC menor, o que indica um ajuste melhor aos dados e uma melhor seleção de modelo em comparação ao primeiro.

política [energia]	2.0664	0.200	2.1278	0.184	2.0978	0.192	2.1194	0.235	1.6931	0.420
política [gov_admpública]	3.8475	0.079	7.3323	0.078	6.9477	0.086	1.9272	0.618	1.9034	0.632
política [habitação_reformaagrária]	0.5611	0.308	0.5771	0.333	0.5728	0.327	0.5462	0.327	0.5464	0.335
política [imigração_refugiados]	0.2730	0.038	0.2621	0.033	0.2630	0.034	0.4242	0.207	0.4432	0.239
política [justiça]	1.2918	0.661	1.5432	0.488	1.5469	0.486	2.4496	0.219	2.6314	0.197
política [macroeconomia]	25.7736	0.005	31.3050	0.004	30.9070	0.004	12.2535	0.044	10.8302	0.066
política [meioambiente]	0.4238	0.144	0.4542	0.185	0.4413	0.170	0.2279	0.027	0.2055	0.022
política [política_social]	0.3325	0.069	0.3421	0.078	0.3281	0.069	0.4789	0.261	0.3790	0.156
política [relações_internacionais]	0.6183	0.403	0.7524	0.649	0.7562	0.655	0.5777	0.454	0.6334	0.541
política [saúde]	0.8647	0.794	0.8771	0.814	0.8834	0.824	1.0606	0.923	1.1308	0.844
política [sistemabancário]	0.7569	0.657	0.7904	0.708	0.7818	0.696	0.2996	0.095	0.3224	0.130
política [territorio_recursosnaturais]	0.1417	0.014	0.1592	0.023	0.1541	0.021	0.0447	0.001	0.0515	0.003
política [trabalho_previdência]	8.0280	0.003	8.2861	0.003	8.0612	0.003	5.6653	0.018	5.1814	0.027
política [transportes]	1.1017	0.865	1.1612	0.795	1.1433	0.816	0.7820	0.704	0.8023	0.741
ano [1992]	0.3733	0.160	0.3670	0.157	0.3699	0.160				
ano [1993]	0.3346	0.121	0.3372	0.125	0.3381	0.125				
ano [1994]	0.5444	0.382	0.5473	0.388	0.5476	0.388				
ano [1995]	0.4377	0.237	0.4247	0.224	0.4116	0.208				
ano [1996]	2.5895	0.218	2.5546	0.227	2.4970	0.239	5.8173	0.022	7.6751	0.012
ano [1997]	1.0955	0.898	1.0758	0.919	1.0754	0.919	2.5113	0.194	3.6256	0.165

ano [1998]	1.4208	0.627	1.3972	0.645	1.4033	0.641	3.2950	0.098	5.1139	0.090
ano [1999]	0.4008	0.197	0.4053	0.204	0.3877	0.185	0.8155	0.771	1.4145	0.602
ano [2000]	0.5027	0.330	0.5155	0.351	0.5015	0.332	1.1048	0.888	1.9431	0.281
ano [2001]	0.4798	0.304	0.4999	0.335	0.4891	0.321	1.0117	0.987	1.8428	0.316
ano [2002]	0.7728	0.720	0.8029	0.761	0.7823	0.734	1.7080	0.467	3.0377	0.088
ano [2003]	0.0569	0.001	0.0651	0.002	0.0540	0.002	0.0925	0.012	0.1239	0.083
ano [2004]	0.1578	0.016	0.1814	0.031	0.1732	0.027	0.3177	0.155	0.4525	0.368
ano [2005]	0.1171	0.007	0.1355	0.014	0.1228	0.012	0.2145	0.070	0.3535	0.252
ano [2006]	0.2073	0.037	0.2360	0.062	0.2297	0.058	0.4108	0.255	0.6462	0.676
ano [2007]	0.2678	0.077	0.3127	0.132	0.3055	0.124	0.5458	0.439	0.7780	0.831
ano [2008]	0.3421	0.146	0.3992	0.230	0.3982	0.228	0.7004	0.646	0.8361	0.909
ano [2009]	0.4123	0.236	0.4723	0.329	0.4714	0.328	0.7927	0.766	0.9225	0.962
ano [2010]	0.1116	0.006	0.1300	0.013	0.1316	0.014	0.2240	0.071	0.2610	0.493
ano [2011]	0.6629	0.584	0.7816	0.752	0.7829	0.754	1.2942	0.747	1.7157	0.701
ano [2012]	0.5094	0.372	0.6029	0.519	0.6085	0.527	0.9341	0.932	1.2608	0.880
ano [2013]	0.4012	0.227	0.4833	0.358	0.4884	0.365	0.7468	0.717	1.1072	0.931
ano [2014]	1.4430	0.643	1.7257	0.508	1.7333	0.504	2.6913	0.238	4.2600	0.131
ano [2015]	0.4012	0.227	0.4833	0.358	0.4884	0.365	0.7412	0.710	1.3425	0.638
ano [2016]	0.8405	0.820	0.9041	0.896	0.9091	0.901	1.3896	0.669	2.5519	0.136
ano [2017]	0.0752	0.002	0.0824	0.004	0.0832	0.004	0.1185	0.014	0.2595	0.084
ano [2018]	0.2494	0.069	0.2756	0.097	0.2773	0.098	0.4372	0.287		
ano [2019]	0.2720	0.079	0.2896	0.097	0.2914	0.099	0.5405	0.409		
ano [2020]	0.2097	0.038	0.2215	0.047	0.2229	0.047	0.3964	0.217		
Observations		630		630		630		546		524
R ² Tjur		0.273		0.274		0.274		0.285		0.283

O efeito da variável de sobreposição de competências se manteve nos dois últimos modelos testados. O modelo completo indica que o aumento de um ministério com responsabilidade sobre a política está associado a um aumento de 48% na chance de uma maior coordenação exercida pelo presidente, *ceteris paribus*, tal como esperado teoricamente pela hipótese 1. Ou seja, quanto mais difusa são as competências ministeriais, maior a capacidade presidencial de coordenação da formação da agenda relacionada à política. Todas as demais variáveis não apresentaram significância estatística, tal qual o mostrado no capítulo 4, reforçando os resultados discutidos no capítulo.