

2427

**GOVERNO COMPARTILHADO? O PAPEL
DA PRESIDÊNCIA NA FORMAÇÃO
E COORDENAÇÃO DA AGENDA DE
POLÍTICAS DO EXECUTIVO FEDERAL**

**Felix Lopez
Noelle Silva
Jaqueline Borges**

TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

GOVERNO COMPARTILHADO? O PAPEL DA PRESIDÊNCIA NA FORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS DO EXECUTIVO FEDERAL (2003-2014)¹

Felix Lopez²

Noelle Silva³

Jaqueline Borges⁴

1. Este texto é produto do projeto de pesquisa *Delegação Monitorada? O Papel dos Ministros, Partidos e Burocracias na Construção da Agenda do Executivo Federal*, conduzida pelo Ipea. Felix Lopez, coordenador do projeto, é pesquisador da Diretoria de Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, Noelle Silva e Jaqueline Borges são pesquisadoras assistentes na Diest. Versões anteriores foram apresentadas em seminário do Ipea e no grupo de trabalho (GT) Presidencialismo de Coalizão do Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), ambos em 2017. Agradecemos os comentários e as sugestões feitas por Alexandre Gomide, Acir Almeida, Pedro Cavalcante, Antonio Lassance, Janine Mello, Ronaldo Garcia, Mariana Batista e Magna Inácio. Os autores são os únicos responsáveis por erros e omissões do texto.

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

3. Pesquisadora assistente na Diest/Ipea.

4. Pesquisadora assistente na Diest/Ipea.

Governo Federal

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

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

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

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

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

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Pinheiro Fiori

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

Texto para Discussão

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

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

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

ISSN 1415-4765

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

CDD 330.908

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

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

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

JEL: Z19.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO7

2 METODOLOGIA.....11

3 AS FUNÇÕES E O PAPEL DA PRESIDÊNCIA NA ESTRATÉGIA
DE GOVERNANÇA DO CHEFE DO EXECUTIVO13

4 FUNÇÕES DA CASA CIVIL E ASPECTOS DA COORDENAÇÃO
POLÍTICA DA AGENDA19

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....29

REFERÊNCIAS31

APÊNDICE A35

APÊNDICE B37

SINOPSE

Como se constrói a agenda legislativa do Poder Executivo, que papel desempenham a Presidência da República (PR) e, nesta, a Casa Civil? Este texto contribui para responder a essas questões, ao especificar e detalhar como se estruturam, *grosso modo*, os processos de formulação e a divisão do trabalho entre cada um dos seguintes atores de veto sobre as políticas do Executivo: partidos, burocracias, a Presidência e o presidente. Um governo de coalizão, mesmo com uma PR forte, precisa acordar decisões com os demais parceiros. Procuramos identificar e traduzir quando esse acordo é demandado e por meio de que protocolos. Os dados foram coletados de entrevistas detalhadas com membros-chave nos principais órgãos da Presidência, bem como por meio de escrutínio de documentos. O método utilizado é o da *grounded-theory*. Os resultados revelam uma agenda bipartida no Executivo. A Presidência propõe e conduz parte relevante, claramente identificável, das políticas formuladas no governo e, em todo caso, é um mediador da interlocução interministerial, antes de dar o aval para que se inicie o processo legislativo. A agenda legislativa presidencial é continuamente monitorada e possui tramitação própria; a agenda “ministerial” segue protocolos comuns, mais morosos, com alguma variação. A Presidência detém alta capacidade de impor a última palavra nessas duas agendas durante interlocução do guardião da agenda de governo: a Casa Civil.

Palavras-chave: Poder Executivo; Presidência da República; Casa Civil; agenda governamental; coordenação de governo; presidencialismo de coalizão; políticas públicas.

ABSTRACT

How the Executive builds its own legislative agenda and which role does the Presidency play? This article partially answers the two questions and specifies how the formulation and the division of labor among its members - parties, bureaucracies, the Presidency and the President - are structured. Even when the President is strong, a coalition government needs to consider other partner's policy and office demands. We identify and translate how and when this process occurs. We collected data from detailed interviews with those who held key positions inside the Presidency or ministries and made documental analyses. The Executive has a dual agenda. The Presidency proposes and conducts a relevant and clearly identifiable part of the policies formulated in the government and, in any case, it is a mediator of the dialogue among cabinet members, before giving the approval for

sending the bills to the Congress. The presidential legislative agenda is continuously monitored by Casa Civil while inside the Executive, and has its own timing –faster – and protocols; the “ministerial” agenda follows another one. In both agendas the Presidency gives the last word, building or imposing consensus.

Keywords: Executive Branch; Presidency of the Republic; Casa Civil; government coordination; coalition presidentialism.

1 INTRODUÇÃO

O Poder Executivo é o principal propositor da agenda de políticas do país e a Presidência da República (PR), seu centro. O presidente brasileiro concentra um dos mais altos poderes institucionais entre os presidencialismos latino-americanos (Mello e Pereira, 2013, p. 29), embora sopesados pelo desafio de coordenar coalizões amplas e heterogêneas. Não é fácil construir e cimentar uma agenda de governo em coalizões com esse perfil, se houver a pretensão de ser uma agenda coerente e coesa.

Construir uma agenda de governo consensual é um exercício complexo porque coalizões demandariam algum grau de delegação aos parceiros políticos e o presidente não deseja abrir mão de suas próprias políticas e preferências. O governo de coalizão sustenta-se sobre uma tensão entre delegar e controlar, que Gallagher, Laver e Mair definiram da seguinte forma:

O gabinete não pode, simplesmente, reunir-se e definir políticas públicas no vácuo. O mundo real da formulação dessas políticas, que versam sobre temas complexos, envolve por parte do gabinete aceitar, rejeitar e emendar as propostas detalhadas e específicas a este apresentadas, e que estão baseadas em documentação extensa e, frequentemente, de caráter técnico. Apenas a agência do governo responsável pela política pública em questão detém recursos e *experts* para formular tais propostas. Destarte, apenas o ministro ao qual a agência se subordina está em posição para apresentar a proposta ao gabinete, o que lhe dá posição privilegiada na área de política em questão (Gallagher, Laver e Mair, 2005, p. 56, tradução nossa).¹

Se, por um lado, uma coalizão heterogênea pode conter forças centrífugas que resultam em conflitos para construir a agenda, há, por outro lado, organizações e indivíduos no Executivo que atenuam essas forças, por meio do esforço de coordenar ou monitorar o que está sendo proposto ou executado em diferentes áreas de políticas públicas. No presidencialismo brasileiro, a PR tem essa função, que é desempenhada pelo principal órgão de assessoramento: a Casa Civil.

1. Martin e Vanberg descrevem a origem da tensão de outro ângulo: "A delegação traz consigo o risco de que 'agentes' – no nosso caso, ministros – atuem cada vez mais para frustrar os objetivos dos 'principais' (...) já que suas preferências divergem" (Martin e Vanberg, 2011, p. 10, tradução nossa). Trecho original: "*Delegation carries with it the risk that 'agents' (in our case, ministers) will increasingly act in ways that frustrate the goals of the 'principals' (...) as their preference diverge*".

O objetivo deste texto é compreender o papel da PR – com ênfase na Casa Civil – no funcionamento do governo – em especial, de 2003 a 2014 –, detalhar os processos de formação da agenda e da formulação das políticas,² bem como os papéis que esse órgão desempenha em meio ao conjunto de agentes e organizações que lutam para influir, na parte ou no todo, nos rumos do governo: partidos ministeriais; ministros; burocracias setoriais; integrantes do núcleo de governo – notadamente, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e o Ministério da Fazenda (MF); e os órgãos de controle interno e externo da burocracia.

A atuação da Presidência da República – e da Casa Civil – na gestão da coalizão revela se e como ocorre a delegação para os partidos ou ministros e para as burocracias ministeriais. Também evidencia se os riscos presumidos se manifestam de fato em desvios de políticas desejáveis pelo presidente. Como apontou Vieira,

burocratas podem fazer uso de sua *expertise* para tomar decisões autônomas, independentes das preferências presidenciais [e] (...) ministros podem exercer uma influência indesejada sobre o comportamento de servidores públicos (Vieira, 2013, p. 5)

Em artigo anterior, que complementa este, analisamos processos típicos na formulação das políticas do Executivo, em sua fase pré-legislativa, a partir da ótica – e da agenda – de dois ministérios “finalísticos”: o Ministério da Integração Nacional (MI) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Identificamos os agentes intra e interministeriais centrais nesse processo e em que condições se qualificam como atores que podem vetar a continuação de partes da agenda de políticas. Indicamos que a Presidência descentraliza o processo de construção da agenda, mas preserva para si um conjunto de propostas, que constituem o núcleo da agenda governamental, assumida por esse órgão como prioritária, mesmo que a proposta tenha origem em ministérios. Por isso, argumentamos que o Executivo funciona com uma agenda bipartida: a primeira destas constitui a prioridade dos presidentes e é prioritária no governo; a outra nasce no interior das pastas, em tempos variados (Lopez, Borges e Silva, 2018).

2. Alinhados com conceitos gerais de administração pública, consideramos a formação da agenda e a formulação das políticas dois momentos distintos do ciclo das políticas de um governo. A formação da agenda constitui o momento de definição de problemas e questões – que podem se originar de fontes diversas, governamentais ou não governamentais –, que, posteriormente, deverão ter uma resposta dos agentes governamentais, por meio da formulação de políticas públicas (Shafer, 2004, p. 15). Birkland definiu a *agenda* como “a collection of problems, understandings of causes, symbols, solutions, and other elements of public problems that come to the attention of members of the public and their governmental officials. An agenda may be as concrete as a list of bills that are before a legislature, but also includes a series of beliefs about the existence and magnitude of problems and how they should be addressed by government, the private sector, nonprofit organizations, or through joint action by some or all of these institutions” (Birkland, 2006, p. 63). A formulação das políticas é o momento em que se desenvolvem as propostas endereçadas às questões que constam na agenda governamental (Strickland, 2005, p. 327).

O conceito de coordenação política pode remeter a diferentes sentidos: *i*) coordenar a agenda a ser proposta, no sentido de orientar decisores a formular políticas (inter)ministeriais, que sigam diretrizes ideológicas governamentais bem definidas; *ii*) coordenar a política com o Poder Legislativo, de modo a organizar a agenda de interesse do Executivo a ser debatida e, eventualmente, aprovada no Congresso Nacional; ou *iii*) coordenar dimensões jurídicas e administrativas do processo de formulação das políticas, para torná-las aceitas, do ponto de vista legal, administrativo ou jurisdicional. Nesse último significado, é irrelevante o conteúdo ideológico das propostas, contanto que sejam juridicamente seguras. Nosso interesse é compreender a importância da *coordenação política* como a tomada de decisões de modo interdependente entre diversas agências do Estado, com propósito de definir políticas públicas que mantenham entre si coesão ideológica, ou que pelo menos não conflitem. Trata-se, portanto, da primeira acepção.

O sistema político fragmentado – que se manifesta também no interior da coalizão de governo – exige a coordenação de políticas mais complexas em níveis mais altos.

Embora a coordenação política e a coordenação administrativa tenham relação, são dimensões analiticamente independentes da gestão de governo. A coordenação política fala da compatibilidade ou integração de objetivos que compõem uma meta mais geral. A coordenação administrativa diz respeito aos instrumentos de gestão que facilitam o cumprimento dos objetivos, mas não trata do mérito destes. Como presidente, pode-se ao mesmo tempo propor alteração nas regras previdenciárias para reduzir trajetórias deficitárias e reformas trabalhistas que reduzam a regulação estatal nas relações de trabalho e incentivem a informalidade. Podem ser objetivos de governo, mas são objetivos que apontam para resultados opostos.

A coordenação política demanda ação de políticos, que detêm a legitimidade para imprimir novas ações e práticas nas organizações. Produzir políticas eficazes e coordenadas pode exigir ações de governo que contrariem práticas decisórias arraigadas, e sobre as quais funcionários da administração teriam poucos incentivos para alterar (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010).

Nosso interesse é compreender como uma instituição central (Presidência da República) gerencia *politicamente* decisões interdependentes entre diferentes partes; como arbitra a divergência de preferências, com vistas a conferir harmonia e coerência à agenda formulada no interior do governo. Não se trata de analisar coordenação administrativa – em que pese sua relevância prática.

Para melhor definir os níveis possíveis e efetivos de atuação da Presidência na coordenação política da agenda, utilizamos a escala de coordenação elaborada por Les Metcalfe (1994), reproduzida no quadro 1.

QUADRO 1
Escala de coordenação governamental das políticas públicas

Nível	Tipo
9	Estratégia do governo
8	Estabelecimento das principais prioridades/metast
7	Definição de limites à ação ministerial
6	Arbitração de diferenças/desacordos entre políticas públicas
5	Busca de acordo entre os ministérios
4	Resolução de divergências entre os ministérios
3	Consulta a outros ministérios (<i>feedback</i>)
2	Comunicação com outros ministérios (troca de informações)
1	Tomada de decisão independente por ministérios

Fonte: Metcalfe (1994, p. 281).
Tradução dos autores.

A escala apresenta aspectos de relações interorganizacionais, que formam uma “sequência lógica de componentes da capacidade de coordenação” (Metcalfe, 1994, p. 272, tradução nossa).³ Cada nível superior indica uma capacidade cumulativa. Desse modo, a consulta de propostas legislativas em estágio de sondagem da aceitabilidade do que será proposto – que está no nível 3 da escala – antecede exigência superior, que é resolver as divergências entre os ministérios, no nível 4, ou se tornar um árbitro entre pastas sem consenso à vista, no nível 6 – e é uma atribuição, como se verá, da Casa Civil. A adoção da escala torna mais precisa a compreensão dos diferentes níveis da atuação de um órgão de coordenação e possibilita, por exemplo, análises comparadas, eventualmente, com outros países ou com o funcionamento dos executivos subnacionais.

Que tipo de ação desempenha a Presidência da República nesses níveis mais altos – ou seja, em que se impõem limites à ação ministerial (7), se definem as prioridades governamentais (8) e a estratégia unificada de governo (9)? Atuar em tais níveis indicaria que há uma organização autônoma, a Presidência, que dá norte às políticas e imprime sobre os parceiros o peso da autoridade que o sistema presidencial usualmente lhe confere. A capacidade de persuasão que a posição central no jogo da barganha lhe delega ou, na falta desta, a imposição dos poderes institucionais e orçamentários, o “cofre das graças e o poder da desgraça” (Leal, 1949).

3. Formulada como uma escala de Guttman, esta provê uma sequência ordenada de aspectos qualitativos cumulativos da capacidade de coordenação (Metcalfe, 1994, p. 281).

2 METODOLOGIA

Os dados para esta análise provêm principalmente de 28 entrevistas conduzidas entre 2015 e 2016, e de entrevistas adicionais conduzidas por Silva (2015). Estas últimas com o objetivo de compreender a atuação da Casa Civil no monitoramento das políticas durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Compõem o perfil dos entrevistados especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGGs), ocupantes do alto escalão e ex-ministros chefes da Casa Civil. Subsidiariamente, utilizamos informações de outras 42 entrevistas com membros da alta gestão do Executivo federal – principalmente secretários executivos –, no âmbito do projeto O Congresso Nacional e os Cargos de Confiança da Burocracia, realizadas em 2013 e 2014 e analisadas em capítulos de Lopez (2015).⁴

Adicionalmente, analisamos a estrutura administrativa da PR e a evolução do quadro de pessoal desse órgão, valendo-nos de informações do Sistema Integrado de Administração de Pessoal do Executivo Federal (Siape) do MP e análise de documentos disponibilizados em diferentes fontes.

O método de análise das entrevistas baseia-se na *grounded theory*, mais apropriado para as questões a investigar (processos decisórios) e em função da natureza dos principais dados coletados (descrições de experiências e registros administrativos e documentais). Na metodologia *grounded*, as categorias de análise e a construção dos aspectos relevantes dos processos de interesse decorrem de relatos de indivíduos que destes participam. Capturamos categorias discursivamente formuladas que se tornam mais abstratas, à medida em que se acumulam. Seguimos um modelo de codificação misto, denominado axial, em que os códigos e as relações teóricas entre estes provêm, parcialmente, de esquemas conceituais já definidos por modelos teóricos e que ajudam a própria atividade de categorização de processos, práticas e ações (Strauss e Corbin, 1990; Kendall, 1999).

No método *grounded*, as explicações são formuladas com base em dados reunidos no processo de categorização/codificação, exploração e agregação em níveis crescentes de abstração. A saturação ocorre após a recorrência de códigos já existentes (Strauss e Corbin, 1990),⁵ que são relacionados entre si para esclarecer as conexões entre dimensões de um mesmo fenômeno.

4. A lista dos entrevistados e das respectivas posições institucionais está no apêndice B. As entrevistas foram realizadas em sua maioria presencialmente e tiveram duração aproximada de uma hora.

5. A emergência de fenômenos e processos típicos é aspecto central do método.

Por exemplo, se um secretário-executivo ressalta que projetos da Presidência têm prioridade e que compete à Casa Civil dar precedência na tramitação destes; se um alto burocrata da Casa Civil indica que há uma lista de metas presidenciais que são acompanhadas de modo especial pelo órgão, em conexão com as burocracias dos ministérios; e se novos interlocutores sugerem um arranjo no qual a PR trata das prioridades e tudo mais vai sendo gestado pelos agentes dos ministérios e dali sobem à Presidência, esses fragmentos se reúnem em categorias próprias (política prioritária ou não; de interesse do ministério ou da PR), que são alimentadas a cada nova menção e gradualmente agregadas em processos mais gerais. No limite, define-se que o governo opera com uma agenda bipartida. O processo repete-se quando diferentes pessoas revelam características ou processos similares, embora com detalhes e exemplos particulares. Por exemplo, que as políticas que envolvem diversas pastas precisarão de atuação mais marcada da Casa Civil na coordenação.

O quadro 2 esquematiza em estágios o desenvolvimento da análise, com base nessa metodologia.

QUADRO 2

Lista esquemática de estágios no desenvolvimento da *grounded theory*

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

Fonte: Glaser e Strauss (1968).
Elaboração dos autores.

3 AS FUNÇÕES E O PAPEL DA PRESIDÊNCIA NA ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DO CHEFE DO EXECUTIVO

A PR é o centro da coordenação política, da gestão da coalizão e da interlocução com o Poder Legislativo. Com efeito, as análises sobre a Presidência Institucional indicam que sua organização institucional é definida também em função das características da articulação política do Executivo com o parlamento (Inácio e llanos, 2014; Inácio, 2006).

A abordagem analítica da Presidência Institucional investiga as características institucionais da PR, suas principais funções e como as mudanças produzem impacto sobre o desempenho político de diferentes presidentes. Como estes controlam o governo depende de como a Presidência internamente se organiza (Moe e Wilson, 1994; Walcott e Hult, 1987).

Embora as análises enfatizem a importância do desenho institucional, aspectos contextuais também condicionam a capacidade da Presidência de intervir e influenciar o governo.

Por exemplo, o estilo e a personalidade presidencial também explicam mudanças estruturais da Presidência (Pfiffner, 1999). A complexidade da conjunção de incentivos das regras, contextos políticos imprevisíveis e atributos que variam entre presidentes tornou vasta a literatura e diversos os modelos para explicar o variável êxito em cada mandato presidencial. Essa literatura não é objeto de nossa discussão e bastará indicar que, de modo geral,⁶ a Presidência contemporânea abrange três principais funções: *i*) coordenar e fiscalizar as atividades e as pessoas que integram a própria PR; *ii*) formular políticas e deliberar sobre estas; e *iii*) auscultar os interesses externos e do público em geral (Hult, 2003; Bonvecchi, 2014).⁷ Cumprir as funções de gerenciar e coordenar sua equipe, planejar, coletar informações e arbitrar conflitos, e responder de forma ágil aos problemas emergentes são os principais desafios enfrentados na Presidência.

6. Para expandir sua autoridade e estabelecer um padrão de governança que torne exitosa sua agenda política, presidentes configuram-se como agentes de mudança institucional e transformadores do cenário político (Skowronek, 1997). Aspectos contextuais são considerados por revelarem que a Presidência reage ao contexto para maximizar sua capacidade de intervenção. Até mesmo mudanças estruturais da PR também resultam da personalidade e do estilo presidencial, no exercício do mandato (Pfiffner, 1999). Disso resulta não haver um modelo organizacional definido, que determine o sucesso de um presidente.

7. Embora se deva reconhecer que essas funções estão em larga medida estabelecidas pela literatura que trata da Presidência norte-americana.

No Brasil, articular o governo e o parlamento foi uma das principais atribuições da Casa Civil desde a redemocratização, em 1985. Até mesmo quando extinta no início do governo Collor, a necessidade de um centro de articulação política com o Congresso logo reintroduziu uma instância com esse propósito: a Secretaria de Governo.⁸ Desde então, “todos os presidentes que se alternaram no poder mantiveram na estrutura da Presidência um órgão formalmente incumbido de tratar dos assuntos parlamentares”, embora tal estrutura estivesse ora formalmente sob a guarida da Casa Civil, ora independente desta (Lameirão, 2015, p. 176 e ss e capítulo neste livro).

Mas os presidentes manejaram a estrutura da Presidência – em resposta a novos contextos e conjunturas parlamentares – e redefiniram, por exemplo, as prerrogativas de nomeação para os principais cargos da burocracia. Os sucessivos rearranjos institucionais na estrutura organizacional da PR refletiram essas injunções político-parlamentares (Lameirão, 2011; 2015, p. 178).⁹

Mudanças ocorreram também na coordenação de governo no interior do Executivo e na coordenação política junto aos demais partidos. A condução das políticas também sofreu imposições de mudança. A criação, a extinção e o remanejamento de funções nas estruturas da Presidência readequaram e redefiniram objetivos e prioridades associadas a processos de articulação, monitoramento, controle ou execução daquelas.

O gráfico 1 indica diferenças entre as gestões. A partir do governo do ex-presidente Sarney, houve expansão das atividades da Presidência, que atingiu sua maior complexidade – em tamanho e número de funções – nos governos Lula (2003-2009) e Dilma (2010-2014).¹⁰

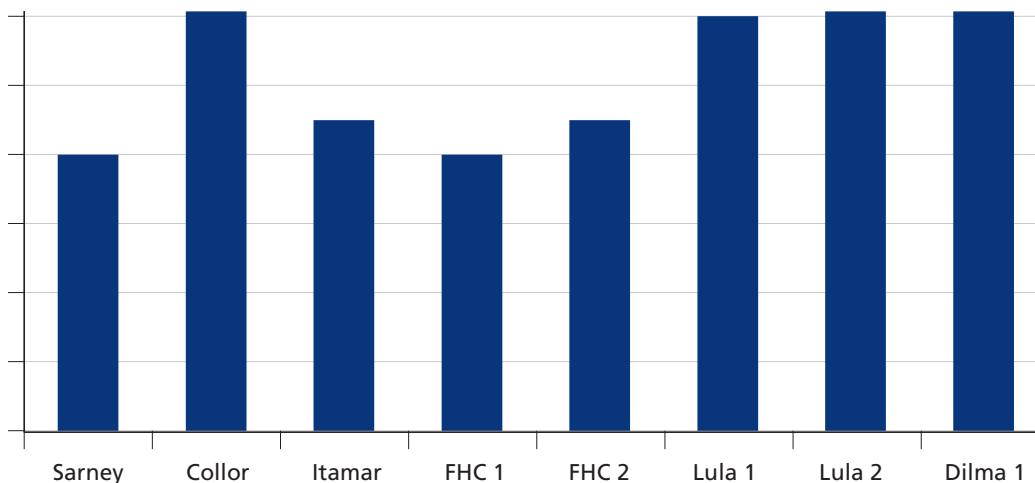
8. “A criação da Secretaria de Governo reestabeleceria canais de interlocução entre a Presidência, as instituições e autoridades políticas que formalmente foram suspensos em a extinção da Casa Civil, em 1990” (Lameirão, 2015, p. 178).

9. Precisamente, “em todos os anos em que ocorreram mudanças na estrutura de coordenação política da Presidência, sucederam-se também reformas no âmbito ministerial” (Lameirão, 2015, p. 198).

10. A análise histórica de Lassance (2014) apontou diferentes padrões de governança presidencial com base em atos unilaterais do chefe do Executivo, em que é possível classificar cada Presidência segundo estilos de governo, bem como executar uma análise comparada em relação ao comportamento de cada administração e, com base nesses parâmetros, avaliar se o mandato foi ou não exitoso.

GRÁFICO 1

Tamanho da estrutura organizacional da Presidência da República, por número de órgãos que a integram (1985-2014)



Fonte: Biblioteca da Presidência da República.

Para colocar em perspectiva nossa análise, restrita aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), no período 2003-2014, cabe esclarecer que o arranjo institucional observado no início do governo Lula, em 2003 – em comparação à disposição organizacional e funcional vigente ao final do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) –, marcou a reintegração e a ampliação das funções de coordenação da Casa Civil, e assim tem permanecido.¹¹ Por isso se pode falar da coordenação – da agenda, inclusive – do governo intercambiando referências à Casa Civil e à Presidência, pois mesmo sendo a primeira apenas parte da segunda, trata-se de seu órgão de assessoramento mais importante. Até mesmo quando as funções de articulação com o Congresso Nacional foram retiradas da Casa Civil em 2004 – repetindo o primeiro mandato FHC –, a articulação voltada para o Executivo permaneceu nesse órgão, inclusive a atribuição de provimento de todos

11. A Medida Provisória (MP) nº 103/2003 conferia à Casa Civil as seguintes atribuições: "i) coordenar e integrar as ações do governo; ii) verificar previamente a constitucionalidade e a legalidade dos atos presidenciais; iii) analisar o mérito, a oportunidade e a compatibilidade das propostas com as diretrizes governamentais; iv) realizar a coordenação política do governo; v) tratar do relacionamento com o Congresso Nacional e os partidos políticos; vi) cuidar da interlocução com os estados, Distrito Federal e municípios; vii) promover a publicação e preservação de atos oficiais; e viii) supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência da República e supletivamente da Vice-Presidência da República" (Brasil, 2003).

os cargos de direção e assessoramento superior (DAS). Desde o primeiro ano do governo Lula, a competência para nomear para os cargos mais importantes da burocracia (DAS 5 e 6) tornou-se atribuição do chefe da Casa Civil, e não mais competência exclusiva do presidente (Lameirão, 2015, p. 189-190 e 195-196).¹²

Para contrapor-se aos riscos de perda de agência em seu governo, a Presidência pode recorrer a pelo menos duas estratégias: politizar a burocracia – ou seja, nomear representantes seus para posições da alta burocracia –, ou centralizar decisões em estruturas de coordenação e apoio à PR, que possibilitaria ao presidente manter controle mais próximo sobre a atividade de produção legislativa que está se desenrolando em seu governo (Moe e Wilson, 1994, Bonvecchi, 2014).

Em que pese o controle sobre as nomeações ser atribuição formal da Presidência, na prática, esta é parcialmente delegada aos demais parceiros da coalizão, para construir e manter apoio legislativo ao governo. Com efeito, as lutas por cargos do Executivo – travadas entre a PR, os partidos e os parlamentares – constituem um dos pilares do exercício de governar. É assim que, nos registros cotidianos do dia a dia de seus dois primeiros anos de governo, o ex-presidente FHC aponta o dilema entre ceder e controlar:

(...) nomeei recentemente assessor na Casa Civil, para discutir as famosas nomeações. Ora, não é fácil fazer essas nomeações, porque um deseja a mesma coisa que o outro, e os partidos idem. Essa base tão ampla de partidos e, na verdade, tão frágil encontra uma dificuldade imensa, porque todos se sentem no direito de pedir um lugar no governo. Quando eu mexo em algum cargo já preenchido, o padrinho daquele que o ocupava não gosta. Ficou muito claro que ainda não existe sequer uma coordenação entre as bancadas. A questão não é o governo não nomear, é o choque real de interesses, pequenos interesses que se transformam em grande carnaval (Cardoso, 2015, edição Kindle, posição 2794).¹³

12. Para Lameirão, a atribuição de controlar o provimento dos cargos da burocracia federal de alto escalão explicou, no início do governo Lula, e em comparação ao governo FHC, “a centralização das funções de natureza político-parlamentar na Casa Civil, uma vez que o provimento de cargos de confiança constitui-se um dos principais recursos de negociação do governo para composição de uma coalizão partidária de apoio parlamentar” (Lameirão, 2015, p. 190).

13. Dois fragmentos adicionais servem à mesma ilustração: “A dificuldade desse processo de indicações para cargos reside em que as bancadas pedem, os presidentes de partidos falam em seu nome, os governadores são consultados e entram em choque uns com os outros (...) Estamos fazendo a ginástica necessária para ceder alguma coisa, mas sem ceder no essencial, que é manter o rumo da administração”. (Cardoso, 2015, posição 1876) Ainda: “PP, trouxeram uma pilha de reivindicações, entregaram ao Eduardo Jorge e tiveram o cuidado de não me dizer do que se tratava. Vamos ver o que é possível atender. Geralmente são posições menores, representante do Ministério da Educação, da Cultura, representantes do Inbra, mas que dão certo prestígio. O cuidado que precisamos ter é o de fazer sempre uma triagem para evitar que haja interesses menos nobres envolvidos nessas nomeações, e isso é delicado. Os líderes me trazem os pedidos no picadinho. Essa é a pequena política de que não gosto e ninguém há de gostar, mas que tem que ser feita, desde que com moderação e salvaguardando os interesses essenciais do país” (Idem, posição 1878).

O presidente deve ceder à força implacável da demanda por “espaços no governo”, mesmo a contragosto. Confirmatório dessa força foi a gradual descentralização decisória que o presidente executou na interlocução com o Congresso, em franca concessão a este, após movimentos malsucedidos de centralização de poderes em seu círculo restrito. Lameirão captou esse movimento, nos governos FHC e Lula:

(...) para galvanizar o suporte da base partidária de apoio parlamentar, os presidentes não apenas ampliaram a representação desta coalizão nos cargos ministeriais (em comparação ao contexto anterior), mas, ao mesmo tempo, realizam mudanças estruturais na Presidência que promoveram a participação de atores que não compunham seu círculo íntimo de assessores na condução da coordenação política de governo (Lameirão, 2015, p. 199).¹⁴

A estratégia de controlar os setores do governo via nomeações (Rudalevige e Lewis, 2005) pode, por sua vez, elevar o conflito com parceiros da coalizão e burocracias ministeriais que detêm poder de implementar políticas. A esse respeito, queixa frequente dos partidos da coalizão ao PT foi a destinação desproporcional desses cargos para quadros desse partido; queixa amparada pelos dados sobre os partidos aos quais se filiam integrantes da burocracia de alta direção (Lopez e Silva, 2018).

Estratégia alternativa é centralizar o processo decisório na Presidência. Esse desenho pode ser compreendido de dois ângulos: as funções que a organização cumpre ou o arranjo de coordenação entre os colaboradores diretos do presidente – i.e., em que grau o processo decisório é centralizado. A centralização varia em função do grau de delegação presidencial e pode ocorrer de maneira formal ou informal.¹⁵

O cientista político Andrew Rudalevige (2002) argumentou que, na Presidência norte-americana, a estratégia de centralizar as decisões sobre políticas na Presidência é mais provável nas seguintes situações: quando há maior intersetorialidade das políticas

14. Discussões mais detidas sobre o papel da Presidência, de partidos e de parlamentares na definição dos quadros da alta burocracia podem ser encontradas na coletânea de artigos de Lopez (2015).

15. Embora relevante, não discutiremos, a não ser de modo tangencial, na parte final deste texto, aspectos atinentes aos estilos presidenciais – e toda a literatura a estes associada. Por exemplo, a tipologia de Johnson (1974) dos presidentes com estilos hierárquicos, colegiados ou competitivos. A forma como delegam poder aos nomeados também varia. Estes podem ser diretores, facilitadores ou monitores – conforme está em Bonvecchi (2014, p. 6, tradução nossa) “Em suma, ao diferenciar os tipos de funcionários políticos e os tipos de interação entre funcionários políticos e presidentes, deve-se concluir que a natureza, a composição e os procedimentos de funcionamento do grupo de assessores e agências – i.e., dos centros presidenciais – com que os presidentes buscam coordenar o Executivo não são estáticos. Isso aumenta teórica e empiricamente a importância do centro presidencial para a compreensão do funcionamento dos governos nos sistemas presidenciais: se o centro presidencial e suas operações podem variar, é necessário entender tanto o que causa essa variação, como quais seriam os efeitos para dar conta das condições sob as quais os presidentes adotam alguma forma específica de coordenação do Executivo e das consequências de sua adoção”.

a propor; em temas administrativos ou de gestão; e quando houver maior número de especialistas no tema dentro da burocracia da Presidência ou quando a proposta tratar de tema. Menor centralização ocorre constatando-se que quanto mais complexa é uma política, maior é o apoio legislativo ao presidente ou mais próxima do presidente é, ideologicamente, a agência governamental responsável pela matéria (Rudalevige, 2002, cap. 2).

O presidente brasileiro tem a prerrogativa de decidir entre a formação da agenda de governo, de modo efetivo, no interior dos ministérios ou centralizá-la na Presidência. Além dessa escolha, ele pode exercer escrutínio sobre o teor das matérias propostas pelos ministérios, sem deslocá-la de início para a PR.

Batista (2014) inspirou-se em Rudalevige para identificar razões que levam a Presidência a centralizar a formulação, adotando como indicador de centralização haver autoria da Casa Civil no projeto. Quatro resultados são relevantes. Primeiro, a probabilidade de centralizar na PR é maior na razão direta da distância entre as preferências do presidente e do ministério que detém jurisdição na matéria. Segundo, o aumento do quadro de servidores da Casa Civil eleva as chances de centralização, porque é provável que se amplie também o número de especialistas em diferentes jurisdições de políticas públicas. Terceiro, o estilo presidencial é característica relevante para explicar variações no fenômeno. Por fim, o número de pastas envolvidas na formulação amplia a chance de a Presidência centralizar a decisão. O resultado é congruente com o modelo da centralização contingente.

Ainda assim, de 1995 a 2010, a Casa Civil não inseriu assinatura em 90% das matérias, e, por essa métrica, vê-se que a formulação é descentralizada aos ministérios (Batista, 2014, p. 114 e ss.). Mas nem sempre a realidade das coisas capta-se em atos oficiais. Mesmo com centralização condicionada à distância dos parceiros da coalizão, a Casa Civil desempenha um papel central, que não propõe matérias e não demanda co-autoria em projetos. O peso da Casa Civil revela-se em estágios posteriores do ciclo de formulação; decisivos para entender como funciona o governo presidencial brasileiro.

Além de saber os graus de unidade de ação de agentes e organizações do Executivo, deve-se indagar se o presidente encontra problemas de ação coletiva (Moe, 1995) em sua coalizão, como estes se manifestam no dia a dia da construção da agenda e como a Presidência tenta domar os vetores da fragmentação de uma coalizão ampla, para que atuem em uníssono e movam o “letárgico Behemoth” da administração federal, na imagem formulada por William Safire (2005, p. 246).

4 FUNÇÕES DA CASA CIVIL E ASPECTOS DA COORDENAÇÃO POLÍTICA DA AGENDA

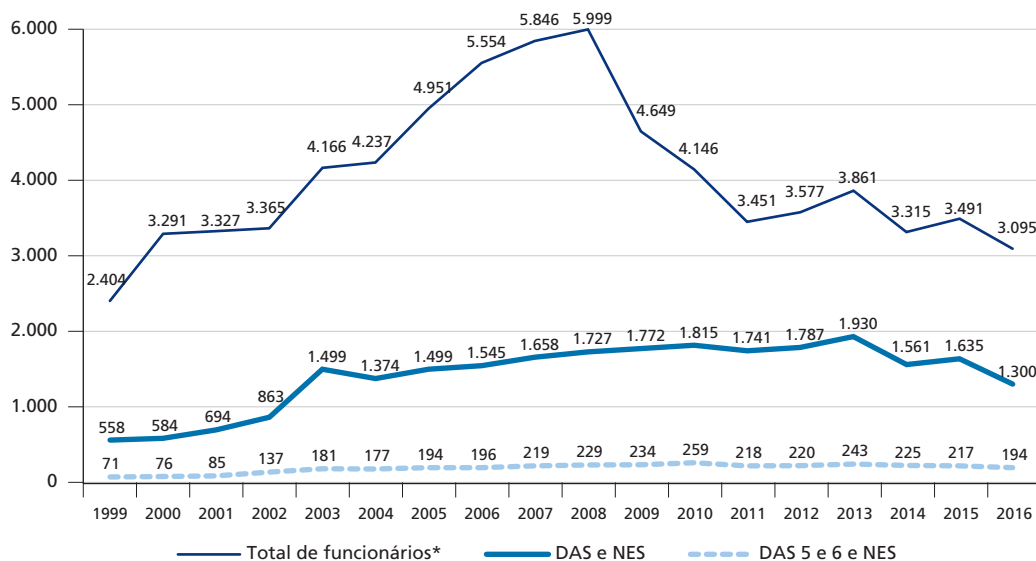
A Casa Civil nasceu e desenvolveu-se como aparato da Presidência incumbido do assessoramento e apoio, no âmbito civil, ao presidente (Lameirão, 2015, p. 173). O desenvolvimento institucional do órgão é a história da ampliação de seus quadros, bem como da diversificação e ampliação de suas funções. Com efeito, os dados sobre os quadros de servidores da PR¹⁶ revelam a expansão da estrutura de pessoal do órgão e seus setores vinculados, como a Casa Civil – a qual é impossível desagregar, nesses dados. O crescimento inicia-se ainda no governo FHC e é impulsionado a partir do primeiro ano do governo Lula.

A expansão, contudo, converteu-se em quase continuada retração no quadro total de servidores, a partir de 2008. O tamanho da força de trabalho é uma das aproximações para saber da capacidade desse órgão lidar com a diversificação de temas de políticas e matérias legislativas. Mas o crescimento não acompanhou, a partir de certo ponto, a continuada expansão das áreas de atuação governamentais observadas durante os mandatos do Partido dos Trabalhadores, que se refletiram no crescimento tanto dos cargos DAS em geral, quanto do total de servidores civis federais, até o final do primeiro mandato Dilma, em 2014 (MPDG, 2018).

O cenário da evolução dos cargos de confiança é diverso: houve expansão continuada de 1999 a 2013, e redução a partir desse ano. Movimento semelhante ocorreu nos cargos da alta direção, os DAS 5, 6 e cargos de natureza especial (NES). A estrutura quase quadruplicou nesse grupo de servidores, que concentra grande poder decisório e certamente influencia a qualidade do assessoramento presidencial. Nota-se, porém, que – também a partir de 2010 – começa a haver decréscimo em seu tamanho.

16. Os dados disponíveis não possibilitam desagregar informações entre Presidência e Casa Civil. Contudo, os seguintes órgãos que não têm conexão com a equipe nuclear da Presidência foram excluídos: Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Advocacia-Geral da União (AGU), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Controladoria-Geral da União (CGU), Empresa Brasil de Comunicação (EBC), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e Vice-Presidência. Tais órgãos estavam em algum momento associados à estrutura de pessoal da PR.

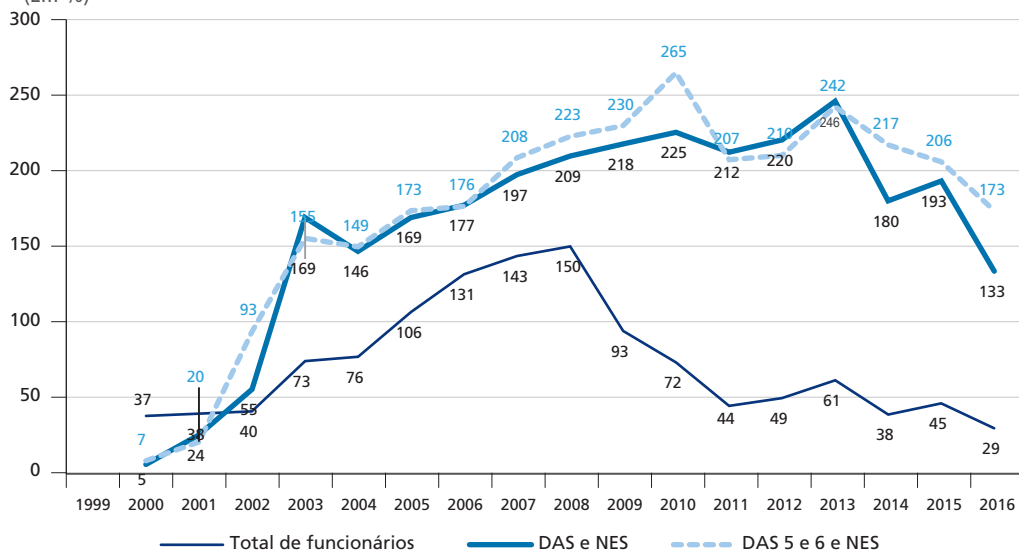
GRÁFICO 2
Evolução do número total de servidores ativos e cargos de confiança na Presidência da República (1999-2016)¹



Fonte: Siape/MP (2018).
 Elaboração dos autores.

Nota: ¹ A tabela 4.2 de Batista (2014, p. 107) apresenta informações sobre o total de funcionários e cargos de DAS da Casa Civil, de 1995 a 2010. Para os DAS, houve expansão contínua a partir de 2001 até 2010, o que está alinhado com a tendência aqui retratada para a Presidência. Em 2010, eram aproximadamente 550 o total de quadros nomeados para cargos DAS na Casa Civil.

GRÁFICO 3
Evolução do número total de servidores ativos e cargos de confiança na PR (1999-2016)
 (Em %)



Fonte: Siape/MP.
 Elaboração dos autores.

Obs.: Foram excluídos do cálculo os servidores da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Transportes (ANTAQ), Controladoria-Geral da União (CGU), Empresa Brasil de Comunicação (EBC), Radiobrás e Vice-Presidência da República.

Para compreender a função efetiva da Casa Civil na construção da agenda do Executivo e a força relativa da Presidência diante dos ministérios, é importante um retrato mais geral de como se estrutura a agenda governamental. Essa agenda é bipartida. Uma parte espelha os interesses da PR, a agenda “do presidente”, por assim dizer. A segunda parte provém dos ministérios. Ainda assim, em geral, as matérias que compõem a agenda presidencial são formuladas nos ministérios, em que usualmente está alocado o quadro de *experts* necessários para levar adiante essas tarefas (Lopez, Borges e Silva, 2017).

As implicações desse arranjo são que a agenda se torna, efetivamente, produção de diferentes agentes, embora não necessariamente conjunta. Como sugeriram Figueiredo e Limongi (2008, p. 23), a agenda do Executivo resulta da barganha entre os partidos que, com preferências próprias, ocupam a estrutura de poder no Executivo. O resultado da análise empírica de Batista qualifica o resultado, embora sugerindo cautela, pois

os ministros influenciam fortemente a formulação da agenda legislativa, mas somente enquanto compartilham das preferências do presidente. Uma vez que a distância aumenta, a influência sobre a agenda legislativa diminui e a probabilidade de centralização aumenta. Dessa forma, a inclusão no gabinete não garante influência, sendo esta escolha contingente às preferências do presidente e dos parceiros da coalizão (Batista, 2014, p. 142).

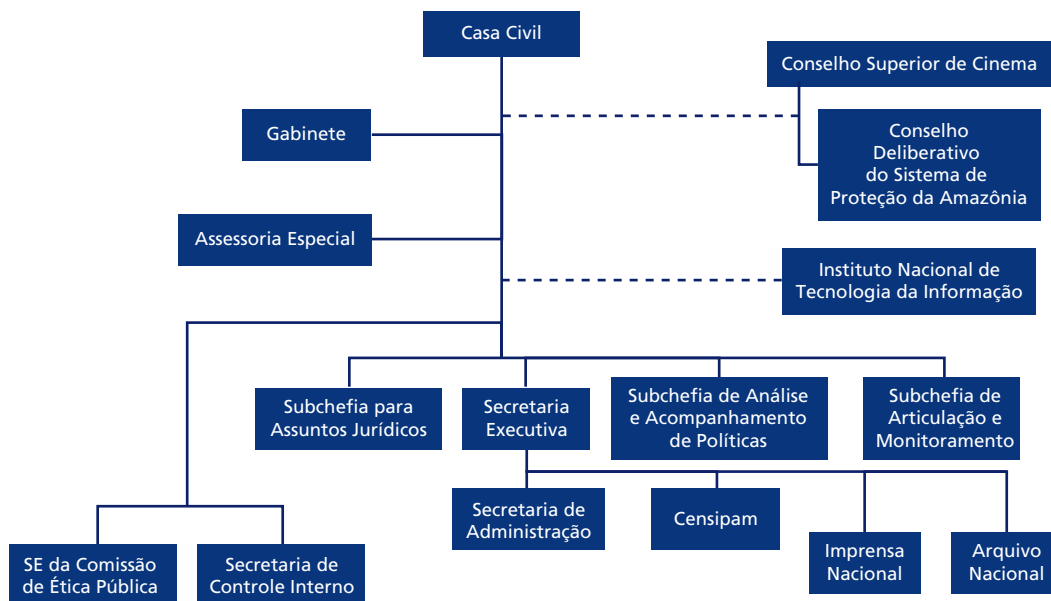
Além de participar diretamente no processo de formulação, em especial da agenda do Presidente, como atua a Casa Civil nas demais políticas ministeriais, em sua etapa pré-legislativa?

A principal função política da Casa Civil é ser o guardião do Executivo. Mais importante que atuar como proponente é exercer o escrutínio nas propostas nos ministérios – embora algumas nasçam por encomenda direta da Presidência –, ajustando-as em termos políticos e conferindo-lhes maior segurança jurídica, antes destas seguirem seu curso no Congresso – ou se converterem em decretos do Executivo (Rennó e Wojcik, 2015, p. 60). A Casa Civil é central, portanto, para dar forma à agenda assumida pelo Executivo, embora não em sentido propositivo. Cabe lembrar, contudo, que a Casa Civil é o desaguadouro de algumas demandas oriundas diretamente de grupos societários, ou lidera ações para dar respostas decorrentes, por exemplo, de situações emergenciais.¹⁷

17. Nesse caso, por exemplo, podem ser mencionadas a necessidade de respostas emergenciais à estiagem no semiárido, a partir de 2012, e à epidemia de zika, no final de 2015.

O organograma da Casa Civil e suas principais funções nos governos do Partido dos Trabalhadores apresentavam a seguinte configuração.

FIGURA 1
Organograma da Casa Civil



Fonte: Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <www.casacivil.gov.br>. Obs.: Censipam = Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia.

Os governos Lula e Dilma foram marcados por um gabinete ministerial partidariamente fragmentado e ideologicamente heterogêneo (Pereira, Bertholini e Raile, 2016), convivendo em estrutura que chegou a 39 ministérios no governo Dilma. Para melhor coordenar essa larga estrutura, a Casa Civil reestruturou suas atribuições, desde 2004. Além de criar um órgão próprio para a coordenação política com o Congresso, mencionado anteriormente, estabeleceu-se um setor dedicado à articulação e ao monitoramento – por meio da Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM)¹⁸ (Silva, 2015).

No período analisado, as principais atribuições conferidas à Casa Civil no art. 2º da Lei nº 10.689/2004 estavam concentradas na Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ), na Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) e na Subchefia de Articulação e Monitoramento (figura 1).

18. Decreto nº 5.135/2004.

As câmaras do Conselho de Governo – integradas por ministros e secretários-executivos e subdivididas por áreas temáticas – debatiam e monitoravam as principais políticas no governo FHC. Esta mesma estrutura se manteve no governo Lula e nesta se concentrou o debate sobre a formulação e a coordenação das políticas, seu primeiro mandato (Silva, 2015). Também havia grupos de trabalho (GTs) criados por decretos presidenciais, para discutir e acompanhar junto aos ministérios setoriais a formulação de políticas de suas jurisdições (*op. cit.*).

A SAJ analisava juridicamente as propostas encaminhadas pelos ministérios ou pela Presidência e à SAG cabia avaliar o mérito das propostas e preservar a harmonia destas com as diretrizes do governo e as orientações do presidente. Nos termos de um experiente intergrante da Casa Civil:

(...) a subchefia [SAG] tinha uma função muito importante de fazer essa análise e articular essas discussões no âmbito do governo. Preparar os assuntos de forma tal a separar aquilo que era viável daquilo que não era viável. Consertar aquilo que podia ser consertrado e, desde logo, dizer: “olha, esse assunto não tem condição de avançar”, para poder, inclusive, sustentar a posição do presidente da República e do ministro-chefe da Casa Civil, no embate com esses ministérios. Então, essa era a função principal (Entrevistado 6).

A SAM monitorava a implementação dos programas com os ministérios, identificava obstáculos, arbitrava conflitos e, de modo subsidiário, acompanhava a formulação da agenda do governo; em especial, as metas presidenciais (Silva, 2015).¹⁹

Na prática, o papel da Casa Civil no processo de formulação das políticas é predominantemente reativo, principalmente porque a competência de formulação está nos ministérios. Por essa razão “a Casa Civil evita ao máximo entrar naquilo que é a seara do ministério” (Entrevistado 16). Embora não seja a principal proponente, a Presidência dispõe – sobretudo no final do processo – de todo o controle das matérias formuladas no Executivo, o que minimiza riscos de ter seus interesses legislativos usurpados por parceiros da coalizão. Esse registro é relevante porque desfaz a imagem de um presidente traído em seus interesses por partidos que arquitetam e conseguem emplacar políticas à revelia do chefe do Executivo.

19. A Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) também secretariava as câmaras do Conselho de Governo e suas respectivas áreas temáticas.

A Casa Civil participa, de fato, da decisão, na medida em que todo o tema que vá ser submetido ao presidente tem que passar por ela. E, nesse processo, ela traz pra mesa de negociação os ministérios (...). Com frequência, isso envolve pastas setoriais, mas também o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda (Entrevistado 6).

Casa civil é um filtro até chegar no presidente, pelo menos é o que diz a atribuição formal dela. Tudo já chega muito esmiuçado, muito mastigado, na mão do presidente. Até contraria [o protocolo, se] algum ministro for direto no presidente sem passar pela Casa Civil, antes (Entrevistado 7).

Por ter o papel de guardião no Executivo, a Casa Civil desempenha outras funções decisivas no governo. Esta é a primeira instância de veto às matérias formuladas no âmbito ministerial; coordena a discussão de matérias intersetoriais, em primeira ou última instância. Ela é mais assertiva e ostensiva no monitoramento durante a formulação, principalmente para fazer tramitar a agenda de prioridade da Presidência. Usualmente, o protocolo é – em matérias intersetoriais – deliberar primeiro com o ministro e os gestores de ministérios com jurisdição direta nas matérias e, subsidiariamente, pastas cuja interface com o tema é adjacente.

Sem a participação da Casa Civil, acordos intersetoriais para tramitar matérias seriam mais difíceis. Quanto mais intersetorial a política, mais ativa se espera que seja a atuação desse órgão. Sabedores da necessária auscultação às pastas interessadas – sem a qual a Casa Civil não costuma dar tramitação às matérias –, os ministérios podem, de modo proativo, prospectar as posições dos demais órgãos sobre o tema em questão. Esse regular movimento na Esplanada delinea características de uma agenda que vai sendo pensada e construída ao longo da gestão e com participação relevante de mais de um parceiro, apesar – ou devido aos – dos interesses centrífugos da já aludida heterogeneidade de interesses de integrantes da coalizão, burocracias e outros grupos de interesse relevantes. O depoimento a seguir é um exemplo:

A coordenação de governo é um desafio permanente, porque a Casa Civil é um órgão que, por definição, tem uma tremenda responsabilidade, mas que não pode, da mesma forma que os outros ministros, colher os louros do seu trabalho. (...) Os ministros de Estado têm uma noção de propriedade sobre os temas das suas áreas muito grande. Como a Casa Civil não é dona de praticamente nenhum assunto, mas interage com todos, quem fala sobre os temas das respectivas áreas são os ministros. Quem se apropria politicamente dos louros e dos benefícios políticos advindos dessas ou daquelas políticas são os ministros. Isso tende a gerar esses movimentos autonomistas.

(...) Os ministros quererem tocar a sua vida à revelia do resto do governo. Então, a Casa Civil tem uma grande dificuldade, sim, ao coordenar uma estrutura complexa, fragmentada, muitas vezes personalista de poder (Entrevistado 6).

A demanda por arbitragem do presidente em matérias sem consenso interministerial apenas raramente é levada ao presidente da República.

Por atuar como desaguadouro de divergências da coalizão e coordenar interlocuções cruzadas, a Casa Civil é parte da própria formulação da agenda. O fragmento a seguir qualifica o sentido da intervenção reativa ao processo de formulação, em particular em matéria de prioridade presidencial, a exemplo da política nacional para conter o crescimento no consumo nacional do entorpecente crack. Nota-se que a ação da Casa Civil se irradia até para contornar problemas na harmonização interfederativa de políticas:

[nas políticas de combate a]o crack, você tem lá uma dificuldade qualquer com um determinado município, ou com determinado estado. Quem primeiro tem que dar conta disso, tem que tentar fazer a resolução disso, é o secretário nacional da pasta. Vamos imaginar que lá um determinado município tem um problema na implantação de consultórios na rua, para atendimento de população usuária que está em situação de rua. O Ministério da Saúde, o secretário nacional da assistência à saúde, que é o responsável por essa ação, vai fazer a primeira articulação com o secretário municipal ou estadual; geralmente, o secretário municipal de saúde daquela localidade. Aí, o secretário municipal fala assim: “Eu não consigo colocar porque o [governo do] estado não está liberando o cofinanciamento dele para bancar esse serviço, e eu sozinho e só com (...) o dinheiro que o governo federal manda não é suficiente. Eu preciso da parte do estado”. Aí, esse secretário nacional ainda tem a capacidade de articular com o secretário de Saúde daquele estado. Aí, o secretário de Saúde fala assim: “Não tem jeito, porque o governador disse que esse negócio não é prioritário. Não vai dar para fazer”. Aí, o ministro da Saúde ainda vai tentar falar com o governador do estado X, Y, Z. Aí, o ministro da Saúde falou e não resolveu, vem para cá e fala: “Não adianta. O estado diz que não vai porque não sei o quê. Mudou de lado, ou disse que é oposição. Não vai fazer de jeito nenhum”. Aí, o ministro da Casa Civil verifica se faz uma avaliação, se é o caso de fazer uma articulação mais de chamar o governador aqui, de verificar se na carteira de demandas que esse governador tem com o governo federal dá para fazer uma discussão; uma negociação em relação a essa ação específica, ou não, ou é melhor rever a estratégia. Então, vai subindo, vai escalando e subindo [na hierarquia de interlocução]. (...) Então, é isso, a Casa Civil tenta ao máximo, porque todo projeto prioritário tem um ministério que é o coordenador daquele projeto (Entrevistado 16).

Ou, ainda:

As proposições [encaminhadas por ministérios] não vêm articuladas devidamente entre os diversos ministérios – ou seja, o ministro, muitas vezes, ele pensa o dele, o resto... Então, leva a proposição desde a ótica específica dele. Quando chega na Casa Civil, o que acontece? Eu tenho que chamar outros três, quatro ministérios para conversar. Você precisa de dinheiro para o projeto; você precisa tornar coerentes as disposições na parte administrativa, porque muitas vezes vêm com critérios que a legislação de pessoal não permite, que a legislação de compras não permite, ou que a estrutura de planejamento e orçamento não previa, né? Então, tem uma série de dificuldades que surgem com uma composição ampla de partidos dentro. Aí, você tem, digamos assim, uma realidade que é a necessidade de composição de um poder, de uma estrutura de poder que assegure a governabilidade, segundo esse critério, e os problemas de coordenação administrativos [com] que você tem embates dificultam bastante (Entrevistado 15).²⁰

Descrevemos até aqui uma Presidência que exerce o controle do *output* da produção legislativa do Executivo, por meio da Casa Civil. Dessa forma, há a necessidade de construir consensos em políticas que requerem acordos interministeriais, bem como de verificar as políticas unilateralmente formuladas no ministério, em estágios posteriores. Em ambos, há maior descentralização na formulação e na aprovação compartilhada em acordo com a Casa Civil e tendo o Presidente como instância última de veto.²¹

Mas capacidade de coordenação política intersetorial com vistas a construir uma agenda integrada é limitada. Primeiro porque inexistente uma agenda de governo definida de modo claro e publicamente acordada pela coalizão. Grande parte da agenda define-se durante o exercício do mandato. Embora já se saiba de antemão alguns grandes temas de políticas públicas que serão relevantes entre as políticas do mandato – como o caso das políticas de redução da pobreza extrema, em todos os mandatos do PT –, estes costumam limitar-se ao que são: temas e intenções, não políticas formuladas. Até mesmo a *agenda presidencial* constitui, em parte, uma seleção de propostas das pastas pinçadas pelo chefe do Executivo e incluídas no portfólio das prioridades a ser monitorado de cima. Ou seja, embora seja prioritária, é uma agenda que nasce de baixo.

20. Ainda: “A Casa Civil tem um pouco dessa função de chamar para conversar quando você vê alguma lacuna em uma política ou quando você precisa fazer integração ou quando está dando ruído” (Entrevistado 10).

21. O processo aqui descrito alinha-se com a lógica da organização institucional do Executivo sugerida por Batista (2014, p. 98): “(...) o desenho institucional do Poder Executivo sugere uma divisão do trabalho na qual os ministérios concentram a atividade de formulação de decisões legislativas exercendo o seu poder de agenda e o controle privilegiado de informações sobre os temas específicos do seu ministério. A presidência estabelece como sua principal atividade não a de formulação de decisões propriamente ditas, mas sim o controle e monitoramento sobre as decisões formuladas nos Ministérios”.

Por isso, a própria Casa Civil somente pode atuar *ex post*, uma vez iniciadas as matérias, e perseguir sua terceira atribuição regimental de “analisar o mérito, a oportunidade e a compatibilidade das propostas com as diretrizes governamentais” (Brasil, 2017, art. 3º).

O compartilhamento da agenda manifesta-se, portanto, principalmente na interlocução para definir propostas legislativas individuais. A coordenação política reduz-se, na prática, a uma resposta às demandas por ajustes para estruturar políticas específicas – em especial, as demandadas na Presidência; não trata de delinear políticas que girem em torno de um projeto comum. Na escala de coordenação proposta por Metcalfe (1994), a ação primordial da Casa Civil ocorre predominantemente entre os níveis 6 e 7. Deve-se ter em conta, contudo, que a agenda de prioridades presidencial representa, sim, um exemplo de ações prioritárias de governo, no nível mais alto dessa escala.

Cabe notar, por relevante, que estilos de governar importam e se combinam com os controles institucionais. As entrevistas deixam claro que o governo Lula funcionou com estrutura decisória mais colegiada que o governo Dilma, por força das diferenças no estilo político. Embora a lógica da formulação continuasse a ser, para ambos, com formulação mais descentralizada e as decisões resolutivas sobre encaminhamento estivessem sob monopólio do presidente, as ações de coordenação política foram mais intensas no governo Lula. Um dos indicadores é que a maior parte das políticas que integraram o rol das metas presidenciais – especialmente do primeiro mandato de Lula – se originou em reuniões interministeriais e resultou de propostas originalmente apresentadas pelas pastas setoriais.²²

As personalidades do chefe da Casa Civil não são aqui discutidas, mas são um aspecto relevante a incorporar em análises organizacionais futuras para compreender o destino das presidências, se bem que essas dimensões não encontram simpatia nos modelos institucionais em voga. Costuma-se conceber a burocracia dissociando-se o funcionário da função, tomando-se à risca a lição weberiana; presume-se que a pessoa não aporta em nada da função, ou nada retira desta; é apenas sua correia de transmissão. Mas, nos termos que Richet demonstrou em sua análise da Revolução Francesa,

22. “O processo de definição dessas Metas foi executado em conjunto com as Câmaras de Desenvolvimento Econômico, Social e Infraestrutura e, em seguida, cada pasta ministerial indicou separadamente suas propostas (...) foram elaboradas 273 prioridades, hierarquizadas em três níveis, confirmadas em Reunião Ministerial, da qual 45 foram escolhidas como prioridade máxima” (Silva, 2015, p. 59).

o que chamamos de “função pública” forma de tal modo um só corpo com seu titular que é impossível retraçar a história de tal conselho ou de tal posto sem escrever a dos indivíduos que o presidiram ou ocuparam. Era uma personalidade que dava a um cargo, até ele secundário, uma importância excepcional, ou, ao contrário, fazia passar ao segundo plano uma função antes capital em razão de seu antigo titular. O homem criava a função em proporções hoje impensáveis (Richet²³ *apud* Bourdieu, 2012, p. 430).

Na Casa Civil, esse estado ainda fluido – que mistura agente e função – é decisivo, ao ponto de ser difícil separar a coordenação da pessoa do coordenador, sua atuação, em suas nuances. Não apenas o presidente e seus ministros, mas também os chefes da Casa Civil podem ter uma agenda pessoal de políticas preferenciais. É nesses termos que um dos mais experientes conhecedores da Casa Civil sugere que:

Nos doze anos do PT, tivemos, na verdade, três situações diferentes, embora mantivéssemos dois ministros, digamos assim, nesse perfil do meio. O período José Dirceu, onde a Casa Civil teve muita força, muita articulação e cumpriu o papel efetivamente de coordenação de governo. Inclusive através de José Dirceu passava também a referência do Congresso. (...) Dilma [sucessora de Dirceu na CC] já tem um perfil que não é de articulação política. Ela não gosta muito da articulação, desse jogo (...) desativou, basicamente, as câmaras de coordenação e passou a dar ordens diretas. É o perfil dela, perfil de centralização. (...) Palocci tinha um perfil [que] (...) não queria ser o primeiro-ministro; ele se considerava mais assessor da presidente do que propriamente a parte orgânica da Casa Civil. E depois entrou a Gleisi [Hoffman]; não tem a estatura política que tinha Dirceu ou Dilma, nem Palocci, mas tinha uma relação com o Congresso. Mas não conseguiu cumprir bem esse papel com o Congresso; já era uma ministra mais frágil. Por quê? Porque a presidente centralizou muito” (Entrevistado 15).

Analisar como a Casa Civil, a coordenação política de governo e a articulação entre políticas se relacionam com as personalidades, o perfil do presidente e a estrutura dos vínculos entre atores partidários e burocráticos e o Congresso²⁴ – em uma palavra, como esta responde a cada figuração do governo – pediria um nível próprio de análise e um texto adicional.

23. Richet, D. *La France moderne: l'esprits des institutions*. Flammarion: Paris, 1973.

24. Soma-se a esse aspecto o ponto que Lameirão (2015) ressaltou: a força da Casa Civil é função também do apoio parlamentar ao governo. Juntam-se a esse vetor de variáveis explicativas os efeitos da própria estratégia de governo do presidente e suas implicações para a Casa Civil. Como se mencionou anteriormente, se o presidente centraliza em si decisões, desidrata o poder de assumir as funções de coordenação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentamos, de modo estilizado, os principais papéis que a PR – em particular, a Casa Civil – desempenha no processo de construção da agenda de governo do Poder Executivo. Nosso propósito foi compreender sobretudo qual a relevância, se existe, da coordenação política dessa agenda por parte da Presidência.

A formação da agenda e, ainda mais, a formulação das políticas que integram essa agenda são descentralizadas para os ministérios. Entretanto, mesmo que a Presidência possa desconhecer o que se passa nos ministérios nos estágios iniciais de formulação, seu controle sobre o que sai do governo é minucioso, por meio da Casa Civil.

Atuando como guardião do que a Esplanada dos Ministérios propõe ao presidente, a Casa Civil atua em fases diversas do processo de formulação, mas é predominantemente reativa. Por exemplo, seu papel mostra-se visível quando há necessidade de um articulador para conciliar divergências em agendas intersetoriais ou de um árbitro para buscar meios de consenso entre as pastas cujas jurisdições direta ou indiretamente participam das políticas em tela. Comportamento mais proativo desse órgão ocorre para cumprir a agenda prioritária da Presidência, também formulada, em sua maioria, nos ministérios.

O cenário descrito anteriormente revela uma Presidência que pode não ser decisiva na definição de uma agenda a executar, mas que é para onde sempre conflui a formulação descentralizada dos ministérios. Nesse movimento, o escrutínio da Casa Civil é integral, nas matérias que não são de interesse. A coordenação política da agenda ocorre, portanto, após esta ser proposta.

A imagem mais apropriada a definir esse processo não é de uma Presidência que faz irradiar sobre seus ministros os conjuntos de propostas de interesse, que, formuladas por estes, se integrarão como peças de uma engrenagem maior e uma plataforma de governo já concebida. Antes, trata-se de engrenagem que somente ganha forma à medida que diferentes peças e tamanhos vão se apresentando à PR. A Casa Civil, em particular, faz os ajustes e as encaixa de modo a mantê-las conectadas.

O espaço de atuação e formulação dos ministérios começa no equivalente ao nível 1 da escala de Metcalfe (1994) (quadro 1): decisões independentes de ministros.

Já nos níveis 2 e 3, a Casa Civil pode ser instada a atuar, mas é nos níveis 5 e 6 que esta se torna decisiva. Até o nível 5, ações de coordenação horizontal – sem intervenção de autoridade superior – são possíveis. A partir do nível 6, não.

Nesse sentido, se a coordenação é fazer partes de um sistema trabalharem juntas, em esforço comum, máximo de harmonia e mínimo de atritos (Metcalf, 1994, p. 278), a Presidência somente pode chegar a obtê-la em nível que está aquém da construção de metas governamentais. Essa coordenação evita que o governo se desintegre, mas não lhe é possível evitar que fragmentado seja o governo. Essa tarefa, eventualmente, caberá ao discernimento do presidente, ao construir os nomes que integram sua coalizão de governo e ao estabelecer quais são suas principais metas de governo (metas presidenciais).

A Casa Civil atua principalmente dos níveis 5 a 7 – ou seja, vai da ação por construir consensos administrativos entre pastas, em matérias multissetoriais, a arbitrar divergências entre pastas. Mas não tem papel relevante ao definir, de modo presuntivo, o que é competência de cada pasta e estabelecer seus limites (nível 7). É no jogo jogado do dia a dia da negociação interministerial que se constroem esses limites. Por isso, o nível 8 também não está em seu alcance, exceto ao fazer cumprir ações que compõem as metas do presidente.

Definir prioridades de governo, no sentido de “indicar uma estrutura coerente para a formulação de políticas ministeriais e interministeriais” (Metcalf, 1994, p. 284, tradução nossa), não é parte clara do funcionamento da Casa Civil. Por isso, o ápice da coordenação – o nível em que o governo atua em uníssono e os ministérios são apenas “meios de entrega” de objetivos previamente acordados – é inexistente.

Em todo caso, a Casa Civil é lugar central para compreender a formação da agenda do Executivo. Refinar como ocorrem seus processos decisórios internos, quais aspectos presidem a aceitação ou rejeição de propostas, e quão relevante é o perfil dos quadros de assessoramento ali selecionados iluminaria o entendimento sobre nosso presidencialismo.

REFERÊNCIAS

- BATISTA, M. **O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro**. 2014. Dissertação (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências. Brasília: PR, 2003.
- . Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios; altera a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. Brasília: PR, 2017. Disponível em: <goo.gl/s4RZtp>.
- BIRKLAND, T. Agenda setting in public policy. *In*: FISHER, F.; MILLER, G.; SIDNEY, M. (Eds.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton: Taylor & Francis, 2006.
- BONVECCHI, A. Controlar, organizar, gerenciar: el estudio del centro presidencial y la coordinación del Poder Ejecutivo. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON COMPARATIVE PRESIDENTIAL STUDIES AND PRESIDENTIALISM, 2., 2014, Belo Horizonte, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2014.
- BOUCKAERT, G.; PETERS, B.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management**. London; New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- BOURDIEU, P. **Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92)**. Tradução de Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- CARDOSO, F. H. **Diários da Presidência (1995-1996)**. Kindle ed. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2015. v. 1.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.
- GALLAGHER, M.; LAVER, M.; MAIR, P. **Representative government in modern europe: institutions, parties, and governments**. New York: McGraw-Hill, 2005.
- GLASER, B.; STRAUSS, A. **The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research**. London: Weidenfeld and Nicolson, 1968.
- HULT, K. M. The Bush White House in comparative perspective. *In*: GREENSTEIN; F. I. (Ed.). **The George W. Bush presidency: an early assessment**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.

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

INÁCIO, M.; LLANOS, M. The institutional presidency from a comparative perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. **Brazilian Political Science Review**, v. 9, n. 1, p. 39-64, 2014. Disponível em <<https://goo.gl/7jUnMr>>. Acesso em: 17 set. 2017.

JOHNSON, R.T. **Managing the White House**. New York: Harper & Row, 1974.

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

LAMEIRÃO, C. A Casa Civil como instituição do Executivo federal. **Desigualdade e Diversidade**, Dossiê especial, p. 143-184, dez. 2011.

———. **A Casa Civil como estrutura de poder e controle da Presidência**: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC. 2013. Dissertação (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2013.

———. **O papel da Presidência na gestão da coordenação política governamental**: arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010). Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2041).

LASSANCE, A. Poder Executivo: configuração histórico-institucional. *In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estado, instituições e democracia*: república. Brasília: Ipea, 2010. p. 65-95. (Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, v. 1).

———. Padrões de governança presidencial e desenvolvimento brasileiro. *In: MONASTÉRIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Eds.). Brasil em desenvolvimento 2014*: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão**. Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F.; SILVA, T. **Filiações partidárias e cargos de confiança no Executivo federal brasileiro (1999-2017)**. 2018. Mimeografado.

LOPEZ, F.; BORGES, J.; SILVA, N. **Quem decide?** A formulação da agenda no Executivo federal brasileiro. Brasília, Ipea, 2018. Mimeografado.

MARTIN, L.; VANBERG, G. **Parliaments and coalitions**: the role of legislative institutions in multiparty governance. Oxford: Oxford University Press, 2011.

MELLO, M.; PEREIRA, C. **Making Brazil work**: checking the president in a multiparty system. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

- METCALFE, L. International policy co-ordination and public management reform. **International Review of Administrative Sciences**, London, v. 60, p. 271-290, 1994.
- MOE, T. M. The presidency and bureaucracy: the presidential advantage. *In*: NELSON, M. (Ed.). **The presidency and the political system**. 4th ed. Washington: CQ Press, 1995.
- MOE, T. M.; WILSON, S. Presidents and the politics of structure. **Law and Contemporary Problems**, v. 57, n. 2, p. 1-44, 1994.
- PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F.; RAILE, E. D. All the president's men and women: coalition management strategies and governing costs in a multiparty presidency. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n. 1, p. 550-568, Sept. 2016.
- PFIFFNER, J. P. Can the president manage the government. *In*: PFIFFNER, J. P. (Ed.). **The managerial presidency**. Texas: Texas A&M University Press, 1999.
- RENNÓ, L.; WOJCIK, S. The changing role of ministers in the legislative agenda in Brazil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 57-69, 2015.
- RUDALEVIGE, A. **Managing the president's program**: presidential leadership and legislative policy formulation. New Jersey: Princeton University Press, 2002.
- . Presidential authority in a separated system of governance. *In*: LA RAJA, R. (Ed.). **New directions in American politics**. Abingdon: Routledge, 2013, p. 61-84.
- RUDALEVIGE, A; LEWIS, D. Parsing the politicized presidency: centralization, politicization, and presidential strategies for bureaucratic control. *In*: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2005, Washington. **Annals...** Washington: APSA, 29 Aug./3 Sept. 2005.
- SAFFIRE, W. **Before the fall**: an inside view of the pre-watergate White House. London: Transaction Publishers, 2005.
- SHAFER, L. Agenda setting. *In*: SCHULTZ, D. (Ed.). **Encyclopedia of public administration and public policy**. New York: Facts on File, 2004.
- STRICKLAND, R. Policy formulation. *In*: SCHULTZ, D. (Ed.). **Encyclopedia of public administration and public policy**. New York: Facts on File, 2004.
- SILVA, N. **A Presidência Institucional**: o papel e a atuação da Casa Civil na coordenação e no monitoramento das políticas públicas do governo Lula (2003-2010). 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- SKOWRONEK, S. **The politics presidents make**: leadership from John Adams to George Bush. Cambridge: Harvard University Press, 1997.
- STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Basics of qualitative research**. Newbury Park: Sage, 1990.

STRØM, K.; MÜLLER, W.; BERGMAN, T. (Eds.). **Cabinets and coalition bargaining**: the democratic life cycle in Western Europe. Oxford: Oxford University Press, 2010.

VIEIRA, M. M. **Controle políticos da burocracia no presidencialismo de coalização**. 2013. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

WALCOTT, C.; HULT, K. M. Organization the White House: structure, environment and organizational governance. **American Journal of Political Science**, v. 31, n. 1, p.109-125, Feb. 1987.

APÊNDICE A

ROTEIRO DA ENTREVISTA PARA COLETAR PARTE DOS DADOS UTILIZADOS NESTE TEXTO

AGENDA DE GOVERNO

Poderia falar rapidamente de sua trajetória na gestão federal?

- 1) Nas gestões que você trabalhou havia uma agenda de governo?
- 2) Se sim, quem participa dessa construção e em que momento (ou seja, a agenda é pré-eleitoral, pós-eleitoral, as duas coisas; não há agenda, que é construída circunstancialmente)? Quanto compartilhada é a formulação da agenda de governo?

INSTRUMENTOS E LOCAL DA COORDENAÇÃO

- 3) O governo (ou a Presidência) consegue ter domínio de todas as propostas legislativas que estão sendo produzidas, para serem enviadas ao Legislativo?
- 4) O governo possui instrumentos para coordenar o conjunto das políticas formuladas pelos órgãos do Poder Executivo, em particular, pelos diferentes ministérios? Ele é capaz de influenciar os ministérios nas propostas, de modo a manter algum grau de coordenação da agenda interministerial?
- 5) Quais são eles? Como estão estruturados? Estão todos na Presidência?
- 6) Qual(is) têm sido os mecanismos mais efetivos, que obtêm melhores resultados neste objetivo de coordenar politicamente as ações do governo?
- 7) Na sua visão, há de fato uma coordenação no governo? E, tendo em vista a sua experiência, como o Sr(a). definiria coordenação?

AGENDA PRESIDENCIAL *VERSUS* AGENDA GOVERNAMENTAL

- 8) Existe um conjunto próprio de políticas de interesse da Presidência, que tem acompanhamento especial, separado das demais propostas de políticas públicas? Como se definem, quais são essas políticas e quem são os principais atores e setores responsáveis por essa definição?
- 9) O/A Sr.(a) diria que os ministérios setoriais ou a Presidência é a principal fonte das matérias legislativas enviadas ao Legislativo?
- 10) Qual a principal fonte das matérias legislativas enviadas para o Congresso? Presidência ou ministérios setoriais?

- 11) Há políticas (principalmente as interministeriais) em que as diferenças de preferências entre os partidos é um obstáculo? Como ele costuma se resolver? Poderia dar um exemplo?
- 12) Quais são os principais tipos de conflitos e divergências entre ministérios e/ou ministérios e a Presidência?
- 13) Quais foram os principais desafios enfrentados pelo órgão na coordenação dos ministérios?
- 14) O perfil do presidente e dos ministros da Casa Civil e ministérios influem no processo da coordenação?

O CURSO DOS PROJETOS

- 15) Poderia nos descrever qual é o processo típico (o mais frequente, o padrão, mas que é o que efetivamente ocorre, não o que a norma legal prevê) de tramitação de uma matéria legislativa até que ela esteja pronta para ser enviada ao Executivo?

APÊNDICE B

LISTA DE CARGOS OCUPADOS PELOS ENTREVISTADOS²⁵

Entrevistado 1: secretário executivo da Casa Civil

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

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

Entrevistado 4: ministro-chefe da Casa Civil

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

Entrevistado 6: subchefe da SAG

Entrevistado 7: técnico de planejamento e pesquisa do Ipea

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

Entrevistado 9: técnico de planejamento e pesquisa do Ipea

Entrevistado 10: assessor na SAM da Casa Civil

Entrevistado 11: assessor na SAM da Casa Civil

Entrevistado 12: assessor na SAM da Casa Civil

Entrevistado 13: ministro-chefe da Casa Civil

Entrevistado 14: chefe de gabinete da SAJ da Casa Civil

Entrevistado 15: assessor especial na SAG da Casa Civil

Entrevistado 16: subchefe adjunta na SAM da Casa Civil

Entrevistado 17: assessor especial na SAM da Casa Civil

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

Entrevistado 19: assessora especial na Casa Civil e no MP

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

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

Entrevistado 21: secretário executivo do MDS

Entrevistado 22: secretário de articulação para inclusão produtiva do MDS

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

Entrevistado 24: secretário executivo do MDS

Entrevistado 25: secretária executiva do MDS

Entrevistado 26: secretário executivo do MDS

Entrevistado 27: ministro do MDS

Entrevistado 28: diretora no MI

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)

Polyanne Alves do Santos (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

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

Livraria Ipea

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

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

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

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**



ISSN 1415-4765

