



Opinião Pública

ISSN: 0104-6276

ISSN: 1807-0191

Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade
Estadual de Campinas

Guerra, Rosiene

Mudanças intraministeriais e gestão da coalizão: Brasil, de 1990 a 20141

Opinião Pública, vol. 25, núm. 3, 2019, Setembro-Dezembro, pp. 630-659

Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas

DOI: 10.1590/1807-01912019253630

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32962256007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

UABM redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

Mudanças intraministeriais e gestão da coalizão: Brasil, de 1990 a 2014¹

Rosiene Guerra² 

Este artigo analisa as mudanças na estrutura interna dos ministérios no Poder Executivo brasileiro entre os anos de 1990 e 2014. O argumento geral é de que, no presidencialismo de coalizão, o presidente se posiciona em uma complexa rede de delegação em que enfrenta diversos custos de agência e, para lidar com isso, dispõe de uma caixa de ferramentas a serem usadas. A literatura aponta para algumas dessas ferramentas, porém, pouco explora o poder administrativo, relacionado à dimensão estrutural dos ministérios. Nesse sentido, o artigo visa contribuir com esse debate ao endereçar a seguinte questão: quais fatores influenciaram as mudanças estruturais nos ministérios do Executivo brasileiro nos anos de 1990 a 2014? Em outras palavras, o poder administrativo é um recurso empregado pelo presidente para lidar com os custos de agência decorrentes de sua relação com os partidos da coalizão? Caso contrário, quais outros fatores podem influenciar a decisão do presidente para utilizar tal poder? O estudo longitudinal é de caráter explicativo e adota uma abordagem quantitativa de pesquisa. Os resultados mostraram que o presidente utiliza com cautela seu poder administrativo de redesenho ministerial, fortalecendo as estruturas dos ministérios mais salientes para a sua agenda e dos ministérios mais institucionalizados.

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

Introdução

Em governos de coalizão, o chefe do Executivo enfrenta diversos desafios relacionados à sua coordenação e ao alinhamento de preferências em relação à sua agenda de governo. Há uma vasta literatura que discute tais desafios e ressalta as ferramentas à disposição do chefe do Executivo para contorná-los, tanto em sistemas parlamentaristas quanto nos presidencialistas. Este artigo visa contribuir com esse debate ao incorporar na análise uma dimensão ainda pouco explorada em contextos presidencialistas multipartidários, a dimensão estrutural do gabinete. Entende-se como

¹ A autora agradece a Magna Inácio, que orientou a redação deste artigo ainda como capítulo de sua dissertação, a Mariana Batista, César Zucco e Marcelo Vieira por disponibilizarem, gentilmente, alguns dados para o desenvolvimento do artigo. E também a Fernando Meirelles, Bárbara Lamounier, Haína Coelho e aos participantes do GT "Presidencialismo de Coalizão Brasileiro" do 42º Encontro Anual da Anpocs, bem como aos revisores anônimos da *Opinião Pública* pelas ricas contribuições.

² Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte (MG), Brasil. E-mail: <rosieneguerra@gmail.com>.

dimensão estrutural o desenho organizacional do gabinete, ancorado nas estruturas do Poder Executivo, sendo que neste artigo o foco recai sobre as mudanças nos órgãos que o compõem. Tais mudanças na estrutura interna dos ministérios aludem ao conceito de *jurisdiction allocation*, trabalhado nos estudos sobre presidência institucional (centralização) e desenho de agência (Inácio e Llanos, 2016; Vieira, 2017; Inácio, 2017; e Camerlo e Martinez-Gallardo, 2017).

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

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

Nesse mesmo sentido, este artigo propõe analisar o (re)desenho das agências intraministeriais realizado pelo presidente. A indagação principal que animou o desenvolvimento deste artigo é: quais fatores influenciaram a decisão do presidente no que tange à realização de mudanças na estrutura interna dos ministérios do Poder

Executivo brasileiro no período de 1990 a 2014? O argumento defendido aqui é que o presidente pode utilizar seu poder administrativo de redesenho dos ministérios como uma ferramenta para alcançar seus interesses políticos, isto é, por meio da criação de uma nova estrutura dentro do ministério ou por meio da transferência de um órgão de um determinado ministério a outro, o presidente pode controlar as competências que ficarão sob a jurisdição de seus ministros.

Um exemplo que ajuda a ilustrar esse argumento é a transferência da Secretaria de Aquicultura e Pesca³ do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), sob o comando do Partido Progressista (PP), para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), sob o comando do Partido Republicano Brasileiro (PRB). Muitos foram os atores políticos descontentes com essa decisão do presidente Michel Temer, alegando que se tratava de uma decisão política. De acordo com a matéria divulgada pela Secretaria de Comunicação do Senado⁴, o presidente do Sindicato dos Armadores e das Indústrias da Pesca de Itajaí e Região, José Jorge Neves Filho, disse em entrevista que lamentava o uso do cargo como moeda de troca política pelo governo ao longo dos anos; o senador Ivo Cassol (PP-RO) classificou a mudança da secretaria como uma “questão política” para a acomodação de aliados. Além disso, o senador João Capiberibe, do Partido Socialista Brasileiro (PSB-AP), em discurso no plenário⁵, disse que tal transferência visava atender “os interesses políticos do governo fragilizado do presidente Michel Temer que, diante das resistências à Reforma da Previdência”, entregou a secretaria ao PRB em troca de apoio político do partido na aprovação de sua agenda. Não se pretende aqui discorrer sobre as vantagens ou desvantagens dessa transferência, no entanto, é possível identificar um movimento por parte do presidente ao limitar os poderes do PP, de um lado, e ampliar os poderes do PRB, de outro.

O exemplo acima ilustra o argumento defendido ao longo do artigo: o presidente utiliza todas as ferramentas de que dispõe para se manter no jogo político, coordenando sua coalizão e buscando implementar sua agenda de governo, em específico, seu poder administrativo de (re)desenho dos portfólios ministeriais. Tal (re)desenho foi analisado a partir dos órgãos específicos singulares que compõem internamente os ministérios. O universo de análise compreende todos os ministérios do Poder Executivo brasileiro, com exceção dos ministérios da Aeronáutica, Marinha, Exército e Relações Exteriores, durante o período de 1990 a 2014. A escolha de tal período se justifica devido à incipiente democracia brasileira e pelo redesenho das instituições políticas do país que passaram a operar sob a luz de governos de coalizão⁶, mais especificamente, sob o presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988). Desde a redemocratização, a fragmentação e a

³ Além dessa secretaria, o decreto nº 9.004, de 13 de março de 2017, transfere para o MDIC a Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa da Secretaria de Governo da Presidência da República.

⁴ Notícia disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/04/05/mudanca-da-secretaria-da-pesca-para-o-ministerio-da-industria-causa-divergencia>>. Acesso em: out. 2017.

⁵ Discurso disponível em: <https://youtu.be/Ssh_NZ6rcfs>. Acesso em: out. 2017.

⁶ O governo do presidente José Sarney não foi introduzido devido à indisponibilidade de dados.

representação de um maior número de partidos no Legislativo brasileiro vêm possibilitando um sistema multipartidário no país e, conseqüentemente, acarretando governos de coalizões. Pois, uma vez que as chances de um partido ou presidente sair das urnas com maioria parlamentar num contexto multipartidário são reduzidas, o presidente estabelece acordos com os partidos políticos na busca de formar uma coalizão que possibilite um ambiente favorável à governabilidade e propicie apoio e aprovação de sua agenda na arena legislativa (Inácio, 2006).

O estudo longitudinal utiliza análise documental de instrumentos jurídicos e administrativos que dispõem sobre a organização de ministérios e órgãos da administração pública, além de pesquisa bibliográfica. Na busca de identificar os fatores que poderiam influenciar a decisão do presidente em relação ao (re)desenho nos portfólios ministeriais ao longo do tempo, foi aplicada a técnica de regressão de efeitos fixos, pois, uma vez que os dados variam por ministério e por ano, assume-se que há correlação em série no tempo, exigindo, nesse caso, o uso de efeitos fixos.

O artigo está dividido em quatro seções além desta Introdução. A primeira seção, "Governos de coalizão: dilemas e estratégias para o seu gerenciamento interno e coordenação", aborda brevemente a literatura sobre coalizões e controle político com foco especialmente nos poderes presidenciais, tratando tanto dos problemas quanto das ferramentas utilizadas pelo presidente para a coordenação da coalizão. A segunda seção, "Modelo analítico", apresenta o modelo de análise com as hipóteses e a operacionalização das variáveis. Na terceira seção, são apresentados os "Resultados" e, por fim, na quarta, estão "As considerações finais" e propostas de agenda de pesquisa futuras.

Governos de coalizão: dilemas e estratégias para o seu gerenciamento interno e coordenação

A literatura sobre sistemas de governo destaca que as principais características que diferenciam o presidencialismo do parlamentarismo são a origem e a sobrevivência independente dos poderes (Carey, 2005). Em presidencialismos puros, ao contrário de parlamentarismos, o presidente é eleito por voto popular e os mandatos tanto do Poder Legislativo quanto do Executivo são fixos e não são dependentes de mútua confiança. Além disso, o chefe do Executivo eleito nomeia e dirige a composição do governo e possui poderes legislativos outorgados pela Constituição⁷ (Shugart e Carey, 1992). Essas características levaram alguns autores a pensar que a democracia estaria comprometida num sistema presidencialista, uma vez que não haveria incentivos para a cooperação entre os poderes e, conseqüentemente, seria mais suscetível a crises, instabilidades e paralisia decisória, dificultando a formação de maiorias e de coalizões estáveis,

⁷ Amorim Neto (2006) argumenta que a última característica não é um fator definidor do sistema, tendo em vista que pode haver Constituições presidencialistas em que o presidente não é dotado de poderes legislativos.

especialmente em sistemas multipartidários fragmentados (Mainwaring, 1993; Linz, 1994).

Entretanto, Limongi e Figueiredo (1998) demonstraram que, mesmo em sistemas partidários fragmentados, é possível haver coalizões multipartidárias estáveis. Partindo de um estudo do caso brasileiro, os autores mostraram que a manutenção dos poderes legislativos do chefe do Executivo outorgados pela Constituição Federal de 1988 e os direitos parlamentares e legislativos⁸, assegurados regimentalmente aos líderes partidários, equilibraram a relação entre o Executivo e Legislativo, propiciando maior disciplina partidária e consequente preponderância do Executivo na produção das leis. Nesse sentido, argumentaram que a ameaça do presidencialismo à democracia não era verdadeira devido a essas condições que favoreciam a cooperação entre os partidos políticos brasileiros e o consequente sucesso da agenda legislativa do governo atribuído especialmente à formação de coalizões, ou seja, um acordo interpartidário em função da aprovação de uma agenda política. Segundo Freitas (2013),

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

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

A teoria do *principal-agent* foi amplamente aplicada na ciência política, considerando as relações entre os mais diversos atores, tais como cidadãos, estados-nação, legisladores, membros do Poder Executivo, órgãos administrativos, tribunais, organizações internacionais, embaixadores, burocratas, dentre outros. Tais atores estão inseridos em diferentes redes de delegação e precisam lidar com os problemas decorrentes dela. A teoria postula que a delegação de autoridade do *principal* para o agente pode criar oportunidades para que os agentes atuem contra os interesses do *principal*, isto é, problemas de perda da agência. Como resultado, os *principals* precisam de medidas para prevenir tais perdas e controlar seus agentes (Kiewiet e McCubbins, 1991; Shapiro, 2005; Przeworski, 2007; Miller, 2005).

⁸ O regimento interno das Casas legislativas assegura aos líderes partidários diversos mecanismos de coordenação de suas bancadas, ampliando os incentivos à disciplina parlamentar ofertados aos deputados em busca de recompensas, tais como recursos para campanhas, poder de determinar a pauta dos trabalhos e de propor matérias e emendas, dentre outros (Limongi e Figueiredo, 1998).

Ao constituir uma coalizão, o Executivo delega aos partidos políticos uma significativa autoridade sob a forma de cargos no gabinete, a preocupação, nesse caso, consiste em fazer com que esses partidos persigam o interesse de seu *principal*. Laver e Shepsle (1996), ao abordarem as coalizões do parlamentarismo europeu, assumem que os ministros do gabinete, uma vez nomeados pelo primeiro-ministro e confirmados por maioria legislativa, possuem uma discricionariedade considerável dentro de suas próprias jurisdições, isto é, são livres para atuarem em seus próprios departamentos independentemente de outros membros do gabinete (Laver e Shepsle, 1996). Essa tese da discricionariedade ministerial foi criticada por Muller e Strom (2000), uma vez que não é possível afirmar com certeza que os ministros terão liberdade para controlar a agenda de sua pasta e que os outros partidos não interferirão nela. Pelo contrário, muitas vezes, os partidos podem cooperar para limitar o poder de ministros individuais e assim conseguirem o resultado que almejam (Muller e Strom, 2000). Segundo os autores, os partidos adotam diferentes estratégias para controlar seus pares e limitar a discricionariedade dos ministros em suas respectivas pastas. Da mesma forma que esses autores discutiram a gestão da coalizão em democracias parlamentaristas, outros autores o fizeram para contextos presidencialistas, enfatizando diversas ferramentas que o presidente pode utilizar para lidar com seus agentes políticos.

O poder de nomeação e demissão ministerial é uma das ferramentas mais importantes do chefe do Executivo (Amorim Neto, 2006; Limongi e Figueiredo, 1998; Alston e Mueller, 2005; Inácio, 2017; Camerlo e Martínez-Gallardo, 2017). Segundo Amorim Neto e Samuels (2010), a formação do gabinete vai depender das estratégias de formulação de políticas. Os executivos somente nomearão gabinetes partidários e proporcionais quando dependerem da confiança legislativa (Amorim Neto e Samuels, 2010). Além disso, o poder de nomeação e demissão ministerial é utilizado pelos presidentes para premiar ou castigar seus agentes de acordo com seu comportamento. E também constitui importante ferramenta para os presidentes enfrentarem choques políticos e eleitorais inesperados, tornando seu gabinete mais próximo de sua preferência política, uma vez que a alocação de portfólios afeta não somente os partidos que os ocupam, mas também as políticas do governo (Martínez-Gallardo, 2011). Outra ferramenta importante é a distribuição de benefícios particularistas (*pork*/recursos orçamentários) aos membros do gabinete, utilizada pelo presidente na busca de conseguir suporte legislativo em condições de extremo multipartidarismo (Raile, Pereira e Power, 2010).

No caso do presidencialismo norte-americano, McCubbins, Noll e Weingast (1987) apresentam dois tipos de controle que os políticos eleitos podem exercer sobre seus agentes: a supervisão e os procedimentos administrativos. A supervisão basicamente se dá por meio do monitoramento, premiação pelo bom comportamento do agente ou punição pelo comportamento desviante. Os procedimentos administrativos, por sua vez, servem para limitar o escopo das ações políticas que uma agência pode executar.

Segundo os autores, o Congresso e o presidente desenvolvem e promovem mudanças na legislação e nas normas infralegais que alteram diretamente os procedimentos administrativos das agências. Ao alterar tais procedimentos, os resultados das políticas também mudam porque os burocratas passam a ter incentivos para cumprir as normas, aumentando assim a capacidade dos *principals* políticos de resolver seus problemas de controle de agência (McCubbins, Noll e Weingast, 1987).

A centralização e a politização também constituem importantes ferramentas analisadas em contextos de gabinetes unipartidários em que os problemas relativos à perda de agência do presidente em relação à burocracia foram destacados. Moe (1985) argumentou que os presidentes norte-americanos utilizam essas ferramentas no intuito de alcançar seus interesses políticos, recorrendo à nomeação política para cargos na burocracia via politização ou a mudanças de funções dos órgãos do Poder Executivo mais amplo para órgãos internos à presidência via centralização (Moe, 1985; Rudalevige e Lewis, 2005; Lewis, 2008; Inácio, 2012; Vieira, 2014, 2017).

Por meio da politização, o presidente pode controlar a burocracia e fazer com que as políticas que saem de um dado ministério sejam compatíveis com suas próprias preferências (Lewis, 2008). Em outras palavras, a politização é um meio para evitar a influência indesejada dos ministros na implementação das políticas, monitorar as burocracias e evitar o oportunismo ministerial e o desvio comportamental por parte dos agentes do governo (Moe, 1985; Rudalevige e Lewis, 2005; Lewis, 2008; Vieira, 2014). Essa ferramenta é análoga ao uso de ministros *juniors* (*watchdogs*) em sistemas parlamentaristas multipartidários (Muller e Strom, 2000; Thies, 2001) e de secretários executivos em sistemas presidencialistas multipartidários, ferramenta importante para monitorar o ministro e o denunciar caso ele esteja divergindo das preferências do *principal* (Pereira et al., 2017).

No que tange à centralização, a agenda de pesquisa sobre a presidência institucional tem avançado nos últimos anos, trazendo evidências de que essa estratégia tem sido utilizada também por presidentes em gabinetes multipartidários para lidar com os desafios políticos e governamentais do sistema político. Inácio e Llanos (2016) mostraram que os presidentes respondem a situações de conflito ou fraqueza fortalecendo as estruturas que os apoiam diretamente, ou seja, as agências que estão centralizadas na presidência e que são responsáveis por darem suporte ao presidente. No entanto, as autoras mostram que, por ser uma estratégia custosa do ponto de vista político, “é utilizada de forma seletiva e com mais frequência em governos multipartidários onde os problemas de gerenciamento interno e coordenação tendem a ser mais intensos” (Inácio e Llanos, 2016, p. 533). Analisando o caso brasileiro, Vieira (2017) também mostrou que a centralização é a ferramenta mais utilizada em contextos de maior extremismo ideológico presidencial, isto é, quanto maior o conflito entre presidente e ministros do gabinete, maior é a probabilidade de a estrutura organizacional da presidência da República se expandir.

O termo “*presidential toolbox*”, cunhado por Raile, Pereira e Power (2010), refere-se ao conjunto de ferramentas disponíveis aos presidentes em graus diferentes entre os países, que os permitem coordenar a coalizão. Segundo Chaisty, Cheeseman e Power (2012), tal caixa contém ferramentas como *agenda power*, prerrogativas orçamentárias, gestão do gabinete, poderes partidários do presidente e instituições informais. Para os autores,

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

De uma forma geral, todas as ferramentas citadas nesta seção mostram algumas maneiras de o chefe do Executivo lidar com seus agentes. Para além dos agentes burocráticos em governos unipartidários, essas ferramentas são formas de o chefe do Executivo lidar com seus agentes políticos e com os custos de formar e manter uma coalizão em gabinetes multipartidários.

Como apontado acima, muitos trabalhos empíricos recentes têm abordado o uso de diferentes ferramentas pelos presidentes para mitigar os custos de gerenciamento da coalizão e coordenação de seu gabinete (Vieira, 2017; Inácio, 2017; Camerlo e Martínez-Gallardo, 2017). É nesse espaço que este artigo se insere, buscando analisar mais uma ferramenta que o presidente pode utilizar para lidar com seus agentes políticos: o redesenho estrutural e estratégico das agências intraministeriais. Essa dimensão estrutural remete à dinâmica na estrutura organizacional dos ministérios ou, mais especificamente, às mudanças no que diz respeito aos órgãos que os compõem. Tais mudanças podem enfraquecer os partidos por meio da redução do aparato do ministério; aumentar o controle do presidente sobre as políticas produzidas nos ministérios por meio da centralização de órgãos na presidência; e fortalecer os partidos por meio da criação de um novo órgão ou de transferências de competências para o ministério e, consequentemente, aumentar o poder de barganha com os partidos. A análise dessas mudanças é importante, pois, como Vieira (2017) chama a atenção, antes de discutir estratégias presidenciais como nomeação/demissão de funcionários, reorganização da burocracia e manejo do orçamento, é necessário analisar o que os presidentes têm a dizer sobre quais órgãos serão criados e como serão desenhados. O autor aborda as mudanças na estrutura do Poder Executivo no Brasil, descrevendo as porcentagens de órgãos criados na presidência da República e nos ministérios entre 1990 e 2009, porém, o foco principal de seu trabalho está no uso da centralização como uma ferramenta utilizada pelo presidente para o controle político da burocracia e o fortalecimento da sua capacidade institucional.

Também partindo do caso brasileiro e abordando as diferentes estratégias de alocação de portfólios, Inácio (2017) discorre sobre as mudanças realizadas nas estruturas de primeiro escalão do gabinete, por meio seja da redução do número de ministérios realizada durante o governo Collor, das fusões ou dos desmembramentos especialmente nos governos de Sarney e FHC ou da expansão do tamanho do gabinete como ocorreu no governo de Itamar Franco e, sobretudo, nos governos de Lula e Dilma. Esse redesenho dos ministérios tem sido uma ferramenta estratégica utilizada pelos presidentes brasileiros especialmente para administrar coalizões fragmentadas e heterogêneas.

Uma vez que os ministérios são atrativos para os partidos políticos, embora em graus diferentes a depender da pasta, “os partidos de oposição têm incentivos para participarem do governo, pois este representa o acesso a vastos recursos e oportunidades de influência que não estão disponíveis através da legislatura” (Martínez-Gallardo, 2011, p. 9). Nesse sentido, os portfólios são recursos que o presidente tem à disposição na mesa de negociação com os partidos, uma vez que propicia a estes a possibilidade de influenciar a agenda política do presidente, além de dar o poder de negociar e distribuir recompensas aos seus aliados, isto é, permitir a construção de “redes de proteção” para aqueles aliados que não venceram na arena eleitoral e que dependem de um cargo no Poder Executivo para continuar com suas carreiras políticas, conforme argumenta Fleury (2009). Para o autor, o tamanho e a extensão da estrutura administrativa importam para a conformação das relações políticas. “O contexto material representado pela estrutura administrativa do governo federal e a utilização que dele fazem atores políticos relevantes apresentam impactos positivos na formatação e na consolidação de coalizões de governo, no Brasil pós-1988” (Fleury, 2009, p. 4). Dessa forma, é importante analisar o uso do (re)desenho dos ministérios como uma ferramenta presidencial de coordenação do seu gabinete, porém, a proposta deste artigo é englobar no estudo também a estrutura do segundo escalão para ter um panorama mais completo acerca dos recursos disponíveis no processo de formação e consolidação de coalizões.

Modelo analítico

O artigo realiza uma pergunta de caráter explicativo e utiliza uma abordagem quantitativa de pesquisa cuja unidade de análise é o ministério do Executivo federal no Brasil. O desenho de pesquisa é longitudinal, no qual são analisadas as mudanças estruturais ocorridas dentro dos ministérios ao longo do tempo, no período de 1990 a 2014.

Para a análise dessas mudanças estruturais, a variável dependente foi operacionalizada como o número de órgãos específicos singulares que compõem o

ministério⁹. Tais órgãos, que constituem importantes espaços de articulação política do governo, podem ser mudados estruturalmente apenas por iniciativa do presidente da República¹⁰. A variação no número de órgãos específicos singulares nos dá a magnitude das mudanças estruturais realizadas pelo presidente dentro dos ministérios, ou seja, é possível identificar quando o presidente fortaleceu ou enfraqueceu determinado ministério em termos das competências delegadas a ele. A informação foi extraída da base de dados do projeto “Presidente e seus agentes: o Executivo por dentro”¹¹ e das leis e decretos que organizam a presidência e os ministérios, encontrados no sítio da Biblioteca da Presidência da República do Brasil. Por meio de análise sistemática, o objetivo é conhecer o que influencia o movimento do presidente no que tange ao uso de seu poder administrativo para realização de mudanças estruturais nos ministérios. Abaixo busco apresentar as hipóteses, localizando-as na literatura relevante em cada caso.

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

A principal dimensão de interesse deste artigo são os efeitos da configuração político-partidária sobre as mudanças estruturais nos ministérios. A inclusão dessa variável no modelo tem como objetivo medir o efeito do conflito ideológico entre presidente e ministro sobre a decisão do primeiro em realizar mudanças estruturais no portfólio ministerial. Em outras palavras, quando ministros possuírem preferências muito distintas em relação ao presidente, é mais provável que possam influenciar a implementação das políticas do ministério na direção contrária à das preferências do presidente. Portanto, é esperado que o presidente considere tal probabilidade ao realizar mudanças na estrutura organizacional do ministério. Para estimar a distância ideológica entre partido do presidente e partido do ministro foi utilizada como base a fórmula para distância ideológica apresentada na tese de Batista (2014). Para tanto, nesse caso, a diferença entre a posição ideológica do partido do presidente e a do partido do ministro é dada por:

$$DI = \sqrt{(Pppj - Ppci)2}$$

⁹ Vale ressaltar que foram excluídos da análise os ministérios da Aeronáutica, do Exército, da Marinha e das Relações Exteriores porque, de acordo com as leis que organizam a presidência e os ministérios, suas estruturas diferem daquelas dos demais ministérios civis, limitando a capacidade de comparação.

¹⁰ A redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, determina no artigo 61, parágrafo 1, inciso II, alínea e, da Constituição Federal de 1988, que são de iniciativa privativa do presidente da República as leis que dispõem sobre a criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública (observado o disposto no art. 84, VI). Sendo que o artigo 84 estipula que compete ao presidente dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Antes da emenda, tanto a criação quanto a estruturação e as atribuições dos ministérios e dos órgãos da administração pública eram submetidas à deliberação do Congresso, por via de projetos de leis ou medida provisória. No entanto, após essa emenda, a reserva legal passou a dispor somente sobre a criação e a extinção de ministérios e órgãos da administração pública, sendo que as atribuições e a estruturação dos órgãos passaram a ser veiculadas em decreto.

¹¹ Projeto de pesquisa coordenado pela professora Magna Inácio (DCP-UFMG).

Onde:

Ppp_j = Posição ideológica do partido do presidente na coalizão j .

$Ppci_j$ = Posição do partido da coalizão i na coalizão j .

Nos casos em que o ministro não tem filiação partidária, a sua ideologia é considerada a mesma da do presidente, portanto, o cálculo da distância ideológica entre presidente e ministro resulta no valor zero. Tendo em vista que não há dados disponíveis sobre a ideologia dos ministros sem filiação, consideramos que tais ministros são mais próximos do presidente por representarem a proporção de nomeações unilaterais no governo e por pertencerem, geralmente, à cota presidencial com a qual o presidente busca minimizar a influência partidária (Loureiro e Abrúcio, 1999; Inácio, 2017). Nas palavras de Inácio: "ministers with weak or no party affiliation and those of the presidential party are counted as the president's 'own people' and they represent the proportion of unilateral appointments in the government" (Inácio, 2017, p. 126). Ademais, os presidentes recorrem à nomeação de ministros sem filiação para reduzir os riscos de perda de agência, pois muitas vezes são agentes mais próximos e leais ao presidente (Martínez-Gallardo e Schleiter, 2014).

Ao analisar a politização no governo norte-americano, Lewis (2008) verifica que ela ocorre especialmente quando a agência tem visões sobre as políticas que diferem da visão do presidente, ou seja, quanto maior o conflito de preferências entre o presidente e a burocracia, maior o incentivo que o presidente tem para aumentar o número de nomeados em cargos administrativos. Inácio e Llanos (2016), ao analisarem a expansão da presidência nos países latino-americanos, consideram a relação do presidente com o seu gabinete um fator-chave, uma vez que os custos de transação que os presidentes enfrentam na gestão da coalizão em gabinetes multipartidários são altos devido não apenas ao número de partidos que estão no gabinete, mas também às agendas que estes seguem (Inácio e Llanos, 2016). Desse modo, as autoras argumentam que a centralização é uma das formas de controle que o presidente utiliza com maior ou menor frequência dependendo da maior ou menor heterogeneidade de preferências. Essa heterogeneidade também é levada em consideração no estudo de Pereira et al. (2017) sobre a governança da coalizão. Ao analisarem o uso de secretários executivos (*watchdogs*) em sistemas presidencialistas como estratégia para monitorar o ministro, os autores mostram que, quanto maior a distância de preferência, maior o risco de a política não sair de acordo com o interesse do presidente e, portanto, maiores serão os incentivos ao monitoramento.

Os estudos supracitados mostram que a análise da ideologia importa, pois pode ser um indicativo do grau de conflito de preferências dentro de uma coalizão, revelando os agentes que não estão necessariamente alinhados com as plataformas de políticas dos presidentes.

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

A formação de coalizões requer que o presidente escolha bem os membros que ocuparão postos em seu gabinete, uma vez que o apoio que os partidos podem dar ao presidente no Congresso, isto é, a força legislativa de cada partido, é de grande relevância. Bertholini e Pereira (2017) mostram a importância de se ter um gabinete proporcional para reduzir os custos do gerenciamento da coalizão. O índice de custos de governo (ICG) elaborado pelos autores foi influenciado pela escolha do presidente quanto aos partidos que farão ou não parte de sua coalizão e aos recursos que serão compartilhados com seus parceiros. Em outras palavras, os autores mostraram que ignorar o peso legislativo que cada partido oferece no momento de distribuir os recursos aumenta bastante os custos de governo. Para eles, “quanto mais distante o gerente da coalizão se coloca dos pressupostos de Gamson (1961), mais custoso se torna governar, maiores as fissuras potenciais, maior a insatisfação entre parceiros de governo” (Bertholini e Pereira, 2017, p. 547).

Inácio e Rezende (2015) também mostraram que a alocação desproporcional de portfólios aumenta os custos, mas a análise das autoras focou nos custos de monitoramento que os próprios parceiros da coalizão enfrentavam. Ao analisarem o controle que os partidos da coalizão exercem entre si, mostraram que “os partidos recompensados de forma desproporcional parecem ser mais monitorados pelos pares do que os que recebem uma cota inferior ou igual ao seu peso parlamentar” (p. 330). As autoras argumentam que tal monitoramento é fruto da delegação cruzada de natureza compulsória, pois, uma vez que nem todos os partidos da coalizão têm o controle de suas pastas preferidas, é racional que supervisionem seus parceiros com o fim de evitar a monopolização de determinada área de política (Inácio e Rezende, 2015). No entanto, busco testar esse argumento pela ótica do presidente, isto é, verificar se os presidentes tendem a controlar mais os partidos que recebem um bônus ministerial maior. Tal variável foi operacionalizada da forma que Inácio e Rezende (2015) propuseram em seu artigo, conforme abaixo:

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

Isto é, a proporção do número de cadeiras que o partido i controla na Câmara dos Deputados reduzida da proporção de ministérios que ele ocupa, considerando o conjunto total de ministérios analisados. O resultado nos dá o valor do bônus ministerial que o partido tem, isto é, se foi ou não recompensado com uma quantidade de ministérios de forma proporcional ao seu peso legislativo (Gamson, 1961; Amorim Neto, 2006; Inácio e Rezende, 2015). Quando o resultado é negativo, significa que o partido do ministro está sobrerrecompensado, isto é, em termos percentuais, recebeu mais

ministérios do que deveria, se fosse considerado o seu peso legislativo. O inverso vale para os resultados positivos. E o intervalo de valores entre -0,5 e +0,5 foi considerado para os partidos que receberam ministérios de forma proporcional ao seu peso legislativo. Dessa forma, a variável utilizada neste artigo é uma categórica com as categorias positivo, negativo e proporcional (*bonusminp*).

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

Lewis (2008), ao analisar a politização, assume que essa estratégia é mais provável de ocorrer em áreas mais salientes para o presidente, porque, para cumprir suas promessas e fazer o que foi dito, o presidente depende de uma burocracia responsiva e, para isso, irá inserir nomeados que possam garantir que as agências tomem decisões de uma forma que complementa ou avança as suas prioridades políticas (Lewis, 2008). A consequência disso segundo o autor é que, se a politização é muito cara, os presidentes podem não intervir numa agência que não está na sua lista de prioridades, isto é, cuja saliência seja baixa para o presidente. Da mesma forma, assumo que a ferramenta aqui proposta é mais propícia de ser utilizada em ministérios mais salientes, sendo que saliência ministerial se refere à importância relativa de cada ministério para determinado ator político.

Vários estudos reconhecem que os portfólios não são igualmente importantes para os partidos políticos, pelo contrário, seu valor difere entre países e até mesmo ao longo do tempo (Amorim Neto, 2006; Batista, 2017; Inácio, 2017). Apesar dessa constatação, poucos trabalhos se debruçaram a avaliar a diferença entre eles. Na busca de cobrir essa lacuna, os trabalhos de Batista (2017) e Zucco, Batista e Power (2019) proporcionaram uma primeira medida de saliência dos portfólios, tomando como referência o caso brasileiro. Batista (2017) utilizou análise fatorial para gerar um indicador composto dessa medida com base em três dimensões: política, cargos e orçamento. Os resultados mostraram que a saliência dos ministérios varia significativamente, no entanto, a medida foi construída apenas com base nos ativos que os portfólios oferecem, não dizendo nada sobre a variação da saliência para diferentes partidos (Batista, 2017).

Por outro lado, Zucco, Batista e Power (2019) elaboraram uma medida de saliência ministerial com base em *surveys* com especialistas e parlamentares. Os resultados mostraram que os entrevistados têm visões semelhantes sobre a importância de cada portfólio, no entanto, ao comparar essa medida perceptiva com a medida desenvolvida a partir das características observadas dos ministérios (política, cargos e orçamento), os resultados divergiram consideravelmente. Segundo os autores, a correlação mais forte foi com a variável nomeados políticos (cargos), ou seja, ter uma fonte potencial de clientelismo torna o ministério mais atrativo, entretanto, orçamento ou influência política nem sempre são recursos valorizados.

Neste artigo, não utilizo as medidas desenvolvidas pelos autores por duas razões. A primeira delas é que a proposta de Zucco, Batista e Power (2019) não tem variação no tempo, por isso não cobre o período de análise aqui proposto. A segunda razão é que as medidas de saliência supracitadas consideram os recursos que os portfólios oferecem e a percepção que os legisladores possuem sobre eles, mas não sinalizam as diferenças na importância dos ministérios entre diferentes atores políticos. Como o principal responsável pelas mudanças estruturais ocorridas dentro dos ministérios é o presidente, busco avaliar a saliência ministerial para esse ator específico, com o objetivo de entender os fatores importantes para a sua agenda e a sua variação no tempo. Para isso, utilizo aqui uma medida de saliência ministerial presidencial construída por Coelho, Lamounier e Guerra (no prelo) com base em elementos encontrados na mensagem presidencial enviada ao Congresso no início de cada ano. Como nas mensagens presidenciais estão expressas as prioridades e metas do presidente durante o ano, o argumento é de que os ministérios mais enfatizados pelo presidente seriam os mais salientes para a sua agenda naquele momento. Foi elaborado um dicionário de palavras com categorias referentes à jurisdição de política de cada ministério e por meio da técnica de análise de conteúdo foi realizada a contagem de palavras encontradas nas mensagens presidenciais durante o período analisado. A variável é a proporção de palavras relacionadas a um ministério específico do total de palavras relacionadas a todos os ministérios considerados na análise. Tal proposta foi inicialmente aplicada por Arnold, Doyle e Wiesehomeier (2017), que também utilizaram as mensagens presidenciais para identificar a posição política dos presidentes latino-americanos.

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

Martínez-Gallardo (2011), ao estudar a estabilidade de gabinetes ministeriais, mostra que a alocação de pastas ministeriais é uma ferramenta que o presidente dispõe para enfrentar choques inesperados e ajustar a execução das políticas conforme seu interesse. Segundo a autora, esses choques criam oportunidades para partidos e presidentes usarem a política do gabinete para moldar as percepções dos eleitores. Dessa forma, quanto mais choques externos, tais como crises financeiras, mais mudanças no gabinete se podem esperar (Martínez-Gallardo, 2011).

Da mesma forma, Inácio e Llanos (2016) utilizam choques externos para avaliar decisões presidenciais e defendem que situações de instabilidade política e econômica influenciam as decisões do presidente no que tange à centralização de estruturas na presidência. Para as autoras, os presidentes lidam com situações econômicas críticas não apenas por meio das nomeações no gabinete, mas também por meio da centralização na presidência de agências que podem lidar com tais crises e implementar reformas estruturais econômicas (Inácio e Llanos, 2016).

A hipótese a ser testada neste artigo é de que a conjuntura econômica do país

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

A conjuntura econômica foi operacionalizada por meio do indicador defasado da taxa de inflação, pois importa verificar um período anterior, uma vez que a partir dos resultados econômicos no tempo t_0 é que o presidente toma decisões no tempo t_1 . De acordo com o Banco Mundial, a inflação indica a taxa de variação de preços na economia como um todo e é medida pela taxa de crescimento anual do deflator implícito do PIB. Os indicadores utilizados têm periodicidade anual e estão disponibilizados no site do Banco Mundial, na base de dados World Development Indicators¹². A taxa de inflação foi mensurada em função do seu logaritmo natural devido às suas disparidades dimensionais, resultante especialmente dos exorbitantes valores de inflação no governo Collor.

Por fim, como dimensões de controle são incluídas as variáveis partido do presidente, institucionalização e *honeymoon*. O período de *honeymoon* refere-se ao primeiro ano do mandato de um governo. Essa variável é uma *dummy* que assume o valor 1 quando for o primeiro ano de governo e 0 para os demais anos.

Huntington (apud Ragsdale e Theis, 1997) define que uma organização é institucionalizada quando ela é estável (não é facilmente eliminada e/ou alterada) e de valor (adquire uma identidade distintiva). O ambiente cria condições para a organização se garantir, uma vez que se torna especializada e referência para outras unidades que passam a depender dela para crescer (Ragsdale e Theis, 1997). Nesse sentido, o grau de institucionalização do ministério traduz o grau de consolidação da estrutura burocrática que implementa a política. O suposto aqui é que, em uma burocracia institucionalizada, os funcionários acabam adquirindo uma rotina administrativa de trabalho com o tempo, o que reduz as oportunidades de discricionariedade por parte do ministro e, conseqüentemente, a necessidade de o presidente controlá-lo por via das mudanças estruturais. Como *proxy* da institucionalização do ministério é utilizada a medida de seu tempo de vida, que é o número de anos durante os quais sobreviveu, isto é: institucionalização do ministério = ano em questão (de 1990 a 2014) subtraído do ano de criação do ministério.

¹² Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>>. Acesso em: 5 fev. 2018.

O Quadro 1 apresenta as variáveis independentes sumarizadas, mostrando a dimensão a que pertence, a descrição, a periodicidade da coleta, o nível de mensuração, a direção esperada do efeito e a fonte de coleta dos dados, enquanto a Tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas de cada uma delas. O próximo passo da análise é testar as proposições emergentes desta seção. A expectativa é de que as dimensões aqui apresentadas estejam associadas à variação no número de órgãos dentro dos ministérios ao longo do tempo.

Quadro 1
Quadro sintético das variáveis utilizadas no modelo

Variável	Dimensão	Descrição	Periodicidade da coleta	Nível de mensuração	Direção esperada do efeito	Fonte
Distância ideológica presidente-ministro	Político-partidária	Distância ideológica entre o partido do ministro e o do presidente.	Anual 1990-2014 ¹³	Ordinal	- (negativa)	Zucco e Power (2018, no prelo)
Bônus ministerial		Variável categórica indicando se o partido do ministro recebeu uma recompensa proporcional, positiva ou negativa de número de ministérios em relação ao seu peso legislativo.		Categórica	Bônus positivo em comparação ao bônus proporcional: - (negativa)	Cebrap e Biblioteca presidência
Saliência	Incentivo para o presidente	Saliência do ministério para o presidente.		Ordinal	+ (positiva)	Coelho, Lamounier e Guerra (no prelo)
Inflação	Econômica	Taxa de inflação (indicador defasado).		Logaritmo natural	- (negativa)	Banco Mundial
Partido do presidente	Controle	<i>Dummy</i> indicando se o ministro é (1) ou não (0) do partido do presidente.		Dicotômica		Biblioteca presidência e CPDOC
Institucionalização		Grau de institucionalização do ministério, mensurado pelo número de anos durante os quais o ministério sobreviveu.		Intervalar		Biblioteca presidência
<i>Honeymoon</i>		Ano de governo, em que o primeiro ano = 1 e os demais anos = 0.		Dicotômica		

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Cebrap, da Biblioteca da Presidência, do CPDOC, do Banco Mundial e dos Brazilian Legislative Surveys (Zucco e Power, no prelo)

¹³ Exceto 1993 para variável saliência devido à indisponibilidade de dados e exceto o governo Itamar para a variável distância ideológica presidente-ministro, pois não possuía filiação partidária.

Tabela 1
Estatísticas descritivas – Variável dependente e explicativas

Variável	Obs.	Média	D.P.	Mínimo	Máximo
Nº de órgãos específicos singulares(<i>dependente</i>)	467	4.66	2.17	0	12
Distância ideológica presidente-ministro	448	0.22	0.33	0	1
Bônus ministerial	467	-	-	-	-
Saliência	451	5.32	3.78	0.55	25.47
Inflação	467	-0.17	0.78	-3.20	0.85
Institucionalização	467	11.93	12.23	0	60
Partido do presidente	467	0.55	0.50	0	1
<i>Honeymoon</i>	467	0.27	0.44	0	1

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Cebrap, da Biblioteca da Presidência, do CPDOC, do Banco Mundial e dos Brazilian Legislative Surveys (Zucco e Power, no prelo).

Resultados

Com relação à escolha do modelo estatístico, um problema se coloca: as diferenças entre os ministérios precisam ser levadas em consideração. Por isso, a escolha foi orientada para a utilização de modelos estatísticos que controlam tais diferenças. Inicialmente foi estimado um modelo de painel MQO com efeitos aleatórios, porém, ao realizar o teste de especificação de Hausman, os resultados foram favoráveis à especificação de um modelo MQO com efeitos fixos (*p-value* 3.9e-05). Os modelos de efeitos fixos são apropriados nesse caso porque permitem que cada ministério tenha sua própria variável *dummy* (intercepto) (Gujarati, 2011; Schmidheiny, 2012). Uma vez que a variável dependente não tem distribuição normal, para acrescentar robustez às análises são incluídos a seguir os resultados estimados a partir de um modelo binomial negativo.

A Tabela 2 apresenta os resultados obtidos por meio dos modelos de regressão linear MQO com efeitos fixos por ministério e por ano, além de um modelo de contagem. Conforme é possível verificar, os modelos variam por dimensão. No primeiro modelo são incluídas as variáveis da dimensão político-partidária na tentativa de verificar seu efeito sobre o número de órgãos específicos singulares nos ministérios. No segundo modelo são incluídas as variáveis da dimensão relativa aos incentivos que o presidente tem para mudar a estrutura do ministério. No terceiro são incluídas as variáveis relativas à dimensão econômica e no quarto modelo (completo) são incluídas as variáveis de controle. No quinto, são testadas as interações entre algumas variáveis (distância ideológica presidente-ministro x bônus ministerial; distância ideológica presidente-ministro x saliência). O modelo com termos interativos visa verificar se o efeito que as variáveis exercem sobre o número de órgãos específicos singulares é condicional ao

efeito de outras variáveis, no entanto, não se mostraram estatisticamente significantes. Por fim, o sexto modelo se refere ao modelo binomial negativo.

É possível observar que os resultados do modelo binomial negativo se alteraram um pouco, porém, as variáveis que apresentaram significância estatística no modelo linear continuam robustas ao modelo de contagem, com exceção da variável inflação, que apresentou significância estatística e direção oposta ao esperado, o que pode ser fruto do próprio modelo que não controla por efeitos fixos. Devido a essa falta de controle, a discussão a seguir é embasada no modelo MQO com efeitos fixos.

Tabela 2
Modelos de regressão – Redesenho estrutural dos ministérios

Variáveis	Variável dependente: órgãos específicos singulares					
	1	2	3	4	5	6
Distância ideológica presidente-ministro	0.017 (0.178)	-0.009 (0.174)	-0.009 (0.174)	-0.036 (0.239)	0.076 (0.625)	1.105 (0.064)
Bônus ministerial negativo	0.030 (0.213)	0.018 (0.207)	0.018 (0.207)	0.023 (0.207)	-0.063 (0.387)	0.999 (0.061)
Bônus ministerial positivo	0.187 (0.195)	0.152 (0.190)	0.152 (0.190)	0.164 (0.197)	-0.044 (0.429)	1.007 (0.056)
Saliência		0.137*** (0.031)	0.137*** (0.031)	0.133*** (0.031)	0.145*** (0.032)	1.014** (0.006)
Inflação			-3.760*** (0.493)	-0.504 (2.645)	-0.296 (2.662)	0.973* (0.015)
Partido do presidente				-0.018 (0.179)	0.096 (0.268)	1.075 (0.050)
Institucionalização				0.057* (0.032)	0.056* (0.032)	1.013*** (0.002)
<i>Honeymoon</i>				-1.422 (2.338)	-1.618 (2.346)	1.004 (0.021)
Distância ideológica presidente-ministro: bônus ministerial negativo					0.157 (0.652)	
Distância ideológica presidente-ministro: bônus ministerial positivo					0.391 (0.751)	
Distância ideológica presidente-ministro: saliência					-0.056 (0.040)	

Variáveis	Variável dependente: órgãos específicos singulares					
	1	2	3	4	5	6
Constante	1.958*** (0.573)	0.951 (0.602)	3.972*** (0.507)	2.810*** (0.782)	2.838*** (0.822)	3.218*** (0.080)
N	426	426	426	426	426	446
R ²	0.878	0.884	0.884	0.885	0.886	
R ² ajustado	0.859	0.866	0.866	0.867	0.866	
Erro-padrão da regressão (Residual Std. Error)	0.808 (df = 368)	0.788 (df = 367)	0.788 (df = 367)	0.787 (df = 365)	0.787 (df = 362)	
Estatística F	46.502*** (df = 57; 368)	48.394*** (df = 58; 367)	48.394*** (df = 58; 367)	46.981*** (df = 60; 365)	44.680*** (df = 63; 362)	
Log Likelihood						-770.110
theta						448,765.500 (3,884,235.000)
AIC						1,622.219

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Cebrap, da Biblioteca da Presidência, do CPDOC, do Banco Mundial e dos Brazilian Legislative Surveys (Zucco e Power, no prelo). Significância: *p < .1; **p < .05; ***p < .01.

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

O resultado do modelo completo indica que a variável de “distância ideológica entre presidente e o ministro” apresentou um efeito na direção esperada ao previsto na hipótese 1. Apesar de não ser estatisticamente significativa, o coeficiente estimado foi de - 0,036, significando que, tudo o mais constante, o aumento de um ponto na distância ideológica entre presidente e ministro implica a redução de aproximadamente -0,036 na quantidade de órgãos específicos singulares no ministério.

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

outros modelos, é possível identificar que, ao controlar pela variável saliência, o efeito foi reduzido.

A literatura sobre *agency design* discute como os atores políticos, tanto o Congresso quanto o presidente, podem interferir no desenho da agência de forma a controlar as suas ações (McCubbins, Noll e Weingast, 1987; Howell e Lewis, 2002; Lewis e Selin, 2015; Berry e Gersen, 2017). Rudalevige e Lewis (2005) mostraram que a centralização tende a aumentar em períodos de governo dividido e quando ocorre uma mudança de partido no controle do Executivo, uma vez que nesses contextos os presidentes podem evitar que a burocracia se afaste de suas preferências ao levá-la a formular as políticas dentro da presidência, sob a supervisão de uma equipe especializada e leal ao presidente. Apesar de não acharem um resultado estatisticamente significativo, os autores encontraram que a dimensão político-partidária apresenta efeitos na direção esperada de suas hipóteses, isto é, quanto mais conflitos de preferências, maior é a centralização. Esse mesmo resultado foi também encontrado na análise da centralização em contextos presidencialistas latino-americanos por Inácio e Llanos (2016) e por Vieira (2017).

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

Outro fator analisado referente à dimensão político-partidária foi o “bônus ministerial” que o partido do ministro recebeu. Tal variável foi operacionalizada como categórica cuja categoria de referência é o partido que recebeu no gabinete um bônus proporcional ao seu peso legislativo, isto é, com parâmetros mais coalescentes (Amorim Neto, 2006). Os resultados no modelo 4 indicam que um ministério cujo partido apresentou um bônus negativo, tudo o mais constante, tem sua estrutura de órgãos específicos singulares aumentada em 0,023 em comparação com ministérios ocupados por partidos que receberam um bônus proporcional. Por outro lado, um ministro cujo partido recebeu mais ministérios do que supostamente deveria apresentou um aumento de 0,164 em relação à categoria de referência, tudo o mais constante.

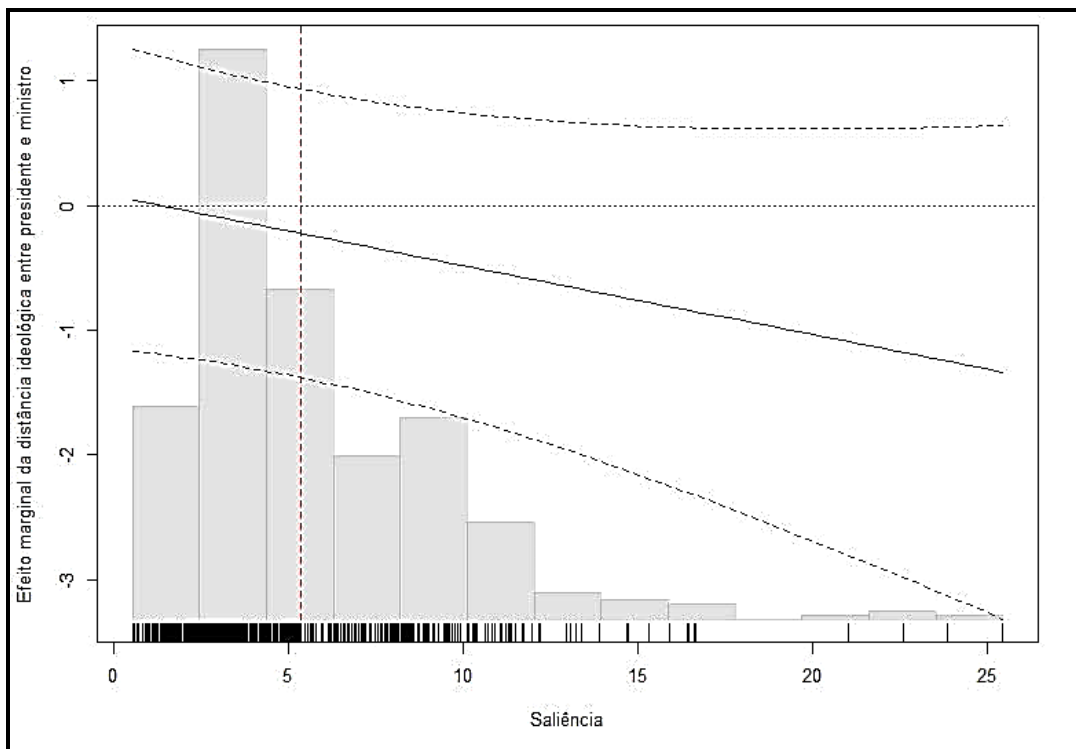
Conforme a literatura apresentada na primeira seção, “Governos de coalizão: dilemas e estratégias para o seu gerenciamento interno e coordenação”, as pastas ministeriais são distribuídas pelo presidente a ministros partidários especialmente com o intuito de obter aprovação da agenda no Legislativo. No entanto, o presidente pode

escolher se nomeia um gabinete de forma proporcional ao peso que os partidos representam no Legislativo ou não. Mas cada escolha tem seus custos. Bertholini e Pereira (2017) mostraram que, quanto mais desproporcional é um gabinete, maiores são os custos de gerenciamento da coalizão. Nessa direção, o argumento aqui testado sugere que, quanto mais desproporcional é a recompensa que o partido do ministro recebe, maior é a tendência de ele ser controlado, isto é, maior é a probabilidade de o presidente enfraquecer o poder desses ministros esvaziando tais ministérios. Para Inácio e Rezende (2015), os custos de monitoramento que os partidos da própria coalizão enfrentam também aumentam quando seus pares recebem um bônus positivo. Porém, utilizando a medida de bônus ministerial proposta pelas autoras em relação aos custos enfrentados pelo presidente, o resultado aqui encontrado aponta para direção contrária ao esperado na hipótese 2, demonstrando que os partidos mais fortes ou mais fracos no gabinete, em relação a sua força parlamentar, ganham mais. Mas vale notar o efeito da variável “bônus ministerial” condicionada à variável distância ideológica sobre a variável resposta. No modelo 5 apresentado na Tabela 2, pode-se verificar que o coeficiente da variável “bônus” muda de direção com o termo interativo, isto é, ser bônus positivo ou negativo diminui o efeito da distância na quantidade de órgãos específicos singulares. No entanto, os coeficientes não se mostraram estatisticamente significantes.

A saliência do ministério indica o quão importante é aquela pasta para o presidente. Ao analisar a politização no contexto norte-americano, Lewis (2008) observa que essa estratégia é mais provável de ocorrer em áreas de particular interesse presidencial tanto por resultar em consequências eleitorais positivas quanto por estarem próximas de suas preferências ideológicas. O mesmo efeito foi encontrado num contexto parlamentarista, pois, uma vez que o monitoramento tem custos, os partidos irão preferir gastar seus recursos para monitorar os ministérios mais salientes, pois o monitoramento é inútil em áreas de saliência zero. Da mesma forma, Pereira et al. (2017) argumentam que a relevância do portfólio aumenta os incentivos para o monitoramento devido aos riscos de deriva de políticas. No entanto, embora o resultado encontrado pelos autores tenha sido positivo, não obteve significância estatística, sugerindo que a preocupação do presidente com as áreas mais salientes não era suficientemente forte para nomear um “cão de guarda”. No presente artigo, porém, a variável saliência – medida de forma distinta – se manteve estatisticamente significativa em todos os modelos apresentados, indicando que o efeito estimado dessa variável se manteve robusto à inclusão de outras covariáveis e com a direção esperada, isto é, tudo o mais constante, quanto maior a saliência do ministério para o presidente, mais órgãos o presidente tende a concentrar nessas pastas. Mesmo controlando pelo partido do presidente (modelo 4), o efeito da variável saliência não muda, indicando que, independentemente do partido que controla o ministério, se a política é importante para o presidente, a estrutura do ministério tenderá a ser fortalecida.

Interessante notar que, no modelo 5, com a inclusão do termo interativo, a variável *saliência* diminui o efeito da variável “distância ideológica presidente-ministro” na variável resposta, indicando que, tudo o mais constante, se um ministro é mais distante e ocupa uma pasta mais saliente para o presidente, sua estrutura tende a ser menos fortalecida. Isto é, ao incluir a distância, o efeito na variável resposta quando a *saliência* é alta diminui, conforme indica o Gráfico 1, com os efeitos marginais. Em suma, o modelo 4 indica que *policy* é importante no cálculo do presidente ao fortalecer a estrutura de um ministério, estando ele na mão de um ministro distante ou não. No entanto, o modelo 5 com o termo interativo demonstra que o presidente tende a ser mais cauteloso quando se trata de ministros mais distantes.

Gráfico 1
Efeito marginal da distância ideológica presidente-ministro
condicionada à variável *saliência*



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Cebrap, da Biblioteca da Presidência, do CPDOC, do Banco Mundial e dos Brazilian Legislative Surveys (Zucco e Power, no prelo).

Martínez-Gallardo (2011) e Inácio e Llanos (2016) mostraram que ferramentas como mudanças no gabinete e centralização são mais prováveis de serem utilizadas em situações de choques externos como instabilidade econômica, pois nesse contexto os presidentes tendem a centralizar decisões importantes e mudar seu gabinete para

ajustar a execução das políticas conforme seu interesse. Baseando-se nessa literatura, o argumento apresentado ao longo do artigo é de que os presidentes tendem a reduzir o número de órgãos dentro dos ministérios em contextos de choques, tanto porque o presidente pode retirar competências da jurisdição dos ministérios para centralizar na presidência quanto porque objetiva reduzir o aparato estatal, uma vez que, com crises econômicas, a arrecadação e a receita do Estado para financiar a máquina pública também diminuem.

No modelo 3 é possível identificar um resultado estatisticamente significativo, indicando que, quando a inflação aumenta em um 1%, o número de órgãos específicos singulares reduz em -0,0376, tudo o mais constante. Além de perder significância, a magnitude do efeito dessa variável reduz consideravelmente para -0,005 quando é controlada pelo tempo de institucionalização do ministério no modelo 4. Logo, o efeito redutor provocado por esse choque não atinge linearmente todos os ministérios.

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

Em relação à variável *honeymoon*, os resultados mostram que, tudo o mais constante, o primeiro ano de governo reduz a quantidade de órgãos específicos singulares em -1,422. Esse resultado, de certa forma, diverge dos achados de Lewis (2008), que mostra que, no primeiro ano, o presidente tende a controlar menos o gabinete em relação aos outros anos, devido à necessidade de adequação da estrutura burocrática. Por outro lado, o sinal do coeficiente aqui encontrado indica que o controle é mais provável de ocorrer no primeiro ano, ou seja, o número de órgãos tende a reduzir. O resultado aponta mais na direção do que Inácio e Llanos (2016) afirmam, isto é, o presidente tende a centralizar mais as agências na presidência no primeiro ano de governo devido à necessidade maior de adaptação, que, por sua vez, demanda maior controle das ações das agências. Dessa forma, a redução no número de órgãos na arena ministerial no período de *honeymoon* pode indicar maior controle. No entanto, vale ressaltar que o período analisado abrange dois mandatos de reeleição, podendo indicar que no primeiro ano do segundo mandato o presidente já tenha fortalecido a estrutura dos ministérios. Isto é, o período de *honeymoon* pode ser menos importante para um presidente reeleito e, além disso, é importante considerar que no presidencialismo de coalizão a rotatividade ministerial é mais frequente, indicando que as mudanças

estruturais nos ministérios podem ser mais bem explicadas por variações ao longo do mandato, ao contrário do contexto unipartidário norte-americano, em que o período de *honeymoon* tem maior importância. O Quadro 2 apresenta os efeitos esperados e os encontrados das variáveis explicativas sobre a variável resposta, baseando-se no modelo completo:

Quadro 2
Sinal esperado e encontrado dos coeficientes estimados

Variável	Sinal esperado	Sinal encontrado	Significância estatística
Distância ideológica presidente-ministro	–	–	N/S
Bônus ministerial positivo	–	+	N/S
Saliência	+	+	1%
Inflação	–	–	N/S
Partido do presidente		–	N/S
Institucionalização		+	10%
<i>Honeymoon</i>		–	N/S

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Cebap, da Biblioteca da Presidência, do CPDOC, do Banco Mundial e dos Brazilian Legislative Surveys (Zucco e Power, no prelo).

Nota: N/S = não significativa.

Mesmo que algumas variáveis não tenham apresentado significância estatística, seus resultados foram reportados acima, mas com certa limitação, pois não é possível rejeitar a hipótese nula de que os coeficientes encontrados sejam iguais a zero. Embora tal análise forneça apenas um retrato parcial de todas as mudanças que ocorrem na estrutura dos ministérios, este artigo buscou contribuir para o aumento do conhecimento sobre comportamento e estratégias presidenciais.

Considerações finais

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

O principal objetivo do artigo foi identificar que fatores influenciaram a decisão do presidente no que tange à realização de mudanças na estrutura interna dos ministérios do Poder Executivo brasileiro no período de 1990 a 2014. O argumento geral é de que o presidente utiliza seu poder administrativo de redesenho dos ministérios como uma ferramenta para alcançar seus interesses políticos.

A literatura brasileira afirma que, ao delegar o controle de certos ministérios para

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

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

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

Importante ressaltar que essa análise se limita aos órgãos da administração direta, não considera outros aspectos que podem qualificar se um novo órgão na estrutura do ministério proporciona, de fato, o seu fortalecimento ou não, isto é, quantidade de competências atribuídas a esses órgãos, número de servidores e orçamento. Em outras palavras, esses aspectos podem implicar o fortalecimento ou o enfraquecimento desses ministérios, mesmo que o número de órgãos não aumente, sendo, portanto, necessário avançar a análise nesse sentido.

De toda forma, este artigo pretende contribuir com a literatura sobre gerenciamento da coalizão ao analisar as mudanças na estrutura interna dos ministérios, pois, mais do que estudar o primeiro escalão, é importante também analisar a estrutura administrativa ampliada. Ou seja, vale destacar que a análise aqui empreendida deve ser combinada com a análise sobre alocação de portfólios. Entender o comportamento

presidencial em relação a essa estrutura é importante porque muito da formulação de políticas do Executivo ocorre através do aparelho administrativo dos ministérios.

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

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, S. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, nº 1, p. 5-34, 1988.
- ALSTON, L. J.; MUELLER, B. "Pork for policy: Executive and Legislative exchange in Brazil". *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 22, nº 1, p. 87-114, abr. 2005.
- AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- AMORIM NETO, O.; SAMUELS, D. "Democratic regimes and cabinet politics: a global perspective". *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, Belo Horizonte, vol. 1, nº 1, p. 10-23, dez. 2010.
- ARNOLD, C.; DOYLE, D.; WIESEHMEIER, N. "Presidents, policy compromise, and legislative success". *The Journal of Politics*, vol. 79, nº 2, p. 380-395, 2017.
- BATISTA, M. "O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro". 202 f. Tese de Doutorado em Ciência Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.
- _____. "Taking portfolios difference seriously: a composite measure based on policy, office, and budget in Brazil". *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, vol. 11, nº 1, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212017000100501&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 mar. 2019.
- BERRY, C. R.; GERSEN, J. E. "Agency design and political control". *Yale Law Journal*, vol. 126, nº 4, p. 1.002-1.049, fev. 2017.
- BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. "Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro". *Revista de Administração Pública*, vol. 51, nº 4, p. 528-550, ago. 2017.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 17 out. 2017.
- _____. Biblioteca da presidência da República. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 17 out. 2017.

- CAMERLO, M.; MARTÍNEZ-GALLARDO, C. (eds.). *Government formation and minister turnover in presidential cabinets: comparative analysis in the Americas*. New York: Routledge, 2017.
- CAREY, J. Presidential versus parliamentary government. In: MENARD, C.; SHIRLEY, M. M. (eds.). *Handbook of new institutional economics*. Dordrecht: Springer, p. 91-93, 2005.
- CEBRAP. "Bancos públicos". Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Coordenação: professora Argelina Figueiredo da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj).
- CPDOC. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: maio 2015.
- CHAISTY, P.; CHEESEMAM, N.; POWER, T. "Rethinking the 'presidentialism debate': conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective". *Democratization*, vol. 21, nº 1, p. 72-94, ago. 2012.
- COELHO, H.; LAMOUNIER, B.; GUERRA, R. "Nota de pesquisa: Mensurando saliência ministerial do presidente brasileiro (1990-2016)". No prelo.
- FLEURY, S. J. F. "Redes de proteção: incentivos, escolhas e comportamentos na política brasileira". 219 f. Tese de Doutorado em Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.
- FREITAS, A. M. "O presidencialismo da coalizão". 2013, 168 f. Tese de Doutorado em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- GAMSON, W. "A theory of coalition formation". *American Sociological Review*, vol. 26, nº 3, p. 373-382, jun. 1961.
- GUJARATI, D. N. *Econometrics by example*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- HOWELL, W. G.; LEWIS, D. E. "Agencies by presidential design". *Journal of Politics*, vol. 64, nº 4, p. 1.095-1.114, 2002.
- INÁCIO, M. *Entre presidir e coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil*. *Anais do III Congresso Latino-Americano de Ciência Política*, p. 1-29, Campinas, 2006.
- _____. "Coalition governments and the institutional development of the presidency in Brazil". Paper presented at special seminars, University of Oxford, Latin American Centre, 2012.
- _____. Base de dados do projeto de pesquisa "Presidente e seus agentes: o Executivo por dentro", coordenação: professora Magna Inácio do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.
- _____. Presidentially led coalitions. Portfolio allocation in Brazil. In: CAMERLO, M.; MARTÍNEZ-GALLARDO, C. (eds.). *Government formation and minister turnover in presidential cabinets: comparative analysis in the Americas*. Routledge Research on Social and Political Elites, p. 111-138, 2017.
- INÁCIO, M.; LLANOS, M. "The institutional presidency in Latin America: a comparative analysis". *Presidential Studies Quarterly*, vol. 46, nº 3, p. 531-549, jul. 2016.
- INÁCIO, M.; REZENDE, D. "Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas". *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, nº 2, p. 296-335, 2015.
- KIEWIET, D. R.; MCCUBBINS, M. D. *The logic of delegation*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

LAVER, M.; SHEPSLE, K. *Making and breaking governments: government formation in parliamentary democracies*. New York: Cambridge University Press, 1996.

LEWIS, D. E. *The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

LEWIS, D. E.; MOE, T. M. The presidency and the bureaucracy: the levers of presidential control. In: NELSON, M. (ed.). *The presidency and the political system*. 10ª ed. Memphis: Rhodes College, 2014.

LEWIS, D. E.; SELIN, J. L. "Political control and the forms of agency independence". *The George Washington Law Review*, vol. 83, nº 4-5, p. 1.487-1.516, set. 2015.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão". *Lua Nova*, nº 44, p. 81-106, 1998.

LINZ, J. J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, J. J.; VENEZUELA, A. (eds.). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

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

MAINWARING, S. "Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination". *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº 2, p. 198-228, jul. 1993.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. "Designing cabinets: presidential politics and cabinet instability in Latin America". *Working Paper of the Helen Kellogg Institute for International Studies*, nº 375, p. 1-41, jan. 2011.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C.; SCHLEITER, P. "Choosing whom to trust: agency risks and cabinet partisanship in presidential democracies". *Comparative Political Studies*, p. 231-264, vol. 48, nº 2, set. 2014.

MCCUBBINS, M. D.; NOLL, R. G.; WEINGAST, B. R. "Administrative procedures as instruments of political control". *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 3, nº 2, p. 243-277, 1987.

MILLER, G. J. "The political evolution of principal-agent models". *Annual Review of Political Science*, vol. 8, p. 203-225, jun. 2005.

MOE, T. The politicized press. In: CHUBB, J. E.; PETERSON, P. E. (eds.). *The new directions in American politics*. Washington: The Brookings Institution, 1985.

MULLER, W.; STROM, K. *Coalition governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

PEREIRA, C., et al. "Watchdogs in our midst: how presidents monitor coalitions in Brazil's multiparty presidential regime". *Latin American Politics and Society*, University of Miami, vol. 59, nº 3, p. 27-47, 2017.

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

RAGSDALE, L.; THEIS III, J. J. "The institutionalization of the American presidency, 1924-92". *American Journal of Political Science*, vol. 41, nº 4, p. 1.280-1.318, 1997.

RAILE, E.; PEREIRA, C.; POWER, T. "Executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime". *Textos para discussão*, nº 235, Escola de Economia de São Paulo, 2010.

RUDALEVIGE, A.; LEWIS, D. E. "Parsing the politicized presidency: centralization, politicization, and presidential strategies for bureaucratic control". In: Annual Meeting and Exhibition of the American Political Science Association, Washington, DC. *Annual Meeting Papers*, Washington, D.C., 2005.

SCHMIDHEINY, K. Panel data: fixed and random effects. *Short guides to microeconometrics*. Universität Basel, 2012.

SHAPIRO, S. P. "Agency theory". *Annual Review Sociology*, vol. 31, p. 263-284, 2005.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. New York: Cambridge University Press, ago. 1992.

THIES, M. F. "Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments". *American Journal of Political Science*, vol. 45, nº 3, p. 580-598, jul. 2001.

VIEIRA, M. "Como o conflito de políticas do gabinete afeta a criação de burocracias públicas centralizadas na presidência?". Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Brasília, 2014.

VIEIRA, M. "Composição do gabinete e a criação de burocracias públicas centralizadas na presidência da República no Brasil". *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 60, nº 1, p. 111-144, mar. 2017. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2053168019832089>> e <<http://dx.doi.org/10.1590/001152582017116>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

ZUCCO, C.; BATISTA, M.; POWER, T. J. "Measuring portfolio salience using the Bradley-Terry model: an illustration with data from Brazil". *Research & Politics*, jan. 2019. Disponível em: <[doi:10.1177/2053168019832089](https://doi.org/10.1177/2053168019832089)>. Acesso em: set. 2019.

ZUCCO, C.; POWER, T. "Brazilian Legislative surveys". No prelo.

Abstract

Intra-ministerial changes and coalition management: Brazil, 1990-2014

This paper analyzes the changes in the internal structure of the departments of the Brazilian Executive Branch between 1990 and 2014. The general argument is that in coalition presidentialism, the president positions himself in a complex delegation network in which he faces several agency costs and, to deal with this, relies on a toolbox. The literature points to some of these tools; however, administrative power, related to the structural dimension of the departments, has remained underexplored. In this sense, the article aims to contribute to this debate by answering the following question: what factors influenced the structural changes in the departments of the Brazilian executive in the years 1990 to 2014? In other words, is administrative power a resource used by the president to deal with agency costs stemming from her relationship to coalition parties? What other factors might influence the president's decision to use such power? This longitudinal study is explanatory and takes a quantitative approach. The results show that the president cautiously uses his administrative power of agency design to strengthen the structures of the most salient departments to his agenda and of the more institutionalized departments.

Keywords: coalition; presidentialism; Executive Branch; structural changes; departments

Resumen

Cambios intraministeriales y gestión de coaliciones: Brasil, 1990-2014

Este trabajo analiza los cambios en la estructura interna de los ministerios en el Poder Ejecutivo brasileño entre los años 1990 y 2014. El argumento general es que, en el presidencialismo de coalición, el presidente se posiciona en una compleja red de delegación donde enfrenta diversos costos de agencia y, para manejarlo, dispone de una caja de herramientas a utilizar. La literatura

apunta a algunas de esas herramientas, pero poco se explora el poder administrativo, relacionado a la dimensión estructural de los ministerios. En este sentido, el artículo pretende contribuir con ese debate al abordar la siguiente cuestión: ¿qué factores influenciaron los cambios estructurales en los ministerios del Ejecutivo brasileño en los años 1990 y 2014? En otras palabras, ¿el poder administrativo es un recurso utilizado por el presidente para hacer frente a los costos de agencia derivados de su relación con los partidos de la coalición? ¿En caso contrario, cuáles otros factores pueden influir en la decisión del presidente para utilizar tal poder? El estudio longitudinal es de carácter explicativo y utiliza un abordaje cuantitativo de investigación. Los resultados mostraron que el presidente utiliza con cautela su poder administrativo de rediseño ministerial, fortaleciendo las estructuras de los ministerios más sobresalientes para su agenda y los ministerios más institucionalizados.

Palabras clave: presidencialismo; coalición; Poder Ejecutivo; cambios estructurales; ministerios

Résumé

Changements intra-ministériels et gestion de la coalition: Brésil, 1990-2014

Cet article analyse les changements dans la structure interne des ministères au sein du pouvoir exécutif brésilien entre les années 1990 et 2014. L'argument général consiste à dire que dans le présidentielisme de coalition, le président est positionné dans un réseau de délégation complexe où il doit faire face à plusieurs coûts d'agence et, pour maîtriser cette situation, il possède une boîte à outils à sa disposition. La littérature identifie certains de ces outils, en revanche, le pouvoir administratif, lié à la dimension structurelle des ministères, est insuffisamment étudié. En ce sens, cet article vise à contribuer à ce débat en répondant à la question suivante: quels facteurs ont influencé les changements structurels dans les ministères de l'exécutif brésilien pendant la période qui va de 1990 à 2014? En d'autres termes, est-ce que le pouvoir administratif correspond à une ressource utilisée par le président pour faire face aux coûts d'agence découlant de sa relation avec les partis dans la coalition? Si cela n'est pas le cas, quels sont les autres facteurs qui peuvent influencer la décision du président d'utiliser ce pouvoir? Cette étude longitudinale possède un caractère explicatif et utilise une approche de recherche quantitative. Les résultats ont montré que le président utilise prudemment son pouvoir administratif de remaniement ministériel, renforçant les structures des ministères les plus fondamentaux dans son agenda et des ministères les plus fortement institutionnalisés.

Mots-clés: présidentielisme; coalition; Pouvoir Exécutif; changements structurels; ministères

Artigo submetido à publicação em 8 de agosto de 2018.
Versão final aprovada em 30 de agosto de 2019.

Opinião Pública adota a licença Creative Commons CC-BY.

