UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

Rosiene Elias Guerra

A CRIAÇÃO DE MINISTÉRIOS NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: 1987 - 2014

Belo Horizonte

Julho de 2015

Rosiene Elias Guerra

A CRIAÇÃO DE MINISTÉRIOS NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: 1987 - 2014

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para a Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof. Magna Inácio (DCP/UFMG)

Belo Horizonte
Julho de 2015

Rosiene Elias Guerra

A CRIAÇÃO DE MINISTÉRIOS NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: 1987 - 2014

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para a Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Banca Examinadora:

_____

Professora Magna Inácio
(Orientadora)

_____

Professor Marcelo Vieira
(Convidado)

Belo Horizonte, 09 de julho de 2015.

RESUMO

Este trabalho analisa a criação de novos órgãos do Poder Executivo cujos titulares são Ministros de Estado e relaciona esse processo às mudanças ocorridas na coalizão de governo no Brasil. O argumento geral é que esses órgãos podem ser utilizados tanto para fins de patronagem quanto para *policy*, ou seja, tanto são utilizados como moeda de troca pelo presidente para angariar apoio no legislativo, quanto como um meio que o presidente utiliza para implementar e controlar a sua agenda política. Tendo como base esse argumento, a questão analisada neste trabalho é se novas estruturas ministeriais surgem com fins de patronagem. Para isso, foi verificado se a criação dessas estruturas coincide com as mudanças na coalizão de governo. O trabalho apresenta ainda os principais aspectos da organização do Poder Executivo estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. A metodologia utilizada nesse estudo é qualitativa e quantitativa, pois analisa o número de ministérios, dos demais órgãos com status ministerial e de partidos das coalizões governativas. Utilizou-se pesquisa documental – legislação federal e informações biográficas (partidos dos ministros de Estado) – bem como pesquisa bibliográfica. Os resultados do estudo revelam que não houve um padrão que relacionasse o surgimento de novas estruturas na arena ministerial com as mudanças ocorridas na aliança multipartidária de governo. Em outras palavras, não se pode afirmar que a expansão do Poder Executivo é explicada pela demanda por patronagem. Sendo, portanto, necessárias novas análises que busquem entender o objetivo do surgimento de novos órgãos no campo ministerial.

Palavras-chave: presidencialismo, presidencialismo de coalizão, ministérios, *Poder Executivo*, patronagem

ABSTRACT

The present work analyzes the emergence of new structures whose holders are State Ministers inside the Executive branch in Brazil and relate it to the changes in government coalitions. The general argument is that these structures can be used for patronage purposes and for policy, both are used by president as bargaining chip to garner support in the legislature, as are also used so that the president can implement and control its political agenda. Based on this argument, the question examined in this study is whether new ministerial structures arise with patronage purposes. From this perspective, it was analyzed if the creation of ministries is associated to the changes in the coalition membership. The paper also describes the main aspects of the executive branch organization established by the Federal Constitution of 1988. The methodology used in this study is qualitative and quantitative because analyzes the number of departments, other agencies with ministerial status and parties of the governing coalition. Documentary research was used - as federal legislation and biographical information (parties of ministers of state) - as well as literature. The results of the study reveal that there was no standard that relates the emergence of new structures in the ministerial arena with the changes in the multiparty alliance in the government. In other words, one cannot say that the expansion of executive branch is explained by the demand for patronage. It is therefore necessary further analyzes that seek to understand the purpose of the emergence of new structures at the ministerial setting.

Key-words: presidentialism, coalition presidentialism, policy, patronage, Executive branch, departments.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1: Quantidade de órgãos - cujo titular é Ministro de Estado - criados, fundidos, desmembrados, com status alterados, mantidos e extintos por coalizão de governo.....34

Tabela 1.2: Quantidade de órgãos - cujo titular é Ministro de Estado - criados, fundidos, desmembrados, com status alterados, mantidos e extintos por coalizão de governo.....36

Tabela 1.3: Quantidade de órgãos - cujo titular é Ministro de Estado - criados, fundidos, desmembrados, com status alterados, mantidos e extintos por coalizão de governo.....38

Tabela 2: Total de novos órgãos cujos titulares são Ministros de Estado no 1° e nos demais anos dos mandatos presidenciais.....39

Tabela 3.1: Coalizões.....42

Tabela 3.2: Coalizões.....43

Tabela 4.1: Distribuição de cargos ministeriais no início das coalizões no governo Sarney.....44

Tabela 4.2: Distribuição dos cargos ministeriais no início das coalizões no governo Collor.....45

Tabela 4.3: Distribuição dos cargos ministeriais no início das coalizões no governo Itamar.....47

Tabela 4.4: Distribuição dos cargos ministeriais no início das coalizões no governo FHC I.....48

Tabela 4.5: Distribuição dos cargos ministeriais no início das coalizões no governo FHC II.....50

Tabela 4.6: Distribuição dos cargos ministeriais no início das coalizões no governo Lula I.....51

Tabela 4.7: Distribuição dos cargos ministeriais no início das coalizões do governo Lula II.....53

Tabela 4.8: Distribuição dos cargos ministeriais no início das coalizões do governo Dilma.....54

LISTA DE SIGLAS

MPs – Medidas Provisórias

CF - 88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

EC – Emenda Constitucional

CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

FGV – Fundação Getúlio Vargas

CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

FHC – Fernando Henrique Cardoso

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PFL – Partido da Frente Liberal

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PDS – Partido Democrático Social

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PL – Partido Liberal

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PPS – Partido Popular Socialista

PV – Partido Verde

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

S/P – ministros sem filiação partidária

n.a. – não se aplica.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 10
2. O SISTEMA DE GOVERNO PRESIDENCIALISTA 13
2.1 O presidencialismo de coalizão 14
2.2 Dimensão Política Da Formação Do Gabinete Presidencial 17
2.3 *Policy versus* Patronagem 20
3. O CASO BRASILEIRO 26
3.1 Organização Do Poder Executivo Federal 29
3.2 Os métodos de pesquisa 31
3.3 Dimensão Estrutural Da Formação Do Gabinete Presidencial 33
4. A DISTRIBUIÇÃO DE CARGOS COM STATUS MINISTERIAL NOS GOVERNOS DE COALIZÃO 41
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 57
6. REFERÊNCIAS 59

1. INTRODUÇÃO

Em países cujo sistema eleitoral é proporcional, como é o caso brasileiro, é de se esperar que haja fragmentação partidária, o que, por sua vez, gera um sistema multipartidário. O multipartidarismo pode favorecer a formação de governos de coalizão, pois as chances de um partido ou presidente sair das urnas com maioria parlamentar num contexto multipartidário são reduzidas. Dessa forma, o presidente se torna aliado de determinados partidos para angariar apoio à sua agenda de políticas na arena legislativa.

Ao fazerem essa aliança, os partidos possuem duas motivações: *policy* e patronagem. Eles estão interessados em influenciar a agenda política do governo e, consequentemente, colher resultados eleitorais positivos em decorrência disso (*policy*) e também estão interessados no controle de cargos no âmbito do Poder Executivo (patronagem).

Como o presidente conhece os interesses partidários e controla os recursos necessários à realização desses interesses, ele recorre a algumas estratégias visando atendê-los para angariar o apoio legislativo e viabilizar a implementação de sua agenda. E, uma destas estratégias, analisada neste trabalho, é a distribuição de postos ministeriais.

Grande parte da literatura sobre presidencialismo de coalizão estuda as dimensões da composição política do gabinete presidencial, abordando os processos de seleção e nomeação de ministros[1]. A agenda de pesquisa sobre a dimensão estrutural do Poder Executivo (sua expansão no que diz respeito à criação de novos órgãos ministeriais) ainda é pouco explorada. Conforme afirma Inácio (2006, p. 7), "pouco se tem estudado sobre as conexões entre a operação do presidencialismo de coalizão e o ordenamento institucional do Poder Executivo e da Presidência ou das relações entre a Presidência e os ministérios".

Além disso, essa temática merece importância por serem notáveis por parte da opinião pública brasileira as críticas e os questionamentos acerca da necessidade, ou não, de estruturas organizacionais institucionalizadas para gerir determinadas áreas de políticas públicas. Atualmente, o Brasil conta com 38 ministérios e o debate gira em torno da seguinte questão: "Qual o objetivo da criação desses ministérios?"

Dessa forma, a discussão sobre quando o presidente utiliza a estrutura organizacional do Poder Executivo como estratégia para implementar suas políticas e para lidar com os partidos é relevante.

---

[1] Parte dessa literatura é discutida brevemente no segundo capítulo deste trabalho.

Na tentativa de contribuir para esse debate, o presente trabalho procura compreender se a criação de órgãos cujo titular é ministro de Estado é uma estratégia utilizada pelo presidente para fins de negociações com o Poder Legislativo. Vale ressaltar que não se pretende chegar a respostas conclusivas sobre a questão, mas apenas contribuir com essa temática. A indagação principal que animou o desenvolvimento deste trabalho é: *esses órgãos são criados em função do aumento da coalizão governativa?* Deste modo, o objetivo geral do presente estudo é verificar se esses eventos coincidem. A hipótese defendida é que há associação entre o surgimento de novas estruturas ministeriais e o aumento na coalizão governativa. Portanto, a variável dependente é a expansão estrutural do Poder Executivo e a variável independente a demanda por patronagem. O argumento principal é que a remodelação da estrutura do Poder Executivo é uma estratégia presidencial para lidar com problemas de governabilidade, ou seja, para aumentar os cargos disponíveis para o presidente como moeda de troca na mesa de negociação com os membros do Poder Legislativo.

Os objetivos específicos deste estudo consistem em apresentar o fluxo do surgimento de novos órgãos cujos titulares são ministros de Estado; o número total de cargos de ministros de Estado que o presidente possui à sua disposição; e, relacioná-los com as coalizões existentes no período estudado.

Foram considerados todos os ministérios, ministérios extraordinários, órgãos da Presidência da República que possuem status ministerial (alguns órgãos essenciais e de assessoramento) e ainda, a autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda: Banco Central do Brasil. Tendo em vista que cada órgão estudado possui um cargo com status ministerial, para identificação do número total desses cargos, foram analisados os novos órgãos (criados, fundidos, desmembrados e os que adquiriram status ministerial), os órgãos mantidos (sem alteração, com nome alterado e secretarias que já tinham status ministerial e se tornaram ministérios) e os órgãos extintos desde meados do governo do presidente José Sarney até o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (1987 – 2014). No que diz respeito aos órgãos que adquiriram status ministerial, não foi considerado o momento da sua criação em si, mas sim o momento em que o cargo chefe adquiriu tal status.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, além desta introdução. No segundo capítulo é feita uma breve revisão bibliográfica sobre o presidencialismo de coalizão e a formação de gabinetes. No terceiro, é abordado o caso brasileiro e a organização do Poder Executivo Federal no Brasil. Também são apresentados os métodos utilizados e as alterações estruturais do Poder Executivo no período estudado. No quarto capítulo, é apresentada a distribuição dos órgãos cujos titulares são ministros de Estado nos governos de coalizão e são dis-

cutidos os resultados. No quinto capítulo, por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

2. O SISTEMA DE GOVERNO PRESIDENCIALISTA

Em processos constituintes, uma importante decisão a se tomar refere-se à definição do funcionamento do governo, ou seja, qual será o sistema de governo a ser adotado. Cintra (2007) descreve alguns desses sistemas que nos ajudam a entender como funcionam os governos nacionais, dentre eles, o presidencialismo, o parlamentarismo e o tipo híbrido o qual contém características dos dois primeiros sistemas. É valido lembrar que cada país possui particularidades que determinam o tipo de sistema a ser seguido. Há variações nesses tipos e, cada democracia irá se organizar de acordo com seus próprios componentes ou necessidades mesmo que, nem sempre, essas escolhas sejam feitas sob condições de fato democráticas.

Muitos autores buscaram entender a relação entre sistema de governo e estabilidade democrática, procurando associar essas variáveis para definir qual é o melhor sistema de governo a ser adotado em uma nação favorável à consolidação democrática. A hipótese defendida por esses autores é que o sistema parlamentarista sobrevive mais tempo em regimes democráticos do que o sistema presidencialista[2].

A discussão sobre a importância dos sistemas de governo para a consolidação democrática aumentou na segunda metade dos anos 1980, a partir da obra de Juan Linz sobre qual sistema de governo é menos susceptível à crises e propicia maior estabilidade.[3]. De uma forma geral, sistemas de governo são arranjos institucionais que estabelecem como o executivo e legislativo serão selecionados e como irão interagir para implementar políticas públicas e administrar o governo (Carey, 2005). Dentre os tipos de sistemas de governo existentes na literatura, vale ressaltar, especificamente, a definição de presidencialismo que rege o presente trabalho. Toma-se como referência, a definição adotada por Otávio Amorim Neto (2006), baseada em Shugart e Carey (1992), para o qual sistemas presidencialistas puros possuem quatro características principais, a saber, o presidente é eleito por voto popular; os mandatos tanto do Poder Legislativo quanto do Executivo são fixos e não são dependentes de mútua confiança; o chefe do Executivo eleito nomeia e dirige a composição do governo e; por fim, o presidente tem poderes legislativos outorgados pela Constituição. Entretanto, Neto afirma 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. Em

---

[2] Lamounier, 1994a; Lijphart, 1992 e 1994; Linz, 1994; Mainwaring, 1993; Stepan e Skach, 1994; Valenzuela, 1994; Przerworski et al., 2000 apud Amorim Neto, 2006.

[3] Linz, Juan. Democracy, presidential or parliamentary: does it make a difference? 1994 apud Amorim Neto, Octavio, 2006, p. 21.

suma, conforme afirma Carey (2005), as características principais que diferenciam o presidencialismo do parlamentarismo são a origem e a sobrevivência independente dos poderes, uma vez que no parlamentarismo o chefe do executivo é eleito pelo legislativo e está sujeito à confiança deste, já no presidencialismo é eleito pelo voto popular (origem) e possui mandato fixo e independente (sobrevivência).

2.1 O presidencialismo de coalizão

Em presidencialismos de coalizão, para que a agenda do Executivo seja implementada, é preciso haver articulação e coordenação entre partidos com diferentes preferências e agendas com relação às políticas de governo. Entretanto,

> "*Diversos estudos salientaram que as características institucionais do presidencialismo introduzem menos incentivos para a formação de coalizões e, em decorrência das dificuldades de se formar maiorias, a relação entre o Poder Executivo e Legislativo é conducente a gridlocks, à paralisia do legislativo e ao impasse político, quando não institucional*" (Linz, 1991; Linz & Valenzuela, 1994 a*pud* Inácio, 2006 p. 3).

Para Linz, o presidente é interessado em questões de cunho nacional e não há incentivos para negociar com o Legislativo tendo em vista que pode apelar diretamente à população. Além disso, o Legislativo não possui incentivos para apoiar o presidente considerando que o fracasso da oposição traria benefícios eleitorais para o partido contrário ao governo (Linz, 1994 *apud* Freitas, 2013).

Devido a essa falta de incentivos para a cooperação, a geração de instabilidade política e a paralisia decisória seriam inevitáveis, o que, por sua vez, poderia provocar a derrocada da democracia. Segundo Chaisty, Cheeseman e Power (2012), essa é a primeira fase do debate sobre o presidencialismo na literatura. A segunda fase, segundo os autores, é dominada pelo argumento de Mainwaring (1993), pelo qual, o problema não é o presidencialismo em si, mas a difícil combinação de presidencialismo com sistemas multipartidários fragmentados. Pois o presidencialismo combinado ao pluripartidarismo estava fadado ao fracasso uma vez que geraria sérios conflitos institucionais e dificultaria a capacidade de governar. Entretanto, a terceira fase sustenta o argumento de que mesmo em sistemas partidários pouco institucionalizados, é possível haver coalizões multipartidárias estáveis.

No que diz respeito ao Brasil, Limongi e Figueiredo (1998) argumentam que o funcionamento do sistema Presidencialista no regime democrático brasileiro não estaria ameaçado, uma vez que os poderes legislativos do chefe do Executivo e os direitos legislativos assegurados regimentalmente aos líderes partidários equilibram a relação entre o Executivo e Legislativo.

A Constituição Federal de 1988 outorgou a manutenção do presidencialismo, não realizou mudanças significativas nas regras eleitorais, manteve o sistema de representação proporcional de lista aberta e os poderes legislativos do presidente brasileiro. Para Limongi e Figueiredo (idem), esses fatores contribuíram para que a preponderância do Executivo sobre a produção das leis fosse estendida do período militar para a redemocratização e, por isso, a democracia não estaria ameaçada como os autores críticos do regime presidencialista defendiam.

Além disso, o regimento interno das casas legislativas deu aos líderes partidários mecanismos de comandar as suas bancadas, gerando uma ação mais coordenada entre os partidos. Os recursos e os direitos parlamentares são distribuídos pelos líderes partidários de modo desigual entre os legisladores, por exemplo, nem todos podem falar a qualquer momento, determinar a pauta dos trabalhos, nem todos dispõem dos mesmos recursos e possibilidades para propor matérias e emendas, recursos para campanhas, etc (Limongi; Figueiredo, 1998). Dessa forma, os deputados têm incentivos para seguir a orientação dos líderes de seu partido visando obter esses recursos.

Considerando que "disciplina partidária é função direta da capacidade do partido de exercer influência positiva sobre as chances eleitorais de seus membros" (Limongi; Figueiredo, 1998, p. 83), os autores questionam estudos que afirmam que os partidos brasileiros não são disciplinados. Segundo eles, para uma votação qualquer na Câmara dos Deputados, a probabilidade de que o parlamentar vote de acordo com sua liderança partidária é de 0,894. Dessa forma, se a preferência do líder partidário é conhecida, é possível prever o resultado da votação em 93,7% dos casos[4].

De uma forma geral, de acordo com Limongi e Figueiredo (1998), as regras mostram que os parlamentares tem o papel de votar em matérias previamente discutidas e negociadas pelos seus líderes. As oportunidades para que atuem de forma individual e oportunista são mínimas. Nesse sentido, os autores inovaram ao questionar a literatura vigente que defendia que o presidencialismo era prejudicial à democracia. Limongi e Figueiredo mostraram empiricamente que essa ameaça não era verdadeira. Os partidos políticos brasileiros não agiam sem disciplina, pelo contrário, cooperavam e votavam de maneira disciplinada no Congresso Nacional.

---

[4] [4] Limongi e Figueiredo, 1995; Figueiredo e Limongi, 1996a, 1997d apud Limongi e Figueiredo, 1998, p. 83.

Esse sucesso deve-se, em grande medida, à formação de coalizões em sistemas presidencialistas. A coalizão refere-se a um acordo político interpartidário para alcançar um fim comum, ou seja, a aprovação de uma agenda política. Pode-se dizer então que a coalizão é um ator coletivo com preferências partidárias distintas, em busca da aprovação de uma agenda política comum (Freitas, 2013). Segundo Freitas (2013), há dois tipos de coalizão: legislativa[5] e governamental. Para os fins deste trabalho, vale enfatizar a última:

> "*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).

"Em sistemas presidencialistas, presidentes são eleitos com promessas de mudar o status quo e, para cumpri-las, precisarão fazer políticas" (Freitas, 2013, p. 67). Do ponto de vista do presidente, o objetivo é implementar a sua agenda de governo, ou ainda, o plano de governo levado ao eleitorado. A fim de aprovar sua agenda no legislativo e de implementá-la no âmbito do Executivo, o presidente precisa de aliados políticos. "À medida que os partidos que compõem a coalizão governamental firmam um acordo, dividem poder compartilhando as pastas ministeriais" (idem, p.65). Do ponto de vista partidário, ao ocupar determinada pasta ministerial, o partido deseja influenciar a agenda do governo para moldar as políticas de acordo com suas preferências políticas a fim de cumprir sua promessa ao eleitorado, obter sucesso frente à opinião pública e garantir a reeleição.

O desafio do presidencialismo de coalizão é traduzir a heterogeneidade das preferências partidárias em uma agenda, passível de ser formulada e implementada. Além disso, é preciso lidar com a "necessidade de cooperar para mudar o *status quo*, tendo em mente que no momento seguinte irão competir pelo crédito (ou se livrar dos custos) dessas políticas junto ao eleitor*"* (Freitas, 2013, p. 28). Em outras palavras, ao compartilhar as responsabilidades de gerir o governo, os partidos também repartem os ônus e os bônus do fracasso ou sucesso dessa gerência. Pois, muitas vezes, cooperar com o governo pode trazer custos para os partidos à medida em que ocupa posições e executa ações nem sempre próximas do seu programa partidário (Inácio, 2012).

A formação da coalizão, portanto, implica a necessidade de negociação entre o presidente e os seus agentes, ou seja, os partidos que compõem a coalizão governamental. Dessa forma, o presidente não atua sozinho, pelo contrário, o Poder Executivo funciona como rede

[5] Para uma definição mais detalhada de coalizão legislativa ver Freitas, 2013, pg. 66.

de delegação que o Presidente constrói ao nomear indivíduos ou partidos para cargos no seu gabinete (Inácio, 2012).

2.2 Dimensão Política Da Formação Do Gabinete Presidencial

Esta seção abordará resumidamente a dimensão política da formação do gabinete para situar a discussão na literatura vigente.

Entender a dinâmica da formação dos gabinetes em sistemas presidencialistas é importante, porque:

> *"o padrão das nomeações que o presidente adota informa o tipo de presidência que ele pretende exercer, ou seja, revela os objetivos que pretende atingir, os interesses que está disposto a satisfazer, a maneira como espera exercer o Poder Executivo, e como planeja se relacionar com o legislativo"* (Polsby, 1983:90 *apud* Amorim Neto, 2006:40*).*

Além disso, segundo Martinez-Gallardo (2011), 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. A autora argumenta que existem dois tipos de eventos que levam às mudanças no gabinete presidencial: choques eleitorais e políticos. Quando um choque político acontece, o presidente recorre a três tipos de estratégias: nomear técnicos especializados para lidar com o choque; realizar nomeações políticas quando o choque requer a ação legislativa para alcançar o suporte que ele necessita por meio da patronagem ou da construção de coalizão e; por fim, realizar nomeações para garantir a responsabilização e o controle dos membros do gabinete, especialmente quando riscos morais sejam proeminentes. Da mesma forma, quando choques eleitorais acontecem, o presidente recorre às seguintes estratégias: rearranja o gabinete retirando o ministro de forma a culpá-lo individualmente pelo fracasso de alguma política ou escândalo e assim escapar da responsabilidade (bode expiatório) e procura por substitutos quando os partidos políticos têm incentivos para retirar seu apoio do governo. Esses choques criam oportunidades para partidos e presidentes usarem a política do gabinete para moldar as percepções dos eleitores. Em ambos os casos, de acordo com a autora, quanto mais choques, mais mudanças no gabinete se podem esperar. A ocorrência desses choques representa uma oportunidade de fortalecer o apoio legislativo por meio de nomeações. Choques podem servir como uma oportunidade que o presidente tem de tornar o seu gabinete mais próximo de sua preferência política e para aumentar o seu controle, bem como uma oportunidade que os partidos possuem de extrair concessões do presidente em troca de apoio legislativo à agenda do governo. Além disso, a autora mostra que mudanças no gabinete são mais propensas a ocorrerem quando a popularidade do presidente é baixa, quan-

do os retornos de estar associado ao presidente diminui e quando as eleições se aproximam, uma vez que, alguns membros deixam de apoiar o presidente para saírem como candidatos. Ao contrário, se o presidente tem um suporte político majoritário nas casas e se possui autoridade constitucional, ele não terá incentivos para fazer mudanças, uma vez que já tem os recursos necessários para implementar suas políticas. Quanto maior a distância ideológica do partido do presidente e dos partidos representados no legislativo e a autoridade do presidente para emitir decretos, 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, se não há poder de decretos nessas condições, a presidência tende a ser mais instável.

Martinez-Gallardo (idem) mostra também que há duas medidas de restrições para o presidente utilizar nomeações. A primeira é a possível censura do legislativo que faz com que o presidente não nomeie "qualquer um". Entretanto, esse caso não é comum em países latino-americanos porque os presidentes antecipam o cálculo da formação da coalizão, evitando assim possíveis censuras por parte do legislativo para evitar os conflitos. Além do mais, é raro os casos em que o Poder Legislativo pode censurar a escolha do presidente em relação à formação de seu gabinete. A segunda limitação é a oportunidade de influenciar políticas que o ministério oferece; o presidente não irá dar uma pasta de seu interesse para "qualquer um" e esse fato limita sua escolha.

Segundo Moe e Caldwell (1994) *apud* Amorim Neto (2006, p. 28), o presidente gasta boa parte do seu tempo para organizar a formação do seu gabinete e, isso ocorre porque eles almejam ser "vistos liderando e governando efetivamente […] e isto os leva a querer um sistema burocrático unificado, coordenado e centralmente dirigido que possam controlar de cima para baixo". Esse controle possibilita ao presidente o direcionamento das políticas governamentais de acordo com suas preferências políticas e é exercido por meio dos recursos que ele têm a sua disposição.

Para Amorim Neto (2006, p. 25) o fator central que verticaliza a posição do presidente com os partidos membros do governo é o poder de demissão ministerial. Esse poder confere ao presidente grandes vantagens para controlar o seu gabinete e se constitui em uma característica universal dos sistemas presidencialistas de governo. O Poder de nomeação dos ministros também constitui-se em outro fator importante na relação entre presidente e gabinete. Nas palavras de Limongi e Figueiredo (1998), "a caneta que nomeia é a mesma que demite".

As nomeações do gabinete também podem ser consideradas como um mecanismo pelo qual o presidente controla o comportamento dos parlamentares. "Este poder é usado durante todo o mandato de um presidente para premiar ou castigar o comportamento eleitoral a favor ou contrário às preferências do presidente", respectivamente (Alston; Mueller, 2005, p. 7).

As pastas ministeriais são normalmente distribuídas aos partidos ou a indivíduos particularmente influentes. O presidente pode, dessa forma, convidar partidos políticos ou indivíduos apartidários, com capacidade técnica para gerir determinada pasta. Pode ainda convidar indivíduos que possuem filiação partidária, mas que não representam o partido ao ocupar o ministério. A presença de um político de determinado partido no gabinete não significa necessariamente que esse partido será um parceiro fiel do presidente. (Amorim Neto, 2006, p. 176).

Por conseguinte, essas diferentes estratégias de nomeação e a consequente rotatividade ministerial afetam a formulação de políticas, pois "as nomeações irão propiciar maior flexibilidade ao governo e o ajudará a lidar com um ambiente político variável ao longo do seu mandato" (Martinez-Gallardo, 2011, p. 3, tradução minha).

Amorim Neto (2006) verifica que:

> *"O poder de nomeação para postos ministeriais é um recurso fundamental à disposição dos presidentes para que possam realizar os objetivos já mencionados, isto é, a consecução do seu programa legislativo e o controle do aparato burocrático. Por exemplo, para aprovar projetos de lei, os presidentes deverão, de alguma maneira, negociar com os partidos legislativos, o que, em geral toma a forma da nomeação de políticos para cargos ministeriais. Mas, para controlar eficientemente a burocracia de cima para baixo, o chefe do Executivo deverá encontrar indivíduos que lhe sejam de confiança. Todavia, pode haver uma relação do tipo "cobertor curto" entre os dois objetivos. Por um lado, membros de partidos alçados a postos ministeriais têm, frequentemente, suas próprias agendas e interesses, que podem conflitar com as do presidente. Nesse caso, tais ministros podem seriamente enfraquecer o controle que o presidente exerce sobre a burocracia do Poder Executivo. Por outro lado, se o presidente nomear apenas ministros que são de sua confiança, ele poderá privar o gabinete do capital político necessário para lidar eficazmente com a legislatura e os partidos políticos" (Amorim Neto, 2006, p. 28-29).*

Dessa forma, é possível dizer que essas estratégias de nomeações ministeriais são formas do presidente alcançar a sua agenda política e, esse alcance depende em grande parte da aprovação da maioria no congresso. "As nomeações são uma fonte de alavancagem, pois podem ser usadas como benefícios particularizados, como patronagem para outros políticos que apoiam às necessidades presidenciais, e como benefícios para os fiéis partidários" (Geddes, 1994 *apud* Martinez-Gallardo, 2011, p. 9, tradução minha).

> *"Assim, de um lado, encontra-se o presidente, procurando ou apoio legislativo ou competência técnica ou confiança política ou laços com grupos sociais para implementar seu programa de governo. Do outro, estão partidos e outros atores políticos em busca de recursos clientelísticos e voz na formulação das políticas governamentais. Essa é a matéria-prima da qual se fazem os gabinetes presidenciais (Amorim Neto, 2006, p. 35)".*

Essa seção procurou mostrar a importância que o poder de nomeação formal dos ministros representa para o presidente. Essa discussão é importante para o presente estudo à medida que se analisa a criação de novas estruturas cujos titulares são ministros de Estado no âmbito do Poder executivo. Essa criação acarreta o aumento de cargos disponíveis para o presidente realizar nomeações de políticos e/ou de indivíduos sem partido. Ao indicar nomeados políticos para a ocupação desses órgãos, o presidente espera obter apoio na arena legislativa. Dessa forma, argumenta-se que, como o presidente precisa angariar esse apoio, ele terá incentivos para criar mais órgãos ministeriais a fim de contemplar a sua coalizão (patronagem), pois a distribuição dessas pastas aos partidos da coalizão aumenta as chances de estabilidade do governo na medida em que esses atores se tornam participantes e agentes do governo. Na próxima seção será discutida a literatura sobre *policy* e patronagem, ou seja, as motivações do presidente e dos partidos políticos na dinâmica do Poder Executivo.

2.3 *Policy versus* Patronagem

Conforme enfatizado na seção anterior, no presidencialismo o presidente pode trocar com os partidos políticos o controle sobre políticas públicas por apoio legislativo. As barganhas podem ocorrer entre o partido do presidente e os outros partidos ou entre o presidente e as facções do seu próprio partido (Martinez- Gallardo 2005; Amorim Neto 2006 *apud* Martinez- Gallardo, 2011, p. 3, tradução minha).

Nesse sentido, considerando que as pastas ministeriais são distribuídas pelos partidos com vistas à obtenção de maiorias parlamentares, pode-se argumentar que os órgãos ministeriais são usados para atender a demanda do próprio governo. Ao precisar de apoio parlamentar para aprovar e implementar a sua agenda política, o presidente se vê diante da alternativa de oferecer postos ministeriais para os partidos em troca do apoio desejado (patronagem). Caso os partidos na casa legislativa tenham políticas que se aproximam das preferências do partido do presidente, este não terá maiores problemas em aprovar as suas políticas, logo, não terá incentivos para formar coalizões. Para os autores, Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002, p. 196) isto seria o "ponto de reversão" do presidencialismo, ou seja, "se uma coalizão presidencial não se formar e a oposição não se unir contra o presidente, o partido do presidente" assu-

mirá todas as pastas ministeriais e governará por meio de barganhas em negociações individuais com legisladores ou partidos. Se isso não ocorrer, o partido do presidente estará mais propenso a sacrificar ministérios para obter uma política mais próxima de sua preferência.

Fazer parte do governo pode trazer ganhos e perdas para um partido (Limongi; Figueiredo, 1998, p. 101). O partido só aceitará cooperar se os ganhos ultrapassarem as perdas. E, neste ponto os recursos de patronagem tornam-se importantes para a negociação. Muitas vezes, a formação de coalizão requer a distribuição desses recursos. "Percebendo que sua base de sustentação em qualquer partido específico (incluindo o seu próprio) nunca é inteiramente confiável, os presidentes muitas vezes tentam constituir coalizões multipartidárias mediante a distribuição de patronagem" (Mainwaring, 1993, p. 22, *apud* Freitas, 2013, p. 36).

Considera-se que a distribuição de pastas ministeriais é um recurso de patronagem. Ao distribuir essas pastas, o chefe do Poder Executivo dota o ministro de certo grau de autonomia. Segundo Inácio (2006, p. 8):

> *"governo de coalizão implica delegação das tarefas de governo para os seus membros e, por conseqüência, isto significa dotar os seus membros de algum grau de discricionariedade com relação à implementação de agendas e mobilização da estrutura e recursos do Poder Executivo".*

Essa discricionariedade propicia ao ministro influência sobre a agenda do governo conforme suas preferências individuais ou partidárias[6]. Segundo a autora Andréa Freitas (2013, p. 25):

> *"os ministérios não são responsáveis apenas pela execução de um conjunto de políticas previamente formatadas. Eles também formulam novas políticas e definem o rumo da agenda presidencial. Para tanto, devem gozar de certa autonomia. Novamente, o acordo que possibilita a criação da coalizão implica também na divisão de responsabilidades sobre as políticas".*

Dessa maneira, a formação de coalizões pressupõe que todos os partidos que as compõem tenham um papel na formulação e implementação de políticas, ou seja, tenham o poder de decidir sobre políticas e sobre a gestão da sua implementação. Entretanto, não se pode afirmar que o ministro irá controlar a política da pasta em que ocupa de acordo com sua pró-

[6] Estudos recentes sobre a Presidência tem cada vez mais mostrado que o presidente recorre a mecanismos e recursos para controlar a ação de seus ministros, seja por meio da centralização de órgãos na Presidência e/ou por meio da indicação de nomeados políticos para cargos de segundo escalão (politização) (Inácio, 2012; Vieira, 2014).

pria vontade, pois o gabinete pode ser enfraquecido pelo chefe do executivo[7]. Porém, o ministro goza de certa autonomia frente às decisões do presidente. Ele "não é um mero funcionário do presidente, ele é tido como representante do partido, o ministro tem uma ideologia, preferências políticas, projetos eleitorais e seu partido tem uma agenda política própria e isto pode afetar diretamente as decisões tomadas pelo governo" (Batista, 2013, p. 450). Essa é uma das razões pela qual ocupar um portfólio é atrativo do ponto de vista partidário. De acordo com Batista (2013, pag. 454), "o interesse do ministro inclui também influenciar o controle do orçamento, a implementação de projetos em áreas eleitoralmente relevantes e, no caso do superlegislativo Executivo brasileiro, o controle da legislação. Ou seja, o ministro busca influência no governo".

Amorim Neto (2006, p. 34) também aborda outra vantagem de se ocupar uma pasta ministerial mesmo em condições de submissão ao chefe do Executivo. Essa vantagem, especialmente em países latino americanos é que a capacidade técnica das legislaturas é baixa e não há equipe bem capacitada como o Executivo dispõe. Dessa forma, é mais atrativo para os legisladores ocupar cargos no Executivo para usufruir dessa técnica visando influenciar a formulação de programas e leis. Além disso, na América Latina, os legisladores não precisam abdicar de seus cargos no Congresso para serem ministros. Tira-se apenas uma licença provisória e quando o ministro deixa o cargo, pode voltar a ocupar a sua cadeira parlamentar[8].

Conforme dito anteriormente, apesar de estar sob o controle presidencial, a relativa autonomia na qual os ministros desfrutam é uma das motivações para que entre na coalizão. Downs (1957:23) *apud* Freitas (2013:28), defende que "partidos formulam políticas a fim de ganhar as eleições, ao invés de ganhar as eleições a fim de formular políticas. Para o autor, políticas (policies) são instrumentos para o real objetivo dos partidos que é ganhar eleições". Freitas, contra-argumenta Downs à medida que considera que os partidos, ao se inserirem na coalizão, não estão interessados apenas em angariar cargos, mas sim em influenciar a agenda do governo. Ou seja, além dos cargos, políticos são influenciados por política.

Parte da literatura considera que o acordo entre presidente e os membros da coalizão se dá porque os partidos estão interessados em influenciar a agenda do governo e outra parte

---

[7] O comportamento eleitoral dos membros da coalizão são recompensados e punidos pelo Executivo, das seguintes formas: (i) concedendo ou retirando o direito de fazer nomeações para cargos oficiais por patronagem e (ii) executando ou deixando de executar alterações no orçamento referente a legislações específicas. (Alston e Mueller, 2005, pg. 22)

[8] No caso do Brasil: artigo 56, inciso I da Constituição Federal de 1988: "Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária".

considera que o acordo ocorre devido à interesses por patronagem (Freitas, 2013). Freitas afirma que nenhum desses argumentos pode ser exclusivo, pois os partidos não se inserem na coalizão apenas com o fim de obter cargos no governo, uma vez que isso contraria a formação de coalizões minoritárias ou supermajoritárias. E, pode-se dizer que o pressuposto da entrada na coalizão apenas pela política também não é válido, dado que "os partidos motivados apenas por políticas irão preferir ficar na oposição a entrarem na coalizão e se comprometerem com políticas muito afastadas de seus pontos ideais" (Laver & Schofield, 1998 *apud* Freitas, 2013, p. 44). O acordo ocorre por ambas razões apresentadas, tanto para fins de *policy* quanto por patronagem. Nas palavras da autora, a "conquista de cargos e influência sobre políticas estão profundamente associadas, de tal forma que não é possível separar a motivação instrumental da motivação intrínseca dos políticos" (Freitas, 2013, p. 45). O acesso aos postos ministeriais significa mais do que acesso a recursos de patronagem, uma vez que por meio da ocupação dos ministérios, os partidos podem influenciar as políticas, pois participar da coalizão aumenta as chances de aprovação de projetos (*idem*).

A tese de que políticos estão interessados exclusivamente em cargos e que os partidos políticos não teriam força, ou meios, para coordenar seus filiados já foi descartada por alguns estudos que comprovaram que os partidos têm interesses em políticas e que os líderes partidários têm recursos formais e informais para coordenar a ação de seus membros. Dessa forma, os cargos não são a única motivação dos parlamentares, pois estes desejam influenciar a agenda do Executivo e cumprir suas propostas políticas. Além disso, os líderes partidários exercem influência sobre os membros de seu partido, consequentemente, há significantes níveis de disciplina entre os partidos brasileiros como demonstrado por Figueiredo e Limongi (1998). Segundo esses autores, o Executivo possui poderes de agenda e esta agenda é processada por meio do voto de parlamentares disciplinados, que não têm incentivos para agirem individualmente, pois a cooperação é a melhor estratégia para angariar recursos visando retornos eleitorais positivos (Figueiredo; Limongi, 1998, p. 85). Limongi e Figueiredo assumem que os parlamentares se interessam por patronagem e sinecuras, mas reconhecem que essa motivação não é exclusiva e nem a principal. No geral, parlamentares têm interesses no sucesso das políticas públicas, pois este irá determinar o seu sucesso eleitoral, uma vez que as ações dos parlamentares têm repercussão pública, junto ao seu eleitorado (p. 101).

Em relação à patronagem, é importante citar a obra de Panainte e Culeac (2012) onde os autores defendem que a patronagem também tem impactos significativos sobre as políticas públicas. Eles contrapõem a literatura que analisa os efeitos positivos e negativos da patronagem. Em síntese, os autores que a defendem argumentam que a capacidade de resposta é a

vantagem excepcional da patronagem. Ao contrário de burocratas carreiristas, nomeados políticos (nomeados por patronagem) não tendem a fazer escolhas com base em suas próprias preferências e orientações, evitando assim o afastamento da agenda política atual. Entretanto, os autores que criticam o uso da patronagem argumentam que, apesar da capacidade de resposta ser importante, não superam as vantagens que os burocratas carreiristas têm: planejamento estratégico, gestão pública e resultados eficazes. Além disso, as nomeações feitas por patronagem não atendem ao nível de habilidades e experiências necessárias e, dessa forma, as políticas públicas entregues não são nem eficientes, nem efetivas ou economicamente vantajosas. Ou seja, há um impacto significativo na qualidade dos bens públicos oferecidos aos cidadãos. Outro argumento é que o uso da patronagem propicia o aumento das despesas públicas e afeta a economia do país, tendo em vista que os empresários evitam investimentos de longo prazo em países com setor público "apadrinhado" por causa da corrupção, da burocracia imprevisível, falta de transparência e prestação de contas reduzidas (Panainte e Culeac, 2012, p. 2-3).

Segundo Alston e Mueller (2005, p. 12, tradução minha), "a dimensão da patronagem é mensurada sob a forma de benefícios como emendas individuais ao orçamento, cargos no gabinete, empregos ou dinheiro fornecidos pelo Executivo para cada partido". Este trabalho está interessado na distribuição de cargos cujos titulares são ministros de Estado, pois o Presidente terá que oferecer uma compensação aos partidos da coalizão que estão mais longe de suas preferências em troca de apoio legislativo. Os autores demonstraram que quanto mais longe a preferência de um partido de coalizão estiver da preferência do Presidente, maior a patronagem que o partido receberá. Portanto "partidos da coalizão que têm preferências mais divergentes das do Presidente receberá, ceteris paribus, mais compensação do que as partes mais próximas do presidente até o ponto em que o presidente tem o número de votos que ele precisa" (Alston e Mueller, 2005 p. 20 e 21, tradução minha).

Ainda segundo os autores , o uso da patronagem ocorre quando:

> *"Os ganhos da troca, como sempre, são decorrentes de um ator que tem direitos de propriedade sobre um bem que é mais valorizado pelo outro. Ou seja, eles surgem quando o Presidente ganha mais utilidade dando patronagem do que quando ele tem o custo de fazê-lo per si, e os partidos ganham mais utilidade, com a patronagem do que perdem por ter a política longe de seus pontos preferidos." (Alston e Mueller, 2005 p.16, tradução minha).*

A partir disso, pode-se inferir que o uso da patronagem é necessário em alguns casos, entretanto, possui algumas desvantagens. Ao utilizar a patronagem para comprar apoio para

sua política, o presidente perde o controle sobre ela, ou seja, não poderá ser utilizada para outros fins. Além disso, seu uso "transfere o direito sobre as decisões específicas para os membros de determinado partido e, isso implica que as políticas e utilização dos recursos nessas áreas podem ser distantes da preferência do Presidente" (Alston e Mueller, 2005 p.18). Os autores mostraram que quanto menor o custo envolvido na patronagem, mais o resultado será favorável à preferência política do presidente.

Alston e Mueller (2005) também defendem que o uso da patronagem é uma importante estratégia para o sucesso legislativo do executivo. Esses autores argumentam que na "ausência da troca de patronagem por política o presidente realizaria menos de sua agenda política e as políticas seriam ou altamente instável ou haveria paralisia" (Alston e Mueller, 2005, p. 33, tradução minha).

Vale ressaltar que algumas pastas ministeriais estão imunes aos problemas destacados pela literatura apresentada porque elas são centrais para o presidente, logo, sua gerência será centralizada.

Diante das discussões apresentadas, percebe-se que grande parte da literatura concentrou seus esforços para entender a dimensão política da formação do gabinete, pois não se pode ignorar o efeito estrutural que a distribuição de pastas ministeriais tem sobre a organização do Poder Executivo.

No próximo capítulo são apresentadas a organização do Poder Executivo Federal do Brasil e a metodologia utilizada para responder a principal indagação deste trabalho, a saber, se as alterações estruturais no Poder Executivo são decorrentes do aumento da demanda por patronagem. Para isso, é feita uma análise sobre o número de órgãos cujos titulares são ministros de Estado surgidos no período estudado, seja por meio de desmembramento, criação, fusão ou mudança de status. Essa análise é realizada com o objetivo de se conhecer o número de cargos de ministros de Estado que o presidente têm à sua disposição para negociar com o legislativo, se assim o desejar. E, a partir daí verificar se o aumento desses cargos coincide com o aumento na coalizão de governo.

3. O CASO BRASILEIRO

Em meados dos anos 1980, o Brasil passava por um clima de efervescência, com a luta por eleições diretas, o processo de abertura política, o fim da ditadura militar e a transição para um regime democrático.

Tancredo Neves, eleito indiretamente, faleceu antes de assumir a Presidência e, seu vice José Sarney tomou posse do cargo para concluir o processo de mudança do regime. Com a Nova República, o Brasil precisava de uma nova Constituição que assegurasse os direitos e as garantias individuais dos cidadãos, tolhidas durante o período anterior. Dessa forma, no dia 5 de outubro de 1988, o presidente da Assembléia Nacional Constituinte, deputado federal Ulysses Guimarães, promulgou a Constituição Brasileira, que em seu primeiro artigo, assegura o Estado democrático de Direito fundamentado em princípios de soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, pluralismo político e direito ao voto.

Essas garantias fizeram da Constituição Federal de 1988 um marco para a consolidação da democracia no Brasil, depois de mais de 20 anos de Regime Militar. Sendo assim, partindo da sua promulgação, neste capítulo será feita uma breve discussão sobre o contexto político brasileiro no período estudado, baseando-se em Amorim Neto (2006, p. 124-125):

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. Venceram o presidencialismo e a república.

Conforme discutido no 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 continuaram do regime militar para a democracia, principalmente a retenção de fortes poderes presidenciais. A constituição propiciou a ampliação do potencial de apoio legislativo ao Poder Executivo.

No ano seguinte, o povo Brasileiro elegeu seu primeiro presidente após 29 anos sem esse direito. Temerosos quanto à instabilidade da economia, principalmente quanto à inflação descontrolada, elegeram Fernando Collor. 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), optou por governar sem o apoio majoritário do Congresso. Após vários escândalos de corrupção e irregularidades, seu governo perdeu gradualmente a sustentação política, o que acarretou na abertura do processo de impeachment. Esse processo foi aprovado pela Câmara Federal em 29 de setembro de 1992 e o afastou da Presidência da República. Sabendo disso, Collor optou pela renúncia, mas o Senado continuou o julgamento, o afastou do cargo e o privou dos direitos políticos por oito anos. Deste modo, o vice-presidente Itamar Franco assumiu o seu cargo. Na eleição de 1994, 18 novos partidos ingressaram no Congresso, mantendo alta a fragmentação legislativa.

Nesse contexto, muitos estudiosos concluíram que o sistema partidário brasileiro era caótico, com partidos altamente indisciplinados. Entretanto, conforme abordado no capítulo anterior, o trabalho dos autores Limongi e Figueiredo mudou essa perspectiva, mostrando que os partidos brasileiros tinham uma coesão maior do que se pensava. Além disso, as prerrogativas legislativas do presidente (iniciativa exclusiva sobre algumas áreas, MPs, pedidos de urgência[9]) concedidas pela Constituição Federal de 1988 tornou o Executivo capaz de controlar a agenda legislativa do país. Os autores também afirmam que os poderes dos líderes partidários no controle do plenário constituem-se em uma forma de centralizar a decisão na fragmentada legislatura brasileira. 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. Essa cooperação se dá por meio de acordos de coalizão nos quais, muitas vezes, os partidos apoiam o presidente em troca de postos ministeriais.

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. Nesse contexto, o presidente se depara, muitas vezes, com um problema: ora precisa de indivíduos de confiança e com *expertise* para chefiar determinadas estruturas e garantir a implementação de sua agenda, ora precisa de indivíduos com influência política no legislativo para angariar votos para a aprovação de sua agenda. Desta forma, seguindo o argumento deste trabalho, o presidente pode criar novas estruturas com o objetivo de cumprir seu programa de governo, mas também visando aumentar os cargos disponíveis para barganha com o legislativo, ou seja, por *policy* e patronagem. O presidente Lula, por exemplo, no início de seu mandato, alterou a estrutura do Executivo com o objetivo de implementar seu programa de governo. A Casa Civil e o Minis-

[9] (Medidas Provisórias em casos de relevância e urgência - artigo 62 da CF-88).

tério da Justiça apresentaram a seguinte Exposição de Motivos para a MPV 103, 01/01/2003, que reorganizou a Presidência e Ministérios:

> *"[...] A precedência e relevância das políticas sociais e de desenvolvimento econômico que integram o Programa de Governo aprovado pela sociedade brasileira reclamam a implementação imediata de uma nova estrutura de Governo que permita, de imediato, a sua implementação, sendo essencial, para isso, que sejam criados os órgãos para tanto necessários e viabilizadas as etapas necessárias à sua implementação[...]".*

Nesse sentido, pode-se observar que os presidentes recorrem a estratégias de mudanças na estrutura organizacional do Poder Executivo para viabilizar o cumprimento de seu programa de governo (*policy*).

Entretanto, o presidente também precisa do respaldo no Congresso. Sendo assim, para garantir a governabilidade, abrirá mão de algumas pastas para garantir apoio no plenário, nomeando pessoas que tem preferências políticas nem sempre próximas da dele. Isso ocorre porque os partidos também tem interesses nos cargos do Poder Executivo (patronagem) com o objetivo de influenciar a agenda do governo (*policy*). Para realizar essas nomeações, o presidente precisa de cargos para alocar esses partidos.

A questão analisada no próximo capítulo é se a remodelação da estrutura da Presidência é uma estratégia presidencial para lidar com problemas de governabilidade. Ou seja, se novos órgãos cujos titulares são ministros de Estado surgem com o fim de aumentar os cargos disponíveis para barganha presidencial. Portanto, a variável dependente é a expansão estrutural do Poder Executivo e a variável independente a demanda por patronagem.

Uma vez que o surgimento de novas estruturas - cujos titulares são ministros de Estado - altera a quantidade de cargos disponíveis para o presidente nomear, o presente estudo visa mostrar se há associações entre as mudanças estruturais na arena ministerial do Poder Executivo e as mudanças ocorridas na base de apoio do presidente. Em outras palavras, se esses novos órgãos surgem em função do aumento no tamanho da coalizão governativa. Como abordado anteriormente, não se pretende chegar a respostas concretas, mas apenas verificar se esses fatos coincidem. Nas próximas seções é apresentada a organização do Poder Executivo no Brasil, a metodologia empregada e as mudanças na estrutura do Poder Executivo na recente democracia brasileira.

3.1 Organização Do Poder Executivo Federal

A Constituição Federal promulgada em 1988 (CF-88), em seu artigo 2º, adotou a tripartição de poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, os quais são independentes e harmônicos entre si. Esta Constituição estipulou como deve ser a organização de cada um deles e nesta seção será apresentada como é a organização do Poder Executivo Federal.

A redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001 determina no artigo 48, incisos X e XI da CF-88 que é da competência do Congresso Nacional, com a devida sanção do Presidente da República dispor sobre a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas (observado o que estabelece o art. 84, VI, b); e, sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

Essa Emenda também determina no artigo 61, § 1º , inciso II, alíneas *a* e *e* da CF-88 que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; e, sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública (observado o disposto no art. 84, VI).

O artigo 84 também estipula as competências privativas do Presidente da República, dentre as quais, vale citar o disposto nos incisos I, VI (alíneas a e b, incluídas pela EC nº 32 de 2001) e XXV: nomear e exonerar os Ministros de Estado; dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; e sobre a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei, respectivamente.

A CF-88, modificada neste tema pela EC nº 32 de 2001, determina em seu artigo 88 que "a lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública". Antes da EC nº 32 de 2001, a redação anterior do art. 88 confiava à lei a "criação, a estruturação e as atribuições dos Ministérios". Após essa emenda, a reserva legal passou a dispor somente à "criação e à extinção de Ministérios e órgãos da administração pública". Dessa forma, as "atribuições e a estruturação dos Ministérios e órgãos da administração pública" não mais tocam à lei, devendo ser veiculadas em decreto autônomo desde que não implique em aumento de despesa ou criação ou extinção de órgãos públicos, conforme determina o artigo 84, VI, a, da CF-88, com a redação dada pela EC nº 32 de 2001 (AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do, 2004).

No capítulo II, artigo 76, a CF-88 determina que o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos seus Ministros de Estado. Esses ministros comandam os ministérios e alguns órgãos com status ministerial no âmbito do Poder Executivo. Esses órgãos dividem-se em três grupos principais: Órgãos de Essenciais (como Casa Civil e Secretaria Geral), Órgãos de assessoramento (como AGU) e Órgãos Integrantes (como conselho da República). É importante ressaltar que nem todos possuem status ministerial e por isso não foram incorporados no escopo deste trabalho.

Os ministérios e demais órgãos da administração pública (secretarias especiais, autarquias, agências reguladoras e conselhos) são responsáveis pela formulação, implantação e acompanhamento das políticas públicas de nível federal. Atualmente, o Brasil conta com 38 órgãos cujos titulares são ministros de Estado, sendo 24 ministérios, 9 secretarias e outros 5 que incluem órgãos como Casa Civil e Banco Central do Brasil, por exemplo.

Os ministérios compõem a cúpula administrativa do governo federal e são diretamente subordinados ao presidente da República. Os ministros de Estado nomeados pelo Presidente, de acordo com o artigo 87 da CF-88 são escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos (apenas a chefia do Ministério de Estado da Defesa é privativo de brasileiros natos). Suas atividades são orientar, coordenar e supervisionar os órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência; referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República; expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos; prestar contas ao Presidente anualmente; e, praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República[10].

As secretarias são órgãos da administração pública federal que atuam em áreas estratégicas e são também diretamente subordinadas à presidência da República. Essas secretarias atuam (ou pelo menos, devem atuar) de acordo com o princípio de participação social consagrado pela Constituição de 1988 para a consolidação da democracia, pois são responsáveis por incorporar as pautas e os interesses dos mais diversos setores da sociedade na elaboração das políticas públicas. As secretarias podem possuir status ministerial e, este status é definido pela lei de organização do executivo, ou seja, dependente da decisão do presidente. Atualmente, todas as 10 secretarias da Presidência da República possuem status ministerial.

Além das secretarias, há outros órgãos que possuem status ministerial, cabendo ao presidente propor e definir (se acatado pelo congresso) quais unidades terão ou não esse sta-

[10] Artigo 87 da Constituição Federal de 1988 estabelece as competências dos ministros de Estado.

tus. Sendo assim, essas unidade podem variar ao longo do tempo, até mesmo ao longo do próprio mandato presidencial. Atualmente, no Brasil, esses órgãos cujos titulares são ministros de Estado são:

1. Ministérios;

Alguns órgãos essenciais da Presidência da República:

2. Secretarias;

3. Casa Civil;

4. Gabinete de Segurança Institucional;

Um dos órgãos de assessoramento imediato ao Presidente:

5. a Advocacia-Geral da União;

Um dos órgãos integrantes da Presidência da República:

6. a Controladoria-Geral da União;

E, por fim, uma autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda:

7. Banco Central do Brasil[11].

Esses ministérios e órgãos da administração pública são responsáveis pelas mais variadas funções do Poder Executivo, tais como, gestão (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda), proteção e segurança (Ministério da Defesa, Gabinete de Segurança Institucional), garantia dos direitos sociais (Ministério da Educação, da Saúde, da Cultura, do Esporte, Secretaria dos Direitos Humanos, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), desenvolvimento (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação), dentre outras funções que visam garantir o pleno funcionamento da organização do Poder Executivo Federal Brasileiro.

3.2 Os Métodos De Pesquisa

A pesquisa desenvolvida neste trabalho adota metodologia qualitativa e quantitativa. A principal questão analisada é se no Brasil, no período compreendido entre 1987e 2014, o surgimento de órgãos, cujos titulares são ministros de Estado, ocorre em contexto de mudança na composição da coalizão de governo.

[11] Parágrafo único do artigo 25 da Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003, com redação dada pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

Para isso, foram considerados os diferentes processos que culminam em um novo órgão, ou seja, criação, fusão, desmembramento ou mudança de status. Na verdade, este último não se constitui em um novo órgão, entretanto, como são analisados os órgãos cujos titulares são ministros de Estado, foi considerado como marco legal o momento em que passou a adquirir status ministerial.

A fim de associar as mudanças na coalizão com o surgimento de novos órgãos, foi verificado o número total de cargos disponíveis para o presidente em cada coalizão desde a redemocratização, abrangendo meados do governo de José Sarney e os governos de Fernando Collor, Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (1987 – 2014). Para isso, foram construídas as seguintes variáveis: quantidade de novos órgãos (criados, fundidos, desmembrados, os que tiveram seu status alterado), de órgãos mantidos (sem alteração, com nome alterado e com estrutura alterada - Secretarias com status ministerial que se tornaram ministérios) e, por fim, de órgãos extintos. Essas informações foram extraídas das leis que organizam a Presidência e os ministérios encontradas no sítio da Biblioteca da Presidência da República do Brasil.

Como o objeto de análise são todos os órgãos cujos titulares são ministros de Estado (no Poder Executivo), foram considerados todos os ministérios, ministérios extraordinários[12], órgãos da Presidência da República que possuem status ministerial (alguns órgãos essenciais e de assessoramento) e ainda, a autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda: Banco Central do Brasil, este último entrou na análise pelo fato do cargo do seu presidente ter adquirido status ministerial em 2004, por meio da Lei n°11.036, de 22 de dezembro de 2004[13].

Posteriormente, foram utilizados dados relativos às coalizões (24 coalizões ao todo) e coletados os partidos de seus respectivos ministros a fim de verificar a quantidade de cargos ministeriais distribuídos entre os partidos em cada coalizão de governo. As fontes de dados utilizadas foram o sítio do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e, também algumas informações da base de dados desenvolvida no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) pela professora Argelina Figueiredo da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e

[12] Seis ministérios extraordinários não foram considerados por falta de dados que mostrassem com precisão o marco legal que os originaram.

[13] O fato de haver cargos de Ministro de Estado sem a pasta ministerial, como o caso dos ministérios extraordinários, não interfere na análise, pois o momento em que esse cargo é criado, ele exerce a chefia sobre alguma unidade como, por exemplo, as secretarias, ou sobre algum programa. No momento em que esse cargo deixa de existir, por mais que em alguns casos o órgão não seja excluído, ele deixa de ter status ministerial e por isso é considerado como extinto na análise.

da base dados do Projeto de Pesquisa Presidente e Seus Agentes: o Poder Executivo por Dentro, coordenado pela professora Magna Inácio do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG).

O interesse é saber se o surgimento de novos órgãos cujo titular é ministro de Estado coincide com o aumento da coalizão governativa a fim de contribuir para o debate sobre *policy* e patronagem. Em outras palavras, ao criar esses órgãos e, consequentemente, aumentar os cargos disponíveis para o presidente, o objetivo do presidente é cumprir seu programa de governo ou alocar os parceiros políticos da coalizão (*policy* ou patronagem, respectivamente)? A hipótese é que há associações entre o surgimento de novas estruturas com status ministerial e o aumento na coalizão governativa. Sendo assim, a expansão estrutural do Poder Executivo é considerada a variável dependente e a demanda por patronagem a variável independente.

Na próxima seção será apresentada a base de dados visando analisar essa hipótese. Vale reiterar que não se pretende chegar a respostas conclusivas sobre o assunto, mas sim contribuir com essa temática verificando se esses fatos coincidem.

3.3 Dimensão Estrutural Da Formação Do Gabinete Presidencial

Nesta seção é realizada uma análise sobre as mudanças ocorridas na estrutura organizacional do Poder Executivo no período estudado e sobre o número total de cargos de ministros de Estado que o presidente possui à sua disposição. Tendo em vista que os órgãos observados possuem seus respectivos cargos de Ministro de Estado, uma análise desses órgãos revela o número total de cargos[14].

Nas tabelas a seguir, as informações estão ordenadas por coalizão de governo. São apresentados os novos órgãos (criados, fundidos, desmembrados e que tiveram seus status alterados); os órgãos mantidos (sem alteração, com nome alterado e com estrutura alterada - secretarias com status ministerial que se tornaram ministérios); e, por fim, os órgãos extintos.

Para encontrar o número total de cargos disponíveis para o presidente, em relação aos órgãos fundidos, somou-se 1 novo e extinguiu-se os 2 antigos. Em relação aos órgãos desmembrados, foi considerado apenas os novos órgãos oriundos do desmembramento, pois os antigos foram mantidos com nome alterado e isso não muda a quantidade de cargos de ministros de Estado disponíveis para o presidente.

É preciso diferenciar as secretarias que passaram a ter status ministerial (status alterado) das que já tinham e se tornaram ministérios (mantidos com estrutura alterada), pois as

[14] Ver nota anterior.

primeiras são consideradas como um novo órgão, as segundas não. As primeiras alteram a quantidade de cargos disponíveis para o presidente, enquanto as segundas não alteram.

Se um órgão teve seu nome alterado mais de uma vez na mesma coalizão, foi considerado apenas uma mudança, uma vez que, não altera a quantidade de cargos de ministros de Estado disponíveis para o presidente.

Nas tabelas a seguir, pode-se observar que:

- os cargos disponíveis para o presidente no governo anterior - os órgãos extintos = órgãos mantidos

e,

- os órgãos mantidos + novos órgãos = cargos disponíveis para o presidente no governo em questão.

Tabela 1.1: Quantidade de órgãos - cujo titular é Ministro de Estado - criados, fundidos, desmembrados, com status alterados, mantidos e extintos por coalizão de governo.

Quantitativo de órgãos - cujo titular é Ministro de Estado									
Situação	**Coalizões**								
	Sarney 1	**Sarney 2**	**Collor 1**	**Collor 2**	**Collor 3**	**Collor 4**	**Itamar 1**	**Itamar 2**	**Itamar 3**
Criados	0	0	5	0	1	3	5	0	0
Fundidos	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desmembrados	0	0	0	0	0	1	3	0	0
Status alterados	0	0	0	0	0	0	3	0	0
Mantidos sem alteração	26	22	7	12	12	11	8	26	27
Mantidos com nome alterado	1	1	0	0	0	1	6	1	0
Mantidos com estrutura alterada - Secretarias COM status ministerial que se tornaram ministérios	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Extintos	0	4	16	0	0	1	0	0	0
Total de Cargos disponíveis para o presidente	27	23	12	12	13	16	27	27	27

Fonte: Elaboração própria.

Pode-se verificar que nas duas coalizões que houveram no governo de José Sarney, não surgiram novos órgãos cujos titulares são ministros de Estado no âmbito do Poder Executivo, ou seja, houve a manutenção das estruturas do período militar em seu governo. Entretanto, em sua segunda coalizão, quatro órgãos são extintos, sendo dois ministérios: Ministério da

Habitação e do Bem-Estar Social e Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário; Uma secretaria: Secretaria de Administração Pública - SEDAP, tendo como titular o Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos de Administração; e, um cargo sem pasta: Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos de Irrigação que executava o Programa Nacional de Irrigação – PRONI. Dessa forma, o número total de cargos disponíveis para o presidente passou de 27 para apenas 23.

Em 1990, pode-se verificar o surgimento de cinco órgãos, a saber, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; Ministério da Agricultura e Reforma Agrária; Ministério do Trabalho e da Previdência Social; Ministério da Infra-Estrutura e Ministério da Ação Social, logo foram criados também cinco cargos cujos titulares são ministros de Estado. Houve também a exclusão de 16 órgãos ministeriais e parte deles foram transformados em secretarias sem status ministerial e alguns tiveram suas competências alteradas por meio da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Na segunda coalizão do presidente Collor não houve nenhuma alteração no quantitativo de órgãos chefiados por ministros. Já na terceira foi criada a Secretaria de Governo da Presidência, aumentando de 12 para 13 o número de cargos de Ministros de Estado disponíveis para o presidente. Em sua última coalizão, Collor extinguiu o Ministério da Infra-Estrutura e criou novos 4 órgãos: Minas e Energia, Transportes e das Comunicações, Trabalho e da Administração e Secretaria do Desenvolvimento Regional. Sendo o Ministério do Trabalho e da Administração fruto do desmembramento do antigo Ministério do Trabalho e da Previdência. Dessa forma, o número de cargos disponíveis passou para 16.

Com o afastamento de Fernando Collor, Itamar Franco assumiu a Presidência em 1992. Nesse período, o presidente também alterou a estrutura organizacional da Presidência e vários órgãos "ressurgiram" e tiveram seu status ministerial devolvido. Surgiram 11 novos órgãos, sendo três deles desmembrados e três que tiveram seu status alterado, ou seja, que adquiriam status ministerial. Deste modo, o número total de cargos de ministros disponíveis para o presidente subiu para 27. Nas segunda e terceira coalizões do presidente Itamar não foram realizadas alterações significativas na arena ministerial, apenas 1 órgão teve seu nome alterado e o número de cargos à disposição do presidente se manteve.

Tabela 1.2: Quantidade de órgãos - cujo titular é Ministro de Estado - criados, fundidos, desmembrados, com status alterados, mantidos e extintos por coalizão de governo.

Quantitativo de órgãos - cujo titular é Ministro de Estado									
Situação	**Coalizões**								
	FHC I 1	**FHC I 2**	**FHC II 1**	**FHC II 2**	**Lula I 1**	**Lula I 2**	**Lula I 3**	**Lula I 4**	**Lula I 5**
Criados	1	0	6	0	1	1	0	0	0
Fundidos	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Desmembrados	0	0	2	0	2	0	0	0	0
Status alterados	0	0	2	0	1	1	0	0	0
Mantidos sem alteração	18	22	11	26	22	28	31	31	29
Mantidos com nome alterado	1	1	4	0	4	1	0	0	1
Mantidos com estrutura alterada - Secretarias COM status ministerial que se tornaram ministérios	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Extintos	6	0	8	0	0	1	0	0	1
Total de Cargos disponíveis para o presidente	23	23	26	26	30	31	31	31	30

Fonte: Elaboração própria.

Em 1995, em função da nova eleição assumiu Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Nesse período, por meio da Medida Provisória n° 813 de 1 de janeiro de 1995, o presidente transformou a Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República em Ministério do Planejamento e Orçamento. Mas essas duas mudanças não alteraram o número total de cargos disponíveis para o presidente, uma vez que essas secretarias já tinham status ministerial anteriormente. Além disso, o Ministério da Previdência Social e o Ministério do Bem-Estar Social foram fundidos e transformados em Ministério da Previdência e Assistência Social e foi também criado o cargo de Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes. Nesse período foram também extintos 6 ministérios, alterando o número total de cargos disponíveis para o presidente de 27 para 23. Na Exposição de Motivos, a Presidência apresenta as seguintes razões: "Torna-se necessária e urgente a providência proposta objetivando a reestruturação dos órgãos que compõem a Presidência da República de forma a lhe permitir uma atuação integradora na coordenação e no acompanhamento da ação efetiva do Governo (Diário Oficial do Congresso Nacional, de 19 de janeiro de 1995, pág. 409)". Na segunda coalizão do presidente FHC não foram realizadas alterações significativas na arena ministerial, apenas 1 órgão teve seu nome alterado e o número de cargos de ministros à disposição do presidente se manteve (23 cargos).

Em 1999, no início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o presidente também reorganizou a estrutura do Executivo, criando onze novos órgãos, sendo um deles fundidos, dois oriundos de desmembramentos e dois que tiveram seu status alterado. Os órgãos que adquiriram status ministerial são: Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário e o Advogado-Geral da União que também passou a ser considerado Ministro de Estado. Também foram excluídos 8 órgãos com cargos de ministros e o presidente passou a ter à sua disposição um total de 26 cargos.

Posteriormente, com as eleições de 2002 o PT ascendeu ao poder. Ao assumir a presidência Luís Inácio Lula da Silva (PT) também realizou importantes mudanças na estrutura do Executivo, criando quatro órgãos em sua primeira coalizão, sendo dois deles por meio de desmembramento e um que teve seu status alterado. Deste modo, o número de cargos à disposição do presidente subiu para 30. Pouco depois, em sua segunda coalizão foram incorporados mais dois cargos na arena ministerial, a saber, a Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República e o Banco Central do Brasil, sendo que este último teve seu status alterado, pois seu presidente passou a ter o cargo de Ministro de Estado. Neste mesmo período, o Ministério da Assistência Social teve seu nome alterado para Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome foi excluído. Dessa forma, o número total de cargos de ministros passou para 31. Nas três últimas coalizões do presidente Lula, não foram incorporados órgãos na estrutura do Poder Executivo, pelo contrário, em sua quinta coalizão, o governo Lula extinguiu a Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República, transferindo suas competências para a Secretaria Geral da Presidência da República e para o Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Dessa forma, o número de cargos disponíveis para o presidente reduziu para 30.

Tabela 1.3: Quantidade de órgãos - cujo titular é Ministro de Estado - criados, fundidos, desmembrados, com status alterados, mantidos e extintos por coalizão de governo.

Quantitativo de órgãos - cujo titular é Ministro de Estado						
Situação	Coalizões					
	Lula II 1	Lula II 2	Lula II 3	Dilma 1	Dilma 2	Dilma 3
Criados	0	2	0	1	1	0
Fundidos	0	0	0	0	0	0
Desmembrados	0	0	0	0	0	0
Status alterados	0	2	3	0	0	0
Mantidos sem alteração	30	30	34	36	38	39
Mantidos com nome alterado	0	0	0	1	0	0
Mantidos com estrutura alterada - Secretarias COM status ministerial que se tornaram ministérios	0	0	0	0	0	0
Extintos	0	0	0	0	0	0
Total de Cargos disponíveis para o presidente	30	34	37	38	39	39

Fonte: Elaboração própria.

Na primeira coalizão de seu segundo mandato, o presidente Lula não alterou a estrutura ministerial de seu governo, sendo mantidos os 30 cargos disponíveis em sua coalizão anterior. Porém na segunda coalizão, surgiram quatro órgãos – foram criadas a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e outros dois órgãos tiveram seus status alterados: "Fica transformado o cargo de Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial no cargo de Ministro de Estado Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Lei nº 11.693, de 11 de junho de 2008, art. 4º-a)"; "Fica transformada a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República em Ministério da Pesca e Aquicultura (Lei nº 11.958, de 26 de junho de 2009, art. 2º)". Dessa forma, o número de cargos de ministros aumentou para 34.

Na coalizão seguinte, mais três órgãos tiveram seus status alterados, a saber, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e a Secretaria de Portos da Presidência da República. Aumentando assim, o número de cargos disponíveis para o presidente de 34 para 37.

Em 2010, o PT, mais uma vez, saiu vencedor na nova eleição presidencial. Em 2011, em sua primeira coalizão, a presidente Dilma Rousseff criou a Secretaria de Aviação Civil, aumentando para 38 o número de cargos disponíveis na arena ministerial. Em 2013, esse nú-

mero é alterado para 39 em função da criação da Secretaria da Micro e Pequena Empresa. Por fim, em sua última coalizão, a presidente não alterou a estrutura do Poder Executivo na arena ministerial, sendo mantidos os 39 cargos de ministro à sua disposição.

De um modo geral, as tabelas mostram que surgiram 49 novos órgãos - cujos titulares eram ministros de Estado - na estrutura do Poder Executivo no período estudado, sendo que 27 foram criados, 2 fundidos, 8 desmembrados e 12 tiveram seus status alterados.

Na tabela a seguir, pode-se observar um resumo do surgimento dos órgãos em análise por presidente, considerando os órgãos criados, fundidos, desmembrados e com status alterados.

Tabela 2: Total de novos órgãos cujos titulares são Ministros de Estado no 1° e nos demais anos dos mandatos presidenciais

Presidente	Quantidade de novos órgãos no 1° ano do mandato	Quantidade de novos órgãos nos demais anos do mandato	Total	Total percentual (%)
Sarney	Não observado	0	0	0
Collor	5	5	10	20,41
Itamar	11	0	11	22,45
FHC I	2	0	2	4,08
FHC II	9	2	11	22,45
Lula I	4	2	6	12,24
Lula II	1	6	7	14,28
Dilma	1	1	2	4,08
Total	33	16	49	100

Fonte: Elaboração Própria.

De um total de 49 órgãos, 67,35% (33) surgiram no início dos mandatos dos presidentes, em função da necessidade de reorganizar a presidência para o cumprimento de suas metas programáticas. Percebe-se que os governos de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso em seu segundo mandato, Fernando Collor e Lula em seu segundo mandato foram os governos em que mais houveram mudanças estruturais na arena ministerial, respectivamente. Seguido dos governos de Lula e FHC em seus primeiros mandatos, da presidente Dilma e por fim de José Sarney no qual não houve nenhuma adição no quantitativo de órgãos cujos titulares exerciam o cargo de Ministro de Estado.

O objetivo desta seção foi apresentar as mudanças ocorridas na estrutura organizacional do Poder Executivo no período estudado. Em outras palavras, foi realizada uma análise sobre a expansão do Poder Executivo (no que diz respeito ao surgimento de órgãos cujos titu-

lares são Ministros de Estado) no presidencialismo de coalizão brasileiro visando mostrar a quantidade de cargos de ministros disponíveis para os presidentes. No próximo capítulo é feita a comparação entre essas mudanças estruturais e como ela se relaciona com as mudanças ocorridas na base de apoio do presidente, ou seja, o surgimento de novos órgãos cujos titulares são ministros de Estado são concomitantes com a alteração no tamanho da coalizão? Pretende-se verificar se esses fatos coincidem para corroborar a hipótese defendida neste estudo de que o presidente realiza alterações na dimensão estrutural do Poder Executivo para lidar com os partidos.

4. A DISTRIBUIÇÃO DE CARGOS COM STATUS MINISTERIAL NOS GOVERNOS DE COALIZÃO

Neste capítulo o objetivo é mostrar a distribuição de cargos com status ministerial no Poder Executivo e relacioná-la com as mudanças nas coalizões de governo. São apresentados os dados referentes às 24 coalizões que vigoraram desde 1987 até 2014, relacionando a duração de cada uma delas, os partidos que as compunham e a quantidade (total e percentual) de cadeiras ocupadas pelos partidos na Câmara dos Deputados. E também, é mostrado os partidos que ocuparam os cargos de ministro de Estado, considerando o início de cada coalizão. Dessa forma, relacionando com os dados do surgimento de novos órgãos apresentados no capítulo anterior, é possível identificar se esse fato coincide com as mudanças nas coalizões governativas.

As tabelas abaixo contém informações sobre as coalizões que houveram nos governos estudados, retiradas da base de dados do CEBRAP.

Tabela 3.1: Coalizões

Coalizão/ Presidente	Data da Coalizão		Partidos da Coalizão	Número de Cadeiras da Coalizão na CD		Número de Cadeiras do Partido do Presidente na CD		% de Cadeiras da Coalizão na CD		% de Cadeiras do Partido do Presidente na CD	
	Início	Fim		Início	Fim	Início	Fim	Início	Fim	Início	Fim
Sarney 1	01-fev-87	05-out-88	PMDB - PFL	376	313	258	202	77,2%	64,3%	53,0%	41,5%
Sarney 2	06-out-88	14-mar-90	PMDB - PFL	313	252	202	158	63,2%	50,9%	40,8%	31,9%
Collor 1	15-mar-90	12-out-90	PRN - PFL	119	121	25	30	24,0%	24,4%	5,1%	6,1%
Collor 2	13-out-90	31-jan-91	PRN - PFL - PDS	151	151	30	29	30,0%	30,0%	6,0%	5,8%
Collor 3	01-fev-91	14-abr-92	PRN - PFL - PDS	168	162	41	31	33,4%	32,2%	8,2%	6,2%
Collor 4	15-abr-92	30-set-92	PRN - PFL - PDS - PTB - PL	212	211	31	29	42,1%	41,9%	6,2%	5,8%
Itamar 1	01-out-92	30-ago-93	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PSB	268	268	0	0	53,3%	53,3%	0,0%	0,0%
Itamar 2	31-ago-93	24-jan-94	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PP	296	304	0	0	58,8%	60,4%	0,0%	0,0%
Itamar 3	25-jan-94	31-dez-94	PFL - PMDB - PSDB - PP	275	277	0	0	54,7%	55,1%	0,0%	0,0%
FHC I 1	01-jan-95	25-abr-96	PSDB - PFL - PMDB - PTB	289	309	62	85	56,3%	60,2%	12,1%	16,6%
FHC I 2	26-abr-96	31-dez-98	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB	396	393	85	94	77,2%	76,6%	16,6%	18,3%
FHC II 1	01-jan-99	05-mar-02	PSDB - PFL - PMDB - PPB	348	327	99	94	67,8%	63,7%	19,3%	18,3%
FHC II 2	06-mar-02	31-dez-02	PSDB - PMDB - PPB	232	234	94	94	45,2%	45,6%	18,3%	18,3%

Fonte: CEBRAP

Tabela 3.2: Coalizões

Coalizão/ Presidente	Data da Coalizão		Partidos da Coalizão	Número de Cadeiras da Coalizão na CD		Número de Cadeiras do Partido do Presidente na CD		% de Cadeiras da Coalizão na CD		% de Cadeiras do Partido do Presidente na CD	
	Início	Fim		Início	Fim	Início	Fim	Início	Fim	Início	Fim
Lula I 1	01-jan-03	22-jan-04	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV	219	254	91	90	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	319	316	90	90	62,2 %	61,6 %	17,5 %	17,5 %
Lula I 3	01-fev-05	19-mai-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB	296	306	90	91	57,7 %	59,6 %	17,5 %	17,7 %
Lula I 4	20-mai-05	22-jul-05	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB	299	302	91	90	58,3 %	58,9 %	17,7 %	17,5 %
Lula I 5	23-jul-05	31-dez-06	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP	357	330	90	81	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	311	319	83	82	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	348	346	82	79	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	323	319	79	77	63,0 %	62,2 %	15,4 %	15,0 %
Dilma 1	01-jan-11	01-mar-12	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP	326	305	88	87	63,5 %	59,5 %	17,2 %	17,0 %
Dilma 2	02-mar-12	02-out-13	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP- PRB	315	309	87	88	61,4 %	60,2 %	17,0 %	17,2 %
Dilma 3	03-out-13	31-dez-14	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP- PRB	285	285	88	88	55,6 %	55,6 %	17,2 %	17,2 %

Fonte: CEBRAP.

Nas tabelas a seguir é detalhada a distribuição de cargos de ministro de Estado entre os partidos, considerando o início de cada coalizão de governo. Considera-se "S/P" como ministros sem filiação partidária e "n.a." como não se aplica, este último para os casos em que o partido não fazia parte da coalizão em questão.

Tabela 4.1: Distribuição de cargos ministeriais no início das coalizões no governo Sarney

Quantidade Numérica e Percentual de Ministros por Partido					
Partidos	Órgãos	Coalizões			
		Sarney 1		Sarney 2	
PMDB	Mantidos sem alteração	12	48,15%	8	34,78%
	Mantidos com nome alterado	1		0	
	Extintos	0	_	3	_
PFL	Mantidos sem alteração	5	18,59%	5	21,74%
S/P ou Técnico	Mantidos sem alteração	9	33,33%	9	43,48%
	Mantidos com nome alterado	0		1	
	Extintos	0	_	1	_
Total De Cargos Disponíveis		27	100%	23	100%

Fonte: Elaboração própria.

No governo de José Sarney, é possível verificar que não houve alterações nos partidos que compunham a coalizão, permaneceram PMDB e o PFL. E, conforme a tabela 3.1, comparando o início de cada coalizão, observa-se que o número de cadeiras na Câmara dos Deputados do partido do presidente (PMDB) e da coalizão como um todo reduziu. O partido do presidente que tinha 77,2% das cadeiras na Câmara passou a ter 63,2%.

Os cargos disponíveis para o presidente diminuiu de 27 para 23. A tabela 4.1 apresenta a distribuição dos cargos ministeriais entre os partidos da coalizão. Dos 4 cargos de ministros de Estado que foram extintos, 3 deles eram ocupados pelo partido do presidente e 1 deles era ocupado por ministro sem filiação partidária. Dessa forma, o PMDB que ocupava 48,15% dos órgãos cujos titulares eram ministros de Estado passou a ocupar 34,78%. Ou seja, houve a redução do número de cadeiras na Câmara e do número de cargos cujo titular é ministro de Estado.

Entretanto, não houve a inserção de novos órgãos na estrutura do Poder Executivo nem a alteração no número de partidos da coalizão.

Tabela 4.2: Distribuição dos cargos ministeriais no início das coalizões no governo Collor

Quantidade Numérica e Percentual de Ministros por Partido									
Partidos	Órgãos	Coalizões							
		Collor 1		Collor 2		Collor 3		Collor 4	
PMDB	Extintos	7	_	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
PFL	Criados	0	16,66 %	0	16,66 %	1	23,07 %	0	25%
	Mantidos sem alteração	2		2		2		3	
	Mantidos com nome alterado	0		0		0		1	
	Extintos	2	_	0	_	0	_	0	_
PRN	Criados	1	8,33 %	1	8,33 %	0	7,70 %	0	6,25 %
	Mantidos sem alteração	0		0		1		1	
PDS	Criados	n.a.	n.a.	0	8,33 %	0	7,70 %	1	6,25 %
	Mantidos sem alteração	n.a.		1		1		0	
PTB	Criados	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1	6,25 %
PL	Desmembrados	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1	6,25 %
S/P ou Técnico	Criados	4	75%	0	66,66 %	0	61,54 %	1	50%
	Mantidos sem alteração	5		8		8		7	
	Extintos	7	_	0	_	0	_	0	_
Total de Cargos Disponíveis		12	100%	12	100%	13	100%	16	100%

Fonte: Elaboração própria.

Em função da eleição presidencial que elegeu Fernando Collor de Melo (PRN), foi constituída uma nova coalizão de apoio: saiu o PMDB e entrou o PRN. Deste modo, segundo a tabela 3.1, o número de partidos da coalizão permaneceu (dois) e o número de cadeiras na Câmara dos Deputados do partido do presidente e da coalizão como um todo reduziu (de 313 para 119). Com isso, o novo presidente teve seu apoio legislativo limitado e centralizou parte dos órgãos do Poder Executivo na Presidência. Nesse período, o presidente realizou grandes mudanças na estrutura dos órgãos com status ministerial, 16 órgãos foram extintos (7 pertenciam a ministros sem filiação partidária, 7 eram do PMDB e 2 do PFL). E, foram criados cinco novos órgãos, sendo 4 ocupados por ministros sem filiação partidária e 1 pelo partido do presidente. Dessa forma, o número de cargos cujos titulares eram ministros de Estado reduziu ainda mais, passando de 23 para 12. Nesse caso, apenas 1 dos novos órgãos criados foi ocupado pelo novo partido da coalizão (partido do presidente: PRN).

Na segunda coalizão, com a entrada do PDS, o número de cadeiras na Câmara dos Deputados do partido do presidente e da coalizão como um todo também aumentou, de 25 para 30 e de 119 para 151, respectivamente. Foram mantidos os 12 cargos ministeriais disponí-

veis ao presidente, e o PDS ocupou um ministério preexistente - Ministério da Justiça. Nesse caso, a alteração na coalizão também não coincidiu com o surgimento de novos órgãos.

Na terceira coalizão do governo Collor, a coalizão não foi alterada, permaneceram os 3 partidos: PRN - PFL - PDS, e o número de cadeiras na Câmara dos Deputados do partido do presidente e da coalizão como um todo aumentou, de 30 para 41 e de 151 para 168, respectivamente (sempre comparando o início de cada coalizão).

Houve a criação do cargo de Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Governo, ocupado por Jorge Kônder Bornhausen do PFL, logo, o número total de cargos disponíveis para o presidente passou para 13.

Nesse caso, a alteração no número de cargos disponíveis para o presidente não coincidiu com a mudança na coalizão, pois esta não foi alterada a despeito da criação de um novo órgão.

Por fim, na quarta coalizão do governo Collor, o PTB e PL entram. Observa-se também que o número de cadeiras na Câmara dos Deputados aumentou de 168 para 212 (comparando o início das coalizões na tabela 3.1). Nesse período, surgiram quatro novos cargos ministeriais, a saber, Ministro de Estado de Minas e Energia, Ministro de Estado dos Transportes e das Comunicações, Ministro de Estado do Trabalho e da Administração e Ministro de Estado Chefe da Secretaria do Desenvolvimento Regional, ocupados pelo PDS, PTB, PL e Sem filiação partidária, respectivamente. Nesse caso, dois dos novos ministérios foram ocupados pelos novos partidos integrantes da coalizão.

Tabela 4.3: Distribuição dos cargos ministeriais no início das coalizões no governo Itamar

Quantidade Numérica e Percentual de Ministros por Partido							
Partidos	Órgãos	Coalizões					
		Itamar 1		Itamar 2		Itamar 3	
PFL	Desmembrados	1	11,11 %	0	7,40 %	0	3,70%
	Mantidos com nome alterado	1		0		0	
	Mantidos com estrutura alterada	1		0		0	
	Mantidos sem alteração	0		2		1	
PTB	Criados	1	3,70%	0	7,40 %	n.a.	n.a.
	Mantidos sem alteração	0		2		n.a.	
PMDB	Status Alterado	1	14,81 %	0	11,11 %	0	7,40%
	Mantidos sem alteração	1		2		2	
	Mantidos com nome alterado	2		1		0	
PSDB	Desmembrados	1	22,22 %	0	18,51 %	0	11,11 %
	Mantidos sem alteração	3		5		3	
	Mantidos com nome alterado	2		0		0	
PSB	Status Alterado	1	7,40%	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	Mantidos sem alteração	1		n.a.		n.a.	
PP	Mantidos sem alteração	n.a.	n.a.	1	3,70 %	2	7,40%
S/P ou Técnico	Criados	4	40,74 %	0	51,85 %	0	70,37 %
	Desmembrados	1		0		0	
	Status Alterado	1		0		0	
	Mantidos sem alteração	3		14		19	
	Mantidos com nome alterado	1		0		0	
	Mantidos com estrutura alterada	1		0		0	
Total de Cargos Disponíveis		27	100%	27	100%	27	100%

Fonte: Elaboração própria.

Com o afastamento de Fernando Collor, Itamar Franco assumiu a Presidência em 1992. Com a saída dos PRN, PDS e PL e com a entrada do PMDB, PSDB e PSB, a coalizão passou a ter a seguinte composição: PFL, PTB, PMDB, PSDB e PSB. Considerando o início de cada coalizão, observa-se (tabela 3.1) que essa mudança propiciou o aumento do apoio ao presidente, pois o número de cadeiras da coalizão na Câmara dos Deputados passou de 212 para 268.

Nesse período surgiram 11 novos cargos (cinco criados, três decorrentes de desmembramento e três que tiveram seus status alterados), sendo 6 deles ocupados por ministros sem filiação partidária e os outros cinco pelos PSDB, PFL, PSB, PMDB e PTB. Nesse caso, os três novos partidos ocuparam três dos novos ministérios criados pelo presidente. Houve mu-

danças na base de apoio do presidente e no número de cargos de ministros de Estado, que passou de 16 para 27, entretanto o número de partidos da coalizão se manteve (5).

Na segunda coalizão do governo Itamar, o PSB sai e o PP entra, aumentando o número de cadeiras da coalizão na Câmara dos Deputados de 268 para 296 (tabela 3.1). O novo partido passou a ocupar o ministério da Saúde. Nesse período, não se observa a criação de novas estruturas ministeriais, foram mantidos os 27 cargos de ministros de Estado disponíveis para o presidente.

Na terceira coalizão, o PTB saiu e o número de cadeiras da coalizão na Câmara dos Deputados reduziu de 296 para 275. Entretanto, o número de cargos de ministros de Estado à disposição do presidente permaneceu 27, uma vez que não foi inserido nenhum órgão com status ministerial no âmbito do Poder Executivo.

Tabela 4.4: Distribuição dos cargos ministeriais no início das coalizões no governo FHC I

Quantidade Numérica e Percentual de Ministros por Partido					
Partidos	Órgãos	Coalizões			
		FHC I 1		FHC I 2	
PSDB	Mantidos sem alteração	4	26,08%	5	21,70%
	Mantidos com estrutura alterada	2		0	
	Extintos	1	_	0	_
PFL	Fundidos	1	13,04%	0	13,40%
	Mantidos sem alteração	1		3	
	Mantidos com nome alterado	1		0	
PMDB	Mantidos sem alteração	2	8,70%	2	8,70%
	Extintos	2	_	0	_
PTB	Mantidos sem alteração	2	8,70%	1	8,70%
	Mantidos com nome alterado	0		1	
PPB	Mantidos sem alteração	n.a.	n.a.	1	4,30%
S/P ou Técnico	Criados	1	43,47%	0	43,47%
	Mantidos sem alteração	9		10	
	Extintos	3	_	0	_
Total de Cargos Disponíveis		23	100%	23	100%

Fonte: Elaboração própria.

Em 1995, em função da nova eleição assumiu Fernando Henrique Cardoso (PSDB). O PP saiu e o PTB entrou e a sua coalizão foi composta pelos partidos PSDB, PFL, PMDB e PTB e, o número de cadeiras dessa coalizão na Câmara dos Deputados quando comparado ao início da coalizão anterior cresceu, passando de 275 para era de 289.

Nesse período, surgiram dois novos órgãos: Ministério da Previdência e Assistência Social e Ministério Extraordinário dos Esportes, ocupados por Reinhold Stephanes (PFL) e por Edson Arantes Do Nascimento (sem partido), respectivamente. O PTB passou a ocupar duas pastas previamente existentes, sendo o Ministério da Agricultura e do Abastecimento e o Ministério do Trabalho, ocupados por José Eduardo De Andrade Vieira e Paulo De Tarso Almeida Paiva, respectivamente. Foram extintos 6 órgãos com status de ministério e o número de cargos de ministros de Estado disponíveis para o presidente reduziu de 27 para 23.

Nesse caso, o surgimento de dois novos órgãos coincidiu com a entrada de um novo partido. Mas o número de partidos da coalizão permaneceu (devido a saída do PP) e houve redução no total de cargos com status ministerial.

Na segunda coalizão, o PPB entrou e o número de cadeiras na Câmara dos Deputados passou de 289 para 396 (comparando o início de cada coalizão). O novo partido ocupou uma pasta preexistente - Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo ocupado por Francisco Oswaldo Neves Dornelles. Não houve alterações na estrutura do Poder Executivo na arena ministerial. Nesse caso, o aumento na coalizão não coincidiu com o surgimento de novos órgãos com status ministerial e o número de cargos de ministros de Estado à disposição do presidente permaneceu 23.

Tabela 4.5: Distribuição dos cargos ministeriais no início das coalizões no governo FHC II

Quantidade Numérica e Percentual de Ministros por Partido					
Partidos	Órgãos	Coalizões			
		FHC II 1		FHC II 2	
PSDB	Criados	2	30,70%	0	30,77%
	Mantidos sem alteração	6		8	
	Extintos	2	_	0	_
PFL	Criados	1	19,20%	n.a.	n.a.
	Fundidos	1		n.a.	
	Mantidos sem alteração	2		n.a.	
	Mantidos com nome alterado	1		n.a.	
PMDB	Criados	1	11,53%	0	3,80%
	Desmembrados	2		0	
	Mantidos sem alteração	0		1	
PPB	Mantidos com nome alterado	2	7,70%	0	3,80%
	Mantidos sem alteração	0		1	
	Extintos	1	_	0	_
S/P ou Técnico	Criados	2	27%	0	61,54%
	Status Alterado	1		0	
	Mantidos com nome alterado	1		0	
	Mantidos sem alteração	3		16	
	Extintos	5	_	0	_
PPS[15]	Status Alterado	1	3,80%	n.a.	n.a.
Total de Cargos Disponíveis		26	100%	26	100%

Fonte: Elaboração própria.

Em 1999, no início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o PTB saiu da coalizão e não entrou nenhum novo partido. O número de cadeiras da coalizão na Câmara dos Deputados diminuiu de 396 para 348. Nesse período, o presidente reorganizou a estrutura do Executivo: surgiram onze novos órgãos com status ministerial e 8 foram extintos, passando o número total de cargos de ministros de Estado de 23 para 26. Nesse caso, houve a redução na coalizão de governo e o aumento do número de órgãos com status ministerial.

Na segunda coalizão, o PFL saiu e a coalizão passou a ser composta pelo PSDB, PMDB e PPB. Pode-se observar também que a quantidade de cadeiras na Câmara dos Deputados reduziu com a saída do PFL, comparando o início de cada coalizão, reduziu de 67,8 % para

[15] O partido do ministro da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário (Raul Belens Jungmann Pinto/PPS) não é considerado como membro da coalizão de acordo com o banco de dados do CEBRAP.

45,2%. Nesse período, não houve alteração na estrutura ministerial no Poder Executivo, ou seja, foram mantidos os 26 órgãos e seus respectivos cargos.

Tabela 4.6: Distribuição dos cargos ministeriais no início das coalizões no governo Lula I

Quantidade Numérica e Percentual de Ministros por Partido											
Partidos	Órgãos	Coalizões									
		Lula I 1		Lula I 2		Lula I 3		Lula I 4		Lula I 5	
PT	Desmembrados	1	50%	0	45,16 %	0	41,93 %	0	45,16 %	0	36,66 %
	Status Alterado	1		0		0		0		0	
	Mantidos sem alteração	10		13		13		14		10	
	Mantidos com nome alterado	3		1		0		0		1	
	Extintos	0	_	0	_	0	_	0	_	1	_
PL/PR	Mantidos sem alteração	1	3,33 %	1	3,22 %	2	6,45 %	2	6,45 %	2	6,66 %
PCdoB	Criados	0	3,33 %	1	6,45 %	0	6,45 %	0	6,45 %	0	3,33 %
	Mantidos sem alteração	0		1		2		2		1	
	Mantidos com nome alterado	1		0		0		0		0	
PSB	Mantidos sem alteração	1	3,33 %	1	3,22 %	2	6,45 %	2	6,45 %	1	3,33 %
PTB	Desmembrados	1	3,33 %	0	3,22 %	0	3,22 %	0	3,22 %	0	3,33 %
	Mantidos sem alteração	0		1		1		1		1	
PDT	Mantidos sem alteração	1	3,33 %	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
PPS	Mantidos sem alteração	1	3,33 %	1	3,22 %	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
PV	Mantidos sem alteração	1	3,33 %	1	3,22 %	1	3,22 %	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
PMDB	Mantidos sem alteração	n.a.	n.a.	2	6,45 %	2	6,45 %	2	6,45 %	3	10%
PP	Mantidos sem alteração	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1	3%
S/P ou Técnico	Criados	1	26,66 %	0	25,80 %	0	25,80 %	0	25,80 %	0	33,33 %
	Status Alterado	0		1		0		0		0	
	Mantidos sem alteração	7		7		8		8		10	
	Extintos	0	_	1	_	0	_	0	_	0	_
Total de Cargos Disponíveis		30	100%	31	100%	31	100%	31	100%	30	100%

Fonte: Elaboração própria.

Em 2003, o presidente Lula (PT) foi eleito. Sua coalizão era composta pelos partidos PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PDT, PPS e PV. Apesar do número de cadeiras da coalizão na Câmara dos Deputados ter reduzido de 232 para 219 (tabela 3.2), o número de partidos aumentou em relação à coalizão anterior, de 3 para 8.

Nesse período, surgiram quatro novos órgãos, sendo um criado, dois oriundos de desmembramento e um que teve seu status alterado. Dessa forma, o número total de cargos disponíveis para o presidente passou de 26 para 30. Os novos cargos de ministros de Estado foram ocupados pelo PTB (1), PT (2) e por um ministro sem filiação partidária. Nesse caso, o aumento do número de partidos na coalizão coincidiu com o surgimento de novos órgãos na arena ministerial.

Na segunda coalizão do governo Lula, o PDT saiu e o PMDB entrou. O número de cadeiras da coalizão na Câmara dos Deputados aumentou de 42,7% para 62,2%.

Nesse período, foi extinto 1 órgão e surgiram dois novos na arena ministerial: Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República e Banco Central do Brasil, este último teve seu status alterado, o cargo de Secretário Especial passou a ser Ministro de Estado. Esses dois novos órgãos foram ocupados por José Aldo Rebelo Figueiredo (PCdoB) e por Henrique de Campos Meirelles (sem filiação partidária). O novo partido integrante da coalizão (PMDB) ocupou dois ministérios preexistentes: Previdência Social e das Comunicações. Nesse caso, não houve aumento no número de partidos da coalizão e houve um aumento no número de cargos de ministros à disposição do presidente (30 para 31).

O PPS e o PV saíram na terceira e quarta coalizões, respectivamente. O número de cadeiras da coalizão na Câmara dos Deputados reduziu de 62,2 % para 57,7 % e, posteriormente, para 58,3 % (tabela 3.2). E, a estrutura do Poder Executivo não foi alterada, foram mantidos na arena ministerial os 31 cargos disponíveis para o presidente. Mais uma vez, a mudança na coalizão não coincidiu com mudanças estruturais no Poder Executivo.

Na quinta coalizão do primeiro mandato do presidente Lula, o PP entrou e consequentemente a coalizão passou a ocupar de 58,3 % para 69,6% do total de cadeiras na Câmara dos Deputados. Na arena ministerial não surgiu nenhum novo órgão e foi extinto um (ocupado pelo PT). O PP ocupou uma pasta preexistente, o Ministério das Cidades. Nesse caso, a despeito do aumento da coalizão, a estrutura do Poder Executivo reduziu, passando o número total de cargos de ministros de Estado para 30.

Tabela 4.7: Distribuição dos cargos ministeriais no início das coalizões do governo Lula II

Quantidade Numérica e Percentual de Ministros por Partido							
Partidos	Órgãos	Coalizões					
		Lula II 1		Lula II 2		Lula II 3	
PT	Status Alterado Mantidos sem alteração	0 11	36,66%	2 13	44,11%	2 14	43,24%
PR	Mantidos sem alteração	1	3,33%	1	2,94%	1	2,70%
PCdoB	Mantidos sem alteração	1	3,33%	1	2,94%	1	2,70%
PSB	Status Alterado Mantidos sem alteração	0 1	3,33%	0 0	0% [16]	1 0	2,70%
PTB	Mantidos sem alteração	1	3,33%	1	2,94%	n.a.	n.a.
PRB	Criados	0	0% [17]	1	2,94%	0	0%[18]
PDT	Mantidos sem alteração	n.a.	n.a.	1	2,94%	1	2,70%
PMDB	Mantidos sem alteração	3	10%	5	14,70%	6	16,21%
PP	Mantidos sem alteração	1	3,33%	1	2,94%	1	2,70%
S/P ou Técnico	Criados Mantidos sem alteração	0 11	36,66%	1 7	23,52%	0 10	27,20%
Total de Cargos Disponíveis		30	100%	34	100%	37	100%

Fonte: Elaboração própria.

Na primeira coalizão do segundo mandato do governo Lula, em função das novas eleições presidencial e legislativa, o PR (fusão dos antigos PL e PRONA) e o PRB passam a integrar a coalizão. Considerando o início de cada coalizão, pode-se observar que o número de cadeiras na Câmara dos Deputados foi reduzido de 357 para 311. Nesse período, não surgiram novos órgãos com status ministerial, mantendo o número de cargos de Ministro de Estado a 30. Mais uma vez, não é possível relacionar o aumento da coalizão governativa com a criação de novos órgãos.

Na segunda coalizão, o PDT entrou e o número de cadeiras no legislativo subiu de 311 para 348. Nesse período, surgiram quatro novos órgãos na arena ministerial: foram criadas a Secretaria de Comunicação Social e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e tiveram seus status alterados a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (cujo titular passou a ser Ministro de Estado) e Ministério da Pesca e Aquicultura. Sendo o primeiro ocupado por Franklin De Souza Martins, sem filiação partidária, o

[16] Segundo o banco de dados do CEBRAP, o PSB integrava a coalizão nesse período, porém, ocupava a Secretaria Especial de Portos, que adquiriu status ministerial na coalizão seguinte, por meio da Lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010.
[17] O PRB era o partido do vice presidente à época e por isso está inserido na 1°coalizão, apesar de não ocupar pastas ministeriais nesse período.
[18] Ver nota anterior.

segundo por Roberto Mangabeira Unger do PRB e os dois últimos pelo partido do presidente. O PDT ocupou uma pasta preexistente: do Trabalho e Emprego (Carlos Roberto Lupi).

Nesse caso, houve tanto o aumento na base de apoio no presidente quanto no número de cargos de Ministros de Estado disponíveis, que passou de 30 para 34.

Por fim, na terceira coalizão o PTB sai e o número de cadeiras na Câmara dos Deputados diminui de 348 para 323. Nesse período, surgiram três novos órgãos na arena ministerial por meio da mudança de status: a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e a Secretaria Especial de Portos foram transformadas em Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e em Secretaria de Portos da Presidência da República, respectivamente. Sendo as duas primeiras ocupadas pelo PT e a última ocupada pelo PSB. Dessa forma, o número de cargos de Ministro de Estado disponível para presidente passou para 37. Mais uma vez, a mudança da coalizão não foi concomitante com a criação de novas estruturas no Poder Executivo.

Tabela 4.8: Distribuição dos cargos ministeriais no início das coalizões do governo Dilma

Quantidade Numérica e Percentual de Ministros por Partido							
Partidos	Órgãos	Coalizões					
		Dilma 1		Dilma 2		Dilma 3	
PT	Mantidos sem alteração Mantidos com nome alterado	14 1	39,47%	13 0	33,33%	15 0	38,46%
PR	Mantidos sem alteração	1	2,63%	1	2,56%	1	2,56%
PCdoB	Mantidos sem alteração	1	2,63%	1	2,56%	1	2,56%
PSB	Mantidos sem alteração	3	7,89%	3	7,70%	n.a.	n.a.
PDT	Mantidos sem alteração	1	2,63%	1	2,56%	1	2,56%
PRB	Mantidos sem alteração	n.a.	n.a.	1	2,56%	1	2,56%
PMDB	Mantidos sem alteração	6	15,78%	5	12,82%	4	10,25%
PP	Mantidos sem alteração	1	2,63%	1	2,56%	1	2,56%
S/P ou Técnico	Criados Mantidos sem alteração	1 9	26,31%	1 12	33,33%	0 15	38,46%
Total de Cargos Disponíveis		38	100%	39	100%	39	100%

Fonte: Elaboração própria.

Em 2011, Dilma Rousseff (PT) tomou posse da Presidência. O PRB saiu da coalizão e esta passou a ter a seguinte composição: PT, PR, PCdoB, PSB, PMDB, PDT e PP. Comparando o início de cada coalizão, observa-se que o número de cadeiras na Câmara dos Deputados mudou de 323 para 326.

Nesse período, é criada a Secretaria de Aviação Civil ocupada por Wagner Bittencourt De Oliveira, sem filiação partidária. Nesse caso, houve redução no número de partidos da coalizão e o número de cargos disponíveis para o presidente passou para 38.

Na segunda coalizão do governo de Dilma, o PRB entrou. Ao comparar com o início da coalizão anterior, observa-se que o percentual de cadeiras na Câmara dos Deputados reduziu de 63,5 % para 61,4%. Nesse período é criada a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, que foi ocupada por Guilherme Afif Domingos[19], cabendo ao PRB a pasta da Pesca e Aquicultura, ocupada pelo ministro Marcelo Bezerra Crivella. Dessa forma, o número de cargos de Ministro de Estado à disposição da presidente passou para 39.

Em sua última coalizão, o PSB sai e consequentemente o percentual de cadeiras da coalizão na Câmara dos Deputados passa de 61,4 % para 55,6%. Nesse período, nenhum órgão é adicionado à estrutura do Poder Executivo, mantendo 39 o número de cargos disponíveis para a distribuição da presidente.

Este capítulo procurou associar as mudanças na estrutura organizacional do Poder Executivo, no que diz respeito aos órgãos com status ministerial, com as mudanças ocorridas na base de apoio do presidente. Os dados apresentados mostram que ao comparar as 24 coalizões de governo do período, apenas nas coalizões de Collor 4, Lula I 1, Lula II 2 e Dilma 2 houve o aumento no número de partidos da coalizão e no número de cargos disponíveis para o presidente. Conforme informado anteriormente, na coalizão Collor 4 entraram dois novos partidos, o PTB e PL e surgiram quatro novos cargos ministeriais, ocupados pelo PDS, PTB, PL e Sem filiação partidária. Os novos partidos integrantes da coalizão ocuparam apenas dois dos novos ministérios e também não foram contemplados com pastas preexistentes. Já na coalizão de Lula I 1, todos os oito partidos eram novos no governo em função das novas eleições que elegeu o candidato da oposição. Surgiram também quatro órgãos na arena ministerial nesse período, que foram ocupados pelo PTB (1), PT (2) e por um ministro sem filiação partidária. Na coalizão Lula II 2, o PDT entrou e surgiram quatro novos órgãos, sendo um deles ocupados por ministro sem filiação partidária, outro pelo ministro do PRB e ainda outros dois ocupados pelo partido do presidente, cabendo ao PDT ocupou uma pasta preexistente. Por fim, na coalizão de Dilma 2, o PRB entrou e também foi criado mais um órgão, entretanto esse órgão foi ocupado por Guilherme Afif Domingos, escolha pessoal da presidente, cabendo ao PRB uma pasta preexistente.

[19] Guilherme Afif Domingos era do PSD, mas ocupou a pasta como uma escolha pessoal da presidente Dilma.

Dessa forma, não foi possível corroborar a hipótese a partir dos dados coletados, pois não se pode verificar associações entre as mudanças ocorridas na coalizões dos governos com as mudanças estruturais na arena ministerial. Em outras palavras, com base nos dados analisados neste trabalho, a expansão do Poder Executivo não pode ser explicada pelo aumento da demanda por patronagem, pois não há um padrão entre o aumento no número de órgãos e consequentemente de cargos de Ministros de Estado e o aumento nas coalizões governativas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil hoje conta com 38 pastas ministeriais e essa quantidade nem sempre é vista como ideal pela mídia e pela opinião pública. Os questionamentos acerca da existência de alguns desses ministérios se baseiam, muitas vezes, na afirmativa de que eles são criados para atender a demanda por cargos no Executivo por parte dos partidos políticos. Na tentativa de contribuir com essa discussão, esse trabalho procurou mostrar os movimentos presidenciais no que diz respeito à criação de estruturas ministeriais e a sua relação com a construção da coalizão.

Foi buscado um padrão que relacionasse a criação de novos cargos ministeriais com a introdução de novos partidos na coalizão. Entretanto, esse padrão não pode ser observado, ou seja, não se pode afirmar com base nos dados coletados que novos cargos e estruturas ministeriais surgem em função do aumento na coalizão de governo.

A literatura vigente busca discutir sob quais condições o presidente nomeia seus agentes e, este trabalho procurou entender sob quais condições o presidente altera a estrutura ministerial do Poder Executivo, especificamente, buscou saber se esse fato ocorre em contexto de alteração nos partidos que compõem a coalizão. Entretanto, diante das discussões apresentadas, é possível perceber que são necessárias análises mais profundas que captem não apenas o contexto de mudança na coalizão governativa, mas também outros possíveis fatores que possam interferir na criação dos ministérios.

O interesse foi saber se o surgimento de novos órgãos ministeriais coincide com o aumento da coalizão governativa a fim de contribuir para o debate sobre *policy* e patronagem. Em outras palavras, ao aumentar os cargos disponíveis para o presidente, o objetivo é implementar as suas políticas ou alocar os parceiros políticos da coalizão (*policy* ou patronagem, respectivamente)? Este trabalho, entretanto, não teve a pretensão de chegar a respostas conclusivas sobre o assunto, mas apenas contribuir com o debate. Mas como se pode observar, os resultados mostraram que os fatos analisados não coincidem o suficiente para admitirmos um padrão na lógica da criação de ministérios. Sendo assim, para se entender a razão do surgimento de novas estruturas cujo titular é um Ministro de Estado, deve ser analisado outros fatores como legado institucional, demanda social, cumprimento do programa de governo, dentre outros não analisados no âmbito deste trabalho. Pois a sua criação pode ser decorrente das demandas por *policy*, ou seja, para a criação de um aparato organizacional que viabilize a implementação da política de governo.

Apesar da hipótese não ter sido corroborada, o presente estudo cumpriu os objetivos específicos a que se propôs, à medida que apresentou o fluxo do surgimento de novos órgãos cujos titulares são ministros de Estado relacionando-os com cada coalizão existente no período estudado.

6. REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do . Decreto autônomo: questões polêmicas. In: Maria Sylvia Zanella Di Pietro. (Org.). Direito regulatório: temas polêmicos. 2ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004, v. , p. 529-540.).

Amorim Neto, Octávio. 2006. Presidencialismo e Governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: Konrad – Adenauer: FGV editora.

Base de dados do Projeto de Pesquisa Presidente e Seus Agentes: o Poder Executivo por Dentro, 2013. Coordenação Professora Magna Inácio (DCP/ UFMG).

BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opin. Publica*[online]. 2013, vol.19, n.2, pp. 449-473. ISSN 0104-6276.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 15 de maio de 2015.

_____. Medida Provisória nº 039, de 15 de fevereiro de 1989, convertida na Lei nº 7.739, de 16 de março de 1989. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília, 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória nº 41, de 13 de março de 1989, convertida na Lei nº 7.740, de 16 de março de 1989. Cria a Secretaria Especial da Ciência e Tecnologia e dá outras providências. Brasília, 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória no 115, de 29 de novembro de 1989, convertida na Lei nº 7.927, de 14 de dezembro de 1989. Cria o Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT. Brasília, 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990, convertida na Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. PLC - Projeto de Lei da Câmara, nº 8 de 1992 , convertido na Lei nº 8.410, de 27 de março de 1992. Altera dispositivos da Lei n° 8.028, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a

organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória nº 302, de 10 de abril de 1992, convertida na Lei nº 8.422, de 13 de maio de 1992. Dispõe sobre a organização de ministérios e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória nº 309, de 16 de outubro de 1992, convertida na Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória no 370, de 11 de novembro de 1993, convertida na Lei nº 8.746, de 9 de dezembro de 1993. Cria, mediante transformação, o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, altera a redação de dispositivos da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória no 813, de 1 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória no 886, de 30 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória no 1.450, de 10 de maio de 1996, convertida na Lei Nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória N° 1.795, de 01.01.1999. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória No 1.799-6, de 10 de Junho de 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória No 1.911-8, de 29 de Julho de 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória No 1.911-10, de 24 de Setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória No 1.911-12, de 25 de Novembro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória No 1.999-13, de 14 de Dezembro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória No 1.999-14, de 13 de Janeiro de 2000. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória No 2.049-22, de 28 de Agosto de 2000. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória No 2.143-31, de 2 de Abril de 2001. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória No 2.143-33, de 31 de Maio de 2001. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória No 2.143-36, de 24 de Agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória No 2.216-37, de 31 de Agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro 2003, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Lei Nº 10.869, de 13 de Maio de 2004. Altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Lei Nº 11.036, de 22 de Dezembro de 2004. Altera disposições das Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, e 9.650, de 27 de maio de 1998, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Lei Nº 11.204, de 5 de Dezembro de 2005. Altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no art. 23 da Lei no 10.667, de 14 de maio de 2003; altera o art. 4o da Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e a Lei no 11.182, de 27 de setembro de 2005; e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Lei Nº 11.497, De 28 De Junho De 2007. Altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Lei Nº 11.693, De 11 De Junho De 2008. Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.678, de 23 de maio de 2003, transformando o cargo de Secretário Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial em Ministro de Estado Chefe da Secretaria Especial de

Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Lei Nº 11.754, De 23 De Julho De 2008. Acresce, altera e revoga dispositivos da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, cria a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, cria cargos em comissão; revoga dispositivos das Leis nos 10.869, de 13 de maio de 2004, e 11.204, de 5 de dezembro de 2005; e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Lei Nº 11.958, De 26 De Junho De 2009. Altera as Leis nos 7.853, de 24 de outubro de 1989, e 10.683, de 28 de maio de 2003; dispõe sobre a transformação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República em Ministério da Pesca e Aquicultura; cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Gratificações de Representação da Presidência da República; e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Lei Nº 12.314, De 19 De Agosto De 2010. Altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, e 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; revoga dispositivos da Lei no 10.678, de 23 de maio de 2003; e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Lei Nº 12.462, De 4 De Agosto De 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Lei Nº 12.545, De 14 De Dezembro De 2011. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento à Exportação (FFEX), altera o art. 1o da Lei no 12.096, de 24 de novembro de 2009, e as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 11.529, de 22 de outubro de 2007, 5.966, de 11 de dezembro de 1973, e 9.933, de 20 de dezembro de 1999; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. Lei Nº 12.792, De 28 De Março De 2013. Altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, criando a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, cargo de Ministro de Estado e cargos em comissão, e a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006; e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em fevereiro 2015.

_____. 2003. Exposição de Motivos para a MPV 103, 01/01/2003, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Exm/2003/1-CCV-MJ-03.htm>. Brasília, 2003. Acesso em janeiro de 2015.

_____. Brasil, Portal. 2009. Governo federal é formado por ministérios, secretarias e órgãos especiais. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/governo-federal-e-formado-por-ministerios-secretarias-e-orgaos-especiais>. Brasília, 2009. Acesso em 10 de junho de 2015.

_____. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ >. Acesso em fevereiro de 2015.

Carey, John, 2005. "Presidential versus Parliamentary Government", in Claude Menard and Mary M. Shirley (eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer. (pp. 91-93).

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.

Chaisty, Paul, Cheeseman, Nic e Power (2012). "Rethinking the presidentialism debate: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective". Democratization, vol. 21, n. 1 (pp. 72-94).

Cheibub, José Antonio; Przeworski, Adam e Saiegh, Sebastian. 2002. *"Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas*". DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 187 a 218.

Cintra, Antônio O. 2007. "Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições?", in A. O. Cintra e L. Avelar (orgs), *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Pualo: Editora da Unesp. (pp. 37-60)

FREITAS, Andréa Marcondes de. O presidencialismo da coalizão. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08112013-102939/>. Acesso em: 2014-12-04.

INÁCIO, Magna . "*Entre Presidir e Coordenar: Presidência e Gabinetes Multipartidários no Brasil"*. In: 3º Congresso Latinoamericano de Ciência Políica, 2006, Campinas. 3º Congresso Latinoamericano de Ciência Políica, 2006.

INÁCIO, Magna . "*Governo de coalizão e o redesenho da Presidência no Brasil*". 2012. (Apresentação de Trabalho/Seminário).

Lee J. Alston and Bernardo Mueller. "Pork for *Policy*: Executive and Legislative Exchange in Brazil". JLEO (April 2006) 22 (1): 87-114 first published online November 2, 2005 doi:10.1093/jleo/ewj001

LIMONGI, Fernando and FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova* [online]. 1998, n.44, pp. 81-106. ISSN 0102-6445.

MARTINEZ-GALLARDO, Cecilia: Designing Cabinets: Presidential Politics And Cabinet Instability in Latin America, 2011.

Panainte, Polina and Culeac. Explain How Public *Policy* Is Affected By A Reliance On Patronage Appointments To The Public Sector. What Sorts Of Policies Are Delivered? What Sorts Are Not? University College London, University of London, MSc, Public *Policy* February 2012. Disponível em: https://www.academia.edu/1491946/Effects_of_patronage_appointments_to_the_public_sector

STF, Notícias. 2010. "25 anos de redemocratização: estabilidade política garantida pela Constituição Federal de 1988". Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=118798. Acesso em maio de 2015.

VIEIRA, Marcelo . Como o Conflito de Políticas do Gabinete Afeta a Criação de Burocracias Públicas Centralizadas na Presidência?. In: IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2014, Brasilia. Anais da Associação Brasileira de Ciência Política, 2014.