

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

ROSIENE GUERRA DE ANDRADE

**MUDANÇAS INTRAMINISTERIAIS E GESTÃO DA COALIZÃO:
BRASIL, 1990 A 2014**

Belo Horizonte
2018

ROSIENE GUERRA DE ANDRADE

MUDANÇAS INTRAMINISTERIAIS E GESTÃO DA COALIZÃO: BRASIL,
1990 A 2014

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Governos, Legislativos e Partidos Políticos em Perspectiva Comparada.

Orientadora: Magna Maria Inácio

Belo Horizonte
2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA



FOLHA DE APROVAÇÃO

Mudanças intraministeriais e gestão da coalizão

ROSIENE GUERRA DE ANDRADE

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA, como requisito para obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, área de concentração INSTITUIÇÕES, COMPORTAMENTO POLÍTICO E POLÍTICAS PÚBLICAS, linha de pesquisa Governos, Legisl., e Part. Polític. em Perspectiva Comparada.

Aprovada em 27 de fevereiro de 2018, pela banca constituída pelos membros:

Prof(a). Magna Maria Inacio - Orientador
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof(a). Bruno Pinheiro Wanderley Reis
UFMG

Prof(a). Ana Paula Karruz
UFMG

Belo Horizonte, 11 de janeiro de 2019.

AGRADECIMENTOS

Agradeço muito aos professores do Departamento de Ciência Política pelo conhecimento ensinado e compartilhado durante todos esses anos. Em especial à minha querida orientadora Magna, pela paciência, incentivo e palavras de conforto. O aprendizado adquirido com você foi muito importante para a minha formação acadêmica e profissional. Muito obrigada!

À professora Ana Karruz que prontamente e com todo carinho se dispôs em me auxiliar no desenvolvimento desse trabalho e por aceitar o convite de compor a banca.

Da mesma forma, ao professor Bruno Reis pelas brilhantes disciplinas oferecidas, pela disponibilidade e por aceitar o convite em avaliar e trazer contribuições para essa dissertação.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que financiou a minha participação no programa, fundamental para que chegasse até aqui.

Aos colegas de turma, aos amigos do CEL e do GIMAPP por serem sempre solícitos em ajudar, pelo espírito acadêmico e científico proporcionado. Em especial aos queridos amigos Joel, Jéssica, Carina, Suzi e à Bárbara e Haína que uniram forças e tornaram essa jornada mais tranquila e bem-humorada.

À minha família, que sempre me deu suporte, amor e compreendeu os momentos de ausência, especialmente à minha mãe, minha rainha, meu exemplo de vida!

Ao meu primeiro e grande amor Expedito, pela paciência, por todo incentivo e por me emprestar sua mente brilhante de músico e me auxiliar nessa dissertação. Te amo muito!

Aos meus queridos pastores e líderes por todas as orações.

Aos meus amigos que torceram para que eu completasse mais essa nobre etapa da minha vida.

E, por fim e mais importante, à Deus, à Jesus, à Ele a minha maior e plena gratidão!

RESUMO

Este trabalho analisa as mudanças na estrutura interna dos ministérios no Poder Executivo brasileiro entre os anos de 1990 a 2014. Por mudança estrutural entende-se todo processo que culmina na reorganização dos órgãos ao nível do segundo escalão do governo, por exemplo, criação, fusão, desmembramento, transferência do órgão de um ministério para outro ou para a presidência. O argumento geral é que no presidencialismo de coalizão, o presidente se posiciona em uma complexa rede de delegação onde enfrenta diversos custos de agência e, para lidar com isso, dispõe de uma caixa de ferramentas a serem usadas. A literatura aponta para algumas dessas ferramentas, porém, pouco explora o poder administrativo, relacionado com a dimensão estrutural dos ministérios. Nesse sentido, o trabalho visa contribuir com esse debate ao endereçar a seguinte questão: quais fatores influenciaram as mudanças estruturais nos ministérios do Executivo brasileiro nos anos de 1990 a 2014? Especificamente, o poder administrativo é um recurso utilizado pelo presidente para lidar com os custos de agência decorrentes de sua relação com os partidos da coalizão? Caso contrário, quais outros fatores podem influenciar a decisão do presidente para utilizar tal poder. O estudo longitudinal é de caráter explicativo e utiliza uma abordagem quantitativa de pesquisa. Os resultados mostraram que o presidente utiliza com cautela seu poder administrativo de redesenho ministerial, fortalecendo as estruturas dos ministérios mais salientes para a sua agenda e dos ministérios mais institucionalizados.

Palavras-chave: presidencialismo; coalizão; Poder Executivo; mudanças estruturais; ministérios.

ABSTRACT

This paper analyzes the changes in the internal structure of the ministries in the Brazilian Executive Branch between 1990 and 2014. Structural change means any process that culminates in the reorganization of the agencies at the second level of government, for example, creation, fusion, dismemberment, transfer of an agency from one ministry to another or to the presidency. The general argument is that in presidentialism of coalition, the president positions himself in a complex delegation network where he faces several agency costs and, to deal with this, has a toolbox to use. The literature points to some of these tools, however, the administrative power related to the structural dimension of the ministries is little explored. In this sense, the paper aims to contribute to this debate by addressing the following question: what factors influenced the structural changes in the ministries of the Brazilian executive in the years 1990 to 2014? Specifically, is administrative power a resource used by the president to deal with agency costs stemming from his relationship with coalition parties? Otherwise, what other factors may influence the president's decision to use such power. The longitudinal study is explanatory and uses a quantitative research approach. The results showed that the president cautiously uses his administrative power of agency design, strengthening the structures of the most salient ministries for his agenda and the more institutionalized ministries.

Keywords: presidentialism; coalition; Executive branch; structural changes; departments.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1: Evolução do número de mudanças estruturais dos órgãos específicos singulares nos Ministérios do Executivo Federal por mandato presidencial no Brasil (1990-2014).....	45
GRÁFICO 2: Número de mudanças nos Órgãos Específicos Singulares dos Ministérios do Executivo Federal pela relação partidária presidente/ministro (1990-2014).....	47
GRÁFICO 3: Distribuição de Órgãos Específicos Singulares no Brasil (1990-2014).....	49
GRÁFICO 4: Distribuição da distância ideológica entre presidente e ministro (1990-2014).....	65
GRÁFICO 5: Relação entre distância ideológica presidente-ministro e número de órgãos específicos singulares (1990-2014).	66
GRÁFICO 6: Relação entre saliência ministerial e número de órgãos específicos singulares (1990-2014)	70
GRÁFICO 7: Evolução na taxa de inflação (logaritmo natural) por ano (1990-2014).....	72
GRÁFICO 8: Evolução na taxa de crescimento do PIB por ano (1990-2014).....	72
GRÁFICO 9: Efeito marginal da “distância ideológica presidente-ministro” condicionada a variável “saliência”	82
FIGURA 1: Organização da estrutura administrativa dos ministérios brasileiros	41
FIGURA 2: Tipos de mudanças estruturais.....	43
FIGURA 3: Mudanças estruturais – Fortalecimento da estrutura dos ministérios por ano e por mandato. Brasil, 1990- 2014.	46
FIGURA 4: Distribuição dos órgãos específicos singulares por ano e por ministério (1990 – 2014).	48
FIGURA 5: Distância ideológica entre o Presidente e o Ministro por ministério (1990-2014)....	65
FIGURA 6: Distribuição da variável bônus ministerial por ano e por ministério (1990-2014)....	68
FIGURA 7: Saliência por ministério e por presidente (1990 – 2014).....	69

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Quadro sintético das variáveis utilizadas no modelo	63
QUADRO 2: Cinco ministérios mais salientes por mandato presidencial (1990-2014).....	70
QUADRO 3: Sinal esperado e encontrado dos coeficientes estimados	84

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Coalizões de governo no Brasil (1990-2002).....	38
TABELA 2: Coalizões de governo no Brasil (2003-2014).....	39
TABELA 3: Modelos de Regressão MQO com efeitos fixos - Redesenho Estrutural dos Ministérios.....	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
FHC	Fernando Henrique Cardoso
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PPS	Partido Popular Socialista
PV	Partido Verde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. GOVERNOS DE COALIZÃO: DILEMAS E ESTRATÉGIAS PARA O SEU GERENCIAMENTO INTERNO E COORDENAÇÃO	15
1.1. Delegação <i>principal-agent</i>	16
1.2. Caixa de ferramentas presidenciais	23
1.3. Modelo Analítico.....	31
2. REDESENHO ESTRUTURAL E ESTRATÉGICO DAS AGÊNCIAS INTRAMINISTERIAIS BRASILEIRAS	35
2.1. Uma metamorfose ambulante ou aquela velha estrutura para tudo? Uma visão geral das mudanças estruturais nos Ministérios.....	40
3. FATORES EXPLICATIVOS DAS MUDANÇAS ESTRUTURAIS NOS MINISTÉRIOS BRASILEIROS	51
3.1. Desenho de Pesquisa e Hipóteses.....	52
3.2. Dados e Métodos	61
3.2.1. Distância ideológica entre presidente e ministro	64
3.2.2. Bônus ministerial	67
3.2.3. Saliência ministerial.....	68
3.2.4. Conjuntura econômica	71
4. RESULTADOS.....	74
CONCLUSÕES.....	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89
APÊNDICE A – Evolução das mudanças estruturais no primeiro escalão dos ministérios brasileiros (1990-2014)	94
APÊNDICE B – Mudanças estruturais nos órgãos específicos singulares dos ministérios (1990-2014).....	96
APÊNDICE C – Órgãos com status ministerial que não foram incluídos na análise	109
APÊNDICE D – Dicionário da variável “Saliência”.....	111
APÊNDICE E – Tabela de regressão MQO com efeitos fixos – Redesenho Estrutural dos Ministérios.....	114

INTRODUÇÃO

Em governos de coalizão, o chefe do Executivo enfrenta diversos desafios relacionados à sua coordenação e ao alinhamento de preferências em relação à sua agenda de governo. Há uma vasta literatura que discute tais desafios e ressalta as ferramentas à disposição do chefe do Executivo para contorná-los, tanto em sistemas parlamentaristas quanto presidencialistas. Este trabalho visa contribuir com esse debate ao incorporar na análise uma dimensão ainda pouco explorada em contextos presidencialistas multipartidários, a dimensão estrutural do gabinete. Entende-se como dimensão estrutural o desenho organizacional do gabinete, ancorado nas estruturas do Poder Executivo, sendo que nessa pesquisa o foco recai sobre as mudanças nos órgãos que o compõem.

A literatura sobre *agency design*, especialmente a norte americana, alega que os atores políticos, tanto o Congresso quanto o presidente, podem enfrentar conflitos de interesses em relação ao corpo burocrático responsável, muitas vezes, por implementar importantes decisões políticas (MCCUBBINS, NOLL, WEINGAST, 1987; HOWELL, LEWIS, 2002; LEWIS, SELIN, 2015; BERRY, GERSEN, 2017). Diante desse problema, esses atores políticos precisam de ferramentas de controle para evitar que a burocracia deserte das suas preferências. O redesenho da agência, nesse sentido, é uma forma de impor limites à discricionariedade burocrática, uma vez que por meio dele, são definidas as regras por meio das quais a burocracia deve atuar. Do ponto de vista do presidente norte-americano, o problema da não responsividade da burocracia é ainda mais difícil de contornar devido aos seus fracos poderes constitucionais. Por isso, alguns autores buscaram discutir como os presidentes podem evitar tais dilemas pela via administrativa, por exemplo, criando agências unilateralmente, com padrões organizacionais distintos, como tamanho, duração e localização dentro do Poder Executivo, isto é, padrões que podem propiciar maior controle da agência (LEWIS; MOE, 2014). Um dos recursos que o presidente dispõe referente à dimensão estrutural é a centralização, estratégia pela qual o presidente maximiza o seu poder levando funções do Poder Executivo mais amplo para dentro do Gabinete Executivo da Presidência (MOE, 1985; RUDALEVIGE; LEWIS, 2005). Para Rudalevige e Lewis (2005), por meio da centralização, o presidente fortalece a estrutura sob o seu comando direto para controlar a burocracia existente, isto é, desenvolve um aparelho com o qual ele controla e gere a burocracia.

Em contextos de governos de coalizão, no entanto, essa relação se complexifica à medida que o presidente precisa lidar com novos agentes para além da burocracia: os partidos políticos membros da coalizão. Inácio e Llanos (2016) realizaram um estudo sobre a dimensão estrutural da Presidência em governos de partido único e de coalizão na América Latina. Ao analisarem a Presidência Institucional, isto é, o conjunto de agências que estão sob a autoridade direta do presidente, as autoras mostraram que os presidentes que atuam em contextos de coalizão utilizam com mais frequência a centralização com o fim de enfrentar os problemas em relação ao gerenciamento e coordenação da coalizão (INÁCIO; LLANOS, 2016).

Nesse mesmo sentido, este trabalho propõe analisar o (re)desenho das agências intraministeriais realizado pelo presidente. Em outras palavras, a indagação principal que animou o desenvolvimento deste trabalho é: quais os fatores influenciaram a decisão do presidente no que tange à realização de mudanças na estrutura interna dos ministérios do Poder Executivo brasileiro no período de 1990 a 2014? O objetivo é identificar tais mudanças, sua evolução no tempo e, conseqüentemente, suas possíveis causas. O argumento defendido aqui é que o presidente pode utilizar seu poder administrativo de redesenho dos ministérios como uma ferramenta para alcançar seus interesses políticos, isto é, por meio da criação de uma nova estrutura dentro do ministério ou por meio da transferência de um órgão de um determinado ministério a outro o presidente pode controlar as competências que ficarão sob a jurisdição de seus ministros.

Um exemplo que ajuda a ilustrar esse argumento é a transferência da Secretaria de Aquicultura e Pesca¹ do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) sob o comando do partido do Partido Progressista (PP) para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) sob o comando de Partido Republicano Brasileiro (PRB). Muitos foram os atores políticos descontentes com essa decisão do governo do presidente Michel Temer, alegando que se tratava de uma decisão política. De acordo com a matéria divulgada pela Secretaria de Comunicação do Senado², o presidente do Sindicato dos Armadores e das Indústrias da Pesca de Itajaí e Região, José Jorge Neves Filho, disse em entrevista que lamentava o uso do cargo como moeda de troca política pelo governo ao longo dos anos; o senador Ivo Cassol (PP-

¹ Além dessa secretaria, o decreto n. 9.004, de 13 de março de 2017 transfere para o MDIC a Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa da Secretaria de Governo da Presidência da República.

²Notícia disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/04/05/mudanca-da-secretaria-da-pesca-para-o-ministerio-da-industria-causa-divergencia>>

RO) classificou a mudança da secretaria como uma “questão política” para a acomodação de aliados. Além disso, o senador João Capiberibe do Partido Socialista Brasileiro (PSB/AP), em discurso no plenário³, disse que tal transferência visava atender “os interesses políticos do governo fragilizado do presidente Michel Temer que, diante das resistências à Reforma da Previdência” entregou a secretaria ao PRB em troca de apoio político do partido na aprovação de sua agenda. Não se pretende aqui discorrer sobre as vantagens ou desvantagens dessa transferência, no entanto, é possível identificar um movimento por parte do presidente na busca do fortalecimento estrutural do MDIC.

O exemplo acima ilustra o argumento defendido ao longo do trabalho: o presidente utiliza todos os poderes que dispõe para se manter no jogo político, coordenando sua coalizão e buscando implementar sua agenda de governo. Em específico, seu poder administrativo de (re)desenho dos portfólios ministeriais. Tal (re)desenho foi analisado a partir dos órgãos específicos singulares que compõem internamente os ministérios. O universo de análise são todos os ministérios do Poder Executivo brasileiro, com exceção dos ministérios da Aeronáutica, Marinha, Exército e Relações Exteriores⁴, durante o período de 1990 a 2014. A escolha de tal período se justifica devido à incipiente democracia brasileira e do redesenho das instituições políticas do país que passaram a operar sob a luz de governos de coalizão⁵, mais especificamente, sob o presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988). Desde a redemocratização, a fragmentação e representação de mais partidos no legislativo brasileiro vêm possibilitando um sistema multipartidário no país e, conseqüentemente, acarretando em governos de coalizões. Pois uma vez que as chances de um partido ou presidente sair das urnas com maioria parlamentar num contexto multipartidário são reduzidas, o presidente estabelece acordos com os partidos políticos na busca de formar uma coalizão que possibilite um ambiente favorável à governabilidade e propicie apoio e aprovação de sua agenda na arena legislativa (INÁCIO, 2006).

O estudo longitudinal de caráter descritivo e explicativo utiliza análise documental de instrumentos jurídicos e administrativos que dispõem sobre a organização de ministérios e órgãos da administração pública, além de pesquisa bibliográfica. Na busca de identificar os fatores que

³ Discurso disponível em: <https://youtu.be/Ssh_NZ6rcfs>

⁴ Tais ministérios não foram incluídos porque, de acordo com as leis que estruturam a Presidência e os ministérios, suas estruturas diferem das estruturas dos demais ministérios civis, limitando a capacidade de comparação.

⁵ O governo do presidente José Sarney não foi introduzido devido à indisponibilidade de dados.

poderiam influenciar a decisão do presidente em relação ao (re)desenho nos portfólios ministeriais ao longo do tempo foi aplicada a técnica de regressão de efeitos fixos, pois uma vez que os dados variam por ministério e por ano, assume-se que há correlação em série no tempo, exigindo nesse caso o uso de efeitos fixos.

O trabalho está dividido em quatro capítulos além dessa introdução. O capítulo seguinte aborda brevemente a literatura sobre coalizões e controle político com foco especialmente nos poderes presidenciais, abordando tanto os problemas quanto as ferramentas utilizadas pelo presidente para a coordenação da coalizão, além de apresentar o modelo analítico. O segundo capítulo apresenta uma descrição das mudanças na estrutura dos ministérios, no que diz respeito aos órgãos específicos singulares. O terceiro capítulo apresenta as dimensões analisadas, a operacionalização das variáveis, as hipóteses bem como os dados e métodos. No quarto capítulo são apresentados os resultados relacionando-os com a literatura existente e, por fim, as conclusões e propostas de agenda de pesquisa futuras.

1. GOVERNOS DE COALIZÃO: DILEMAS E ESTRATÉGIAS PARA O SEU GERENCIAMENTO INTERNO E COORDENAÇÃO

A literatura sobre sistemas de governo destaca que as principais características que diferenciam o presidencialismo do parlamentarismo são a origem e a sobrevivência independente dos poderes (CAREY, 2005). Em presidencialismos puros, ao contrário de parlamentarismos, o presidente é eleito por voto popular e os mandatos tanto do Poder Legislativo quanto do Executivo são fixos e não são dependentes de mútua confiança. Além disso, o chefe do Executivo eleito nomeia e dirige a composição do governo e possui poderes legislativos outorgados pela Constituição⁶ (SHUGART; CAREY, 1992). Essas características levaram alguns autores a pensar que a democracia estaria comprometida num sistema presidencialista, uma vez que não haveria incentivos para a cooperação entre os poderes e, conseqüentemente, seria mais susceptível à crises, instabilidades e paralisia decisória, dificultando a formação de maiorias e de coalizões estáveis, especialmente em sistemas multipartidários fragmentados (MAINWARING, 1993; LINZ, 1994).

Entretanto, Limongi e Figueiredo (1998) demonstraram que, mesmo em sistemas partidários fragmentados, é possível haver coalizões multipartidárias estáveis. Partindo de um estudo do caso brasileiro, os autores mostraram que a manutenção dos poderes legislativos do chefe do Executivo outorgados pela Constituição Federal de 1988 e os direitos parlamentares e legislativos⁷, assegurados regimentalmente aos líderes partidários, equilibraram a relação entre o Executivo e Legislativo, propiciando maior disciplina partidária e conseqüente preponderância do Executivo na produção das leis. Nesse sentido, argumentaram que a ameaça do presidencialismo à democracia não era verdadeira devido a essas condições que favoreciam a cooperação entre os partidos políticos brasileiros e o conseqüente sucesso da agenda legislativa do governo atribuído especialmente à formação de coalizões, ou seja, um acordo interpartidário em função da aprovação de uma agenda política. Segundo Freitas (2013),

⁶ Amorim Neto (2006) argumenta que a última característica não é um fator definidor do sistema, tendo em vista que pode haver Constituições presidencialistas em que o presidente não é dotado de poderes legislativos.

⁷ O regimento interno das casas legislativas assegura aos líderes partidários diversos mecanismos de coordenação de suas bancadas, ampliando os incentivos à disciplina parlamentar ofertados aos deputados em busca de recompensas, tais como recursos para campanhas, poder de determinar a pauta dos trabalhos e de propor matérias e emendas, dentre outros (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Uma coalizão governamental exige: (1) um acordo interpartidário, onde o Executivo divide seu poder ao distribuir pastas ministeriais para dois ou mais partidos; e (2) um acordo intrapartidário entre o líder do partido que recebeu uma pasta e os membros deste partido. (FREITAS, 2013, p. 66)

A formação da coalizão, portanto, implica a necessidade de negociação entre o presidente e os seus parceiros políticos, uma vez que o presidente não atua sozinho, pelo contrário, o Poder Executivo funciona como uma rede de delegação que o Presidente constrói ao nomear indivíduos ou partidos para cargos no seu gabinete (INÁCIO, 2012). Dessa forma, o presidente se posiciona em uma complexa rede de delegação, onde ocupa a posição de *principal* e os ministros, por sua vez, ocupam a posição de agentes do governo.

1.1. Delegação *principal-agent*

No que tange à delegação, vale citar a obra de Weber (1958) na qual destaca as vantagens que a burocracia tem sobre os governantes políticos, uma vez que detém informações relevantes sobre o serviço público. Por mais que os governantes tenham a autoridade sobre os burocratas, nada garante que estes irão implementar as políticas de acordo com os seus (dos governantes) interesses. Nesse sentido, observa-se uma assimetria nas relações políticas, na qual a autoridade e a vantagem informacional estão localizadas em lados opostos (WEBER, 1958). Essa relação envolve dois atores (ou grupo de atores) no qual um detém a autoridade de delegar funções a outro que possui o conhecimento especializado para implementar as decisões tomadas (MILLER, 2005); de um lado, está o *policy-decision-maker* (que têm autonomia decisória sobre a política) e de outro, o *policy-maker* (que executa a política). A literatura contemporânea apreende a relação entre esses dois lados da mesma moeda, a partir de modelos de *principal-agent*, que representam duas posições existentes na relação política.

“A teoria do *principal-agent* é uma técnica de modelagem que aborda especificamente diversas manifestações da assimetria de Weber” (MILLER, 2005, p. 1). Essa teoria, formulada no âmbito da análise econômica do seguro, procurou demonstrar uma relação de assimetria entre uma companhia seguradora de carros (*principal*) e um motorista que contrata seus serviços (*agente*). Nesse caso, a companhia não tem conhecimento sobre o comportamento do motorista, se está ou não estacionando em locais de alta periculosidade, ultrapassando os limites de velocidade permitidos, conversando no celular ao dirigir, enfim, se está ou não sendo cauteloso e

agindo de acordo com os interesses da companhia (*hidden actions*). Obviamente, o motorista está sujeito à acidentes que não são totalmente determinados por seu comportamento mas sim por ações além de seu controle (agente avesso ao risco), no entanto, pode agir de forma imprudente ao saber que está segurado. Diante desse risco moral – o risco que o *principal* corre no caso do agente agir de forma contrária aos seus interesses – a teoria do *principal-agent*, ao contrário de Weber, prevê que o *principal* tenha a autoridade para impor incentivos ao agente que possam compensar a sua desvantagem informacional. No caso da companhia seguradora, não é possível que ela monitore em todo o tempo o comportamento do motorista, sendo assim, o incentivo imposto ao agente é o pagamento de uma franquia, pois ao saber que não é totalmente segurado e que tem que pagar uma franquia alta, o motorista pensará duas vezes antes de adotar comportamentos perigosos. Dessa forma, os incentivos constituem-se em uma forma de corrigir parcialmente o problema da assimetria informacional diante do problema do risco moral (MILLER, 2005).

Além do risco moral, o *principal* enfrenta problemas relacionados à seleção adversa e oportunismo do agente (SHAPIRO, 2005). A seleção adversa é um problema que o *principal* enfrenta antes da delegação (*ex-ante delegation*). O *principal* precisa de agentes com conhecimento especializado para executar as suas decisões, e muitas vezes, não consegue avaliar as habilidades dos agentes, pois lhe falta o conhecimento necessário para identificar e selecionar os melhores e mais capacitados (*hidden informations*). A teoria do *principal-agent* também postula que há uma assimetria de preferências entre os agentes e o *principal*, dessa forma, este não pode ter certeza de que os agentes estão realizando sua vontade (*hidden actions*). Isso porque, pressupondo a racionalidade dos atores e a assimetria de preferências, será difícil para o *principal* obter o comportamento esperado do agente, uma vez que este também possui seus próprios interesses e podem agir de forma oportunista. Como os agentes são mais vulneráveis ao risco de serem punidos e substituídos por outros, podem ser estimulados a agirem contrariamente aos interesses dos *principals* para se protegerem. O *principal* precisa então lidar com uma série de riscos de perdas de agência, ou seja, as possíveis perdas que teria caso não fosse capaz de alinhar o interesse do agente como seu próprio interesse - o que a teoria chama de “problema do *principal*” (MILLER, 2005). Mesmo que haja incentivos ou sanções, o *principal* não tem a garantia de que o agente vai agir verdadeiramente em defesa do seu interesse e, o agente não pode ter certeza de que, se agir bem, será recompensado (PRZEWORSKI, 2007). O grande

desafio nessa relação é fazer com que o agente tome as ações que o *principal* tomaria se tivesse as informações que o agente tem.

A teoria do *principal-agent* 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. A teoria postula que a delegação de autoridade do *principal* para o agente pode criar oportunidades para que os agentes atuem contra os interesses do *principal*. Como resultado, os *principals* precisam de medidas para prevenir tais perdas e controlar seus agentes. Como medidas de controle anteriores à delegação, os *principals* podem desenhar contratos que dirijam e limitam a ação dos agentes para mitigar o risco moral e também criar mecanismos de triagem e seleção para evitar a seleção adversa. Como medidas posteriores à delegação, os *principals* podem submeter os agentes ao monitoramento e criar incentivos e sanções para que ajam em prol de seus interesses e obtenham o resultado esperado (KIEWIET, MCCUBBINS, 1991; SHAPIRO, 2005).

A literatura sobre *agency design* norte-americana também aborda problemas de agência decorrentes da estrutura de delegação entre a burocracia da agência (agente) e os políticos (*principals*) e discute estratégias para gerenciar esses problemas, mais precisamente, buscam entender como o Congresso e, mais recentemente, o presidente desenham as agências com o objetivo de obter controle sobre suas ações e garantir que sejam responsivas a eles (HOWELL, LEWIS, 2002; LEWIS, SELIN, 2015; BERRY, GERSEN, 2017). Tal literatura busca compreender o efeito de características estruturais da agência como o seu grau de insulamento e sua organização sobre o *accountability* (prestação de contas) e o desempenho. Uma vez que burocracias mais autônomas e livres do controle político podem atuar de forma contrária aos interesses dos seus *principals*, compete aos próprios políticos pensar em formas de contornar esse problema e promover a legitimidade das ações da agência.

Howell e Lewis (2002), ao discutirem a influência que os presidentes exercem sobre a burocracia federal americana, mostraram que desde o final da Segunda Guerra Mundial, os presidentes criaram unilateralmente mais da metade de todas as agências administrativas por meio de *executive orders*, *departmental orders* e *reorganization plans*. Demonstraram que os

presidentes projetam essas agências de forma a maximizar seu controle sobre elas especialmente quando o Congresso é menos capaz de legislar devido à impasses decisórios. Berry e Gersen (2017) afirmam que os políticos delineiam a estrutura da agência e o processo pelo qual a política da agência é formulada de diversas formas. O presidente pode exercer controle sobre a agência especialmente no momento de sua criação, ao inserir certas características institucionais no desenho da agência que podem reduzir o seu grau de insulamento. Tais características sobre o desenho da agência apontada por esses autores incluem decisões sobre a localização da agência (dentro ou fora da hierarquia do poder executivo), a independência (se há camadas burocráticas adicionais acima da agência), estrutura de comissão (se a agência será liderada por um conselho/comissão ou indivíduo), mandatos fixos para liderança (livres ou não do poder de demissão presidencial), a imposição de requisitos de qualificação para a liderança da agência e, ainda, o grau de penetração de nomeados políticos nos níveis superiores de liderança e gestão de uma 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 perda de agência.

Epstein e O'Halloran (1997) também analisaram essa relação de delegação de poder discricionário entre atores políticos e a burocracia, porém considerando o Congresso norte-americano como *principal*. Segundo os autores, o Congresso dispõe de algumas ferramentas para lidar com os custos de transação decorrentes da delegação. Uma delas refere-se à dimensão contratual envolvida na regulação legal das burocracias. Segundo os autores, “*just as a contract specifies the obligations of the relevant parties, a law specifies the obligations of public officials in their relations with the populace at large*” (EPSTEIN; O'HALLORAN, 1997, p. 58). Nesse sentido, o contrato é firmado entre *principal* e agente por via legal, especificando quais são as responsabilidades e atribuições do agente. Quanto mais detalhado é esse contrato, menor será o grau de discricionariedade do agente. Os autores também destacam que os legisladores podem optar por produzir a legislação sobre as políticas dentro do Congresso ou delegar ao executivo, isto é, devem escolher “se os detalhes da política serão definidos na legislação ou se serão deixados para o poder executivo determinar” (*idem*). Além disso, “*given the enormous complexity of the national economy, military and defense issues, social welfare policy, and so on, political actors will not be able to anticipate all possibilities that may arise as policy implementation unfolds over time*” (EPSTEIN; O'HALLORAN, 1997, p. 59). Dessa forma,

devido à racionalidade limitada os contratos são incompletos, ou seja, o Congresso irá preferir produzir leis mais vagas para que os detalhes sejam incluídos posteriormente.

Por outro lado, Huber e Shipan (2002) argumentam que as leis serão mais restritivas quando houver maior grau de conflito entre o agente e o mandante e quando o legislador tiver a expertise necessária para o detalhamento da lei. Porém, serão mais genéricas e menos detalhadas quando a expertise do legislador para propô-las for limitada e, conseqüentemente, o custo informacional for alto. Nesse caso, será proposta uma legislação mais vaga para que os burocratas com expertise tenham independência em detalhes políticos e em questões substanciais (HUBER; SHIPAN, 2002). A delegação implica em uma flexibilidade maior dos contratos em função da maior discricionariedade cedida à agência para que ela atue de forma mais independente. O *trade-off* da delegação de autoridade é que, por um lado, o Legislativo e Executivo delega à uma agência responsabilidades ou ações devido a custos informacionais e administrativos de fazer por si mesmo. Mas, por outro lado, existe o risco de, depois de delegar, o principal não ter acesso a informações que podem ser cruciais para o alcance de suas preferências (HUBER; SHIPAN, 2002). Segundo Moe (2005), algumas informações como a diligência, a aptidão e o comportamento diário dos agentes no trabalho dificilmente podem ser avaliadas pelo *principal*. O conhecimento dos agentes sobre as políticas e o controle dessas informações, tornam difícil para o *principal* garantir que tais agentes persigam suas preferências e que as políticas alcancem o seu ponto ideal (do *principal*).

Para além da relação de delegação entre atores políticos (presidente e congresso) e burocracia enfatizada pela literatura norte-americana supracitada, em governos de coalizão, *principals* políticos também precisam lidar com agentes políticos. Enquanto a literatura sobre o presidencialismo norte-americano discute a delegação de poderes realizada tanto pelo Congresso como pelo presidente às burocracias das agências, a preocupação em governos de coalizão consiste em fazer com que os partidos políticos da coalizão persigam o interesse de seu *principal*.

Ao constituir uma coalizão, o Executivo delega aos partidos políticos uma significativa autoridade sob a forma de cargos no gabinete. Laver e Shesple (1996) ao abordar as coalizões do parlamentarismo europeu, assumem que os ministros do gabinete, uma vez nomeados pelo primeiro ministro e confirmados por maioria legislativa, possuem uma discricionariedade considerável dentro de suas próprias jurisdições, isto é, são livres para atuarem em seus próprios

departamentos independentemente de outros membros do gabinete. Segundo os autores, a natureza departamental do gabinete propicia uma divisão de tarefas na qual um ministro dificilmente terá influência em uma pasta que não é sua, justamente devido às tarefas e pressão do trabalho em sua própria pasta. Por outro lado, em sua própria pasta o ministro pode controlar a agenda política e as propostas que serão levadas ao gabinete. A discricionariedade ministerial consiste na habilidade de um ministro usar sua posição como chefe de departamento para moldar e formar as políticas do governo, uma vez que o primeiro ministro só pode formar sua agenda a partir do que os ministros propuserem (LAVER; SHESPLE, 1996). Para os autores, os políticos individuais se comportam como agentes perfeitos de seu partido, isto significa que os partidos controlam seus ministros que, por sua vez, controlam a pasta em que ocupam. Por conseguinte, a troca de um ministro por outro com preferências políticas distintas implica em afetar toda a agenda de políticas do governo (LAVER; SHESPLE, 1996).

Tal tese da discricionariedade ministerial foi criticada por Muller e Strom (2000) uma vez que não é possível afirmar com certeza que os ministros terão liberdade para controlar a agenda de sua pasta e que os outros partidos não interferirão nela. Pelo contrário, muitas vezes, os partidos podem cooperar para limitar o poder de ministros individuais e assim, conseguirem o resultado que almejam (MULLER; STROM, 2000). E isso se torna possível devido aos acordos de coalizão formais ou informais, isto é, acordos concluídos pelos partidos antes de colaborar com o Executivo. Para os autores, os partidos que temem que seus parceiros da coalizão afastem de seus interesses, elaboram um documento extenso (acordo de coalizão) sobre as políticas que o novo governo deve seguir. Esse documento também pode exprimir como será feita a distribuição de recursos e competências entre os parceiros da coalizão, mas geralmente esses acordos são feitos de forma mais informal e privada (MULLER; STROM, 2000). Outra estratégia que, segundo os autores, pode limitar a discricionariedade dos ministros em suas respectivas pastas é a nomeação pelo chefe do Executivo de ministros *júnior*s (cargos de segundo escalão dos departamentos) (MULLER; STROM, 2000; THIES, 2001). Esses ministros podem contribuir para a estabilidade ou instabilidade da coalizão, especialmente quando é de um partido diferente do que seus respectivos chefes de departamento. Em outras palavras, esses ministros *júnior*s podem se comportar como verdadeiros “*watchdogs*” de seus partidos, mantendo-os informados sobre o que acontece nos departamentos os quais não controla e dessa forma, pode contribuir para a governança da coalizão, permitindo que os partidos da coalizão exerçam controle sobre a

agenda de tais departamentos. Por outro lado, os autores destacam, que se os ministros *júnior*s tiverem interesse em gerar conflitos na coalizão, certamente podem fazê-lo, aumentando a sua instabilidade e, muitas vezes, podendo levar ao seu término (MULLER; STROM, 2000). De uma forma geral, Muller e Strom (2000) ao analisarem a governança da coalizão em democracias parlamentaristas na Europa, demonstraram que a discricionariedade ministerial não era ilimitada, pelo contrário, puderam identificar certas ferramentas que os partidos podem utilizar para exercer controle sobre os departamentos.

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)

Da mesma forma que esses autores discutiram a gestão da coalizão em democracias parlamentaristas, outros autores o fizeram para contextos presidencialistas⁸. A formação de uma coalizão envolve a delegação de autoridade do poder Executivo (*principal*) para os membros do gabinete (agentes), “cabinets link the executive and legislative branches, thus linking parties and government, in all democracies” (AMORIM NETO; SAMUELS, 2010, p. 10). Nesse contexto, o *principal* também enfrenta o desafio de como garantir que suas preferências políticas sejam atendidas. Até mesmo antes de a delegação ocorrer, a falta de informações do presidente em relação aos seus agentes pode prejudicá-lo na escolha dos ministros, uma vez que o presidente não sabe quais são os agentes mais capacitados para o cargo (seleção adversa). Além disso, o presidente pode também não ter acesso à informações importantes acerca dos ministérios, uma vez que os ministros por estarem atuando mais diretamente em suas respectivas jurisdições geralmente possuem mais conhecimento do que o presidente tanto sobre a *policy* como em relação à estrutura para implementá-la (*hidden information*). Nesse contexto, há também o risco moral, pois o presidente não tem garantia de que seus ministros atuarão em defesa de seus interesses ou se atuarão de forma oportunista (*hidden actions*).

Dessa forma, diante da possibilidade de haver conflitos entre preferências e da limitação de recursos disponíveis, na próxima seção são apresentadas alguns estudos que discutem algumas ferramentas que o chefe do Executivo pode utilizar para lidar com seus agentes políticos.

⁸ Apresentados na próxima seção.

1.2. Caixa de ferramentas presidenciais

Diariamente, o presidente lida com um turbilhão de decisões difíceis a serem tomadas estabelecendo prioridades da administração que afetarão diretamente os resultados e o desempenho de seu governo. Diante de tamanha responsabilidade e da necessidade de obter suporte da opinião pública e do legislativo, adota todas as estratégias ao seu alcance para lograr êxito. George Edwards III (2016), ao dialogar com o trabalho de Neustadt (1960, *apud* Edwards III, 2016) sobre *Presidential Power*, mostra que a capacidade de liderança presidencial não deve ser confundida com poder de persuasão do presidente, ou seja, a influência que ele pode exercer para que outros ajam de acordo com seus interesses. Pelo contrário, o autor defende que a capacidade de persuasão é limitada e, muitas vezes, ao tentar utilizá-la, os presidentes podem alcançar resultados contrários ao que esperava. Sendo assim, ao invés de tentar reformular o ambiente político a qual está inserido, o presidente eficaz deve reconhecer e explorar as oportunidades já presentes nesse ambiente para alcançar as mudanças que almeja. O sucesso presidencial não está predefinido por suas habilidades pessoais de persuasão, pelo contrário, suas ações são constrangidas pelo cenário político em que atua. Diante da posição estratégica ocupada pelo presidente em sistemas presidencialistas de coalizão é natural que ele utilize todas as ferramentas que dispõe como janelas de oportunidade (EDWARDS III, 2016).

A literatura abordada nessa seção analisa algumas ferramentas presidenciais no que tange à formação e manutenção de seu gabinete focando nos seus poderes e como são utilizados. Se tratando do presidencialismo de coalizão como apresentado no início do capítulo, observa-se que essa análise é ainda mais complexa tendo em vista as dificuldades enfrentadas pelo presidente no tange à coordenação de sua própria coalizão e à necessidade de minimizar as perdas de agência decorrente da delegação de poder aos partidos membros da coalizão.

O poder de nomeação e demissão ministerial é uma das ferramentas mais importantes do chefe do Executivo (AMORIM NETO, 2006; LIMONGI, FIGUEIREDO, 1998; ALSTON, MUELLER, 2005). 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 têm no legislativo. Em outras palavras, os partidos que formam a coalizão recebem uma quantidade de pastas ministeriais na medida do apoio legislativo que cada um pode contribuir. 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).

No presidencialismo, ao contrário do parlamentarismo, os presidentes têm mais liberdade para escolher os membros do gabinete. Segundo Amorim Neto (2006), o presidente faz essa escolha com base em dois objetivos, a consecução do seu programa legislativo e o 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, no entanto, cada escolha tem seu custo. A primeira pode resultar num gabinete de partidos com agendas próprias e interesses conflitantes com os do presidente e a segunda escolha pode resultar na perda do capital político necessário para o presidente angariar apoio no legislativo (AMORIM NETO, 2006). Os executivos somente nomearão gabinetes partidários e proporcionais quando dependerem da confiança legislativa (AMORIM NETO; SAMUELS, 2010). Segundo Amorim Neto e Samuels (*idem*), a formação do gabinete vai depender das estratégias de formulação de políticas. Se o presidente optar por uma “estratégia estatutária” precisará de um gabinete partidário e proporcional para angariar apoio aos projetos de lei apresentados no Congresso, por outro lado, se o presidente pode adotar uma estratégia que não depende do legislativo, como a promulgação de decretos com força de lei, é mais provável que forme um gabinete menos partidário e menos proporcional, com mais tecnocratas não partidários ou colegas pessoais (AMORIM NETO; SAMUELS, 2010). Para Martinez-Gallardo e Schleiter (2014) essa nomeação de ministros não partidários é uma importante ferramenta 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, o poder de nomeação e demissão ministerial auxiliam os presidentes a lidar com seus agentes políticos, uma vez que pode usar tal poder para premiá-los ou castiga-los de acordo com seu comportamento. Além disso, constituem-se em importantes ferramentas para que os presidentes enfrentem choques políticos e eleitorais inesperados, tornando seu gabinete mais próximo de sua preferência política, uma vez que a alocação de portfólios afeta não somente os partidos que os ocupam, mas também as políticas do governo (MARTINEZ-GALLARDO, 2011). Martinez-Gallardo (2011) defende esse argumento ao estudar a estabilidade de gabinetes ministeriais. Seus estudos mostram que mudanças no gabinete são mais propensas a ocorrerem

quando a popularidade do presidente é baixa e os retornos de estar associado ao presidente diminuí e, quando as eleições se aproximam, pois alguns membros deixam de apoiar o presidente para saírem como candidatos. Por outro lado, se o presidente tem um suporte político majoritário nas casas e se possui autoridade constitucional, ele não terá incentivos para fazer mudanças nas nomeações, uma vez que já tem os recursos necessários para implementar suas políticas. Quanto maior os poderes constitucionais do presidente (autoridade para emitir legislações ou vetar propostas vindas do legislativo), maiores serão os incentivos para que o presidente aja unilateralmente, sem apoio de coalizões, logo, menores serão as chances de fazer nomeações para mudar o gabinete. Por outro lado, segundo a autora, as nomeações podem ser uma alavanca para os presidentes com pouco apoio político e fraca autoridade constitucional (MARTINEZ-GALLARDO, 2011).

A nomeação ministerial também foi destacada por Raile, Pereira e Power (2010) como uma importante ferramenta que o presidente pode utilizar para lidar com seus agentes. Além dela, os autores identificaram também que, para conseguir suporte legislativo em condições de extremo multipartidarismo, o presidente recorre a distribuição de benefícios particularistas (*pork*/ recursos orçamentários) aos membros do gabinete. Segundo os autores, um executivo usa nomeações no gabinete e distribuição de *pork* de forma interativa e substitutiva para negociar apoio legislativo, no entanto, como alocar pastas ministeriais é uma estratégia mais cara, os benefícios de *pork* são usados mais rotineiramente. Além disso, ao compartilhar certas pastas ministeriais com os partidos políticos, as assimetrias informacionais e os conflitos de interesses podem acarretar em resultados que diferem das preferências do presidente, daí a necessidade do presidente buscar outras ferramentas.

Em relação ao caso norte-americano, McCubbins, Noll e Weingast (1987) apresentam dois tipos de controle que os políticos eleitos podem exercer sobre o corpo burocrático: a supervisão e os procedimentos administrativos. A supervisão basicamente se dá por meio do monitoramento, premiação pelo bom comportamento do agente ou punição pelo comportamento desviante. Os procedimentos administrativos, por sua vez, servem para limitar o escopo das ações políticas que uma agência pode executar.

Segundo os autores, o Congresso e o presidente – este último, via edição de ordens executivas – desenvolvem e promovem mudanças na legislação e nas normas infralegais que

alteram diretamente os procedimentos administrativos das agências. Ao alterar tais procedimentos, os resultados das políticas também mudam porque os burocratas passam a ter incentivos para cumprir as normas. Além disso, o uso procedimentos administrativos é menos custoso do ponto de vista dos *principals* políticos, pois não exige o tempo, o esforço e os recursos exigidos no controle do tipo supervisão (MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987). Segundos os autores, ao estruturar as regras do jogo para a agência seguir, os procedimentos administrativos delimitam e regulam suas ações, sem precisar da interferência direta dos políticos, pois os eleitores e os tribunais passam a arcar com grande parte dos custos de garantir o cumprimento burocrático. Nas palavras dos autores:

If the agency violates its procedures, judicial remedy must be highly likely. If so, the courts, and constituents who bring suit, guarantee compliance with procedural constraints, which in turn guarantees that the agency choice will mirror political preferences without any need for political oversight. Put another way, enforcement of procedures is decentralized in that enforcement does not depend on the action of political principals. This lowers enforcement costs and preserves the influence of politicians without direct participation or explicit knowledge on their part. (MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987, p. 263).

Os autores defendem também que o uso de procedimentos administrativos permite aos políticos superar as dificuldades decorrentes da assimetria informacional entre eles e os burocratas, pois as agências passam a ser constrangidas a coletar e a divulgar informações importantes no processo de tomada de decisão e caso não divulgue, estão sujeitas a sofrerem sanções (MCCUBBINS; NOLL; WEINGAST, 1987). Além disso, vale destacar que os procedimentos administrativos são, segundo os autores, muitas vezes, estabelecidos pelos *principals* políticos no processo de criação de uma agência, justamente para exercer pressão sobre elas, compelindo-as a agirem de acordo com seus interesses. Nesse caso, por meio desses procedimentos, os políticos também podem controlar quais interesses serão mais ou menos representados, quais grupos serão mais ou menos beneficiados pelas atividades da agência, ou seja, procedimentos podem ser feitos a favor de alguns interesses em detrimento de outros menos organizados ou financiados (MCCUBBINS, NOLL e WEINGAST, 1987). De uma forma geral, os autores defendem que os procedimentos administrativos, ao impor certas normas para uma agência aderir, contribuem para aumentar a capacidade dos *principals* políticos de resolver seus problemas de controle de agência.

Outras ferramentas importantes que o presidente pode utilizar consistem na centralização e politização de seu gabinete. Tais ferramentas também foram inicialmente analisadas em

contextos de gabinetes unipartidários, nos quais os problemas relativos à perda de agência do presidente em relação à burocracia foram destacados. Moe (1985) argumentou que os presidentes norte-americanos utilizam essas ferramentas no intuito de alcançar seus interesses políticos, uma vez que tem fracos poderes constitucionais. Além disso, o pressuposto assumido pelo autor é de que o presidente é responsivo a um eleitorado nacional e, por isso, é julgado pelo desempenho do governo como um todo, dessa forma, defende que o presidente tem incentivos para buscar o controle sobre os resultados das políticas implementadas. Nesse sentido, pode recorrer à nomeação política para cargos na burocracia via politização ou à mudanças de funções dos órgãos do Poder Executivo mais amplo para órgãos internos à presidência via centralização (MOE, 1985; RUDALEVIGE; LEWIS, 2005; LEWIS, 2008; INÁCIO, 2012; VIEIRA, 2014).

A politização é uma estratégia importante para o presidente, uma vez que por meio dela pode controlar a burocracia e fazer com que as políticas que saem de um dado ministério sejam compatíveis com suas próprias preferências (LEWIS, 2008). A politização para fins de controle da burocracia refere-se à 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. Lewis (2008), ao analisar a presidência norte-americana, mede a politização por meio da porcentagem de burocratas dentro de uma agência que alocados por meio de nomeações políticas. No entanto, o autor discrimina situações em que as nomeações políticas podem buscar objetivos distintos, sugerindo que há nomeações apenas por razões de patronagem, em que o presidente busca recompensar seus fiéis partidários que o apoiou nas campanhas e assegurar o apoio de grupos de interesse e do Congresso. E também nomeações por razões de *policy*, na qual o presidente busca mudar as políticas elaboradas e implementadas pela agência por meio de uma burocracia responsiva e politicamente alinhada com o presidente (LEWIS, 2008). A politização ocorre especialmente quando a agência tem visões diferentes do presidente, isto é, quando o conflito ideológico entre eles é maior, pois nesses casos há maior a necessidade de controlar a burocracia por meio de nomeações de pessoas leais ao presidente (RUDALEVIGE; LEWIS, 2005; LEWIS, 2008). Além disso, Lewis (2008) destaca que a politização é mais provável em áreas de particular interesse presidencial, uma vez que, para cumprir suas promessas o presidente depende de uma burocracia responsiva e controlada. Nesse sentido, por meio da politização é possível que as agências tomem decisões de uma forma que complementa ou avança as prioridades de políticas do presidente (LEWIS, 2008). Nas palavras do autor,

Within agencies, political appointees can provide an important means by which presidents control the bureaucracy and influence policy. Appointees interpret the vague and sometimes conflicting laws enacted by Congress and translate them into policy. Since agencies have multiple responsibilities, appointee decisions about budget requests to Congress, rulemaking, personnel, and the allocation of resources inside the agency can significantly influence policy. More generally, appointees monitor bureaucratic activity and communicate the president's vision to the press and agency employees, clients, and stakeholders. Increasing or decreasing their number can have direct effects on agency policies and practices (LEWIS, 2008, p. 7).

Dessa forma, a politização é um meio para evitar a influência indesejada dos ministros na implementação das políticas, monitorar as burocracias e evitar o oportunismo ministerial e o desvio comportamental por parte dos agentes do governo (MOE, 1985; RUDALEVIDGE; LEWIS, 2005; LEWIS, 2008; VIEIRA, 2014). As posições ocupadas por nomeados políticos podem variar de cargos nos ministérios a empregos de segundo e terceiro escalão, que na maioria dos países seriam nomeações de servidores públicos (VIEIRA, 2014).

Essa ferramenta de politização por parte dos presidentes é análoga ao uso de ministros *júnior* (*watchdogs*) em sistemas parlamentaristas multipartidários, apresentada na seção anterior (MULLER; STROM, 2000). No entanto, ao invés de lidar com os agentes burocráticos, os partidos utilizam essa ferramenta para limitar a discricionariedade dos ministros em suas respectivas pastas. Em governos parlamentaristas, parlamentares eleitos delegam poderes para um executivo nomeado e, no caso de arranjos multipartidários, os parlamentares delegam autoridade não apenas para o seu próprio partido, como para outros. Dessa forma, precisa de ferramentas de controle sobre os ministros parceiros da coalizão (THIES, 2001). A nomeação de ministros *júnior*, nesse sentido, constitui-se em uma importante ferramenta de monitoramento na qual os partidos podem verificar se os ministros de outros partidos estão implementando as políticas acordadas da coalizão e sendo leais (THIES, 2001). Thies (2001) mostra que essa ferramenta é mais utilizada em países nos quais os controles institucionais sobre a discricionariedade ministerial são menores e nos departamentos mais relevantes e prioritários para os partidos.

Ainda mais recentemente, Pereira et al. (2017), baseando em Thies (2001) apontaram o uso de secretários executivos (*watchdogs*) em sistemas presidencialistas multipartidários como ferramenta disponível ao presidente para monitorar o ministro e o denunciar caso ele esteja divergindo de suas preferências. Nesse sentido, quanto maior for essa divergência ideológica, maior o risco da política não sair de acordo com o interesse do presidente e, portanto, maiores

serão os incentivos ao monitoramento. Conforme Thies (2001), os autores também defendem que quanto maior a saliência do ministério, maior a probabilidade de o presidente nomear um secretário executivo como vigilante, pois nesse caso o custo do ministro não agir de acordo com as preferências do presidente é maior.

Voltando à literatura norte-americana, enquanto Moe (1985) argumenta que a centralização e a politização são utilizadas de forma complementar pelos presidentes quando não têm outras opções, Rudalevige e Lewis (2005) destacam que essas ferramentas são utilizadas como substitutas, isto é, de forma não simultânea, devido aos custos associados à elas. Para os autores, a centralização traz consigo o risco do 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 minha*).

Com base nisso, os autores demonstraram que os presidentes centralizam menos quando a burocracia é politizada e que centralizam mais nos períodos de governo dividido, uma vez que não têm confiança que a burocracia irá perseguir seus interesses. Além disso, os autores demonstraram que a centralização aumenta quando a capacidade das burocracias da presidência aumenta e reduz quando as agências são mais competentes e quando a proposta requer mais especialização técnica e expertise. Por último, os autores mostraram que as características da própria proposta influenciam a decisão do presidente. Em outras palavras, a centralização aumenta quanto mais importante for uma proposta para o presidente, uma vez que ele irá preferir gastar seus próprios recursos para garantir a essas propostas sejam formuladas sob sua alçada (RUDALEVIGE; LEWIS, 2005).

Ainda no que tange à centralização, a agenda de pesquisa sobre a presidência institucional tem avançado nos últimos anos, trazendo evidências que essa estratégia tem sido utilizada também por presidentes em gabinetes multipartidários para lidar com os desafios políticos e

governamentais do sistema político. Inácio e Llanos (2016) mostraram que os presidentes respondem a situações de conflito ou fraqueza fortalecendo as estruturas que os apoiam diretamente, ou seja, as agências que estão centralizadas na presidência e que são responsáveis por darem suporte ao presidente. No entanto, as autoras mostram que por ser uma estratégia custosa do ponto de vista político, “é utilizada de forma seletiva e com mais frequência em governos multipartidários onde os problemas de gerenciamento interno e coordenação tendem a ser mais intensos” (INÁCIO; LLANOS, 2016, p. 533).

Nessa seção, tomo emprestado o termo cunhado por Raile, Pereira e Power (2012) “*presidential toolbox*” que refere-se ao conjunto de ferramentas disponíveis aos presidentes em graus diferentes entre os países, que os permitem coordenar a coalizão. Segundo Chaisty, Cheeseman e Power (2012), tal caixa contém ferramentas como *agenda power* (poder legislativo do presidente), prerrogativas orçamentárias (o poder da presidência para comandar e controlar o processo orçamentário - *pork*); gestão do gabinete (distribuição de pastas ministeriais entre os partidos); poderes partidários do presidente (influência que o presidente pode exercer sobre seu próprio partido ou sobre partidos aliados dentro da coalizão) e instituições informais (troca de favores - clientelismo, práticas paraconstitucionais ou outras práticas não formalizadas). Para os autores,

Presidential strategies of coalition management will vary from case to case, depending on the electoral system, on the degree of party discipline, on the ideological proximity of the available coalition partners, on whether the country is federal or unitary, etc. Even when presidential tools are held constant, the ability of executives to deploy them effectively is still contingent on context. (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER, 2012)

De uma forma geral, todas as ferramentas citadas nessa seção mostram algumas maneiras do chefe do Executivo lidar com seus agentes. Para além dos agentes burocráticos, no caso de gabinetes multipartidários, essas ferramentas são formas do chefe do executivo lidar com seus agentes políticos e com os custos de se formar e manter uma coalizão. Os custos decorrentes de relações de agência demandam estratégias específicas por parte dos presidentes que irão variar de acordo os poderes presidenciais presentes em cada sistema político (CHAISTY, CHEESEMAN e POWER, 2012). As assimetrias informacionais, risco moral e oportunismos podem prejudicar a capacidade de tomada de decisão do chefe do executivo e a coordenação do trabalho nos ministérios e agências, por isso, se faz necessário o uso estratégico de ferramentas que permitam ao presidente enfrentar tais problemas.

1.3. Modelo Analítico

Os problemas decorrentes da falta de controle e da estrutura da delegação entre o presidente e os partidos políticos nos sistemas presidencialistas de coalizão sugere que o presidente se preocupe não apenas com o comportamento da burocracia da agência como se discute amplamente na literatura norte-americana (MOE, 1985; MCCUBBINS, NOLL e WEINGAST, 1987; LEWIS, HOWELL, 2002; RUDALEVIGE; LEWIS, 2005; LEWIS, SELIN, 2015; BERRY, GERSEN, 2017), mas também com o comportamento dos partidos membros da coalizão, que podem ter preferências e interesses distintos e conflitantes, conforme discutido na literatura sobre democracias parlamentaristas multipartidária (STROM; MULLER, 2000; THIES, 2001) e nos trabalhos em contextos de presidencialismo multipartidário (PEREIRA et al., 2015, 2017; INÁCIO; LLANOS, 2016).

É nesse espaço que esse trabalho se insere, buscando analisar mais uma ferramenta que o presidente pode utilizar para lidar com seus agentes políticos: o redesenho estrutural e estratégico das agências intraministeriais. Essa dimensão estrutural remete a dinâmica na estrutura organizacional dos ministérios, ou mais especificamente, as mudanças no que diz respeito aos órgãos que os compõem. Tais mudanças podem enfraquecer os partidos por meio da redução do aparato do ministério; aumentar o controle do presidente sobre as políticas produzidas nos ministérios por meio da centralização de órgãos na presidência; e fortalecer os partidos por meio da criação de um novo órgão ou transferências de competências para o ministério e, conseqüentemente, aumentar o poder de barganha com os partidos.

Uma vez que os ministérios são atrativos para os partidos políticos, embora em graus diferentes a depender da pasta, “os partidos de oposição têm incentivos para participarem do governo, pois este representa o acesso a vastos recursos e oportunidades de influência que não estão disponíveis através da legislatura” (MARTINEZ-GALLARDO, 2011, p. 9). Nesse sentido, os portfólios são recursos que o presidente tem à disposição na mesa de negociação com os partidos legislativos uma vez que propicia aos partidos influenciar a agenda política do presidente além de dar o poder de negociar e distribuir recompensas aos seus aliados, isto é, permitir a construção de “redes de proteção” para aqueles aliados que não venceram na arena eleitoral e que

dependem de um cargo no Poder Executivo para continuar com suas carreiras políticas, conforme argumenta Fleury (2009).

As mudanças na estrutura dos ministérios, portanto, não são meros arranjos administrativos, mas podem expressar um movimento político por parte do presidente. Em outras palavras, o argumento aqui é que o presidente pode realizar mudanças estruturais dentro das pastas comandadas pelos partidos da coalizão no intuito de controlar as competências que ficarão sob a alçada dos ministros. Nesse sentido, importa verificar quais fatores influenciam a decisão do presidente ao realizar tais mudanças dentro dos ministérios do Poder Executivo.

Tendo em vista o conflito de interesses que pode haver entre o presidente e seus ministros e os riscos de perda de agência por parte do presidente, uma das dimensões relevantes a ser explorada remete-se à distância de preferências entre esses atores (*principal-agent*). Considera-se que quanto maior a distância de preferências entre o presidente e o ministro, maior a necessidade do presidente dispor de ferramentas de controle em relação a esse ministro (THIES, 2001; RUDALEVIGE; LEWIS, 2005; LEWIS, 2008; PEREIRA et al., 2017). Sendo assim, considera-se que quanto maior a distância de preferências, mais reduzida será a estrutura dos ministérios, uma vez que o presidente pode ter menos disposição de entregar para agentes hostis a seus interesses novos órgãos e competências.

As nomeações ministeriais, como discutido na seção anterior, são formas do presidente alcançar seus interesses políticos que depende, em grande parte, de obter aprovação da maioria no Congresso em relação à sua agenda. O partidarismo do gabinete é, portanto, uma tentativa de construir maiorias legislativas e obter suporte no Congresso (AMORIM NETO, 2006; MARTINEZ-GALLARDO, 2011). O presidente pode, nesse sentido, nomear os ministros de forma proporcional ao seu tamanho no legislativo ou não, isto é, pode formar um gabinete mais ou menos coalescente de acordo com suas necessidades (GAMSON, 1961; AMORIM NETO, 2006; AMORIM NETO; SAMUELS, 2010; MARTINEZ-GALLARDO, SCHLEITER, 2014). A taxa de coalescência, cunhada por Amorim Neto, consiste justamente no grau de desvio da proporcionalidade entre ministérios no gabinete e assentos no legislativo. O índice varia de 0 a 1, no qual 0 significa um gabinete sem nenhuma proporcionalidade, isto é, quando um partido que possui todas as pastas ministeriais, mas nenhum assento no legislativo, e 1 significa proporcionalidade perfeita, isto é, por exemplo, quando um partido que têm metade das cadeiras

no legislativo e recebe metade dos ministérios como recompensa (AMORIM NETO, 2006). Nesse sentido, uma dimensão importante para avaliar a realização das mudanças estruturais é o bônus ministerial que o partido recebe do presidente em relação à sua força legislativa (AMORIM NETO, 2006; INÁCIO, REZENDE, 2015).

A literatura também aponta que ferramentas de controle são mais utilizadas em áreas de maior relevância para o presidente, pois nesses casos o custo do ministro não agir de acordo com as preferências do presidente é maior (THIES, 2001; RUDALEVIDE; LEWIS, 2005; LEWIS, 2008; PEREIRA et al., 2017). Nesse mesmo sentido, outra dimensão considerada se relaciona aos incentivos que o ministério representa para o presidente, isto é, quanto mais saliente um ministério for para o presidente, mais fortalecida tende a ser sua estrutura.

Ferramentas de controle também são mais prováveis de serem utilizadas quando há choques externos, tais como crises financeiras. As nomeações ministeriais, por exemplo, ocorrem quando há mais choques (MARTINEZ-GALLARDO, 2011). Para Martinez-Gallardo (*idem*), esses choques constituem-se em uma oportunidade que o presidente tem para tornar o seu gabinete mais próximo de sua preferência política bem como uma oportunidade que os partidos possuem de extrair concessões do presidente em troca de apoio legislativo à agenda do governo. Nesse mesmo sentido, Lewis (2008) argumenta que os eleitores usam consistentemente a condição econômica para avaliar o desempenho do governo, mesmo que os presidentes nem sempre tenham controle sobre a economia. Dessa forma, há incentivos para os presidentes se preocuparem com os choques externos ao realizarem uma mudança estrutural nos ministérios, pois são julgados pelos eleitores pelo desempenho de todo o governo e precisam garantir controle sobre os resultados das políticas (LEWIS, 2008).

Essas são as dimensões mais importantes a serem analisadas neste trabalho, isto é, a dimensão político-partidária (distância de preferências entre os atores políticos e proporcionalidade da recompensa ministerial assegurada aos partidos), a dimensão relativa aos incentivos para o presidente (saliência do ministério) e a dimensão econômica. No entanto, as mudanças estruturais também podem estar associadas a outras dimensões que implicam constrangimentos ou modificam os custos de transação na implementação das políticas governamentais, por isso como dimensões de controle serão incorporadas o grau de institucionalização do ministério, se o ministro é ou não do partido do presidente e o período

vivido pelo governo (*honeymoon* ou não).

Em relação à *honeymoon*, é crível que as mudanças no primeiro ano de mandato sejam mais prováveis de ocorrerem uma vez que há um processo de adaptação do novo governo (INÁCIO; LLANOS, 2016). Da mesma forma, quanto mais institucionalizado for o ministério. Huntington (1965) *apud* Ragsdale e Theis, III (1997) define que uma organização é institucionalizada quando ela é estável (não é facilmente eliminada e/ou alterada) e de valor (adquire uma identidade distintiva). Estabilidade e valor se entrelaçam, pois quanto mais tempo uma organização existe, é mais provável que ela desenvolva estruturas, capacidades e responsabilidades distintas. Quanto mais distintiva é a identidade de uma organização, mais estável ela tende a ser. No processo de institucionalização, a organização passa de uma ferramenta dispensável para indispensável com uma forma única de conduzir os negócios e adquire uma vida própria. O ambiente cria condições para a organização se garantir, uma vez que se torna especializada e referência para outras unidades que passam a depender dela para crescer (RAGSDALE; THEIS, III, 1997). Nesse sentido, o grau de institucionalização do ministério traduz o grau de consolidação da estrutura burocrática que implementa a política. O suposto aqui é que uma burocracia mais institucionalizada reduz as oportunidades de discricionariedade ministerial por parte do ministro e reduz a necessidade do presidente controlá-lo por via das mudanças estruturais.

Esse capítulo procurou apresentar alguns argumentos teóricos relacionados aos problemas que o chefe do Executivo em diferentes sistemas de governo pode enfrentar e, mais especificamente, aos problemas enfrentados pelo presidente (*principal*) em governos multipartidários no que tange a coordenação de sua coalizão (agentes). Além disso, apresentou as ferramentas que os *principals* políticos podem utilizar para amenizar tais problemas, sendo uma delas o redesenho estrutural das agências intraministeriais. No próximo capítulo, é apresentada uma visão geral quantitativa das mudanças estruturais nos ministérios no Brasil, tendo como referência a sua evolução no período de 1990 a 2014.

2. REDESENHO ESTRUTURAL E ESTRATÉGICO DAS AGÊNCIAS INTRAMINISTERIAIS BRASILEIRAS

A partir do acirramento do debate sobre a reforma do sistema de governo, em 1985, uma comissão nomeada pelo então presidente José Sarney, se encarregou de redigir a nova constituição e propôs o formato semipresidencial de governo. Entretanto, essa proposta foi derrotada em favor do presidencialismo em março de 1988. Diante de governos instáveis e em declínio, finalmente, em abril de 1993, realizou-se, por determinação constitucional um plebiscito sobre o tipo de sistema de governo e da forma de Estado no qual foram decididas a manutenção do presidencialismo e a república, introduzidos no século XIX.

Conforme apresentado na primeira seção do capítulo anterior, 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). A Constituição, dessa forma, propiciou a ampliação do poder de barganha do presidente junto ao legislativo, consequentemente favorecendo a construção da base de apoio parlamentar ao Poder Executivo.

No ano seguinte, o povo brasileiro elegeu seu primeiro presidente após 29 anos sem esse direito. De acordo com Amorim Neto (2006), na eleição legislativa de 1990, 21 novos partidos ingressaram no Congresso, aumentando a fragmentação partidária brasileira. Collor, filiado a partido político situado à direita no espectro ideológico (PRN) realizou profundas mudanças na estrutura do Poder Executivo e formou um gabinete minoritário, com apoio parlamentar limitado. Após vários escândalos de corrupção e irregularidades, seu governo perdeu gradualmente a sustentação política, eventos que culminaram na abertura do processo de *impeachment*. Esse processo foi aprovado pela Câmara dos Deputados 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. Na eleição de 1994, 18 novos partidos ingressaram no Congresso, mantendo alta a fragmentação legislativa (AMORIM NETO, 2006).

No entanto, apesar dessa alta fragmentação, Limongi e Figueiredo (1998) mostraram que os partidos brasileiros tinham uma disciplina partidária no legislativo maior do que se pensava,

uma vez que as prerrogativas legislativas do presidente mantidas pela Constituição Federal de 1988 tornou o Executivo capaz de controlar a agenda legislativa do país. Tais prerrogativas referem-se às iniciativas exclusivas do presidente sobre algumas matérias elencadas no artigo 61 da Constituição Federal de 1988, nas quais ele pode solicitar urgência para a sua apreciação⁹. Além disso, o artigo 62 da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32 de 2001, assegura poder de decreto constitucional, que viabiliza ações unilaterais por parte do Executivo: “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República pode adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional” (BRASIL, 1988) e, no caso da apreciação do Congresso não ocorrer em até quarenta e cinco dias da sua publicação, a medida provisória entrará em regime de urgência, ficando suspensas todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando, até que o fim da votação (BRASIL, 1988, § 6).

Além desses dispositivos constitucionais que o presidente pode utilizar, Limongi e Figueiredo (1998) também mostraram que os poderes dos líderes partidários no controle da agenda legislativa e do processo legislativo também contribui para a centralização da decisão na fragmentada legislatura brasileira. Assim, a governabilidade não é comprometida uma vez que o presidente coopera com os líderes partidários, que por sua vez, comandam uma maioria de cadeiras no Congresso (LIMONGI, FIGUEIREDO, 1998). Conforme o capítulo um, essa cooperação se dá por meio dos acordos de coalizão nos quais, muitas vezes, os partidos apoiam o presidente em troca de postos ministeriais (FREITAS, 2013).

⁹ Art. 61. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Ocupar cargos nesses postos é importante para os partidos políticos porque os ministros de Estado podem influenciar a agenda política do presidente e, dessa forma, alcançar resultados eleitorais positivos decorrentes da participação no governo. Além disso, devido aos acordos pré-eleitorais, o presidente muitas vezes precisa de distribuir cargos na estrutura administrativa do Poder Executivo visando atender seus principais aliados. Nesse sentido, o principal argumento desse trabalho é que o presidente realiza mudanças no desenho da estrutura dos ministérios no intuito de lidar com seus parceiros políticos da coalizão.

As tabelas abaixo contém informações extraídas da base de dados do CEBRAP sobre as coalizões que houveram 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 (1990-2002)

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%
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%

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

TABELA 2: Coalizões de governo no Brasil (2003-2014)

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
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 1	01-jan-11	01-mar-12	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP	63,5%	59,5%	17,2%	17,0%
Dilma 2	02-mar-12	02-out-13	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB	61,4%	60,2%	17,0%	17,2%
Dilma 3	03-out-13	31-dez-14	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB	55,6%	55,6%	17,2%	17,2%

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

Pelas Tabelas 1 e 2 é possível observar que o número de partidos que compunham as coalizões presidenciais no Brasil aumentou bastante com a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores (PT) em 2003. Enquanto o governo de Fernando Henrique Cardoso formou sua coalizão com, em média, quatro partidos, o governo Lula 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 que 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 manteve os padrões de diversidade ideológica de Lula (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). Nesse sentido, o grande número de partidos no Legislativo e a formação de coalizões heterogêneas aumentam a competição por cargos na estrutura do Poder Executivo e exigem que os presidentes, muitas vezes, distribuam recursos para obter apoio de seus parceiros políticos.

Conforme defende Fleury (2009), o tamanho e a extensão da estrutura administrativa importam para a estruturação das relações políticas¹⁰. Segundo o autor, “o contexto material representado pela estrutura administrativa do governo federal e a utilização que dele fazem atores políticos relevantes apresentam impactos positivos na formação e na consolidação de coalizões de governo, no Brasil pós-1988” (FLEURY, 2009, p. 4). Dessa forma, é importante analisar além da estrutura do primeiro escalão para se ter um panorama mais completo acerca dos recursos disponíveis no processo de formação e consolidação de coalizões. Nas próximas seções são apresentadas a organização do Poder Executivo na recente democracia brasileira e as mudanças estruturais dos órgãos do segundo escalão ocorridas nos ministérios.

2.1. Uma metamorfose ambulante ou aquela velha estrutura para tudo? Uma visão geral das mudanças estruturais nos Ministérios

Nessa seção, busco apresentar resumidamente a montagem da estrutura administrativa do governo federal brasileiro, bem como as mudanças estruturais nos ministérios, objeto de interesse do trabalho. A organização da Administração Federal que vigora no Brasil foi instituída pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Tal decreto define em seu artigo 4º que a

¹⁰ Fleury (2009) aborda também a importância dos órgãos da administração indireta, no entanto, aqui limito a análise de alguns órgãos da administração direta.

administração pública federal compreende a Administração Direta e Indireta. A Administração Direta “se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios” (BRASIL, 1967). Já 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). Apesar de haver órgãos com *status* ministerial dentro da Presidência, os ministérios não pertencem à sua estrutura.

A Figura 1 a seguir mostra quais são os órgãos da administração direta e indireta no âmbito ministerial.

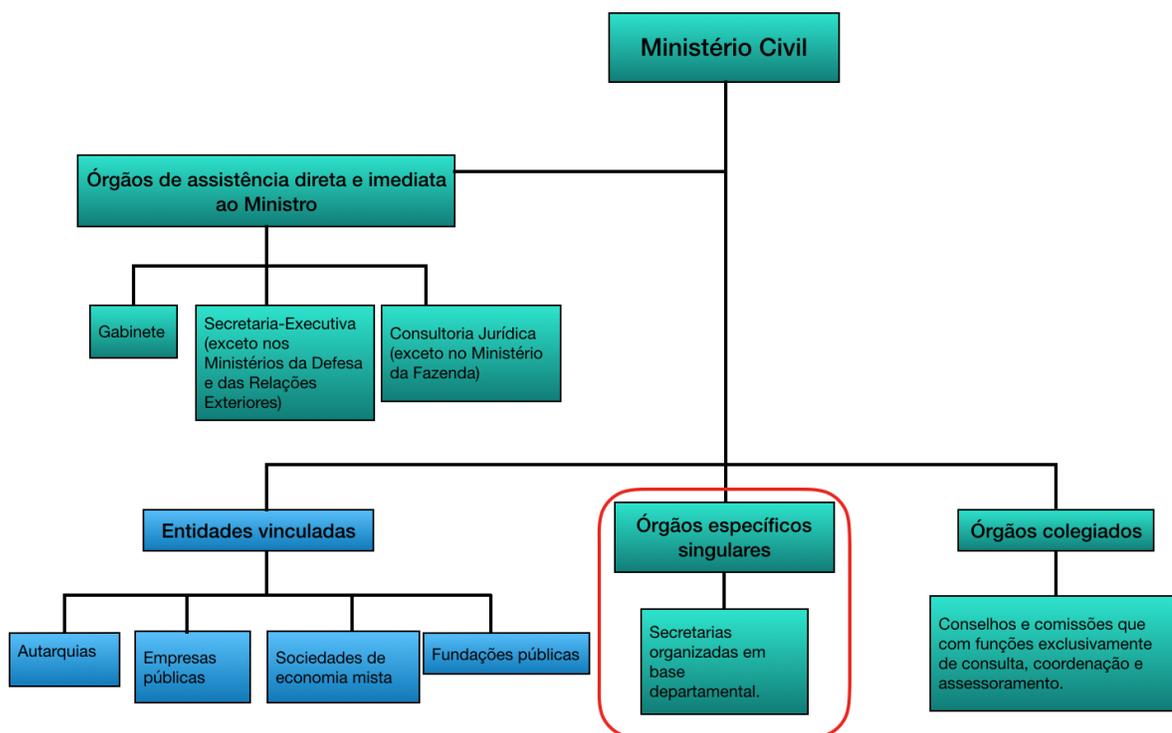


FIGURA 1: Organização da estrutura administrativa dos ministérios brasileiros

Fonte: Elaboração própria, baseada nos decretos presidenciais.

Os ministérios e os demais órgãos da administração pública são responsáveis pela formulação, implantação e acompanhamento das políticas públicas de nível federal. A Constituição define que a iniciativa de legislação relativa à estrutura da Administração Pública Federal no Brasil é de competência exclusiva do Presidente da República. A redação dada pela

Emenda Constitucional nº 32, de 2001 determina no artigo 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea e da Constituição Federal de 1988 que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública (observado o disposto no art. 84, VI). Sendo que no artigo 84 estipula que compete ao presidente dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Antes da emenda, tanto a criação quanto a estruturação e as atribuições dos Ministérios e dos órgãos da administração pública eram submetidos à deliberação do Congresso, por via de projetos de leis ou medida provisória. No entanto, após essa emenda, a reserva legal passou a dispor somente sobre a criação e a extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, sendo que as atribuições e a estruturação dos órgãos passaram a ser veiculadas em decreto.

No Brasil, o número de ministérios variou ao longo dos diferentes governos. O quadro, no Apêndice A, mostra as mudanças estruturais no plano ministerial durante o período analisado no trabalho, reportando os ministérios criados, fundidos, desmembrados ou extintos e os respectivos instrumentos legais que dispuseram sobre essas mudanças. É possível identificar que no governo Collor o número de ministérios variou de 12 a 14, enquanto que nos governos de Itamar e FHC esse número foi em torno de 20 ministérios. No primeiro mandato do presidente Lula, esse número passou para 23 com o desmembramento do Ministério do Esporte e Turismo e do Ministério da Previdência Social e com a criação do Ministério das Cidades. No final de seu segundo mandato sobe para 24 com a criação do Ministério da Pesca e Agricultura, permanecendo tal quadro durante o governo Dilma. Importante ressaltar que esses governos criaram ou modificaram outros órgãos com status ministerial, no entanto, não foram considerados neste trabalho.

Uma vez que tais ministérios são atrativos para os diferentes partidos políticos por possibilitarem o acesso a importantes recursos (*policies*, cargos, orçamento), importa aqui verificar quais as mudanças que o presidente propõe em sua estrutura interna. Conforme abordado no capítulo anterior, as mudanças estruturais ou redesenho estrutural nos ministérios são todos os processos que culminam na sua reorganização interna em termos dos órgãos que os compõem. Nesse sentido, pode haver processos que resultam no fortalecimento ou

enfraquecimento do ministério por meio do aumento ou redução de competências sob sua jurisdição, conforme especificado na Figura 2 a seguir:

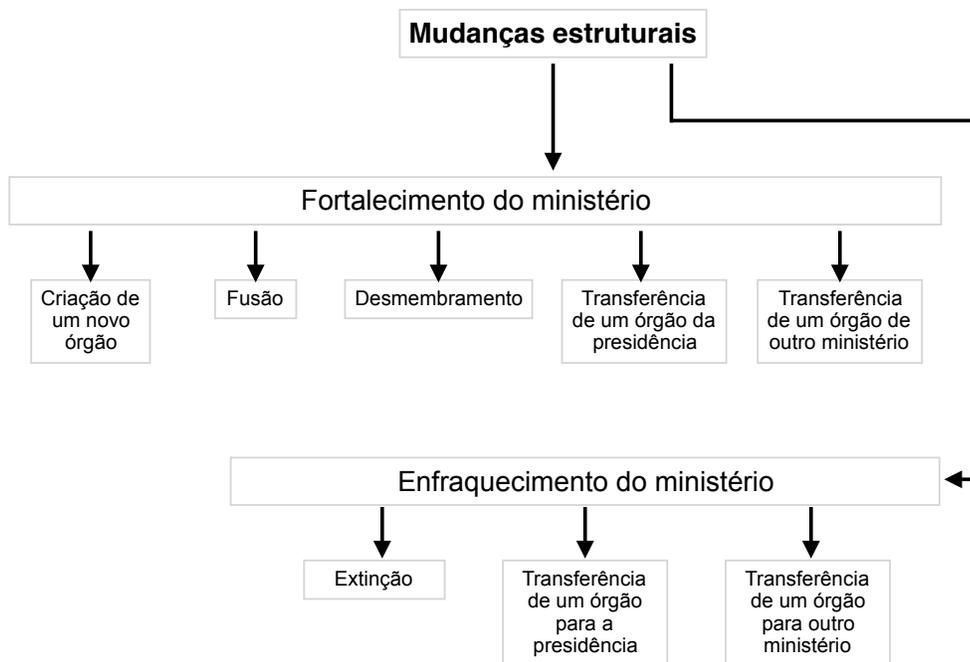


FIGURA 2: Tipos de mudanças estruturais

Fonte: Elaboração própria.

Os diferentes processos mostrados na figura anterior é um fenômeno que merece atenção, pois o argumento aqui defendido é que não são meros arranjos administrativos, mas podem expressar um movimento político por parte do presidente. O intuito aqui é documentar as mudanças estruturais dentro dos ministérios no período compreendido entre 1990 e 2014. Esse período foi escolhido em função da disponibilidade das informações e da incipiente democracia representativa brasileira que, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 passou a operar sob o sistema presidencialista de coalizão (ABRANCHES, 1988). O governo Sarney não foi introduzido devido à indisponibilidade de dados, no entanto, o governo Collor representa um marco importante para a política do país por ser o primeiro presidente eleito diretamente após o regime militar, e que instituiu grandes mudanças na estrutura dos ministérios.

O desenho de pesquisa se enquadra em um desenho do tipo longitudinal (evolução das mudanças no tempo) e busca analisar os órgãos específicos singulares (2º escalão) de cada ministério, que se constituem em importantes espaços de articulação política do governo. Tais

órgãos, diretamente subordinados ao ministro e ao presidente, geralmente são secretarias organizadas em base departamental, específicas de cada ministério e que tem como singularidade o fato de serem chefiadas por uma única pessoa, isto é, o secretário.

A estrutura organizacional do Poder Executivo brasileiro é complexa e contém diversas camadas que integram redes administrativas e políticas em várias áreas de políticas públicas espalhadas em diversas regiões e níveis da federação. Tal complexidade inviabiliza a construção a curto prazo de um banco de dados contendo as diversas transformações nos segundos ou terceiros escalões e por isso limito a análise aos órgãos específicos singulares do segundo escalão. Vale ressaltar que foram excluídos da análise os Ministérios da Aeronáutica, Exército, Marinha e Relações Exteriores, por serem estruturados de forma diferente dos demais limitando a capacidade de comparação¹¹.

Foi feita uma análise documental com base na legislação federal - especialmente, por meio de consulta aos decretos presidenciais que estipulam as atribuições e a estruturação dos ministérios e demais órgãos da Administração Pública - para identificar o processo de redesenho estrutural interno aos portfólios ministeriais no âmbito do Poder Executivo brasileiro. Importante destacar que o marco legal considerado foi o que vigorou mais tempo no ano.

O Gráfico 1 mostra a evolução do número de mudanças estruturais dos órgãos específicos singulares por governo. No entanto, as mudanças apresentadas referem-se apenas ao fortalecimento do ministério, isto é, mudanças que culminam em um novo órgão em sua estrutura. A fusão, embora implique também em extinção de órgãos no momento em que é realizada (t1), foi retratada a partir do seu resultado, isto é, quando um novo órgão é gerado num tempo posterior (t2). Para capturar as mudanças referentes ao enfraquecimento do ministério, isto é, que reduzem a sua estrutura, a variável dependente a ser analisada nos próximos capítulos, é a variação no número de órgãos específicos singulares dos ministério/ano.

Para se qualificar como novo, cada órgão teve que adotar um nome e competências diferentes. Assim, por exemplo, a Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes do Ministério dos Transportes em 2003 foi considerada uma nova secretaria porque incorporou funções de outras três secretarias pré-existentes, Secretaria de Transportes Aquaviários, Secretaria de Transportes Terrestres e Secretaria de Desenvolvimento que foram fundidas nessa

¹¹ Ver Apêndice C.

nova unidade. Da mesma forma, a Secretaria Nacional de Irrigação do Ministério da Integração Nacional em 2011 foi considerada uma nova secretaria fruto de desmembramento, pois incorporou funções de outra secretaria também existente, a Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica. Importante notar que esses órgãos raramente são criados a partir do zero, pois normalmente combinam pessoal, recursos e competências delegadas de outros órgãos pré-existentes.

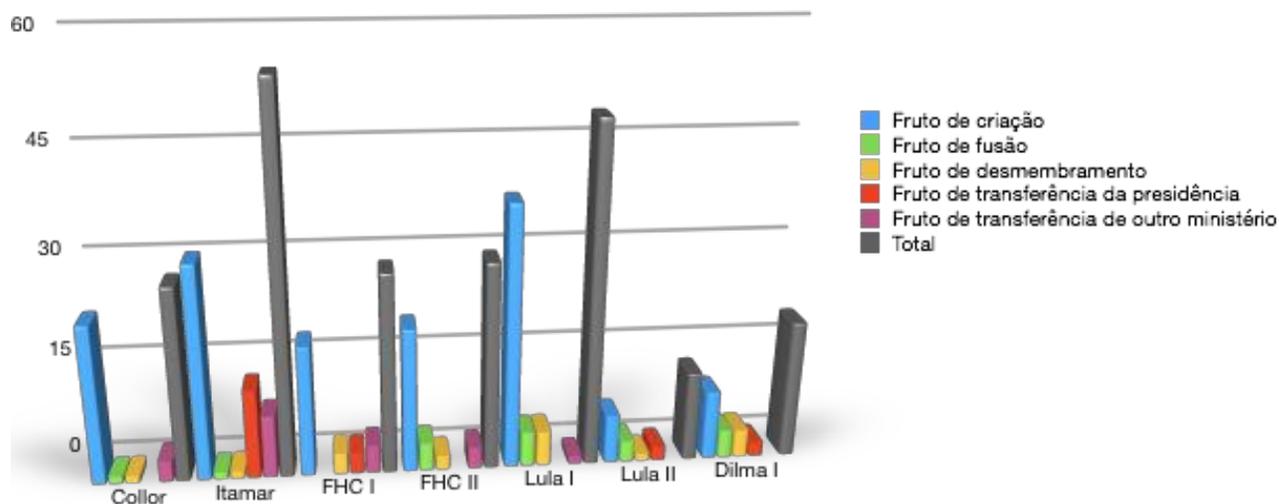


GRÁFICO 1: Evolução do número de mudanças estruturais dos órgãos específicos singulares nos Ministérios do Executivo Federal por mandato presidencial no Brasil (1990-2014).

Fonte: Biblioteca da Presidência. Elaboração própria.

O detalhamento das mudanças apresentadas no gráfico acima se encontra no Apêndice B do trabalho. Na Figura 3 a seguir observa-se as mudanças nos ministérios descritas anteriormente representadas por ano e por governo. Não foram computadas simples alterações nos nomes dos ministérios ao longo do tempo, por exemplo, o Ministério da Ação Social/ Bem-Estar Social/ Assistência Social/ Desenvolvimento Social e Combate à Fome, está representado no Gráfico 1 (e nos demais gráficos deste trabalho, quando for o caso) como Assistência Social. Já mudanças que resultam na alteração de sua área de competência, como os ministérios fundidos foram computadas, como por exemplo, o Ministério da Previdência e Assistência Social.

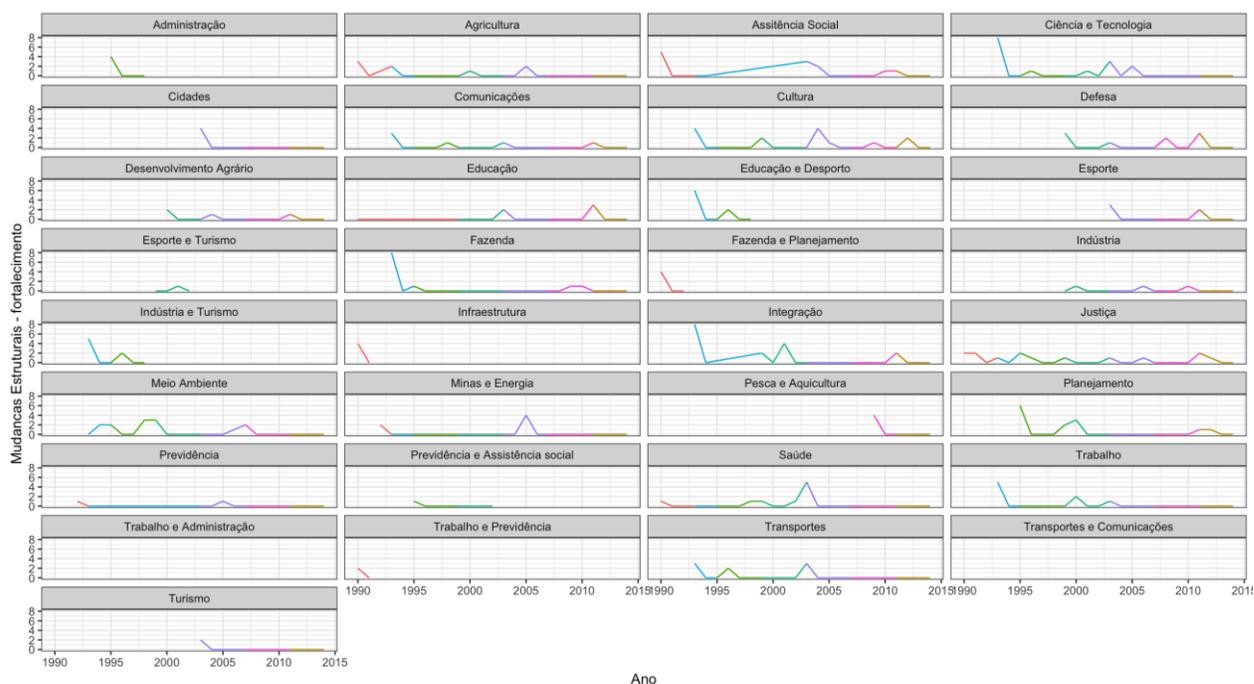


FIGURA 3: Mudanças estruturais – Fortalecimento da estrutura dos ministérios por ano e por mandato. Brasil, 1990-2014.

Fonte: Elaboração própria.

Ao todo, foram contabilizadas 224 mudanças estruturais no período analisado (1990-2014), nos gráficos da Figura 3 é possível identificar que os ministérios que mais sofreram mudanças estruturais foram o de integração (16), seguido da Ciência e Tecnologia (15), Justiça, Planejamento, Fazenda e Cultura (14) e Ação Social, Educação e Meio Ambiente (13). Voltando ao gráfico 1 é possível observar também que o tipo de mudanças mais frequente foi a criação de novos órgãos. Sendo que os governos que mais efetuaram mudanças nos órgãos específicos singulares dos ministérios foram Itamar e Lula em seu primeiro mandato.

Sinteticamente, o volume dessas mudanças para o fortalecimento que ocorreram em um contexto de mudanças estruturais no primeiro escalão foi de 106. O número total de mudanças (224) cai para 118 quando olhamos apenas aquelas que não foram consequência de um rearranjo ministerial¹².

No Gráfico 2 a seguir pode-se identificar o número das mudanças pela relação partidária entre o presidente e o ministro.

¹² No Apêndice B é possível identificar tais mudanças com mais clareza.

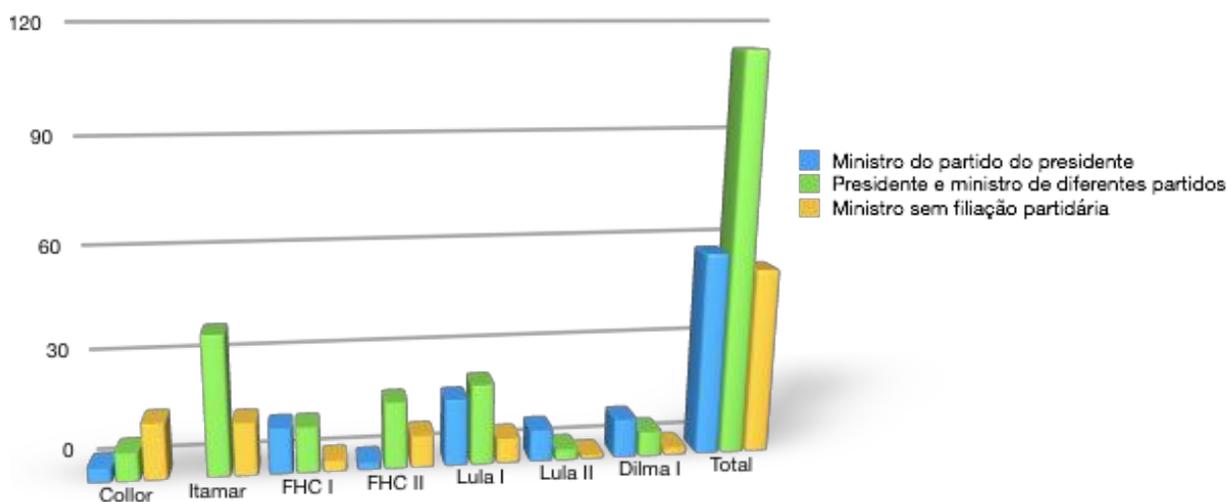


GRÁFICO 2: Número de mudanças nos Órgãos Específicos Singulares dos Ministérios do Executivo Federal pela relação partidária presidente/ministro (1990-2014).

Fonte: Biblioteca da Presidência e CPDOC. Elaboração própria.

No Gráfico 2 é possível observar que o maior número de mudanças referentes ao aumento da estrutura dos ministérios (113) ocorreu quando o ministro e o presidente eram de partidos diferentes. No entanto, este trabalho considera que os ministros sem filiação partidária e técnicos são da “cota presidencial” (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; INÁCIO, 2018), isto é, agentes mais próximos e leais ao presidente assim como os ministros de seu próprio partido (MARTINEZ-GALLARDO; SCHLEITER, 2014). A soma das mudanças que ocorreram quando o ministro era do partido do presidente e apartidário totaliza 111, ou seja, parece não haver uma diferença significativa nas estratégias presidenciais de mudanças. No entanto, o presidente Itamar não tinha filiação partidária e, para obter suporte no Congresso, seu gabinete foi ocupado na maior parte por ministros partidários, resultando portanto, no aumento do número de mudanças para casos nos quais o presidente e o ministro eram de partidos diferentes.

Interessante ressaltar que no governo Collor muitas mudanças foram realizadas no sentido de centralizar as tarefas de execução da agenda na Presidência reduzindo drasticamente o número de ministérios (12), ao passo que no governo Itamar a estrutura ministerial precisou ser remontada (INÁCIO, 2006), o que justifica o maior número de mudanças em seu governo. Se isolarmos o governo Itamar (55 mudanças), identificamos que número de mudanças referentes ao fortalecimento em ministérios cujo ministro é diferente do partido do presidente passa para 73, enquanto nos ministérios ocupados pelo partido do presidente e por ministros sem partido esse número passa para 96. Tal fato pode indicar que presidente tende a fortalecer mais os ministérios

cujos ministros são mais próximos de suas preferências. Isto pode demonstrar que o presidente considera a importância da lealdade dos agentes ao fortalecer a estrutura dos ministérios, isto é, permite que sua equipe, leal e competente tecnicamente, controle mais recursos nos ministérios.

A literatura sobre governos de coalizão apresentada no capítulo anterior, mostra que o presidente precisa do respaldo no Congresso para que sua agenda de políticas seja implementada e, muitas vezes, realiza nomeações políticas de partidos nem tão próximos ideologicamente às suas preferências com esse fim. No entanto, há uma série de ferramentas que o presidente pode utilizar para controlar os agentes hostis aos seus interesses. Sendo assim, quanto maior a distância ideológica entre presidente e ministro, maior é a necessidade do presidente controlar tal ministro. Considerando que o fortalecimento dos ministérios em termos da quantidade de órgãos específicos singulares ocorreu de forma mais frequente em ministérios cujo ministro é do partido do presidente e sem partido, excetuando o governo de Itamar (sem partido), é crível argumentar que um maior enfraquecimento pode ocorrer nos ministérios mais distantes ideologicamente. Apesar de não ter informações acerca das mudanças que implicam na redução da estrutura do ministério, esse argumento será testado no Capítulo 4, considerando a variação no número de órgãos específicos singulares, por meio da qual, é possível identificar a magnitude da mudança em cada ministério.

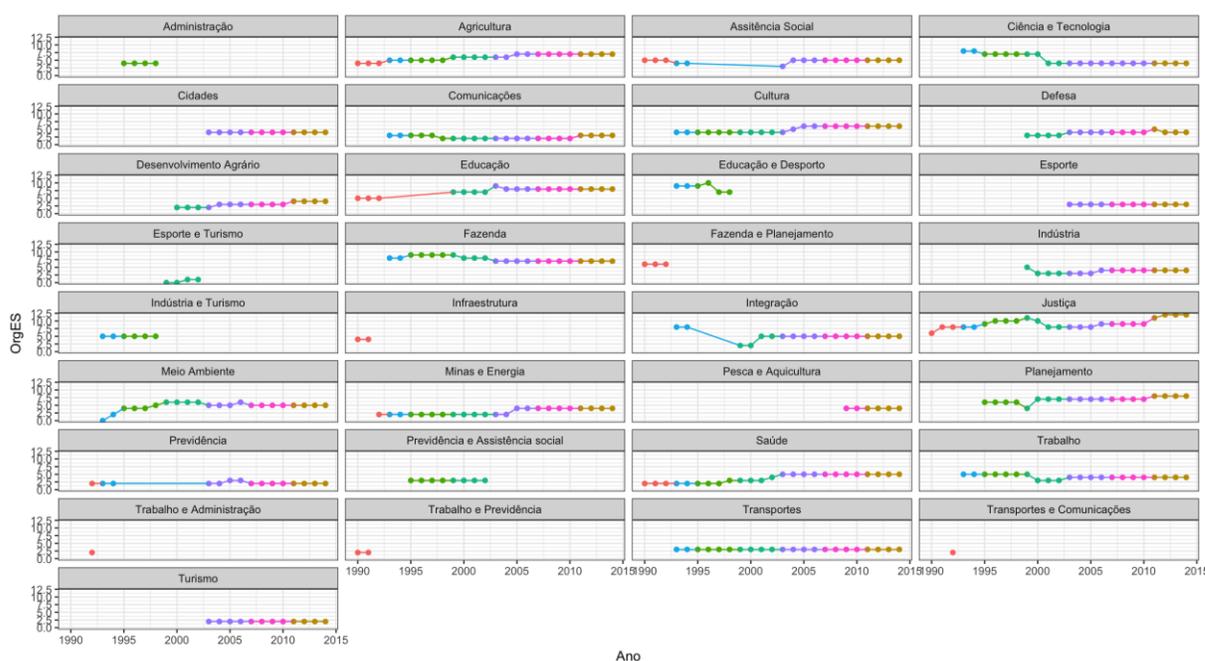


FIGURA 4: Distribuição dos órgãos específicos singulares por ano e por ministério (1990 – 2014).

Fonte: Elaboração própria.

A Figura 4 mostra a evolução no número de órgãos específicos singulares em cada ministério por presidente e por ano. É possível observar que o maior número de órgãos foi encontrado no Ministério da Justiça que atingiu 12 órgãos específicos singulares no ano de 2012 com a criação da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos incluída pelo Decreto nº 7.538, de 2011. O menor valor observado foi zero, encontrado nos ministérios do Meio Ambiente (1993¹³) e no Ministério do Esporte e Turismo (1999, 2000¹⁴). Podemos observar que a quantidade numérica desses órgãos é relativamente estável ao longo dos anos, especialmente nos ministérios da Administração, Transportes, Cidades, Turismo, e Pesca e Aquicultura, que não apresentaram variação no tempo, com 4, 3, 4, 2, 4 órgãos, respectivamente.

Considerando que a distribuição do número de órgãos específicos singulares nos ministérios analisados varia de 0 a 12, o Gráfico a seguir mostra maior concentração de casos onde esse número é médio e baixo, evidenciando que são mais raros os ministérios cujo número de órgãos é grande.

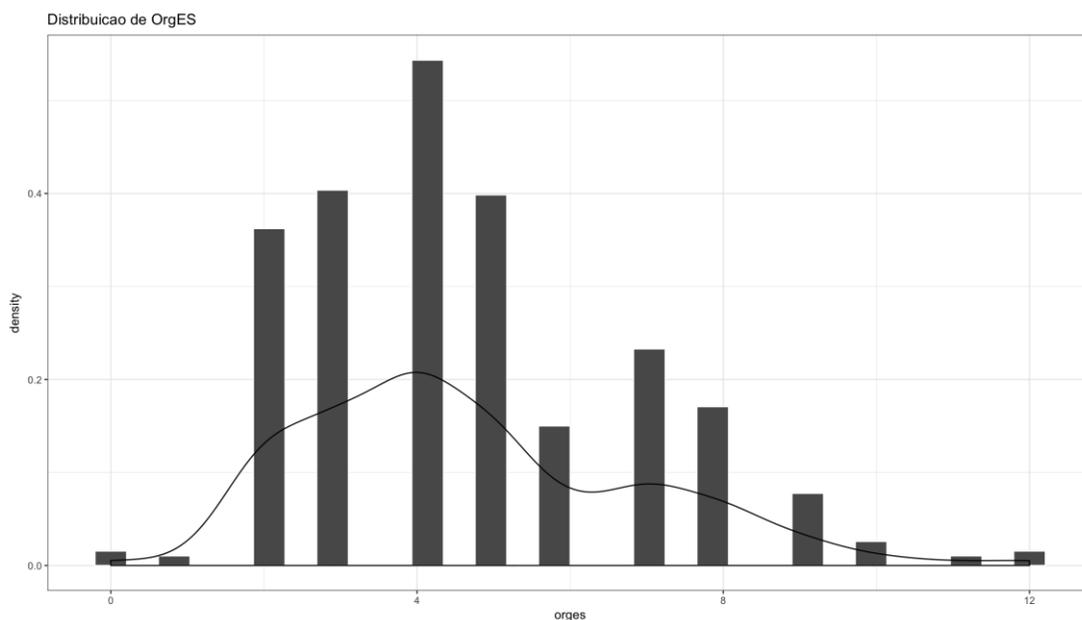


GRÁFICO 3: Distribuição de Órgãos Específicos Singulares no Brasil (1990-2014).

Fonte: Elaboração própria.

¹³ No ano de 1993, o Meio Ambiente foi transferido da Presidência e contava apenas com o Conselho Nacional do Meio Ambiente e o Comitê do Fundo Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 8.490, de novembro de 1992).

¹⁴ Nos anos de 1999 e 2000 a estrutura regimental do Ministério do Esporte e Turismo contava apenas com os órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, órgão setorial e entidades vinculadas (Decreto nº 2.928, de janeiro de 1999).

Em geral, ainda que houveram muitas mudanças estruturais dentro dos ministérios analisados (224), o número de órgãos específicos singulares variou pouco nos ministérios, indicando que o presidente usa com cautela seu poder administrativo para a estruturação dos ministérios. Importante ressaltar que a análise se limita às estruturas da administração direta, no entanto, o presidente também pode realizar mudanças na administração indireta, que pode ter uma estrutura robusta. Além disso, a análise aqui apresentada não captura variações relacionadas a esses órgãos, como número de servidores, de competências ou de orçamento, que também representam importantes recursos na estrutura do ministério.

Nesse capítulo, o objetivo foi apresentar uma breve descrição da organização do Executivo Federal brasileiro, especialmente, no âmbito ministerial e descrever as mudanças estruturais ocorridas dentro dos ministérios de diferentes áreas de políticas públicas. A literatura que discute a construção de coalizões com base no primeiro escalão da estrutura administrativa do governo é ampla e bem consolidada, mostrando que a formação de coalizão se dá justamente pela distribuição de pastas ministeriais. No entanto, pouco explora essa relação no segundo escalão e os movimentos do presidente no que tange ao redesenho ministerial. O objetivo aqui foi descrever tais movimentos argumentando que a análise da dimensão estrutural dos ministérios é importante por representar o acesso a recursos valiosos para os partidos, tais como orçamento e cargos públicos.

No próximo capítulo apresento o modelo analítico bem como o detalhamento das hipóteses do trabalho. No que se segue, o intuito é desenvolver uma análise explicativa, buscando identificar as causas das mudanças estruturais descritas aqui. O argumento principal é que tais mudanças representam estratégias importantes para o presidente, uma vez que podem propiciar o fortalecimento ou enfraquecimento dos ministérios ao constituir novos órgãos em sua estrutura. Dessa forma, as principais justificativas para a sua ocorrência baseiam-se na natureza multipartidária do gabinete e aos conflitos inerentes à isso. Portanto, importa saber quais fatores podem interferir no cálculo do presidente ao tomar esse tipo de decisão, com o objetivo de aumentar nosso conhecimento sobre o seu comportamento e suas estratégias.

3. FATORES EXPLICATIVOS DAS MUDANÇAS ESTRUTURAIS NOS MINISTÉRIOS BRASILEIROS

No capítulo anterior foi apresentado o conceito e a descrição das mudanças estruturais nos ministérios do Poder Executivo brasileiro, objeto de estudo deste trabalho. No primeiro capítulo, foi argumentado que tais mudanças não são meros arranjos administrativos, mas podem expressar um movimento político por parte do presidente, especialmente em governos de coalizão, em que o presidente enfrenta diversos desafios para lidar com seus agentes políticos.

A literatura sobre o presidencialismo norte-americano¹⁵ discute a delegação de poderes realizada tanto pelo Congresso como pelo presidente, às burocracias das agências, à luz do problema de controle dos agentes constituídos pelos *principals*. Uma vez que políticos eleitos delegam aos burocratas não eleitos uma significativa autoridade no processo de *policy-making*, o desafio é como garantir que suas preferências políticas sejam levadas a cabo¹⁶.

No sistema de governo presidencialista no Brasil, no entanto, essa situação destoa do caso americano, pois ao abordamos o controle, outros atores são inseridos na análise - os partidos políticos da coalizão. Ao pensar os ministros como agentes do governo e de seus próprios partidos, é possível identificar os problemas de agência enfrentados pelo presidente, enquanto *principal*.

Nesse sentido, assim como há uma série de ferramentas de controle que os *principals* políticos utilizam sobre as ações de uma agência, o argumento desenvolvido neste trabalho é que as mudanças estruturais constituem-se também em procedimentos administrativos que o presidente dispõe para exercer controle sobre os partidos políticos que os chefiam. Em outras palavras, o presidente pode realizar mudanças na estrutura das pastas comandadas pelos partidos da coalizão no intuito de controlar as competências que ficarão sob o guarda-chuva dos ministros. Dessa forma, o presidente pode enfraquecer ou fortalecer o ministério ao incluir ou excluir órgãos em sua estrutura, controlando assim, quais assuntos estarão sob a jurisdição dos ministros e, com isso, controlando parte significativa do poder delegado aos partidos políticos da coalizão.

¹⁵ MCCUBBINS, NOLL, WEINGAST, 1987; EPSTEIN, O'HALLORAN, 1997; RUDALEVIGE, LEWIS, 2005; LEWIS, 2008; HOWELL, LEWIS, 2002; LEWIS, SELIN, 2015; BERRY, GERSEN, 2017.

¹⁶ O *Principal-agent problem* foi abordado no Capítulo 1.

Neste capítulo, são apresentadas as hipóteses, a operacionalização das variáveis, os dados e métodos utilizados para responder a seguinte questão: *quais fatores influenciaram as mudanças estruturais nos ministérios do Poder Executivo brasileiro nos anos de 1990 a 2014?* Como o principal argumento é que o presidente utiliza as mudanças estruturais para lidar com seus parceiros na coalizão, espera-se que fatores políticos sejam a principal fonte de associação com essas mudanças.

3.1. Desenho de Pesquisa e Hipóteses

A pergunta realizada nesse estudo é de caráter explicativo e utiliza uma abordagem quantitativa de pesquisa, cuja unidade de análise é o ministério do Executivo Federal no Brasil. O desenho de pesquisa se enquadra em um desenho do tipo longitudinal, no qual são analisadas as mudanças estruturais ocorridas internamente aos ministérios ao longo do tempo, no período de 1990 a 2014.

Para a análise dessas mudanças estruturais, a variável dependente foi operacionalizada como o número de órgãos específicos singulares que compõem o ministério. Tais órgãos, que se constituem em um importante espaço de articulação política do governo, podem ser mudados estruturalmente apenas por iniciativa do presidente da República, conforme mostrado no capítulo anterior. No capítulo dois, também foram descritos os processos de mudanças que o presidente realizou nesses órgãos em termos da sua criação, fusão, desmembramento, dentre outros. A variação no número de órgãos específicos singulares nos dá, portanto, a magnitude das mudanças estruturais realizadas pelo presidente dentro dos ministérios, ou seja, é possível identificar quando o presidente fortaleceu ou enfraqueceu determinado ministério em termos das competências delegadas a ele. Em suma, a variável dependente foi operacionalizada como o número de órgãos específicos singulares de cada ministério por ano, cuja informação foi extraída da base de dados do projeto “Presidentes e seus agentes: o Executivo por dentro”¹⁷ e das leis e decretos que organizam a Presidência e os ministérios encontradas no sítio da Biblioteca da Presidência da República do Brasil. Por meio de análise sistemática, o objetivo é conhecer o que influencia o movimento do presidente no que tange ao uso de seu poder administrativo para realização de mudanças estruturais no ministérios.

¹⁷ Pesquisa coordenada pela professora Magna Inácio (DCP/UFMG).

A hipótese central refere-se à dimensão político-partidária. Mas outras dimensões que também podem interferir no cálculo do presidente também são exploradas neste capítulo, tais como a dimensão relativa aos incentivos que o presidente pode ter para a realização das mudanças e a dimensão relativa aos choques externos, como a situação econômica do país. Por fim, como dimensão de controle são utilizados o partido do presidente, o grau de institucionalização da pasta e o primeiro ano de governo (honeymoon). Abaixo busco apresentar as hipóteses localizando-as na literatura relevante em cada caso.

- **Hipótese 1:** o número de órgãos dentro do ministério tende a reduzir quanto maior for a distância ideológica do partido do presidente em relação ao partido do ministro.

A principal dimensão de interesse deste trabalho são os efeitos da configuração político-partidária sobre as mudanças estruturais nos ministérios. Conforme descrito anteriormente, o argumento central é que o redesenho interno aos órgãos ministeriais é realizado pelo presidente com o objetivo de lidar com os custos de agência decorrentes de sua relação com seus parceiros políticos, ou seja, com sua coalizão. Ao ocupar a posição *principal* na cadeia de delegação, o presidente pode correr o risco de ter que lidar com um comportamento oportunista de seus ministros e para garantir que seu agente aja de acordo com suas preferências precisa de dispor de ferramentas, que nesse caso se expressa por meio das mudanças estruturais nos órgãos internos aos ministérios.

A inclusão dessa variável no modelo tem como objetivo medir o efeito do conflito ideológico entre presidente e ministro sobre a decisão do primeiro em realizar mudanças estruturais no portfólio ministerial. Em outras palavras, quando ministros possuem preferências muito distintas em relação ao presidente, é mais provável que possam influenciar a implementação das políticas do ministério na direção contrária das preferências do presidente. Portanto, é esperado que o presidente considere tal probabilidade, ao realizar mudanças na estrutura organizacional do ministério.

Ao analisar a politização no governo norte-americano, Lewis (2008) verifica que ela ocorre especialmente e quando a agência tem visões sobre as políticas que diferem da visão do presidente, ou seja, quanto maior o conflito de preferências entre o presidente e burocracia, maior o incentivo que o presidente tem para aumentar o número de nomeados em cargos administrativos. O grande desafio foi mensurar as visões de políticas da agência porque podem

estar contidas no seu próprio estatuto ou decreto de criação, ou também porque pode ser a visão das pessoas que compõem a agência. A forma que o autor encontrou de enfrentar tal desafio foi recorrer a especialistas em políticas burocráticas americanas para que identificassem em uma lista de oitenta e duas agências o seu grau de inclinação liberal ou conservadora durante certo período, baseando-se nas leis, práticas, culturas e tradições dessas agências. Ao receber as respostas, o autor as ajustou e classificou as agências em liberais ou conservadoras. Por meio da comparação das medidas de ideologia presidencial e da agência foi possível saber o grau de desacordo político entre o presidente e a agência.

Ao voltar a atenção para o presidencialismo de coalizão, percebe-se que os ocupantes dos cargos chefes nas agências (ministérios) não são meramente burocratas a serviço do presidente, mas também podem ser agentes de seu próprio partido, com preferências políticas próprias e expectativas em relação a sua implementação. Quando essas preferências são contrárias ao interesse do presidente, a delegação também pode não ser bem sucedida.

Inácio e Llanos (2016) ao analisarem a expansão da presidência nos países latino-americanos, considera a relação do presidente com o seu gabinete um fator chave, uma vez que os custos de transação que os presidentes enfrentam na gestão da coalizão em gabinetes multipartidários são altos devido não apenas ao número de partidos que estão no gabinete, mas também das agendas que eles seguem (INÁCIO; LLANOS, 2016). Dessa forma, as autoras argumentam que a centralização é uma das formas de controle que o presidente utiliza quanto maior for a heterogeneidade de preferências. Como medida dessa heterogeneidade de preferências, utilizaram o número de partidos presentes no gabinete, uma vez que isso revela o conflito existente no governo, o que por sua vez, demanda do presidente estratégias que visassem retirar órgãos e tarefas importantes para a agenda do presidente do controle de outros partidos da coalizão, ao centralizá-las na presidência.

A heterogeneidade de preferências também é levada em consideração no estudo de Pereira et al. (2017) sobre a governança da coalizão. Ao analisarem o uso de secretários executivos (watchdogs) em sistemas presidencialistas como estratégia para monitorar o ministro, os autores mostram que quanto maior a distância de preferência, maior o risco da política não sair de acordo com o interesse do presidente e, portanto, maiores serão os incentivos ao monitoramento. Para capturar a heterogeneidade de preferências no gabinete, os autores

utilizaram a medida de distância ideológica desenvolvida por Power e Zucco (2009). Por meio dessa medida, Pereira et al. (2017) captaram a distância ideológica entre o partido político do presidente e o partido político do ministro, operacionalizada num índice que varia de 0 a 4,50 com uma média de 0,79.

Os estudos supracitados mostram que a análise da ideologia importa, pois pode ser um indicativo do grau de conflito de preferências dentro de uma coalizão, revelando os agentes que não estão necessariamente alinhados com as plataformas de políticas dos presidentes. Neste trabalho, portanto, a hipótese é de que quanto maior a distância de preferência, identificada como a distância ideológica entre o presidente e o ministro, mais inclinado o presidente estará a controlar a autoridade delegada ao ministro, isto é, o ministério terá menos órgãos sob sua jurisdição.

- **Hipótese 2:** o número de órgãos dentro do ministério tende a reduzir quando o partido do ministro teve um bônus ministerial positivo, em comparação com aqueles com bônus proporcional.

Conforme discutido no capítulo um, as pastas ministeriais são distribuídas pelo presidente normalmente a indivíduos apartidários (geralmente com capacitação técnica na área), partidários (que podem até mesmo não representar o partido) ou aos membros do seu próprio partido. No entanto, a presença de um político de determinado partido no gabinete não significa necessariamente que esse partido será um parceiro leal ao presidente (AMORIM NETO, 2006). Isso ocorre porque um ministro partidário também é um agente de seu próprio partido (LAVER; SHESPLE, 1996). De qualquer forma, a formação de coalizões requer que o presidente escolha bem os membros que ocuparão postos em seu gabinete. Como Amorim Neto (2006) apontou, um dos fatores que o presidente pensa ao fazer essa escolha refere-se à consecução do seu programa legislativo. Tendo em vista que para aprovar projetos de lei, os presidentes precisam do apoio legislativo, eles negociam com os partidos a nomeação de políticos para ocuparem os ministérios. No entanto, essa escolha tem seu custo, podendo resultar num gabinete de partidos com agendas próprias e interesses conflitantes com os do presidente (AMORIM NETO, 2006).

A partir disso, é possível dizer que essas ferramentas de nomeações ministeriais são tentativas do presidente para o alcance de sua agenda política. Dito isto, percebe-se que para a formação da coalizão, o apoio que os partidos podem dar ao presidente no Congresso é de grande

relevância, isto é, a força legislativa de cada partido. A taxa de coalescência apresentada no capítulo um mede a proporcionalidade com a qual o presidente forma o seu gabinete, isto é, se ele realiza as nomeações para os ministérios de acordo com a força legislativa de cada partido (GAMSON, 1961; AMORIM NETO, 2006).

Bertholini e Pereira (2017) mostram a importância de se ter um gabinete proporcional para reduzir os custos do gerenciamento da coalizão. O Índice de Custos de Governo (ICG) elaborado pelos autores foi influenciado pela escolha do presidente quanto à quais partidos farão ou não parte de sua coalizão e quais recursos serão compartilhados com seus parceiros. Em outras palavras, os autores mostraram que ignorar o peso legislativo que cada partido oferece no momento de distribuir os recursos aumentam bastante os custos de governo. Para eles, “quanto mais distante o gerente da coalizão se coloca dos pressupostos de Gamson (1961), mais custoso se torna governar, maiores as fissuras potenciais, maior a insatisfação entre parceiros de governo” (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017, p. 547).

Inácio e Rezende (2015) também mostraram que a alocação desproporcional de portfólios aumentam os custos, mas a análise das autoras focou nos custos de monitoramento que os próprios parceiros da coalizão enfrentavam. Ao analisarem o controle que os partidos da coalizão exercem entre si, mostraram que “os partidos recompensados de forma desproporcional parecem ser mais monitorados pelos pares do que os que recebem uma cota inferior ou igual ao seu peso parlamentar” (p. 330). As autoras argumentam que tal monitoramento é fruto da delegação cruzada de natureza compulsória, pois, uma vez que nem todos os partidos da coalizão têm o controle de suas pastas preferidas, é racional que supervisionem seus parceiros com o fim de evitar a monopolização de determinada área de política (INÁCIO; REZENDE, 2015). No entanto, busco testar esse argumento pela ótica do presidente, isto é, se os presidentes tendem a controlar mais os partidos que recebem um bônus ministerial maior. Em outras palavras, o argumento aqui desenvolvido sugere que se um partido possui sob seu controle muitos ministérios de forma desproporcional ao seu peso legislativo, o presidente pode tentar esvaziar o poder desses ministros ao reduzir o número de órgãos dentro dos ministérios controlados por eles.

- **Hipótese 3:** O número de órgãos dentro do ministério tende a aumentar quanto mais salientes forem esses ministérios para o presidente.

Conforme citado anteriormente, Lewis (2008) ao analisar a politização, assume que essa estratégia é mais provável de ocorrer em áreas de particular interesse presidencial por também serem áreas de maior interesse público e poder resultar em consequências eleitorais positivas e por serem áreas mais próximas de suas preferências ideológicas. Isso ocorre porque para cumprir suas promessas e fazer o que foi dito, o presidente depende de uma burocracia responsiva, e para isso irá inserir nomeados que possam garantir que as agências tomem decisões de uma forma que complementa ou avança as prioridades de políticas do presidente (LEWIS, 2008). A consequência disso segundo o autor, é que se a politização é muito cara, os presidentes podem não intervir numa agência que não está na sua lista de prioridades, isto é, cuja saliência seja baixa para o presidente.

Saliência ministerial é a importância relativa de cada ministério para determinado ator político, nesse trabalho, foco na saliência de cada ministério para o presidente. Batista (2017) analisa a importância de cada ministério no Brasil com base em três dimensões: *policy*, *office* e orçamento. Segundo a autora, essas dimensões são relevantes para a análise porque representam recursos que todos os partidos políticos valorizam.

Essas vantagens podem ser consideradas como ativos que o partido controlará uma vez no governo e que podem ser usados como uma vantagem do cargo em si, como forma de influenciar a política ou chegar ao seu círculo eleitoral diretamente. Esses ativos são identificados como dimensões que diferenciam os ministérios: cargo, política e orçamento (BATISTA, 2017, p. 3, tradução minha).

A autora mensurou a dimensão *policy* por meio da participação ministerial na formulação da agenda legislativa do executivo, isto é, o número de iniciativas legislativas criadas por determinado ministério em um dado ano. A dimensão *office* foi mensurada por meio do número de nomeados políticos localizados num determinado ministério em um dado ano. E na dimensão orçamento foi considerado o orçamento total disponível para um determinado ministério em um dado ano. Com base nessas dimensões, a autora criou uma medida para avaliar a importância de cada ministério, mostrando que a despeito da literatura tratar os ministérios como iguais em grande parte dos estudos sobre o Executivo, há ministérios que são mais salientes do que outros, e ainda mais, há alguns ministérios que são mais salientes para alguns partidos específicos do que outros (BATISTA, 2017). Isso porque diferentes partidos possuem preferências distintas que podem se concretizar ou não a depender do ministério em que atuará e controlará a formulação de políticas em temas específicos (LAVER; SHEPSLE, 1996). Essa medida de saliência proposta

por Batista (2017) também é utilizada por Pereira et al. (2017), no entanto, os autores se basearam apenas na dimensão da *policy* e argumentam que essa dimensão é mais importante para o seu objeto de estudo, isto é, a estratégia dos presidentes em utilizar os secretários executivos para monitorarem os ministros.

Aqui, não utilizo a medida de Batista (2017) porque, apesar de destacar que um ministério pode ter baixa visibilidade para um partido e grande importância para outro, sua medida não considera o problema de que diferentes ministérios podem atrair diferentes partidos, mas apenas apresenta os recursos que os ministérios oferecem (*policy, office e budget*). Como o principal responsável pelas mudanças estruturais ocorridas dentro dos ministérios é o presidente, utilizo aqui uma medida de saliência ministerial construída por Coelho, Lamounier e Guerra (2018) com base em elementos encontrados na mensagem presidencial enviada ao Congresso no início de cada ano, uma vez que nessa mensagem está expressa as prioridades e metas do presidente. Tal proposta foi inicialmente aplicada por Arnold, Doyle e Wiesehomeier (2017), que também utilizaram as mensagens presidenciais para identificar a posição política dos presidentes latino-americanos¹⁸. Nesse sentido, espera-se que quanto maior a saliência de um ministério para o presidente, maior será o número de órgãos dentro do ministério, considerando que esses órgãos indicam certo fortalecimento da pasta por meio da adição de novas competências. Logo, é possível acreditar é que as políticas mais salientes para o presidente sejam prioritárias ao pensar a reorganização estrutural dos ministérios.

- **Hipótese 4:** O número de órgãos dentro do ministério tende a diminuir quanto mais deteriorada for a conjuntura econômica do país.

Conforme discutido no capítulo um, no presidencialismo o presidente detém o poder de formar o gabinete. Martinez-Gallardo (2011) ao estudar a estabilidade de gabinetes ministeriais mostra que a alocação de pastas ministeriais é uma ferramenta que o presidente dispõe para enfrentar choques inesperados e ajustar a execução das políticas conforme seu interesse. Segundo ela, esses choques criam oportunidades para partidos e presidentes usarem a política do gabinete para moldar as percepções dos eleitores. Dessa forma, quanto mais choques externos, tais como

¹⁸ Segundo os autores, tal posição varia no decorrer do tempo de acordo com a mudança da posição do partido mediano do Congresso, em outras palavras, o presidente muda sua posição política em resposta a mudança nos partidos medianos, no intuito de obter sucesso em suas iniciativas legislativas (ARNOLD, DOYLE E WIESEHOMEIER, 2017).

crises financeiras, mais mudanças no gabinete se podem esperar (MARTINEZ-GALLARDO, 2011).

A autora mede a propensão de um país sofrer um choque externo por meio de uma série de *proxies*. A primeira delas é a estabilidade econômica que é medida por meio dos indicadores inflação e taxa de crescimento. A segunda é o índice de conflitos moderados que é medida por meio dos indicadores assassinatos, greves, motins e manifestações. Como não há esses dados para todos os países, a autora utilizou o nível de democracia para medir a condição política que o país se encontra (o que ela chama de *democracy score*). Para Martinez-Gallardo (2011) se as condições econômicas e políticas piorarem ou o país se tornar não democrático a tendência é haver mais mudanças no gabinete. E o resultado de sua análise mostrou que o “*the index of political stability has a significant effect on the likelihood of cabinet changes as do the economic proxies for shock propensity*” (MARTINEZ-GALLARDO, 2011, p. 19).

Da mesma forma que Martinez-Gallardo (2011), Inácio e Llanos (2016) utilizam choques externos para avaliar decisões presidenciais e defendem que situações de instabilidade política e econômica influenciam as decisões do presidente no que tange à centralização de decisões na presidência. Para elas, os presidentes não apenas lidam com situações econômicas críticas por meio das nomeações no gabinete, mas também por meio da centralização na presidência de agências que podem lidar com tais crises e implementar reformas estruturais econômicas. Em outras palavras, a presidência institucional cresce à medida que a situação econômica piora. A instabilidade econômica foi medida por meio de uma variável defasada da inflação para capturar os efeitos dos desenvolvimentos econômicos que ocorreram num ponto anterior (INÁCIO; LLANOS, 2016).

De uma forma geral, percebe-se, portanto, que as condições econômicas de um país representam um choque externo que também pode afetar suas condições políticas. Lewis (2008) argumenta que os eleitores usam consistentemente a condição econômica para avaliar o desempenho do governo, mesmo que os presidentes nem sempre tenham controle sobre a economia. Dessa forma, há incentivos para os presidentes se preocuparem com os choques externos ao realizarem uma mudança estrutural em seu gabinete, pois são julgados pelos eleitores pelo desempenho de todo o governo e precisam garantir controle (legislativo e administrativo) sobre os resultados das políticas (LEWIS, 2008). A hipótese a ser testada neste trabalho é se a

conjuntura econômica do país pode afetar a probabilidade de haver mudanças estruturais dentro dos ministérios. Uma vez que a presidência institucional poderia crescer em uma situação de piora econômica, é de se esperar que os presidentes reduzam o número de órgãos dentro do ministério quanto pior for a conjuntura econômica do país, isso porque o presidente retiraria competências da jurisdição dos ministérios para centralizar na presidência. Por outro lado, o presidente também pode realizar tais mudanças no intuito de reduzir o aparato estatal, uma vez que em uma situação de deterioração econômica, a arrecadação e receita do Estado para financiar a máquina pública também se reduzem.

Por fim, como dimensões de controle são incluídas as variáveis de institucionalização e *honeymoon*. Huntington (1965) *apud* Ragsdale e Theis, III (1997) define que uma organização é institucionalizada quando ela é estável e de valor. Para os autores Ragsdale e Theis, III (1997), à medida que a organização torna-se institucionalizada, exhibe continuidade e importância mesmo com as mudanças exógenas dos indivíduos e do ambiente. Segundo os autores, uma organização se institucionaliza quando atinge níveis elevados de quatro características: autonomia (independência da organização de outras unidades), adaptabilidade (a longevidade de unidades na organização; forma na qual a organização persiste em resposta aos desafios ambientais e aos desejos individuais), complexidade (diferenciação de subunidades e funcionários) e coerência (carga de trabalho da unidade e métodos utilizados para lidar com isso).

Como *proxy* da institucionalização do ministério é utilizado a medida de seu tempo de vida. O conceito de institucionalização acima exposto envolve características além dessa, portanto, tal medida consiste em uma limitação do trabalho. O tempo de vida foi mensurado pelo número de anos durante os quais sobreviveu, isto é:

Institucionalização do ministério = Ano em questão (1990 a 2014) - Ano de criação.

O critério utilizado para a escolha do ano de criação do ministério foi o marco legal referente ao momento em que passou a existir enquanto tal, ainda que possuísse o status ministerial anteriormente. Além disso, vale ressaltar que muitos ministérios sofreram tipos diferentes de alterações ao longo dos anos, tais como, fusão com outras pastas, desmembramento ou ainda transferência para a Presidência. Tais alterações foram consideradas no cálculo da institucionalização.

O período de *honeymoon* refere-se ao primeiro ano do mandato de um governo. Lewis (2008) ao analisar a politização no governo norte-americano mostra que o presidente realiza menos nomeações políticas no primeiro ano do seu mandato especialmente quando o partido no controle da presidência acaba de mudar. No entanto, a politização aumenta nos segundo e terceiro anos, quando os presidentes completam suas equipes de administração (LEWIS, 2008). Considerar o período *honeymoon* é importante porque é quando o presidente tem a oportunidade de tomar ações que guiarão o futuro de seu governo. Quando é um período de adaptação, no caso de primeiros mandatos, é crível pensar que o presidente realizará mais mudanças estruturais dentro dos ministérios. Essa variável é uma *dummy* que assume o valor 1 quando for o primeiro ano de governo e 0 para os demais anos.

O próximo passo da análise é testar as proposições emergentes dessa seção, ou seja, analisar a variação ano-a-ano nas mudanças estruturais dentro dos ministérios com base nas dimensões aqui apresentadas. A expectativa é que essas dimensões estão associadas à variação no número de órgãos dentro dos ministérios ao longo do tempo. Mas antes, na próxima seção vale discorrer sobre a operacionalização e distribuição das variáveis independentes relacionadas às hipóteses aqui apresentadas.

3.2. Dados e Métodos

Essa seção utiliza os dados dos decretos presidenciais relacionados às atribuições e estruturação dos ministérios disponibilizados no site da Biblioteca da Presidência e os dados referentes às dimensões explicativas apresentadas na seção anterior. Os dados foram organizados em um banco de dados de painel, uma vez que são observadas as mesmas unidades (ministérios) ao longo de um período de tempo (1990-2014). No entanto, trata-se de um painel desbalanceado, pois nem sempre os ministérios sobrevivem durante todos os anos analisados. Vale destacar também que não foram incluídos na análise os ministérios da Aeronáutica, Marinha, Exército e Relações Exteriores, pois de acordo com os decretos presidenciais, suas estruturas se diferem dos demais ministérios civis. Além desses, alguns órgãos da Presidência da República (essenciais e de assessoramento) e o Banco Central do Brasil que possuem titulares ministros de Estado, isto é,

possuem status ministerial mas não são considerados ministérios também não foram incluídos na análise¹⁹.

No que se segue, esses dados são utilizados para estimar modelos econométricos das mudanças estruturais ocorridas dentro dos ministérios, identificada pelo número de órgãos que os compõem. Os modelos fornecem um meio de testar as hipóteses levantadas no trabalho e identificar outras possíveis fontes de variação no número de órgãos dentro dos ministérios.

O Quadro 1 a seguir apresenta as variáveis independentes sumarizadas, mostrando a dimensão a qual pertence, a descrição, periodicidade da coleta, o nível de mensuração, a direção esperada do efeito e a fonte de coleta dos dados. Em seguida, são detalhadas as formas de operacionalização e o comportamento dessas variáveis ao longo do período analisado.

¹⁹ Ver Apêndice C.

QUADRO 1: Quadro sintético das variáveis utilizadas no modelo

Variável	Dimensão	Descrição	Periodicidade da Coleta	Nível de Mensuração	Direção esperada do efeito	Fonte
distpresmin	Político-partidária	Distância ideológica entre o partido do ministro e do presidente.	Anual 1990-2014, exceto para o governo Itamar que não possuía filiação partidária.	Ordinal	- (negativa)	César Zucco (2018)
bonusminp	Político-partidária	Variável categórica indicando se o partido do ministro recebeu uma recompensa proporcional, positiva ou negativa de número de ministérios em relação ao seu peso legislativo.	Anual 1990-2014	Nominal categórica	Bônus positivo em comparação ao bônus proporcional: - (negativa)	CEBRAP e Biblioteca da Presidência
salienciap	Incentivo para o presidente	Saliência do ministério para o presidente.	Anual 1990-2014, exceto 1993 ²⁰	Ordinal	+ (positiva)	Coelho, Lamounier, Guerra (2018)
ln_lag_inflacao	Econômica	Taxa de inflação.	Anual 1990-2014	Logaritmo natural	- (negativa)	Banco Mundial
partpres	Controle	Dummy indicando se o ministro é (1) ou não (0) do partido do presidente.	Anual 1990-2014	Nominal dicotômica	+ (positiva)	Biblioteca da presidência e CPDOC
instit	Controle	Grau de institucionalização do ministério, mensurado pelo número de anos durante os quais o ministério sobreviveu.	Anual 1990-2014	Intervalar	+ (positiva)	Biblioteca da presidência
honeymoon	Controle	Ano de governo, onde o primeiro ano é 1 e os demais 0.	Anual 1990-2014	Nominal dicotômica	+ (positiva)	

Fonte: Elaboração própria.

²⁰ Devido à indisponibilidade de dados.

3.2.1. Distância ideológica entre presidente e ministro

A medida da posição ideológica dos partidos utilizada neste trabalho foi disponibilizada por César Zucco²¹. Se trata de uma medida construída com base em surveys com legisladores federais em que os autores estimaram a posição ideológica dos partidos numa escala de 1 (esquerda) a 10 (direita). Para estimar a distância ideológica entre partido do presidente e partido do ministro foi utilizada a fórmula para distância ideológica apresentada na tese de Batista (2014), na qual foi calculada a diferença entre a posição ideológica do partido do presidente e do partido do ministro:

$$DIC_{j} = \sqrt{(P_{ppj} - P_{pci})^2}$$

Onde,

P_{ppj} = Posição ideológica do partido do presidente na coalizão j .

P_{pci} = Posição do partido da coalizão i na coalizão j .

Nos casos em que o ministro não tem filiação partidária, a sua ideologia é considerada a mesma do presidente, portanto, o cálculo da distância ideológica entre presidente e ministro resulta no valor zero, uma vez que ministros com perfil mais técnico geralmente pertencem à cota presidencial na qual o presidente busca minimizar a influência partidária (INÁCIO, 2018). Nesse caso, portanto, assume-se que o ministro não tem conflitos ideológicos com o presidente.

A Figura 5 e o Gráfico 4 a seguir mostram a distribuição da variável distância ideológica entre presidente e ministro para cada ano e ministério específico. Podemos observar que alguns ministérios, especialmente os fundidos, só tem um ponto no tempo, porque foram modificados ou extintos no ano seguinte. Esse é o caso, por exemplo, do Ministério do Trabalho e Administração que apenas existiu em 1992, quando a Lei nº 8.422 desmembrou o Ministério do Trabalho e da Previdência em Ministério da Previdência Social e Ministério do Trabalho e da Administração. No entanto, no ano seguinte com a Lei 8490 o Ministério do Trabalho e da Administração se desmembrou novamente em Ministério do Trabalho e Secretaria da Administração Federal da Presidência da República – o que permaneceu até 1995, com a transformação dessa última em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

²¹ Um agradecimento especial ao César Zucco por disponibilizar, gentilmente, os dados atualizados sobre a ideologia dos partidos da base “Brazilian Legislative Surveys”, de sua autoria em conjunto com Timothy Power. Sem essas informações não seria possível realizar esse trabalho.



FIGURA 5: Distância ideológica entre o Presidente e o Ministro por ministério (1990-2014)

Fonte: Elaboração Própria.

Além disso, pode-se observar pelo histograma abaixo que a distância zero é a mais recorrente, isto é, os presidentes indicam mais ministros que é do seu próprio partido ou ministros sem filiação partidária.

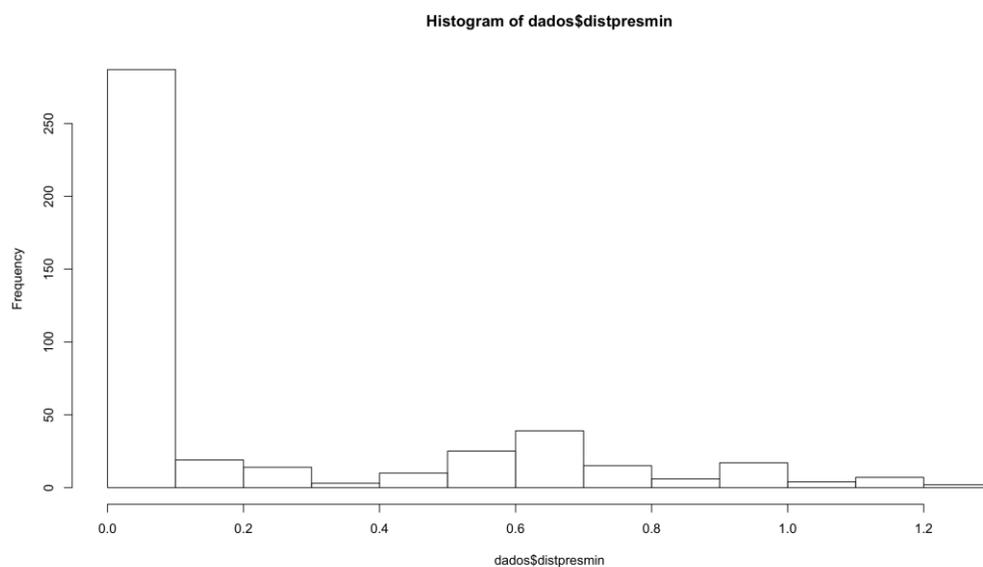


GRÁFICO 4: Distribuição da distância ideológica entre presidente e ministro (1990-2014)

Fonte: Elaboração própria.

A medida estimada dessa variável variou numa escala de 0 a 1,21. Em média, a distância ideológica entre presidente e ministro foi crescendo no decorrer do tempo, com uma queda no segundo mandato de FHC e no primeiro de Dilma. O governo Collor foi o que apresentou menor distância ideológica em relação aos demais (0,11), refletindo o pouco apoio que tinha no Congresso, com um gabinete com poucos ministros partidários. No governo Lula, especialmente, os ministros nomeados foram mais distantes ideologicamente obtendo o valor máximo de 1,21, no primeiro mandato com a entrada do PL na chefia do Ministério dos Transportes e 1,18 no segundo mandato com a entrada do PP no Ministério das Cidades.

Ao aplicar um teste de correlação linear (*Pearson correlation*) para as variáveis “distância ideológica entre presidente e ministro” e “número de órgãos específicos singulares”, o resultado foi uma correlação moderadamente fraca e negativa de -0.2660023. Podemos observar a relação entre essas variáveis no Gráfico 5.

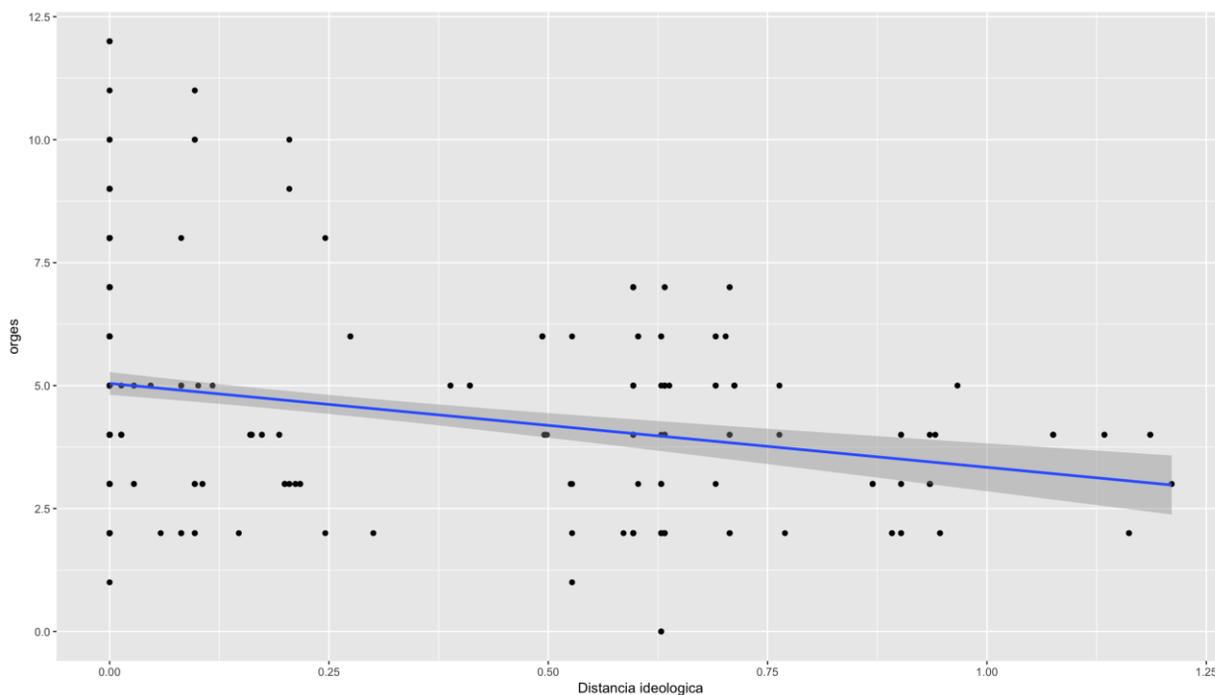


GRÁFICO 5: Relação entre distância ideológica presidente-ministro e número de órgãos específicos singulares (1990-2014).

Fonte: Elaboração própria.

Apesar da tendência ser na direção esperada (hipótese 1), o valor da correlação indica que é preciso controlar por outras variáveis para melhor avaliar o efeito desse fator sobre as mudanças na estrutura ministerial.

3.2.2. Bônus ministerial

O bônus ministerial que o partido recebe também é outro fator explicativo que será controlado. Tal variável foi operacionalizada da forma em que Inácio e Rezende (2015) propuseram em seu artigo, conforme abaixo:

$$\text{bonusmin} = \frac{C_{pi}}{\sum_n^i C} - \frac{M_{pi}}{\sum_n^i M}$$

Isto é, a proporção do número de cadeiras que o partido *i* controla na Câmara dos Deputados reduzida da proporção de ministérios que ele ocupa, considerando o conjunto total de ministérios analisados. O resultado nos dá o valor do bônus ministerial que o partido tem, isto é, se foi recompensado com uma quantidade de ministérios de forma proporcional ou não ao seu peso legislativo (GAMSON, 1961; AMORIM NETO, 2006; INÁCIO, REZENDE, 2015). Quando o resultado é negativo, significa que o partido do ministro está sobre-recompensado, isto é, em termos percentuais, recebeu mais ministérios do que deveria, se fosse considerado o seu peso legislativo. O inverso vale para os resultados positivos. E, o intervalo de valores entre -0,5 e +0,5 foi considerado para os partidos que receberam ministérios de forma proporcional ao seu peso legislativo. Dessa forma, a variável utilizada neste trabalho será uma variável categórica com as categorias positivo, negativo e proporcional (*bonusminp*).

A força legislativa utilizada pela literatura é representada pelo número de cadeiras que o partido possui na arena legislativa que, por sua vez, indica também o seu peso relativo na coalizão. Da mesma forma, este trabalho utilizou essa medida no cálculo acima tendo como fonte o Banco de Dados Legislativos desenvolvido no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) pela professora Argelina Figueiredo da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Consultas à filiação partidária dos ministros considerados foram feitas no site do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas.

A Figura 6, a seguir, apresenta a distribuição da variável bônus ministerial durante o período analisado. É possível observar em alguns casos, que os ministérios cujo bônus é positivo se assemelha com aqueles cuja distância ideológica é menor, nesses casos, em sua maioria foram ocupados por ministros do partido do presidente ou sem filiação partidária. Reforçando o que a literatura diz a respeito da tendência do presidente a sobre-recompensar o seu próprio partido.

Especialmente, os governos petistas que reduziram bastante o compartilhamento de ministérios (48,36 %, em média) quando comparado aos governos de Fernando Henrique (60,65 % em média), apesar de ter mais partidos em sua coalizão (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). Isso porque distribuíram a maior parte dos ministérios entre membros de seu próprio partido, deixando os demais partidos sub-representados no gabinete.

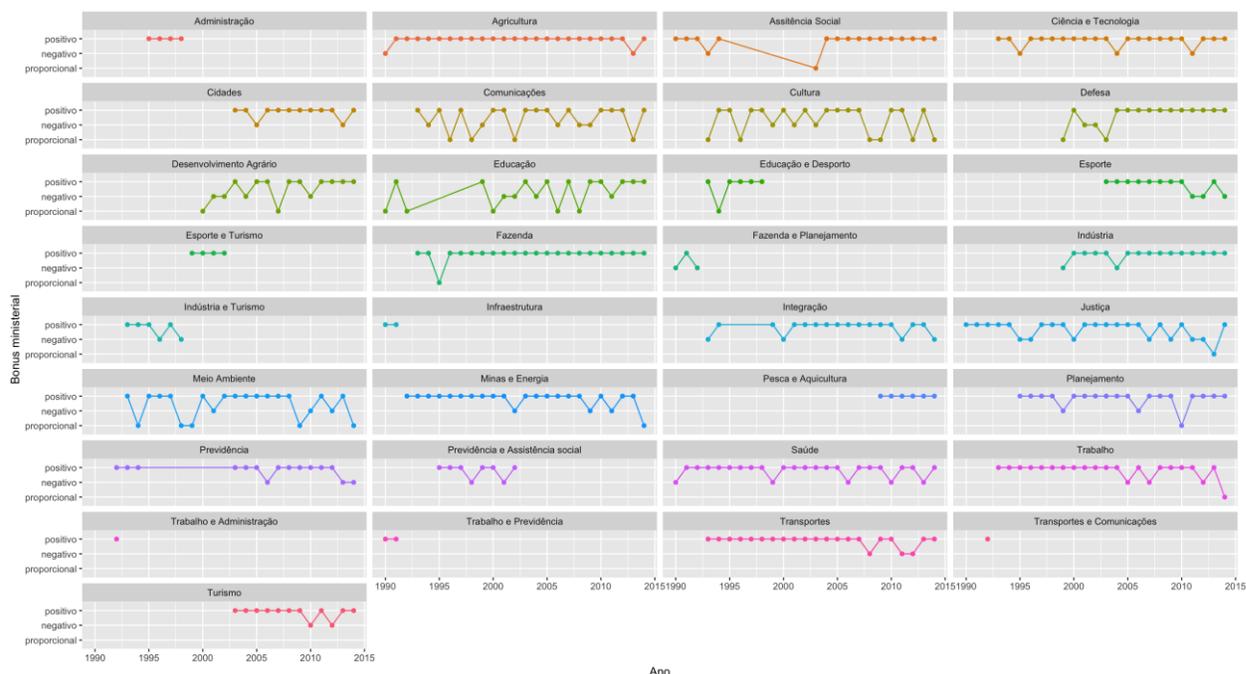


FIGURA 6: Distribuição da variável bônus ministerial por ano e por ministério (1990-2014)

Fonte: Elaboração própria.

3.2.3. Saliência ministerial

Da mesma forma que Arnold, Doyle e Wiesehomeier (2017) utilizaram as mensagens presidenciais para identificar a posição política do presidente, foi construída uma medida de saliência ministerial com base nessas mensagens por meio do método de análise de conteúdo (NEUENDORF, 2002). Foi elaborado um dicionário de palavras com categorias referentes à jurisdição de política de cada ministério e por meio do *software Yoshikoder* foi possível realizar a contagem de palavras encontradas nas mensagens presidenciais durante o período analisado²². A variável é a proporção de palavras relacionadas a um ministério específico do total de palavras

²² Dicionário no Apêndice D.

relacionadas a todos os ministérios considerados na análise.

Como as mensagens presidenciais indicam as prioridades e metas do presidente durante o ano, o argumento é que os ministérios mais enfatizados pelo presidente seriam os mais salientes para a sua agenda naquele momento. Na Figura 7 pode-se verificar que há certa diferença nos valores dessa variável entre ministérios e entre presidentes, isto é, os ministérios mais salientes para um presidente não necessariamente são os mais salientes para outro.

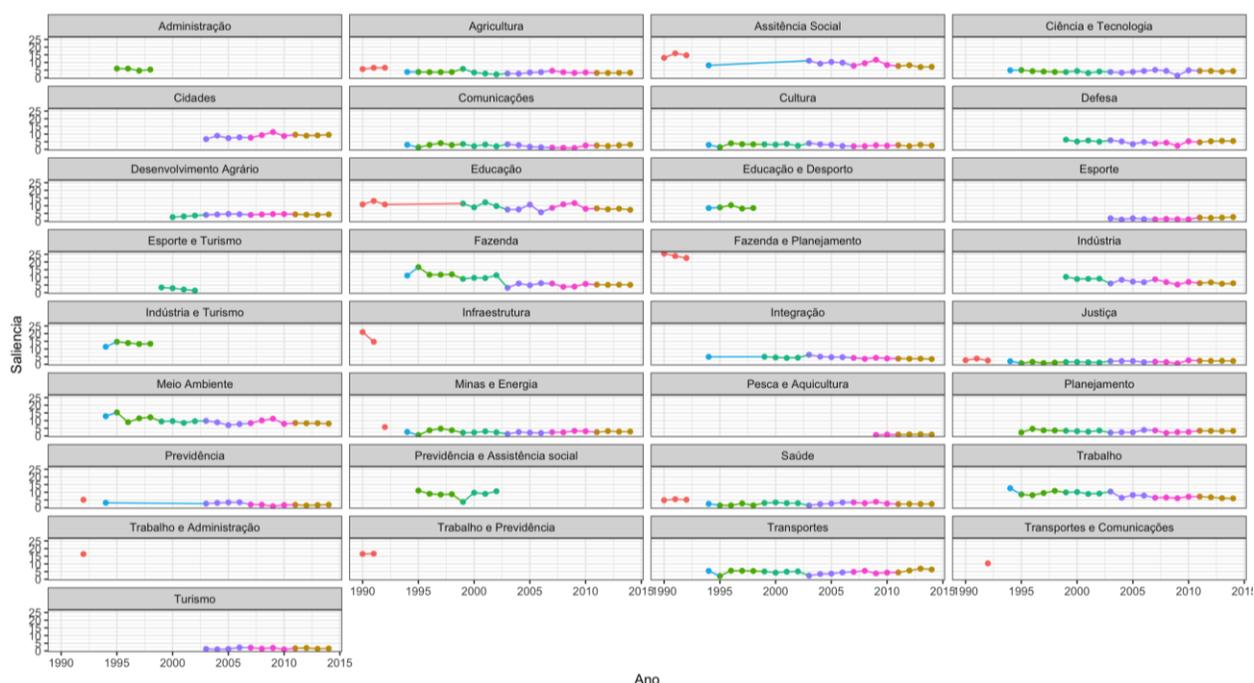


FIGURA 7: Saliência por ministério e por presidente (1990 – 2014)

Fonte: COELHO; LAMOUNIER; GUERRA (2018).

Na Figura 7, temos a relação dos cinco ministérios mais salientes para cada mandato presidencial, conforme Quadro 2, a seguir:

QUADRO 2: Cinco ministérios mais salientes por mandato presidencial (1990-2014)

Ministério	Collor	Itamar	FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma I
1	Fazenda e Planejamento	Meio Ambiente	Fazenda	Educação	Assistência Social	Assistência Social	Cidades
2	Infraestrutura	Trabalho	Meio Ambiente	Fazenda	Educação	Educação	Meio Ambiente
3	Trabalho e Previdência	Indústria e Turismo	Indústria e Turismo	Previdência e Assistência Social	Trabalho	Cidades	Educação
4	Trabalho e Administração	Fazenda	Previdência e Assistência social	Indústria	Meio Ambiente	Meio Ambiente	Assistência Social
5	Assistência Social	Educação e Desporto	Trabalho	Trabalho	Cidades	Indústria	Trabalho

Fonte: COELHO; LAMOUNIER; GUERRA (2018).

No que diz respeito à sua relação com a variável dependente, pode-se observar uma correlação na direção esperada da hipótese 3, isto é, uma correlação positiva, porém fraca no valor de 0.1188633, conforme indica o Gráfico 6 a seguir.

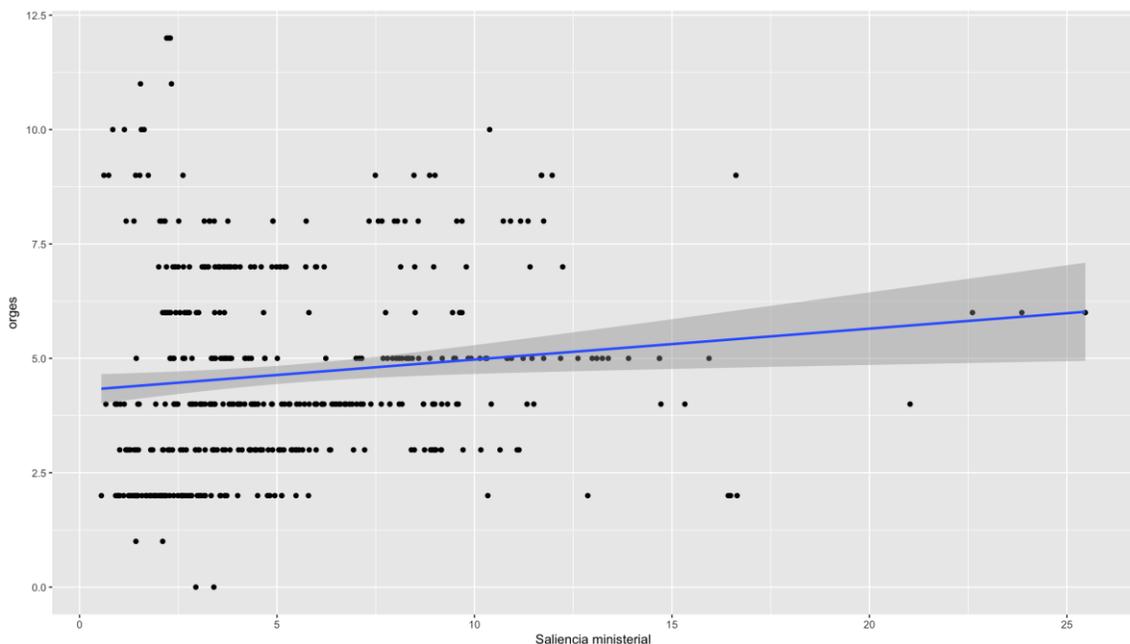


GRÁFICO 6: Relação entre saliência ministerial e número de órgãos específicos singulares (1990-2014)

Fonte: COELHO; LAMOUNIER; GUERRA (2018) e Biblioteca da Presidência.

3.2.4. Conjuntura econômica

A conjuntura econômica foi operacionalizada por meio de dois indicadores: taxa de inflação e taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), no entanto, para fins de eficiência, os modelos no capítulo 4 incorporou apenas a medida de inflação. De acordo com o Banco Mundial, a inflação indica a taxa de variação de preços na economia como um todo e é medida pela taxa de crescimento anual do deflator implícito do PIB, isto é, a proporção do PIB na moeda local corrente para o PIB em moeda local constante. Já, a taxa de crescimento do PIB representa a soma do valor agregado por todos os produtores residentes na economia do país e é calculada pelo método dos mínimos quadrados e pelo preço constante na moeda local. Os indicadores utilizados tem periodicidade anual e estão disponibilizados no site do Banco Mundial, na base de dados “*World Development Indicators*”²³.

A taxa de inflação foi operacionalizada em função do seu logaritmo natural devido às suas disparidades dimensionais, resultante especialmente dos exorbitantes valores de inflação no governo Collor.

Nos Gráficos 7 e 8 a seguir é possível verificar o como a taxa de inflação e de crescimento do PIB se comportaram no decorrer dos mandatos presidenciais, evidenciando uma melhora da conjuntura econômica ao longo do período analisado, isto é, uma queda nas taxas de inflação e um aumento na taxa de crescimento do PIB.

²³ Disponível em: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>. Consulta em 05 de fevereiro de 2018.

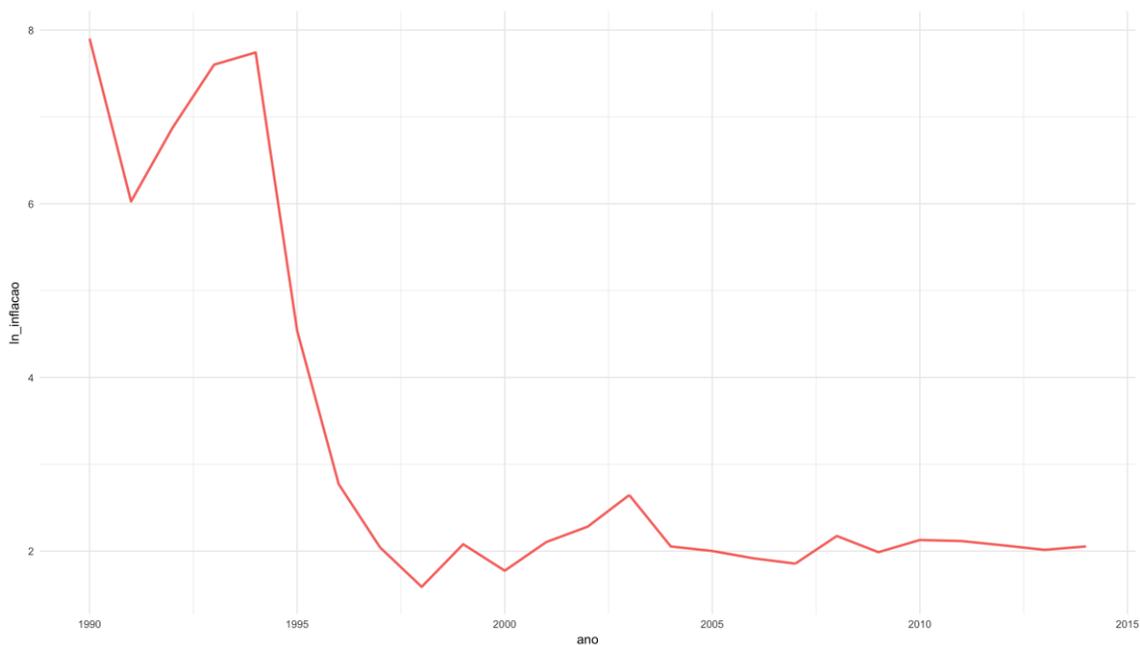


GRÁFICO 7: Evolução na taxa de inflação (logaritmo natural) por ano (1990-2014)

Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

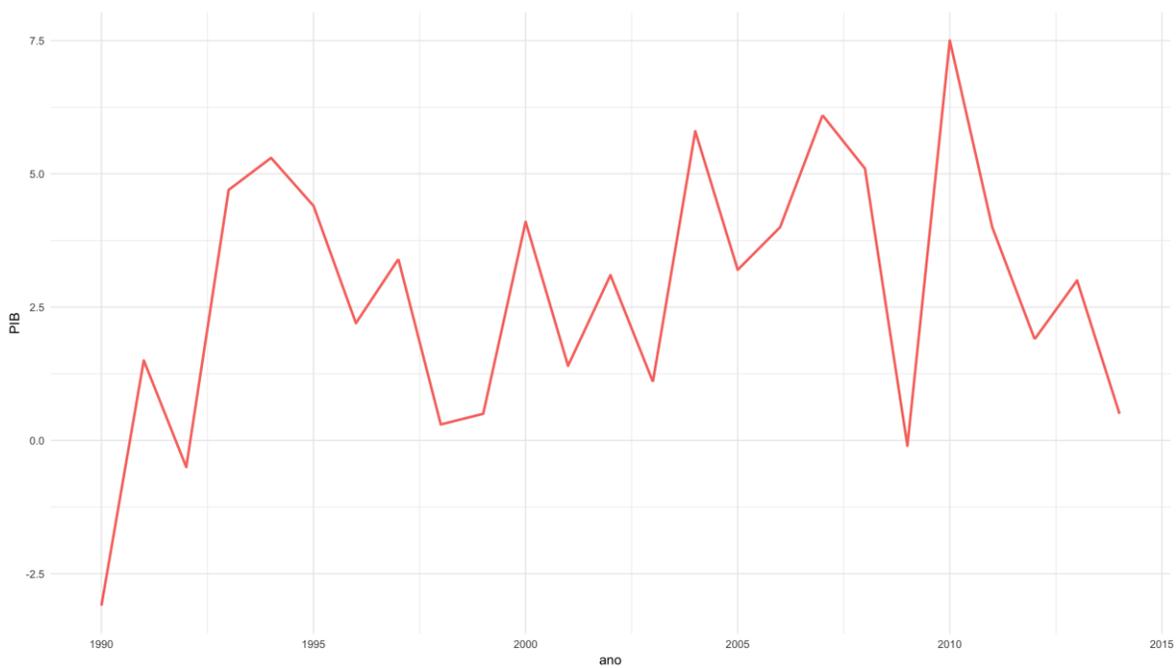


GRÁFICO 8: Evolução na taxa de crescimento do PIB por ano (1990-2014).

Fonte: Banco Mundial. Elaboração própria.

Importante ressaltar que, para os modelos de regressão no próximo capítulo foi utilizado apenas o indicador de inflação, que foi defasado em um ano, uma vez que importa capturar os efeitos da situação econômica do país num ponto anterior no tempo. Porque a hipótese 4 vai na direção negativa, isto é, quanto mais deteriorada é a condição econômica do país, menor é número de órgãos nos ministérios. Nesse sentido, importa verificar um período anterior, uma vez que a partir dos resultados econômicos no tempo t_0 é que o presidente toma decisões no tempo t_1 .

Esse capítulo buscou oferecer evidências empíricas de caráter exploratório e descritivo para entender como se comporta as diferentes variáveis consideradas. O próximo passo visa responder a pergunta inicial deste trabalho por meio de uma análise de regressão multivariada incluindo os dados aqui apresentados. Esses dados fornecem uma oportunidade para avaliar as previsões emergentes do Capítulo 1.

4. RESULTADOS

O capítulo anterior concentrou-se na apresentação do desenho de pesquisa e das estatísticas descritivas das variáveis exploradas no trabalho. Este capítulo foca nos modelos causais multivariados e tem como finalidade analisar os resultados à luz das hipóteses formuladas anteriormente.

Com relação à escolha do modelo estatístico, um problema se coloca: as diferenças entre os ministérios precisam ser levadas em consideração. Por isso, a escolha foi orientada para a utilização de modelos estatísticos que controlam tais diferenças.

Inicialmente foi estimado um modelo de painel MQO com efeitos aleatórios, porém ao realizar o teste de especificação de Hausman, os resultados foram favoráveis à especificação de um modelo MQO com efeitos fixos ($p\text{-value} < 2.2e-16$). Os modelos de efeitos fixos são apropriados nesse caso porque permite que cada ministério tenha sua própria variável *dummy* (intercepto). O termo “efeitos fixos” deve-se ao fato de que, embora o intercepto possa diferir entre os ministérios, o intercepto de cada ministério não varia com o tempo, é fixo (GUJARATI, 2011). No modelo de efeitos fixos, o efeito específico de cada ministério (η_i) é uma variável aleatória que pode ser correlacionada com as variáveis explicativas (SCHMIDHEINY, 2012). Mas, muitas vezes, podem existir efeitos específicos do tempo (δ_t) que afetam todos os indivíduos da mesma maneira, por isso, é sugerido incluir uma variável *dummy* para cada período de tempo no modelo (*idem*), conforme abaixo.

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

Onde,

y_{it} = número de órgãos específicos singulares de cada ministério i no ano t .

$x'_{it}\beta$ = efeito β das covariáveis inseridas no modelo de cada ministério i no ano t .

η_i = efeito fixo para ministério (*dummy* para cada ministério).

δ_t = efeito fixo para tempo (*dummy* para cada ano).

No que se segue, são apresentados os resultados da estimação do modelo apresentado acima, isto é, estimação do efeito que as variáveis explicativas têm no número de órgãos específicos singulares que compõem os ministérios. “Modelos são equipamentos intelectuais

essenciais no qual estruturamos nossa intuição e organizamos nosso entendimento empírico do mundo” (LAVER; SHEPSLE, 1996, p. 7). Por meio desses modelos, são testadas as hipóteses levantadas na seção anterior no intuito de verificar se há algum padrão na decisão do presidente em realizar mudanças internas nos ministérios.

A Tabela 3, a seguir, apresenta os resultados obtidos por meio dos modelos de regressão linear MQO com efeitos fixos por ministério e por ano, tendo como variável dependente o número de órgãos específicos singulares. Os coeficientes relativos a cada ministério e a cada ano estão no Apêndice E deste trabalho.

Conforme é possível verificar, os modelos variam por dimensão. No primeiro modelo são incluídas somente as variáveis da dimensão político-partidária na tentativa de verificar seu efeito sobre o número de órgãos específicos singulares nos ministérios. No segundo modelo são incluídas as variáveis da dimensão relativa aos incentivos que o presidente tem para mudar a estrutura do ministério. No terceiro são incluídas as variáveis relativas à dimensão econômica e no quarto modelo (completo) são incluídas as variáveis de controle. Por fim, no quinto, são testadas as interações entre algumas variáveis (distância ideológica presidente-ministro \times bônus ministerial; distância ideológica presidente-ministro \times saliência). Esse último modelo com termos interativos visa verificar se o efeito que as variáveis exercem sobre o número de órgãos específicos singulares é condicional ao efeito de outras variáveis, no entanto, não se mostraram estatisticamente significante.

TABELA 3: Modelos de Regressão MQO com efeitos fixos - Redesenho Estrutural dos Ministérios

VARIÁVEIS	Variável dependente: orges				
	1	2	3	4	5
distpresmin	0.017 (0.178)	-0.009 (0.174)	-0.009 (0.174)	-0.036 (0.239)	0.076 (0.625)
bonusminpnegativo	0.030 (0.213)	0.018 (0.207)	0.018 (0.207)	0.023 (0.207)	-0.063 (0.387)
bonusminpositivo	0.187 (0.195)	0.152 (0.190)	0.152 (0.190)	0.164 (0.197)	-0.044 (0.429)
salienciap		0.137*** (0.031)	0.137*** (0.031)	0.133*** (0.031)	0.145*** (0.032)
lag_ln_inflacao			-3.760*** (0.493)	-0.504 (2.645)	-0.296 (2.662)
partpres				-0.018 (0.179)	0.096 (0.268)
instit				0.057* (0.032)	0.056* (0.032)
honeymoon				-1.422 (2.338)	-1.618 (2.346)
distpresmin:bonusminpnegativo					0.157 (0.652)
distpresmin:bonusminpositivo					0.391 (0.751)
distpresmin:salienciap					-0.056 (0.040)
Constant	1.958*** (0.573)	0.951 (0.602)	3.972*** (0.507)	2.810*** (0.782)	2.838*** (0.822)
N	426	426	426	426	426
R2	0.878	0.884	0.884	0.885	0.886
Adjusted R2	0.859	0.866	0.866	0.867	0.866
Residual Std. Error	0.808 (df = 368)	0.788 (df = 367)	0.788 (df = 367)	0.787 (df = 365)	0.787 (df = 362)
F Statistic	46.502** (df = 57; 368)	48.394*** (df = 58; 367)	48.394*** (df = 58; 367)	46.981*** (df = 60; 365)	44.680*** (df = 63; 362)

*p < .1; **p < .05; ***p < .01

Fonte: Elaboração própria.

Abaixo apresento a análise dos resultados com base no modelo completo (4) e separados por cada dimensão analisada no trabalho. A primeira delas refere-se à dimensão político-partidária que englobam as variáveis “distância ideológica entre presidente-ministro” e “bônus ministerial”.

A primeira hipótese formulada neste trabalho testa se o conflito ideológico entre presidente e ministro pode influenciar na decisão do presidente ao realizar mudanças na estrutura do ministério. O problema do *principal* discutido no primeiro capítulo se complexifica em um contexto multipartidário, uma vez que os ministros podem usar as informações e o poder a eles delegado para agir de forma contrária aos interesses do presidente, especialmente se o conflito de preferências entre eles for grande. Dessa forma, o *principal* presidente adota diversas ferramentas de controle e incentivos na tentativa de evitar que as ações oportunistas do agente se concretizem.

O resultado do modelo 4 (completo) indica que a variável de “distância ideológica entre presidente e o ministro” apresentou um efeito na direção esperada ao previsto na hipótese 1. Embora não seja estatisticamente significativa, o coeficiente estimado foi de -0.036, significando que, tudo o mais constante, o aumento de um ponto na distância ideológica entre presidente e ministro implica na redução de aproximadamente -0.036 órgãos específicos singulares no ministério.

Este resultado, apesar de muito pequeno, merece ser ressaltado na discussão com os estudos sobre a *presidential toolbox*, que focam em diferentes ferramentas e indicam que quanto maior for a distância de preferências entre *principal* e agente, mais o *principal* tende a controlar o agente. Lewis, por exemplo, ao avaliar a politização para o caso norte-americano, mostrou que quanto maior o grau de divergência de preferências entre a burocracia e o presidente, mais o presidente tende a politizar as agências por meio de nomeados políticos. No entanto, quando se trata do presidencialismo de coalizão, o presidente precisa controlar os agentes que ele mesmo escolheu ou foi constrangido a escolher, ao contrário dos agentes burocráticos no caso americano, nos quais o presidente lida com agentes já predeterminados. Olhando para o coeficiente da variável de distância ideológica no modelo 1 em comparação aos outros modelos, é possível identificar que ao controlar pela variável saliência, o efeito reduziu.

A literatura sobre *agency design*, como apresentada no primeiro capítulo, discute como os atores políticos, tanto o Congresso quanto o presidente, podem interferir no desenho da agência

de forma a controlar as suas ações (McCubbins, NOLL, WEINGAST, 1987; LEWIS, HOWELL, 2002; LEWIS, SELIN, 2015; BERRY, GERSEN, 2017). Os autores partem do pressuposto que a burocracia precisa ser limitada uma vez que é responsável por tomar e implementar importantes decisões governamentais. Especialmente, no caso do presidente norte-americano, cujos poderes constitucionais são limitados, garantir que as políticas das agências não se destoem de seus interesses políticos é de fundamental importância. Para isso, recorrem ao (re)desenho das agências como forma de limitar a discricionariedade da burocracia. Esse redesenho por parte do presidente implica na reestruturação das agências pela via administrativa, impondo padrões organizacionais e definindo questões como o tamanho e a localização da agência, por exemplo, como forma a garantir mais controle sobre ela. Moe (1985) e Rudalevige & Lewis (2005) argumentaram que uma das formas desse redesenho estrutural da agência consiste na centralização de suas competências em órgãos da Presidência. Os autores testaram se a centralização tende a aumentar em períodos de governo dividido e quando ocorre uma mudança de partido no controle do Executivo. Segundo eles, se o partido da oposição controla o Congresso, conseqüentemente, exercerá maior controle da burocracia e, por isso, os presidentes podem evitar que a burocracia afaste de suas preferências ao criar uma nova burocracia para controlar a existente, isto é, levando-as a formularem as políticas dentro da presidência, sob a supervisão de uma equipe especializada e leal ao presidente. Da mesma forma, os autores consideram que em um contexto de mudança de partido na Casa Branca haverá maior centralização, uma vez que a burocracia herdada do partido anterior pode ser desafiante. Apesar de não encontrarem um resultado estatisticamente significativo, os autores encontraram que a dimensão político-partidária apresenta efeitos na direção esperada de suas hipóteses, isto é, quanto mais conflitos de preferências, maior a centralização.

A relação entre a dimensão político-partidária e o uso de ferramentas de controle também é explorada em contextos multipartidários de coalizão. Explorando a centralização em contextos presidencialistas latino-americanos, Inácio e Llanos (2016), demonstraram que essa ferramenta é mais utilizada por presidentes que atuam em contextos multipartidários com grande heterogeneidade de preferências, pois o crescimento da presidência institucional possibilita o enfraquecimento dos ministérios ao retirar prerrogativas importantes de suas jurisdições e concentrar na presidência, onde o presidente pode exercer um controle mais direto.

No parlamentarismo, a análise de ferramentas de controle utilizadas pelos próprios partidos da coalizão também se mostrou frutífera. Thies (2001) mostrou que os partidos utilizam a nomeação de ministros júnior para monitorar as atividades dos outros partidos e obter conhecimento sobre suas atividades. Uma vez que os parceiros da coalizão tem esse conhecimento, os ministros são obrigados a se comportarem como agentes leais para o gabinete (THIES, 2001). Para o autor, os partidos monitoram mais os ministros cujo partido possui preferências extremas, pois são maiores os riscos e os custos que agentes hostis podem oferecer.

Analisando essa mesma ferramenta sob um contexto presidencialista de coalizão, Pereira, Batista, Praça e Lopez (2017) encontraram um resultado semelhante e estatisticamente significativo, demonstrando que os presidentes usaram mais a nomeação de secretários executivos como “cães de guarda” para monitorar os parceiros da coalizão quando suas preferências não estão alinhadas, com o objetivo de minimizar as perdas de agência e os riscos de deriva política.

Analisando as estratégias de *agency design* do presidente no Brasil, os resultados mostram que o redesenho estrutural dos ministérios podem ser uma ferramenta utilizada pelos presidentes com o intuito de enfraquecer os ministérios ocupados por ministros mais distantes, embora seja importante destacar que o efeito dessa dimensão deve ser explorado mais exaustivamente considerando o efeito condicional de outras variáveis. Além disso, não apresentou significância estatística a ponto de rejeitar a hipótese nula de que os coeficientes desses parâmetros sejam iguais à zero. Tal fato aponta para a cautela do presidente em relação às mudanças estruturais nos ministérios, ou seja, é mais comedido com os partidos mais distantes ideologicamente em relação às mudanças estruturais que podem enfraquecer esses ministérios.

Outro fator analisado referente à dimensão político-partidária foi o “bônus ministerial” que o partido do ministro recebeu. Tal variável foi operacionalizada como uma variável categórica cuja categoria de referência é o partido que recebeu no gabinete um bônus proporcional ao seu peso legislativo, isto é, com parâmetros mais coalescentes (AMORIM NETO, 2006). Os resultados no modelo 4 indicam que um ministério cujo partido apresentou um bônus negativo, tudo o mais constante, tem sua estrutura aumentada em 0,023 órgãos específicos singulares em relação aos ministérios ocupados por partidos que receberam um bônus proporcional. Por outro lado, um ministro cujo partido recebeu mais ministérios do que

supostamente deveria apresentar um aumento de 0,164 em relação à categoria de referência, tudo o mais constante.

Conforme discutido pela literatura apresentada no capítulo um, as pastas ministeriais são distribuídas pelo presidente a ministros partidários especialmente com o intuito de obter aprovação da agenda no legislativo. No entanto, o presidente pode escolher se nomeia um gabinete de forma proporcional ao peso que os partidos representam no legislativo ou não. Mas, cada escolha tem seus custos. Ao analisar o impacto dessa escolha sobre os custos de gerenciamento da coalizão, Pereira e Bertholini (2017) mostraram quanto mais desproporcional é um gabinete mais esses custos aumentam. Nessa direção, o argumento aqui testado sugere que quanto mais desproporcional é a recompensa que o partido do ministro recebe, mais ele tende a ser controlado, isto é, mais o presidente pode enfraquecer o poder desses ministros esvaziando tais ministérios (hipótese 2). Para Inácio e Rezende (2015) os custos de monitoramento que os partidos da própria coalizão enfrentam quando seus pares recebem um bônus positivo também aumentam. Porém, utilizando a medida de bônus ministerial proposta pelas autoras em relação aos custos enfrentados pelo presidente, o resultado aqui encontrado aponta para direção contrária ao esperado na hipótese 2, demonstrando que os partidos mais fortes ou mais fracos no gabinete, em relação a sua força parlamentar, ganham mais.

Mas interessante notar o efeito da variável “bônus ministerial” condicionada à variável “distância ideológica” sobre a variável resposta. No modelo 5 apresentado na tabela 3, pode-se verificar que o coeficiente da variável “bônus” muda de direção com o termo interativo, isto é, ser bônus positivo ou negativo diminui o efeito da distância na quantidade de órgãos específicos singulares. No entanto, os coeficientes não se mostraram estatisticamente significantes.

A saliência do ministério indica o quão importante é aquela pasta para o presidente. Ao analisar a politização no contexto norte-americano, Lewis (2008) observa que essa estratégia é mais provável de ocorrer em áreas de particular interesse presidencial tanto por resultar em consequências eleitorais positivas tanto por estarem próximas de suas preferências ideológicas. O autor argumenta que quanto mais prioritária for determinada pasta para o presidente, mais o presidente tenderá a intervir nela, isto é, maior será a inserção de nomeados políticos que possam garantir que as agências tomem decisões de uma forma que complementa ou avança as prioridades de políticas do presidente (LEWIS, 2008). O mesmo efeito foi encontrado num

contexto parlamentarista, pois uma vez que o monitoramento tem custos, os partidos irão preferir gastar seus recursos para monitorar os ministérios mais salientes, pois e o monitoramento é inútil em áreas de saliência zero.

Da mesma forma, Pereira et. al. (2017) argumentam a relevância do portfólio aumentam os incentivos para o monitoramento devido a riscos de deriva de políticas. No entanto, embora o resultado encontrado pelos autores tenha sido positivo, não obteve significância estatística, sugerindo que a preocupação do presidente com as áreas mais salientes não era suficientemente forte para nomear um “cão de guarda”. Os autores utilizaram a medida proposta por Batista (2017) que indica a importância da pasta em si, em termos de recursos que ela pode oferecer, tais como cargos, políticas e orçamento, porém, neste trabalho utilizo a medida construída por Coelho, Lamounier e Guerra (2018) que revela a importância da pasta para o presidente, capturando as variações ano a ano, conforme descrito no capítulo anterior.

A variável “saliência” se manteve estatisticamente significativa em todos os modelos apresentados, indicando que o efeito estimado dessa variável se manteve robusto à inclusão de outras covariáveis e com a direção esperada, isto é, tudo o mais constante, quanto maior a saliência do ministério para o presidente, mais órgãos o presidente tende a concentrar nessas pastas. Mesmo controlando pelo partido do presidente (modelo 4), o efeito da variável saliência não muda, indicando que independente do partido que controla o ministério, se a política é importante para o presidente a estrutura do ministério tenderá a ser fortalecida.

Interessante notar que no modelo 5 com a inclusão do termo interativo, a variável saliência diminui o efeito da variável “distância ideológica presidente-ministro” na variável resposta, indicando que, tudo o mais constante, se um ministro é mais distante e ocupa uma pasta mais saliente para o presidente, sua estrutura tende a ser menos fortalecida. Isto é, ao incluir a distância, diminui o efeito na variável resposta quando a saliência é alta, conforme indica o gráfico de efeitos marginais apresentado abaixo. Em suma, o modelo 4 indica que *policy* é importante no cálculo do presidente ao fortalecer a estrutura de um ministério, estando ele na mão de um ministro distante ou não. No entanto, o modelo 5 com o termo interativo, demonstra que o presidente tende a ser mais cauteloso quando se trata de ministros mais distantes.

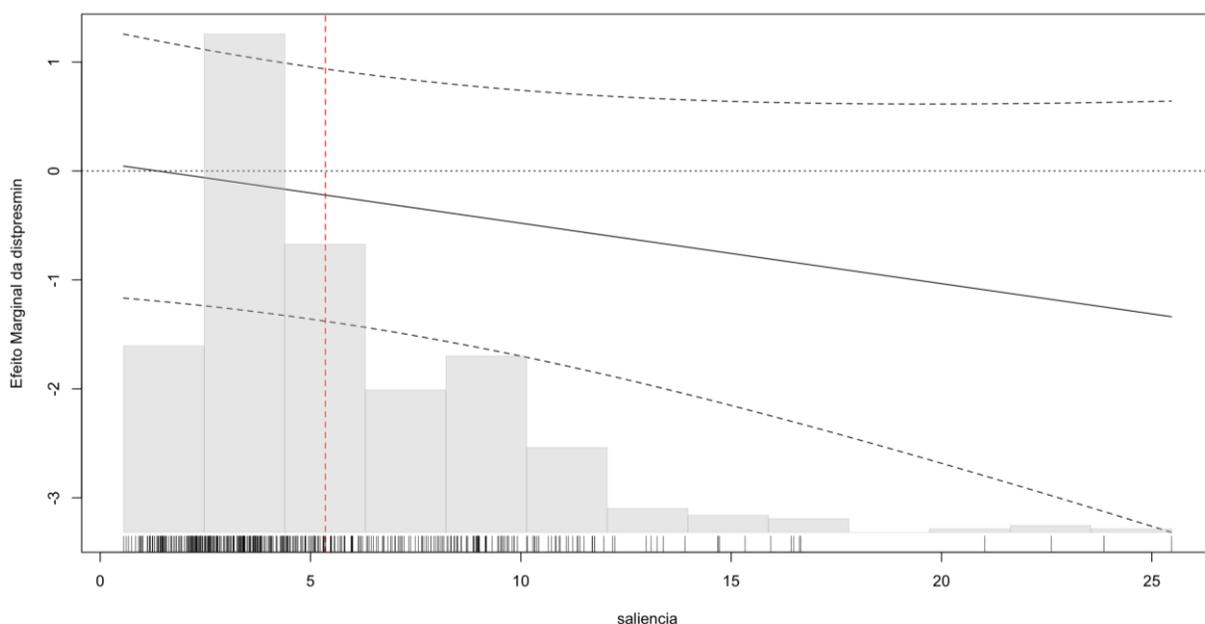


GRÁFICO 9: Efeito marginal da “distância ideológica presidente-ministro” condicionada a variável “saliência”.

Fonte: Elaboração própria.

Martinez-Gallardo (2011) ao estudar a estabilidade de gabinetes ministeriais mostra que a alocação de pastas ministeriais é uma ferramenta que o presidente dispõe para enfrentar choques inesperados e ajustar a execução das políticas conforme seu interesse. Utilizando indicadores de inflação e taxa de crescimento como proxies para choques externos, a autora mostra que tais choques tem um efeito significativo na probabilidade de mudanças no gabinete. Inácio e Llanos (2016) demonstram que esses choques externos também influenciam as decisões presidenciais no que tange à centralização, pois em situações de instabilidade econômica os presidentes tendem a centralizar decisões importantes na presidência. Baseando-se nessa literatura, o argumentado apresentado ao longo do trabalho é que os presidentes tenderão a reduzir o número de órgãos dentro dos ministérios em contextos de choques, tanto porque o presidente pode retirar competências da jurisdição dos ministérios para centralizar na presidência quanto porque objetiva reduzir o aparato estatal, uma vez que, com crises econômicas, a arrecadação e a receita do Estado para financiar a máquina pública também diminui.

No modelo 3 é possível identificar um resultado estatisticamente significativo, indicando que quando a inflação aumenta em um ponto o número de órgãos específicos singulares reduz em -3.760%, tudo o mais constante. Além de perder significância, a magnitude do efeito dessa

variável reduz consideravelmente para -0.504 % quando é controlada pelo tempo de institucionalização do ministério no modelo 4. Logo, o efeito redutor provocado por esse choque não atinge linearmente todos os ministérios.

Embora não tenham hipóteses, as variáveis de controle tiveram resultados relevantes do ponto de vista analítico no modelo 4. A análise mostra que a institucionalização é um fator importante para que o presidente realize mudanças no ministério. O coeficiente positivo e estatisticamente significativo de 0,057, indica que tudo o mais constante, quanto mais consolidado é um ministério, mais o presidente tende a fortalecer a sua estrutura. Isso porque uma burocracia institucionalizada pode reduzir as oportunidades de deriva política por parte do ministro e, portanto, reduz também a necessidade do presidente controlá-lo por via das mudanças estruturais, enfraquecendo os ministérios. Ser do partido do presidente, no entanto, apresentou sinal negativo, porém não apresentou significância estatística, apontando também que não se pode rejeitar a hipótese nula.

Em relação a variável *honeymoon* os resultados mostram que, tudo o mais constante, o primeiro ano de governo reduz a quantidade de órgãos específicos singulares em -1.422. Essa resultado de certa forma, diverge dos achados de Lewis (2008), que mostra que no primeiro ano, o presidente tende a controlar menos o gabinete em relação aos outros anos, devido à necessidade de adequação da estrutura burocrática. Por outro lado, o sinal do coeficiente aqui encontrado indica que o controle é mais provável de ocorrer no primeiro ano, ou seja, o número de órgãos tende a reduzir. O resultado aponta mais na direção do que Inácio e Llanos (2016) afirmam, isto é, o presidente tende a centralizar mais as agências na presidência no primeiro ano de governo devido à necessidade maior de adaptação que, por sua vez, demanda maior controle das ações das agências. Dessa forma, a redução no número de órgãos específicos singulares no período de *honeymoon*, pode indicar maior controle. No entanto, vale ressaltar que o período analisado abrange dois mandatos de reeleição, podendo indicar que no primeiro ano do segundo mandato o presidente já tenha fortalecido a estrutura dos ministérios. Isto é, o período de *honeymoon* pode ser menos importante para um presidente reeleito e, além disso, é importante considerar que no presidencialismo de coalizão a rotatividade ministerial é mais frequente, indicando que as mudanças estruturais nos ministérios podem ser mais bem explicadas por variações ao longo do mandato, ao contrário do contexto unipartidário norte-americano onde o período de *honeymoon* tem maior importância.

O Quadro 3 apresenta os efeitos esperados e os encontrados das variáveis explicativas sobre a variável resposta, isto é, sobre o número de órgãos específicos singulares.

QUADRO 3: Sinal esperado e encontrado dos coeficientes estimados

Variável	Sinal Esperado	Sinal Encontrado	Significância estatística
Distância ideológica presidente-ministro	-	-	-
Bônus ministerial positivo	-	+	-
Saliência	+	+	1%
Inflação	-	-	-
Institucionalização		+	10%
Partido do presidente		-	-
Honeymoon		-	-

Fonte: Elaboração própria.

Mesmo que algumas variáveis não apresentaram significância estatística, seus resultados foram reportados acima, mas com certa limitação, pois não é possível rejeitar a hipótese nula de que os coeficientes encontrados sejam iguais à zero.

Este capítulo procurou responder a pergunta apresentada no início deste trabalho: quais fatores influenciaram as mudanças estruturais nos ministérios do Poder Executivo brasileiro nos anos de 1990 a 2014? O argumento defendido ao longo do trabalho é que tais mudanças servem como ferramenta para que o presidente possa lidar com seus agentes da coalizão, levando-os a redesenhar os ministérios de forma a reduzir ou aumentar o poder dos ministros. Por ser uma ferramenta cara ao presidente do ponto de vista institucional, os presidentes a utilizam com cautela, buscando fortalecer os ministérios mais salientes para a sua agenda de governo e mais consolidados (grau de institucionalização).

Embora tal análise forneça apenas um retrato parcial de todas as mudanças que ocorrem na estrutura dos ministérios, este trabalho buscou contribuir para o aumento do conhecimento sobre comportamento e estratégias presidenciais.

CONCLUSÕES

Grande parte da literatura sobre governos de coalizão buscou entender quais são os desafios que o presidente enfrenta para coordenar seu gabinete e angariar apoio para a sua própria agenda de políticas. Além disso, buscou levantar ferramentas disponíveis aos presidentes para lidar com tais desafios e alcançar seus interesses. Este trabalho buscou contribuir com esse debate ao analisar a dimensão estrutural do gabinete, tendo em vista que essa dimensão representa o acesso a recursos importantes, como orçamento e cargos públicos.

A questão principal que motivou o desenvolvimento deste trabalho é: quais os fatores influenciam a decisão do presidente no que tange à realização de mudanças na estrutura interna dos ministérios do Poder Executivo brasileiro no período de 1990 a 2014? O objetivo foi identificar tais mudanças, sua evolução no tempo e, conseqüentemente, suas possíveis causas. O argumento geral aqui defendido é de o presidente utiliza seu poder administrativo de redesenho dos ministérios como uma ferramenta para alcançar seus interesses políticos.

No primeiro capítulo, a literatura que discute os desafios e estratégias presidenciais foi problematizada de forma a identificar as dimensões analiticamente relevantes para a análise das mudanças na estrutura dos ministérios do Poder Executivo. Além disso, foi apresentado o modelo analítico no intuito de argumentar que o presidente utiliza seu poder administrativo de reorganização do Executivo também para atender aos seus interesses políticos de seus agentes, não apenas por meio da criação de uma nova estrutura dentro do ministério, mas também por meio das transferências de um órgão de um determinado ministério a outro, visando o fortalecimento ou o enfraquecimento.

No segundo capítulo foi apresentada uma breve descrição da organização do Executivo Federal brasileiro no âmbito ministerial e uma visão geral quantitativa das mudanças estruturais nos ministérios, tendo como referência a sua evolução no período de 1990 a 2014. O objetivo foi descrever os movimentos dos presidentes em relação ao redesenho dos ministérios argumentando que a análise da dimensão estrutural é importante por representar o acesso a recursos valiosos para os partidos, tais como orçamento e cargos públicos. Foram analisadas as mudanças estruturais nos órgãos da administração direta dos ministérios, mais especificamente, nos órgãos específicos singulares que se constituem em importantes espaços de articulação política, sendo majoritariamente secretarias organizadas em base departamental. O capítulo mostrou que, no

período analisado, o presidente realizou muitas mudanças estruturais dentro dos ministérios, embora a magnitude do fenômeno seja pequena ao compararmos a variação no número de órgãos específicos singulares anualmente. Interessante notar também que alguns ministérios que apresentaram menos mudanças foram, geralmente, ministérios mais competidos pelos partidos por terem uma importante atuação nos estados e municípios²⁴, indicando que é importante olhar também para a administração indireta para compreendermos como se estrutura as negociações no interior das coalizões, uma vez que as disputas entre partidos pela ocupação de espaços na estrutura administrativa não ficam restritas aos órgãos do primeiro escalão.

O terceiro capítulo do trabalho apresentou evidências empíricas de caráter exploratório e descritivo para entender como se comporta as diferentes variáveis consideradas no modelo analítico bem como as hipóteses levantadas no trabalho. O quarto e último capítulo buscou justamente responder a pergunta inicial do trabalho por meio de uma análise de regressão multivariada.

A literatura brasileira afirma que ao delegar o controle de certos ministérios para determinados partidos políticos, o presidente está pensando no apoio que terá desses partidos na arena legislativa (AMORIM NETO, 2006; FREITAS, 2013). Isto é, para que sua agenda de políticas seja aprovada é preciso dar algo em troca na mesa de negociação com o legislativo e ao abrir mão de certas pastas, portanto, o presidente espera atuar em um ambiente propício para garantir a aprovação de sua agenda. No entanto, como em toda relação de agência há os riscos dos agentes agirem de forma adversa aos interesses dos *principals*, estes precisam de mecanismos para controlar a ação de seus agentes.

A literatura remete aos ministérios como um importante recurso, especialmente, para presidentes minoritários angariar apoio, mas discute apenas o número de ministérios dados ao partido, o objetivo do trabalho foi ir além desse escalão ao analisar os órgãos específicos singulares, buscando identificar se o presidente delega uma estrutura maior ou menor aos diferentes partidos. Em outras palavras, como a alocação de portfólio representa um importante recurso para o presidente e, o compartilhamento de tais cargos implica em riscos de perda de agência, a análise aqui realizada buscou verificar se o presidente dosa o prêmio que dará aos partidos por meio do redesenho estrutural do ministério.

²⁴ Figura 4, no capítulo 2.

A composição ideológica da aliança multipartidária é um tema recorrente na literatura sobre presidencialismo de coalizão, pois o gerenciamento de uma coalizão especialmente heterogênea é mais complexo e envolve maiores custos. Dessa forma, há diferentes formas do presidente lidar com tais custos.

Os resultados mostraram que os fatores mais importantes na decisão do presidente em mudar estruturalmente os ministérios estão relacionados à importância que o ministério representa para o presidente e ao próprio grau de institucionalização da pasta. O resultado apresentado na análise dos termos interativos entre a saliência e a distância ideológica, embora não estatisticamente significativa, indicou que em ministérios mais salientes, quanto maior a distância entre presidente e ministro menor o efeito no número de órgãos específicos singulares. Em outras palavras, o resultado indicou que o presidente parece ter um cuidado maior ao fortalecer a estrutura de um ministério saliente cujo ministro é mais distante ideologicamente. Dessa forma, a análise do termo interativo reforça a necessidade de novos estudos e do refinamento dessas variáveis para se entender melhor quando o presidente combina essas dimensões de “saliência e distância ideológica” para tomar decisões referentes ao redesenho ministerial.

Importante ressaltar que essa análise se limita aos órgãos da administração direta, além de não considerar outros aspectos que podem qualificar se um novo órgão na estrutura do ministério proporciona, de fato, o seu fortalecimento ou não, isto é, quantidade de competências atribuídas a esses órgãos, número de servidores e orçamento. Em outras palavras, esses aspectos podem implicar no fortalecimento ou enfraquecimento desses ministérios, mesmo que o número de órgãos não aumente, sendo, portanto, necessário avançar a análise nesse sentido.

De toda forma, este trabalho buscou contribuir com a literatura sobre gerenciamento da coalizão ao analisar as mudanças na estrutura interna dos ministérios, pois mais do que estudar primeiro escalão, é importante também analisar a estrutura administrativa ampliada. Ou seja, é importante destacar que a análise aqui empreendida deve ser combinada com a análise sobre alocação de portfólios. Entender o comportamento presidencial em relação a essa estrutura é importante porque muito da formulação de políticas do Executivo ocorre através do aparelho administrativo dos ministérios.

Outro passo adiante consiste em verificar se e sob quais condições os partidos da coalizão reagem às mudanças estruturais feitas pelo Poder Executivo na arena legislativa. Tendo em vista que o presidente detém a iniciativa privativa sobre as leis de criação e extinção de órgãos, compete ao Congresso aprovar ou não. Se este é um poder estrutural do presidente e tendo em vista que a coalizão não é um agente passivo, pelo contrário, pode impor constrangimentos para as decisões do presidente, é esperado que o Congresso reaja, revisando as decisões do Executivo.

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.

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.

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

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.

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

BATISTA, Mariana. *O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro*. 2014. 202 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

_____. Taking Portfolios Difference Seriously: A Composite Measure Based on Policy, Office, and Budget in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 11, n. 1, p. 1–28, 2017.

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.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 17 de out. 2017.

_____. Constituição (1988). *Constituição brasileira*, 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pela emenda constitucional n. 32/01. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm. Acesso em: 17 de out. 2017.

_____. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 27 de fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 17 de out. 2017.

_____. Decreto n. 2928, de 08 de janeiro de 1999. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 11 de jan. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2928.htm. Acesso em: 19 de out. 2017.

_____. Decreto n. 2928, de 01 de agosto de 2011. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 02 de ago. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7538.htm. Acesso em: 19 de out. 2017.

_____. Decreto n. 9004, de 13 de março de 2017. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 14 de mar. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9004.htm. Acesso em: 19 de out. 2017.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 8.422, de 13 de maio de 1992. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 14 mai. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8422.htm. Acesso em: 04 de set. 2017.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 8.490, de 19 de novembro de 1992. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 19 mai. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8490.htm. Acesso em: 04 de set. 2017.

CAREY, John. Presidential versus Parliamentary Government. In: MENARD, C.; SHIRLEY, M. M. (Eds.). *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer. 2005, p. 91-93.

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.

COELHO, Háina; LAMOUNIER, Bárbara; GUERRA, Rosiene G. Nota de pesquisa: Mensurando saliência ministerial do presidente brasileiro (1990-2016). Documento em fase de elaboração. 2018.

EDWARDS III, George C. The Potential Of Presidential Leadership. Study Done For The White House Transition. Project, 2016, 29 p.

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

FLEURY, Sabino J. F. Redes de Proteção: incentivos, escolhas e comportamentos na política brasileira. 2009, 219 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

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.

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

GUJARATI, Damodar N. *Econometrics by Example*. Editora Palgrave Macmillan, 2011.

HOWELL, William G., LEWIS, David E. Agencies by Presidential Design. *Journal of Politics*, v. 64, n. 4, p. 1095–1114, 2002.

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. Entre Presidir e Coordenar: Presidência e Gabinetes Multipartidários no Brasil. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2006, Campinas. *Trabajos presentados*, 2006, p. 1-29.

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; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 2, p. 296–335, 2015.

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. Presidentially led coalitions. Portfolio allocation in Brazil (1985–2016). In: Government formation and minister turnover in presidential cabinets. Comparative analysis in the Americas. *Editado por Camerlo, Marcelo e Martinez-Gallardo, Cecília*. 2018.

KIEWIET, D. Roderick; MCCUBBINS, Mathew D. *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. 299p.

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.

LEWIS, David E.; MOE, Terry M. The Presidency and the Bureaucracy: The Levers of Presidential Control. In: NELSON, M. (Ed.). *The Presidency And The Political System*. 10 ed. USA: Rhodes College, 2014.

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

LINZ, Juan J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? In: LINZ, J. J.; VENEZUELA, A. (Eds.) *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 69-89,1999.

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

MARTINEZ-GALLARDO, Cecilia. Designing Cabinets: Presidential Politics And Cabinet Instability in Latin America. *Working Paper of the Helen Kellogg Institute for International Studies*, n. 375, p. 1-41, jan. 2011.

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.

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

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.

_____. Political Control and the Power of the Agent. *The Journal of Law, Economics, and Organization* , New York, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2005.

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

NEUENDORF, Kimberly A. *The content analysis guidebook*. Cleveland State University: Sage Publications, 2002.

PEREIRA, Carlos et al.. A nomeação de secretários-executivos e o monitoramento da coalizão no presidencialismo brasileiro. In: LOPEZ, F. G. (Org.) *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015.

_____. 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.

POWER, Timothy J.; ZUCCO, Cesar Jr.. Estimating Ideology Of Brazilian Legislative Parties, 1990–2005. *Latin American Research Review*, v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: PEREIRA, L. C. B. G.; SPINK, P. K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. ed. 7. Rio de Janeiro: Editora FGV 2007.

RAGSDALE, Lyn; THEIS III, John J. The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92. *American Journal of Political Science*, v. 41, n. 4. p. 1280-1318, 1997.

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.

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.

SCHMIDHEINY, Kurt. Panel Data: Fixed and Random Effects. *Short Guides to Microeconometrics*. Unversit'at Basel, 2012.

SHAPIRO, Susan P. Agency Theory. *Annual Review Sociology*, v. 31, p. 263–284, 2005.

SHUGART, Mathew S.; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York : Cambridge University Press, aug. 1992. 332p.

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.

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.

WEBER, Max. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford Univ. Press, 1958.

Bases de dados:

CEBRAP. “Bancos Públicos” do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Coordenação: professora Argelina Figueiredo da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP/UERJ).

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br>>. Acesso em maio de 2015. INÁCIO, Magna. Base de dados do Projeto de Pesquisa Presidente e Seus Agentes: o Poder Executivo por Dentro, 2013.

ZUCCO, César; POWER, Timothy. “Brazilian Legislative Surveys”, 2018, *forthcoming*.

APÊNDICE A – Evolução das mudanças estruturais no primeiro escalão dos ministérios brasileiros (1990-2014)

Collor		Itamar		FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma I	
MPV nº 150/1990, convertida na Lei nº 8.028/1990.	MPV nº 302/1992, convertida na Lei nº 8.422/1992.	MPV nº 309/1992, convertida na Lei nº 8.490/1992.	MPV nº 370/1993, convertida na Lei nº 8.746/1993.	MPV nº 813/1995. MPV nº 886/1995.	MPV nº 1.795/1999; MPV nº 1.799-6/1999; MPV nº 1.911-8/1999; MPV nº 1.999-14/2000; MPV nº 2.143-36/2001; MPV nº 2.216-37/2001.	MPV nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.683/2003.	Lei nº 10.869/2004; Lei nº 11.958/2009.	Lei nº 12.545/2011.	
Economia, Fazenda, e Planejamento		Fazenda							
		-	Planejamento e Orçamento	Planejamento, Orçamento e Gestão					
Agricultura e Reforma Agrária		Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária		Agricultura e do Abastecimento	Agricultura, Pecuária e Abastecimento				
Trabalho e da Previdência Social	Trabalho e da Administração	Trabalho			Trabalho e Emprego				
	Previdência Social	Previdência Social		Previdência e Assistência Social		Previdência Social			
Ação Social		Bem-Estar Social				Assistência Social	Desenvolvimento Social e Combate à Fome		
Infra-Estrutura	Minas e Energia	Minas e Energia							
	Transportes e das Comunicações	Transportes							
		Comunicações							
Educação		Educação e Desporto Indústria, do Comércio e do Turismo			Educação				
-					Esporte e Turismo		Esporte		
-							Turismo		
-					Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior				
Aeronáutica				Defesa					

Collor	Itamar		FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma I
	Marinha						
	Exército						
			Justiça				
			Saúde				
			Relações Exteriores				
-			Ciência e Tecnologia				Ciência, Tecnologia e Inovação
-	Integração Regional		-		Integração Nacional		
-			Cultura				
-	Meio Ambiente	Meio Ambiente e da Amazônia Legal	Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal	Meio Ambiente			
			Administração Federal e Reforma do Estado	-			
			-	Desenvolvimento Agrário			
			-	Cidades			
			-	Pesca e Aquicultura			

Fonte: Biblioteca da Presidência. Elaboração própria.

**APÊNDICE B – Mudanças estruturais nos órgãos específicos singulares dos ministérios
(1990-2014)**

Ministério	Governo	Ano		OrgES	Mudança	Marco Legal	
Administração	FHC I	1995	1	Secretaria de Serviços Gerais	Fruto de criação	MEDIDA PROVISÓRIA Nº 813, DE 1 DE JANEIRO DE 1995.	
			2	Secretaria de Organização e Informática			
			3	Secretaria de Recursos Humanos			
			4	Secretaria da Reforma do Estado			
Agricultura	Collor	1990	5	Secretaria Nacional da Defesa Agropecuária	Fruto de criação	Lei nº 8.028, de 12 de abril DE 1990	
			6	Secretaria Nacional da Reforma Agrária			
			7	Secretaria Nacional de Irrigação			
			1992	8	Secretaria Nacional de Política Agrícola	Fruto de criação	LEI No 8.344, DE 27 DE DEZEMBRO DE 1991.
	Itamar	1993	9	Secretaria de Desenvolvimento Rural	Fruto de desmembramento	LEI Nº 8.490, DE 19 DE NOVEMBRO DE 1992	
			10	Instituto Nacional de Meteorologia	Fruto de criação		
	FHC II	2000	11	Secretaria de Produção e Comercialização	Fruto de criação	DECRETO 3.527, DE 28 DE JUNHO DE 2000.	
	LULA I	2005	12	Secretaria de Defesa Agropecuária	Fruto de fusão	DECRETO Nº 5.351 DE 21 DE JANEIRO DE 2005.	
			13	Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio	Fruto de criação		
	Assistência Social	Collor	1990	14	Secretaria Nacional da Habitação	Fruto de criação	LEI Nº 8.028, DE 12 DE ABRIL DE 1990
15				Secretaria Nacional de Saneamento			
16				Secretaria Nacional da Promoção Social			
17				Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência			
18				Secretaria Especial de Defesa Civil	Fruto da transferência do extinto Ministério do Interior		

Ministério	Governo	Ano		OrgES	Mudança	Marco Legal
	LULA I	2003	19	Secretaria de Políticas de Assistência Social	Fruto da transferência do antigo Ministério da Previdência e Assistência Social	DECRETO Nº 4.655, DE 27 DE MARÇO DE 2003.
			20	Secretaria de Avaliação dos Programas Sociais	Fruto de criação	
			21	Secretaria de Articulação dos Programas Sociais		
		2004	22	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania	Fruto de criação	
	23		Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional			
	LULA II	2010	24	Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva	Fruto de fusão	DECRETO Nº 7.079, DE 26 DE JANEIRO DE 2010.
	Dilma I	2011	25	Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza	Fruto de criação	DECRETO Nº 7.493, DE 2 DE JUNHO DE 2011.
Cidades	LULA I	2003	26	Secretaria Nacional de Habitação	Fruto de criação	DECRETO Nº 4.665, DE 3 DE ABRIL DE 2003.
			27	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental		
			28	Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana		
			29	Secretaria Nacional de Programas Urbanos		
Ciência e Tecnologia	Itamar	1993	30	Secretaria de Planejamento e Avaliação	Fruto de transferência da presidência	LEI Nº 8.490, DE 19 DE NOVEMBRO DE 1992
			31	Secretaria de Coordenação de Programas		
			32	Secretaria de Tecnologia		
			33	Secretaria de Política de Informática e Automação		
			34	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais		
			35	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia		
			36	Instituto Nacional de Tecnologia		
37	Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações					

Ministério	Governo	Ano		OrgES	Mudança	Marco Legal
	FHC I	1996	38	Secretaria de Desenvolvimento Científico	Fruto de criação	DECRETO Nº 1.753, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995.
	FHC II	2001	39	Secretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa	Fruto de criação	DECRETO No 3.568, DE 17 DE AGOSTO DE 2000.
	LULA I	2003	40	Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social	Fruto de criação	DECRETO Nº 4.724, DE 9 DE JUNHO DE 2003.
			41	Secretaria de Políticas Estratégicas e de Desenvolvimento Científico		
			42	Secretaria de Política de Informática e Tecnologia	Fruto de fusão	
		2005	43	Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento	Fruto de fusão	DECRETO Nº 5.314 DE 17 DE DEZEMBRO DE 2004.
44	Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação		Fruto de desmembramento			
Comunicações	Itamar	1993	45	Secretaria de Fiscalização e Outorga	Fruto de criação	LEI Nº 8.490, DE 19 DE NOVEMBRO DE 1992
			46	Secretaria de Administração de Radiofrequências		
			47	Secretaria de Serviços de Comunicações		
	FHC I	1998	48	Secretaria de Serviços Postais	Fruto de desmembramento	DECRETO Nº 2.389, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1997.
	LULA I	2003	49	Secretaria de Telecomunicações	Fruto de desmembramento	DECRETO Nº 4.635, DE 21 DE MARÇO DE 2003.
	Dilma I	2011	50	Secretaria de Inclusão Digital	Fruto de desmembramento	DECRETO Nº 7.462, DE 19 DE ABRIL DE 2011.
Cultura	Itamar	1993	51	Secretaria de Informações, Estudos e Planejamento	Fruto de transferência da presidência	LEI Nº 8.490, DE 19 DE NOVEMBRO DE 1992
			52	Secretaria de Intercâmbio e Projetos Especiais		
			53	Secretaria de Apoio à Cultura		
			54	Secretaria para o Desenvolvimento Audiovisual		

Ministério	Governo	Ano		OrgES	Mudança	Marco Legal
	FHC II	1999	55	Secretaria do Patrimônio, Museus e Artes Plásticas	Fruto de desmembramento	DECRETO No 3.049, DE 6 DE MAIO DE 1999.
			56	Secretaria da Música e Artes Cênicas	Fruto de fusão	
	LULA I	2004	57	Secretaria de Formulação e Avaliação de Políticas Culturais	Fruto de criação	DECRETO Nº 4.889, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003.
			58	Secretaria de Desenvolvimento de Programas e Projetos Culturais		
			59	Secretaria de Apoio à Preservação da Identidade Cultural		
			60	Secretaria de Articulação Institucional e de Difusão Cultural		
		2005	61	Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura	Fruto de criação (fundiu competências da Secretaria Executiva).	DECRETO Nº 5.036, DE 7 DE ABRIL DE 2004.
	LULA II	2009	62	Secretaria de Cidadania Cultural	Fruto de fusão	DECRETO Nº 6.835, DE 30 DE ABRIL DE 2009.
	Dilma I	2012	63	Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural	Fruto de fusão	DECRETO Nº 7.743, DE 31 DE MAIO DE 2012
			64	Secretaria de Economia Criativa	Fruto de criação	
Defesa	FHC II	1999	65	Secretaria Político-Estratégica e de Assuntos Internacionais	Fruto de criação	DECRETO No 3.080, DE 10 DE JUNHO DE 1999.
			66	Secretaria de Logística e Mobilização		
			67	Secretaria de Organização Institucional		
	LULA I	2003	68	Secretaria de Estudos e de Cooperação	Fruto de criação	DECRETO Nº 4.735, DE 11 DE JUNHO DE 2003.
	LULA II	2008	69	Secretaria de Ensino, Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia	Fruto de fusão	DECRETO Nº 6.223, DE 4 DE OUTUBRO DE 2007.
			70	Secretaria de Aviação Civil	Fruto de desmembramento	
	Dilma I	2011	71	Secretaria de Produtos de Defesa	Fruto de criação	DECRETO Nº 7.364, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2010.
			72	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM		
			73	Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto	Fruto de fusão	

Ministério	Governo	Ano		OrgES	Mudança	Marco Legal
Desenvolvimento Agrário	FHC II	2000	74	Secretaria de Reforma Agrária	Fruto de criação	DECRETO No 3.338, DE 14 DE JANEIRO DE 2000.
			75	Secretaria da Agricultura Familiar		
	LULA I	2004	76	Secretaria de Desenvolvimento Territorial	Fruto de criação	DECRETO N° 5.033, DE 5 DE ABRIL DE 2004.
	Dilma I	2011	77	Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal	Fruto de criação	DECRETO N° 7.255, DE 4 DE AGOSTO DE 2010.
Educação e Desporto	Itamar	1993	78	Secretaria de Educação Média e Tecnológica	Fruto de fusão	LEI N° 8.490, DE 19 DE NOVEMBRO DE 1992
			79	Secretaria de Desportos	Fruto de transferência da presidência	
			80	Secretaria de Projetos Educacionais Especiais	Fruto de criação	
			81	Secretaria de Educação Especial		
			82	Instituto Benjamin Constant		
			83	Instituto Nacional de Educação de Surdos		
	FHC I	1996	84	Secretaria de Avaliação e Informação Educacional	Fruto de criação	DECRETO N° 1.917, DE 27 DE MAIO DE 1996
			85	Secretaria de Educação à Distância		
Educação	LULA I	2003	86	Secretaria de Inclusão Educacional	Fruto de criação	DECRETO N° 4.791, DE 22 DE JULHO DE 2003
			87	Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo		
	Dilma I	2011	88	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão	Fruto de fusão	DECRETO N° 7.480, DE 16 DE MAIO DE 2011.
			89	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior	Fruto de criação	
90	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino					
Esporte	LULA I	2003	91	Secretaria Nacional de Esporte Educacional	Fruto de criação	DECRETO N° 4.668, DE 9 DE ABRIL DE 2003.
			92	Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer		
			93	Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento		

Ministério	Governo	Ano		OrgES	Mudança	Marco Legal
	Dilma I	2011	94	Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social	Fruto de fusão	DECRETO Nº 7.529 DE 21 DE JULHO DE 2011.
			95	Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor	Fruto de criação	
Esporte e turismo	FHC II	2001	96	Secretaria Nacional de Esporte	Fruto de criação	DECRETO Nº 3.679, DE 1 DE DEZEMBRO DE 2000.
Fazenda	Itamar	1993	97	Secretaria da Receita Federal	Fruto da transferência do antigo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento	LEI Nº 8.490, DE 19 DE NOVEMBRO DE 1992; DECRETO No 80, DE 5 DE ABRIL DE 1991.
			98	Secretaria do Tesouro Nacional		
			99	Secretaria de Política Econômica		
			100	Secretaria do Patrimônio da União		
			101	Secretaria de Assuntos Internacionais		
			102	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional		
			103	Escola de Administração Fazendária		
				104	Secretaria Central de Controle Interno	Fruto de criação
	FHC I	1995	105	Secretaria de Acompanhamento Econômico	Fruto de desmembramento	MEDIDA PROVISÓRIA No 813, DE 1 DE JANEIRO DE 1995.
	LULA II	2009	106	Secretaria Extraordinária de Reformas Econômico-Fiscais	Fruto de criação	DECRETO Nº 6.531, DE 4 DE AGOSTO DE 2008.
2010		107	Escola de Administração Fazendária	Fruto de criação	DECRETO Nº 7.050 DE 23 DE DEZEMBRO DE 2009.	
Fazenda e Planejamento	Collor	1990	108	Secretaria Nacional da Economia	Fruto de transferência do antigo Ministério da Fazenda	LEI Nº 8.028, DE 12 DE ABRIL DE 1990.
			109	Secretaria da Fazenda Nacional		
			110	Secretaria Especial de Política Econômica		
			111	Secretaria Nacional de Planejamento	Fruto de transferência da presidência	
Indústria	FHC II	2000	112	Secretaria do Desenvolvimento da Produção	Fruto de fusão	DECRETO No 3.405, DE 6 DE ABRIL DE 2000.

Ministério	Governo	Ano		OrgES	Mudança	Marco Legal
	LULA I	2006	113	Secretaria de Comércio e Serviços	Fruto de desmembramento	DECRETO Nº 5.532, DE 6 DE SETEMBRO DE 2005.
	LULA II	2010	114	Secretaria de Inovação	Fruto de criação	DECRETO Nº 7.096, DE 4 DE FEVEREIRO DE 2010.
Indústria e Turismo	Itamar	1993	115	Secretaria de Política Industrial	Fruto de criação	LEI Nº 8.490, DE 19 DE NOVEMBRO DE 1992
			116	Secretaria de Política Comercial		
			117	Secretaria de Comércio Exterior		
			118	Secretaria de Turismo e Serviços		
			119	Secretaria de Tecnologia Industrial		
FHC I	1996	120	Secretaria de Comércio e Serviços	Fruto de criação	DECRETO Nº 1.757, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1995.	
		121	Secretaria de Produtos de Base			
Infra-estrutura	Collor	1990	122	Secretaria Nacional de Minas e Metalurgia	Fruto de criação	LEI Nº 8.028, DE 12 DE ABRIL DE 1990.
			123	Secretaria Nacional de Energia		
			124	Secretaria Nacional dos Transportes		
			125	Secretaria Nacional de Comunicações		
Integração	FHC II	1999	126	Secretaria de Defesa Civil	Fruto de transferência do Ministério do Planejamento	MEDIDA PROVISÓRIA No 1.911-8, DE 29 DE JULHO DE 1999.
			127	Secretaria de Promoção do Desenvolvimento Regional		
		2001	128	Secretaria de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional	Fruto de criação	DECRETO Nº 3.680, DE 1 DE DEZEMBRO DE 2000; MEDIDA PROVISÓRIA No 2.123-29, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2001.
			129	Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica		
	130		Secretaria de Programas Regionais Integrados			
	Dilma I	2011	131	Secretaria Extraordinária do Desenvolvimento do Centro-Oeste		
			132	Secretaria Nacional de Irrigação	Fruto de desmembramento	DECRETO Nº 7.472, DE 4 DE MAIO DE 2011.
		133	Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais	Fruto de desmembramento		

Ministério	Governo	Ano		OrgES	Mudança	Marco Legal
	Itamar	1993	134	Secretaria de Relações com Estados, Distrito Federal e Municípios	Fruto de criação	LEI Nº 8.490, DE 19 DE NOVEMBRO DE 1992
			135	Secretaria de Desenvolvimento Regional		
			136	Secretaria de Desenvolvimento Urbano		
			137	Secretaria de Áreas Metropolitanas		
			138	Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste		
			139	Secretaria de Desenvolvimento da Região Sul		
		140	Secretaria de Defesa Civil	Fruto de transferência do Ministério da Ação Social		
		141	Secretaria de Irrigação	Fruto de transferência do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária		
Justiça	Collor	1990	142	Secretaria Nacional dos Direitos da Cidadania e Justiça	Fruto de fusão	LEI Nº 8.028, DE 12 DE ABRIL DE 1990.
			143	Secretaria Nacional de Direito Econômico	Fruto de criação	
		1991	144	Departamento Nacional de Trânsito	Fruto de criação	DECRETO No 11, DE 18 DE JANEIRO DE 1991
			145	Departamento de Polícia Rodoviária Federal		
	Itamar	1993	146	Ouvidoria Geral da República	Fruto de criação	DECRETO No 761, DE 19 DE FEVEREIRO DE 1993; LEI Nº 8.490, DE 19 DE NOVEMBRO DE 1992
	FHC I	1995	147	Secretaria de Justiça	Fruto de desmembramento	MEDIDA PROVISÓRIA No 813, DE 1 DE JANEIRO DE 1995.
			148	Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública	Fruto de criação	
1996		149	Defensoria Pública da União	Fruto de criação (transformado em Órgão)	DECRETO Nº 1.796, DE 24 DE JANEIRO	

Ministério	Governo	Ano		OrgES	Mudança	Marco Legal	
					Específico Singular).	DE 1996.	
	FHC II	1999	150	Departamento de Polícia Rodoviária Federal	Fruto de desmembramento	DECRETO No 2.802, DE 13 DE OUTUBRO DE 1998.	
	LULA I	2003	151	Secretaria de Reforma do Judiciário	Fruto de criação	DECRETO Nº 4.720, DE 5 DE JUNHO DE 2003.	
		2006	152	Departamento Penitenciário Nacional	Fruto de desmembramento	DECRETO Nº 5.834, DE 6 DE JULHO DE 2006.	
	Dilma I	2011	153	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas	Fruto de transferência da presidência	DECRETO Nº 7.426, DE 2011; DECRETO Nº 7.430, DE 2011	
			154	Arquivo Nacional			
		2012	155	Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos	Fruto de criação	INCLUÍDA PELO DECRETO Nº 7.538, DE 2011	
	Meio ambiente	Itamar	1994	156	Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente	Fruto de criação	LEI Nº 8.746, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1993.
				157	Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia Legal	Fruto de criação	
		FHC I	1995	158	Secretaria de Coordenação de Assuntos de Desenvolvimento Integrado	Fruto de criação	MEDIDA PROVISÓRIA No 813, DE 1 DE JANEIRO DE 1995.
159				Secretaria de Recursos Hídricos	Fruto de transferência do Ministério da Integração Regional		
1998			160	Secretaria de Formulação de Políticas e Normas Ambientais	Fruto de criação	DECRETO Nº 2.619, DE 5 DE JUNHO DE 1998. MEDIDA PROVISÓRIA No 1.549-32, DE 11 DE JULHO DE 1997.	
			161	Secretaria de Implementação de Políticas e Normas Ambientais	Fruto de criação		
			162	Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro	Fruto de criação (transformado em Órgão Específico Singular).		
FHC II		1999	163	Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável	Fruto de criação	DECRETO Nº 2.972, DE 26	

Ministério	Governo	Ano		OrgES	Mudança	Marco Legal
			164	Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos		DE FEVEREIRO DE 1999.
			165	Secretaria de Biodiversidade e Florestas		
	LULA I	2006	166	Serviço Florestal Brasileiro - SFB	Fruto de criação	DECRETO Nº 5.776, DE 12 DE MAIO DE 2006. transformado em autarquia no ano seguinte
			LULA II	2007		
	168	Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental				
	Minas e energia	Collor	1992	169	Secretaria Nacional de Minas e Metalurgia	Fruto de transferência do extinto ministério da Infra-estrutura
170				Secretaria Nacional de Energia		
LULA I		2005	171	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético	Fruto de criação	DECRETO Nº 5.267 DE 9 DE NOVEMBRO DE 2004.
			172	Secretaria de Energia Elétrica		
			173	Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis		
			174	Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral		
Pesca e aquicultura	LULA II	2009	175	Secretaria de Planejamento e Ordenamento da Aquicultura	Fruto de transferência da presidência	DECRETO Nº 6.972, DE 29 DE SETEMBRO DE 2009.
			176	Secretaria de Planejamento e Ordenamento da Pesca		
			177	Secretaria de Monitoramento e Controle da Pesca e Aquicultura	Fruto de criação	
			178	Secretaria de Infraestrutura e Fomento da Pesca e Aquicultura		
Planejamento	FHCI	1995	179	Secretaria Especial de Políticas Regionais	Fruto de transferência do Ministério da Integração Regional	MEDIDA PROVISÓRIA No 813, DE 1 DE JANEIRO DE 1995.
			180	Secretaria de Política Urbana	transferida do Ministério da Integração Regional e do	

Ministério	Governo	Ano		OrgES	Mudança	Marco Legal	
					Ministério do Bem-Estar Social		
				181	Secretaria de Planejamento e Avaliação		Fruto de transferência da presidência
				182	Secretaria de Assuntos Internacionais		
				183	Secretaria de Orçamento Federal		
				184	Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais		Fruto de criação
	FHC II	1999	185	Secretaria de Gestão	Fruto de criação	DECRETO Nº 2.923, DE 1º DE JANEIRO DE 1999.	
			186	Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio	Fruto de transferência do ministério da fazenda	DECRETO Nº 2.923, DE 1º DE JANEIRO DE 1999.	
		2000	187	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos	Fruto de criação	DECRETO No 3.224, DE 28 DE OUTUBRO DE 1999.	
			188	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação			
			189	Secretaria de Recursos Humanos			
		Dilma I	2011	190	Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento	Fruto de criação	DECRETO Nº 7.470, DE 4 DE MAIO DE 2011.
	2012		191	Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público	Fruto de desmembramento	DECRETO Nº 7.675, DE 20 DE JANEIRO DE 2012	
	Previdência e Assistência Social	FHC I	1995	192	Secretaria de Assistência Social	Fruto de transferência do extinto Ministério do Bem-estar	MEDIDA PROVISÓRIA No 813, DE 1 DE JANEIRO DE 1995.
Previdência Social	Collor	1992	193	Secretaria Nacional da Previdência Complementar	Fruto de desmembramento	LEI No 8.422, DE 13 DE MAIO DE 1992.	
	LULA I	2005	194	Secretaria da Receita Previdenciária	Fruto de criação	DECRETO Nº 5.256 DE 27 DE OUTUBRO DE 2004; DECRETO Nº 5.469, DE 15 DE JUNHO DE 2005.	

Ministério	Governo	Ano		OrgES	Mudança	Marco Legal	
Saúde	Collor	1990	195	Secretaria Nacional de Assistência à Saúde	Fruto de criação	LEI Nº 8.028, DE 12 DE ABRIL DE 1990.	
	FHCI	1998	196	Secretaria de Políticas de Saúde	Fruto de criação	DECRETO Nº 2.477, DE 28 DE JANEIRO DE 1998.	
	FHC II	1999	197	Secretaria de Gestão de Investimentos em Saúde	Fruto de criação	DECRETO No 2.922, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1998.	
		2002	198	Centro Nacional de Promoção da Qualidade e Proteção ao Usuário do Sistema Único de Saúde - PRÓ-SAÚDE;	Fruto de criação	DECRETO Nº 4.194, DE 11 DE ABRIL DE 2002.	
	LULA I	2003	199	Secretaria de Atenção à Saúde	Fruto de fusão	DECRETO Nº 4.726, DE 9 DE JUNHO DE 2003.	
			200	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos	Fruto de desmembramento		
			201	Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	Fruto de criação		
			202	Secretaria de Gestão Participativa			
			203	Secretaria de Vigilância em Saúde			
	Trabalho	Itamar	1993	204	Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional	Fruto de criação	LEI Nº 8.490, DE 19 DE NOVEMBRO DE 1992
205				Secretaria de Políticas de Emprego e Salário			
206				Secretaria de Relações do Trabalho			
207				Secretaria de Segurança e Saúde no Trabalho			
208				Secretaria de Fiscalização do Trabalho			
FHC II		2000	209	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego	Fruto de fusão	DECRETO No 3.129, DE 9 DE AGOSTO DE 1999.	
			210	Secretaria de Inspeção do Trabalho			
LULA I		2003	211	Secretaria Nacional de Economia Solidária	Fruto de criação	DECRETO Nº 4.764, DE 24 DE JUNHO DE 2003.	
Trabalho e administração		Collor	1992	212	Secretaria da Administração Federal	Fruto de criação	DECRETO No 509, DE 24 DE ABRIL DE 1992.

Ministério	Governo	Ano		OrgES	Mudança	Marco Legal
Trabalho e Previdência Social		1990	213	Secretaria Nacional do Trabalho	Fruto de criação	LEI Nº 8.028, DE 12 DE ABRIL DE 1990.
			214	Secretaria Nacional de Previdência Social e Complementar		
Transportes	Itamar	1993	215	Secretaria de Produção	Fruto de criação	LEI Nº 8.490, DE 19 DE NOVEMBRO DE 1992
			216	Secretaria de Planejamento		
			217	Secretaria de Desenvolvimento		
	FHCI	1996	218	Secretaria de Transportes Aquaviários	Fruto de criação	DECRETO Nº 1.642, DE 25 DE SETEMBRO DE 1995; MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.263, DE 12 DE JANEIRO DE 1996.
			219	Secretaria de Transportes Terrestres		
	LULA I	2003	220	Secretaria de Política Nacional de Transportes	Fruto de criação	DECRETO Nº 4.721, DE 5 DE JUNHO DE 2003.
221			Secretaria de Fomento para Ações de Transportes			
222			Secretaria de Gestão dos Programas de Transportes	Fruto de fusão		
Turismo			223	Secretaria de Políticas de Turismo	Fruto de criação	DECRETO Nº 4.653, DE 27 DE MARÇO DE 2003.
			224	Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo		

Fonte: Elaboração própria

APÊNDICE C – Órgãos com status ministerial que não foram incluídos na análise

Collor	Itamar	FHCI	FHCII	LULAI	LULAIH	DILMA
Ministério das Relações Exteriores	Ministério das Relações Exteriores	Ministério das Relações Exteriores	Ministério das Relações Exteriores	Ministério das Relações Exteriores	Ministério das Relações Exteriores	Ministério das Relações Exteriores
Ministério da Aeronáutica	Ministério da Aeronáutica	Ministério da Aeronáutica	Casa Civil da Presidência da República	Casa Civil da Presidência da República	Casa Civil da Presidência da República	Casa Civil da Presidência da República
Ministério da Marinha	Ministério da Marinha	Ministério da Marinha	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
Ministério do Exército	Ministério do Exército	Ministério do Exército	Advocacia-Geral da União	Advocacia-Geral da União	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.
Secretaria de Governo	Secretaria da Administração Federal	Casa Civil da Presidência da República	Secretaria-Geral da Presidência da República	Secretaria-Geral da Presidência da República	Advocacia-Geral da União	Advocacia-Geral da União
Secretaria do Desenvolvimento Regional.	Casa Civil da Presidência da República	Estado-Maior das Forças Armadas	Corregedoria-Geral da União	Controladoria-Geral da União	Secretaria-Geral da Presidência da República	Secretaria-Geral da Presidência da República
	Secretaria-Geral da Presidência da República		Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República.	Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República	Controladoria-Geral da União	Controladoria-Geral da União
	Gabinete Militar da Presidência da República			Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República	Secretaria de Relações Institucionais	Secretaria de Relações Institucionais
	Estado-Maior das Forças Armadas			Banco Central do Brasil	Banco Central do Brasil	Banco Central do Brasil

Collor	Itamar	FHCI	FHCH	LULAI	LULAIH	DILMA
	Secretaria de Assuntos Estratégicos				Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República
					Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
					Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
					Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República	Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República
					Secretaria de Portos da Presidência da República	Secretaria de Portos da Presidência da República
						Secretaria de Aviação Civil
						Secretaria da Micro e Pequena Empresa

Fonte: Elaboração própria

APÊNDICE D – Dicionário da variável “Saliência”

1	2	3	4	5	6	7
Agricultura	Cidades	Ciência	Comunicação	Cultura	Defesa	Desenvolvimento Agrário
agro*	PAC	automação	EBC	ancine	aeronáutica	agricultor*
agrícola*	cidade*	biossegurança	anatel	arte*	armadas	agrári*
algodão	esgoto	cibern*	celular	audiovisual	bélico	campo*
bovin	habitação	científico	comunicação	cinema	defesa	fundiári*
café	mobilidade	cnpq	correio*	cultura*	exército	orgânic*
colheitadeira*	moradia	espacial	internet	filme*	fronteira	pronaf
irrigação	munic*	incubadora	radiodi*	funarte	marinha	quilombo
pecuária	saneamento	inovação	telecomunicação	pronac	militar	regularização
soja	trânsito	pesquisa	televisão	rouanet	paz	rural
agricultura	urbano	tecnologic*	telégrafos	iphan	segurança	zoneamento
8	9	10	11	12	13	14
Desenvolvimento Social	Educação	Esporte	Fazenda	Indústria	Integração	Justiça
ONU	alunos	atleta*	arrecadação	OMC	municipais	STF
alimentar	creches	atletismo	banco	automotiva	regional*	crime
social	educa*	copa	câmbio	comércio	irrigação	carcerári*
bolsa	enem	esporte	econômico*	empresa*	integração	drogas
desnutrição	escola*	estádio	fiscal	estaleiro	seca	oab
fome	fundeb	jogos	impostos	exporta*	transposição	penitenciári*
miséria	inep	lazer	inflação	subsídio*	hidrica	polícia
nutric	professores	olimp*	tarifa*	indústria*	FCO	procuradoria
pobreza	prouni	paralimp	tributo*	exterior	FNO	tráfico
assistência	universidade*	treinamento	tributári*	inpi	FNE	Justiça

15	16	17	18	19	20	21
Meio Ambiente	Minas e energia	Pesca	Planejamento	Previdência	Saúde	Trabalho
ICMBIO	aneel	aquicultura	cargo*	aposentado*	ans	corporativismo
ambi*	barri*	aquatic*	convênio*	inss	anvisa	desemprego
animais	usina*	crustáceo*	gasto	pensionista*	doença*	emprego*
bio*	combustive*	litoral	servid*	pensão	farmacologic*	escrav*
clima	eletr*	mar	ipea	previdência*	hiv	laborais
naturais	gasoduto	oceano	ldo	segurados	hospita*	laboral
resíduos	hidrelétric*	peixe	loa	AEPS	medic*	salarial
ibama	minera*	pesca	orçament*	carteira	sus	salário
flora	petrobras	pescado*	plurianual	seguro	saúde	sindica*
eco*	termelétric*	pesqueir	ppa	CADPREV	vacina*	trabalh*
22	23	24	25	26	27	28
Transportes	Turismo	Fazenda e Planejamento	Trabalho e Previdência	Trabalho e Administração	Transportes e Comunicações	Educação e Desporto
aero*	cadastur	econômico*	previdência*	trabalh*	transporte*	alunos
duplicação	hotel	banco	aposentado*	emprego*	aero*	universidade*
carga	hotéis	fiscal	carteira	salário	porto*	educa*
ferrovia	embratur	inflação	pensionista*	salarial	carga	escola*
hidrovia	evento	tarifa*	seguro	sindica*	rodovia*	professores
porto*	prai*	orçament*	trabalh*	aparelho	celular	lazer
portuária	resort	cargo*	emprego*	administrativa	comunicação	treinamento
rodovia*	turismo	convênio*	salário	profissional*	correio*	atleta*
rodoviária	turístico	servid*	salarial	burocracia*	telecomunicação	esporte
transporte*	viagem	plurianual	desemprego	funcionalismo	telégrafos	Jogos

29	30	31	32	33
Indústria e Turismo	Previdência e Assistência social	Esporte e Turismo	Adm. geral e Reforma do Estado	Infra-estrutura
comércio	previdência*	lazer	aparelho	usina*
empresa*	aposentado*	treinamento	administrativa	minera*
exporta*	carteira	esporte	profissional*	barri*
indústria*	pensionista*	jogos	burocracia*	eletr*
exterior	seguro	atleta*	funcionalismo	transporte*
embratur	ONU	turismo	hierarquia	aero*
prai*	social	turístico	produtividade	porto*
turismo	miséria	embratur	administração	comunicação
turístico	pobreza	evento	modernização	telecomunicação
hotel	assistência	viagem	SIASG	televisão

Fonte: Biblioteca da presidência. Elaboração própria.

APÊNDICE E – Tabela de regressão MQO com efeitos fixos – Redesenho Estrutural dos Ministérios

VARIÁVEIS	<i>Variável dependente: orges</i>				
	1	2	3	4	5
distpresmin	0.017 (0.178)	-0.009 (0.174)	-0.009 (0.174)	-0.036 (0.239)	0.076 (0.625)
bonusminpnegativo	0.030 (0.213)	0.018 (0.207)	0.018 (0.207)	0.023 (0.207)	-0.063 (0.387)
bonusminppositivo	0.187 (0.195)	0.152 (0.190)	0.152 (0.190)	0.164 (0.197)	-0.044 (0.429)
salienciap		0.137*** (0.031)	0.137*** (0.031)	0.133*** (0.031)	0.145*** (0.032)
lag_ln_inflacao			-3.760*** (0.493)	-0.504 (2.645)	-0.296 (2.662)
partpres				-0.018 (0.179)	0.096 (0.268)
instit				0.057* (0.032)	0.056* (0.032)
honeymoon				-1.422 (2.338)	-1.618 (2.346)
as.factor(ano)1991	0.229 (0.405)	0.234 (0.395)	-9.836*** (1.164)	-2.596 (4.902)	-2.166 (4.942)
as.factor(ano)1992	0.547 (0.424)	0.611 (0.413)	0.782* (0.427)	-0.908 (2.427)	-1.049 (2.434)
as.factor(ano)1995	1.805*** (0.392)	2.101*** (0.388)	-12.966*** (1.705)	0.079 (10.610)	0.916 (10.665)
as.factor(ano)1996	1.974*** (0.393)	2.263*** (0.388)	-7.395*** (1.010)	-0.509 (4.613)	-0.124 (4.643)
as.factor(ano)1997	1.789***	2.075***	-3.696***	-0.237	-0.077

VARIÁVEIS	<i>Variável dependente: orges</i>				
	1	2	3	4	5
	(0.392)	(0.387)	(0.534)	(1.931)	(1.943)
as.factor(ano)1998	1.852***	2.137***	-2.583***	-0.090	0.007
	(0.392)	(0.387)	(0.418)	(1.237)	(1.245)
as.factor(ano)1999	1.808***	2.134***	0.956***	1.754*	1.820*
	(0.382)	(0.380)	(0.279)	(0.940)	(0.944)
as.factor(ano)2000	1.636***	1.993***	-2.172***	-0.264	-0.207
	(0.380)	(0.379)	(0.347)	(0.875)	(0.880)
as.factor(ano)2001	1.585***	1.940***	0.157	-0.056	-0.138
	(0.380)	(0.379)	(0.246)	(1.049)	(1.054)
as.factor(ano)2002	1.592***	1.952***	-0.398*	-0.178	-0.234
	(0.380)	(0.379)	(0.239)	(0.687)	(0.689)
as.factor(ano)2003	1.728***	2.206***	0.553**	1.539	1.649
	(0.374)	(0.380)	(0.245)	(1.290)	(1.294)
as.factor(ano)2004	1.836***	2.310***	-2.937***	-0.316	-0.219
	(0.373)	(0.379)	(0.449)	(1.551)	(1.564)
as.factor(ano)2005	2.034***	2.504***	-0.715***	0.092	0.082
	(0.373)	(0.378)	(0.258)	(0.353)	(0.357)
as.factor(ano)2006	2.184***	2.649***	-0.690***	0.165	0.176
	(0.373)	(0.378)	(0.266)	(0.363)	(0.368)
as.factor(ano)2007	2.111***	2.570***	-0.679**	1.466	1.666
	(0.375)	(0.380)	(0.264)	(2.407)	(2.416)
as.factor(ano)2008	2.074***	2.542***	0.718***	0.148	0.062
	(0.374)	(0.379)	(0.238)	(0.928)	(0.935)
as.factor(ano)2009	2.126***	2.600***	-1.124***	-0.107	-0.082
	(0.371)	(0.377)	(0.292)	(0.519)	(0.521)
as.factor(ano)2010	2.127***	2.600***	0.106	0.001	-0.038
	(0.370)	(0.376)	(0.226)	(0.469)	(0.472)
as.factor(ano)2011	2.387***	2.860***	-0.206	1.550	1.738

VARIÁVEIS	<i>Variável dependente: orges</i>				
	1	2	3	4	5
	(0.370)	(0.376)	(0.245)	(2.323)	(2.331)
as.factor(ano)2012	2.395***	2.868***	-0.338	0.061	0.065
	(0.371)	(0.377)	(0.255)	(0.237)	(0.238)
as.factor(ano)2013	2.389***	2.864***	-0.352		
	(0.372)	(0.378)	(0.256)		
as.factor(ano)2014	2.402***	2.874***			
	(0.371)	(0.377)			
as.factor(pasta)Agricultura	2.124***	2.286***	2.286***	2.028***	2.018***
	(0.457)	(0.447)	(0.447)	(0.469)	(0.473)
as.factor(pasta)Assistência Social	0.950**	0.227	0.227	0.600	0.564
	(0.474)	(0.490)	(0.490)	(0.535)	(0.539)
as.factor(pasta)Ciência e Tecnologia	0.794*	0.864*	0.864*	0.732	0.781*
	(0.455)	(0.444)	(0.444)	(0.452)	(0.455)
as.factor(pasta)Cidades	-0.191	-0.817	-0.817	-0.346	-0.177
	(0.507)	(0.514)	(0.514)	(0.578)	(0.592)
as.factor(pasta)Comunicações	-1.758***	-1.456***	-1.456***	-1.588***	-1.579***
	(0.456)	(0.450)	(0.450)	(0.456)	(0.457)
as.factor(pasta)Cultura	0.721	0.984**	0.984**	0.853*	0.899*
	(0.468)	(0.460)	(0.460)	(0.465)	(0.467)
as.factor(pasta)Defesa	-0.353	-0.423	-0.423	-0.208	-0.200
	(0.472)	(0.460)	(0.460)	(0.478)	(0.481)
as.factor(pasta)Desenvolvimento Agrário	-1.187**	-1.149**	-1.149**	-0.881*	-0.865*
	(0.473)	(0.461)	(0.461)	(0.486)	(0.489)
as.factor(pasta)Educação	3.476***	2.851***	2.851***	3.005***	2.984***
	(0.463)	(0.473)	(0.473)	(0.482)	(0.485)

VARIÁVEIS	<i>Variável dependente: orges</i>				
	1	2	3	4	5
as.factor(pasta)Educação o e Desporto	4.250*** (0.571)	3.773*** (0.567)	3.773*** (0.567)	3.675*** (0.569)	3.635*** (0.570)
as.factor(pasta)Esporte	-1.298*** (0.486)	-0.954** (0.480)	-0.954** (0.480)	-0.540 (0.565)	-0.444 (0.576)
as.factor(pasta)Esporte e Turismo	-3.214*** (0.602)	-2.867*** (0.593)	-2.867*** (0.593)	-2.655*** (0.606)	-2.661*** (0.609)
as.factor(pasta)Fazenda	3.513*** (0.454)	3.103*** (0.452)	3.103*** (0.452)	2.993*** (0.456)	2.984*** (0.458)
as.factor(pasta)Fazenda e Planejamento	3.596*** (0.663)	1.328 (0.822)	1.328 (0.822)	1.408* (0.822)	1.173 (0.849)
as.factor(pasta)Indú<u>stria	-0.483 (0.469)	-0.899* (0.467)	-0.899* (0.467)	-1.012** (0.471)	-1.015** (0.474)
as.factor(pasta)Indú<u>stria e Turismo	1.108* (0.584)	-0.033 (0.624)	-0.033 (0.624)	-0.104 (0.624)	0.076 (0.640)
as.factor(pasta)Infraestrutura	1.732** (0.761)	0.334 (0.805)	0.334 (0.805)	0.389 (0.805)	0.442 (0.851)
as.factor(pasta)Integração	0.534 (0.475)	0.537 (0.463)	0.537 (0.463)	0.743 (0.493)	0.765 (0.497)
as.factor(pasta)Justiça	5.435*** (0.452)	5.859*** (0.451)	5.859*** (0.451)	4.289*** (0.999)	4.348*** (1.003)
as.factor(pasta)Meio Ambiente	1.006** (0.459)	0.336 (0.472)	0.336 (0.472)	0.236 (0.475)	0.284 (0.483)
as.factor(pasta)Minas e Energia	-1.057**	-0.792*	-0.792*	-0.963**	-0.983**

VARIÁVEIS	<i>Variável dependente: orges</i>				
	1	2	3	4	5
	(0.462)	(0.454)	(0.454)	(0.464)	(0.468)
as.factor(pasta)Pesca e Aquicultura	-0.358	0.093	0.093	0.857	0.925
	(0.637)	(0.629)	(0.629)	(0.763)	(0.766)
as.factor(pasta)Planejamento	2.713***	2.921***	2.921***	2.904***	2.948***
	(0.454)	(0.445)	(0.445)	(0.445)	(0.447)
as.factor(pasta)Previdência	-1.998***	-1.720***	-1.720***	-1.315**	-1.310**
	(0.483)	(0.475)	(0.475)	(0.530)	(0.531)
as.factor(pasta)Previdência social	-0.793	-1.282**	-1.282**	-1.263**	-1.179**
	(0.520)	(0.519)	(0.519)	(0.520)	(0.533)
as.factor(pasta)Saúde	-0.072	0.214	0.214	-2.086	-2.031
	(0.452)	(0.445)	(0.445)	(1.382)	(1.386)
as.factor(pasta)Trabalho	0.036	-0.439	-0.439	-0.550	-0.525
	(0.459)	(0.460)	(0.460)	(0.468)	(0.472)
as.factor(pasta)Trabalho e Administração	-0.693	-1.965**	-1.965**	-1.816*	-1.844*
	(0.960)	(0.978)	(0.978)	(0.991)	(0.994)
as.factor(pasta)Trabalho e Previdência	-0.260	-1.491*	-1.491*	-1.445*	-1.582**
	(0.756)	(0.787)	(0.787)	(0.787)	(0.802)
as.factor(pasta)Transportes	-0.987**	-1.005**	-1.005**	-1.123**	-1.113**
	(0.476)	(0.464)	(0.464)	(0.469)	(0.470)
as.factor(pasta)Transportes e Comunicações	-0.695	-1.130	-1.130	-1.005	-0.974
	(0.960)	(0.942)	(0.942)	(0.949)	(0.951)
as.factor(pasta)Turismo	-2.251***	-1.890***	-1.890***	-1.458***	-1.502***
	(0.492)	(0.487)	(0.487)	(0.545)	(0.546)
distpresmin:bonusminpnegati					0.157

VARIÁVEIS	<i>Variável dependente: orges</i>				
	1	2	3	4	5
vo					(0.652)
distpresmin:bonusminpositi					0.391
vo					(0.751)
distpresmin:salienciap					-0.056
					(0.040)
Constant	1.958*** (0.573)	0.951 (0.602)	3.972*** (0.507)	2.810*** (0.782)	2.838*** (0.822)
N	426	426	426	426	426
R2	0.878	0.884	0.884	0.885	0.886
Adjusted R2	0.859	0.866	0.866	0.867	0.866
Residual Std. Error	0.808 (df = 368)	0.788 (df = 367)	0.788 (df = 367)	0.787 (df = 365)	0.787 (df = 362)
F Statistic	46.502*** (df = 57; 368)	48.394*** (df = 58; 367)	48.394*** (df = 58; 367)	46.981*** (df = 60; 365)	44.680*** (df = 63; 362)

*p < .1; **p < .05; ***p < .01

Fonte: Elaboração própria