

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**NOËLLE DA SILVA**

**A PRESIDÊNCIA INSTITUCIONAL: O PAPEL E A ATUAÇÃO DA CASA CIVIL  
NA COORDENAÇÃO E NO MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO  
GOVERNO LULA (2003-2010)**

**BRASÍLIA**  
**2015**

**NOËLLE DA SILVA**

**A PRESIDÊNCIA INSTITUCIONAL: O PAPEL E A ATUAÇÃO DA CASA CIVIL  
NA COORDENAÇÃO E NO MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO  
GOVERNO LULA (2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. André Borges de Carvalho.

**BRASÍLIA**  
2015

**NOËLLE DA SILVA**

**A PRESIDÊNCIA INSTITUCIONAL: O PAPEL E A ATUAÇÃO DA CASA CIVIL  
NA COORDENAÇÃO E NO MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO  
GOVERNO LULA (2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em 15 de setembro de 2015

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. André Borges de Carvalho  
Universidade de Brasília  
Orientador

---

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coelho  
Universidade de Brasília

---

Dr. Antonio Lassance  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

*Para Graça, minha mãe,  
com amor e gratidão*

## AGRADECIMENTOS

À minha família, especialmente ao apoio de minha mãe, exemplo de mulher e de força e a quem também dedico este trabalho.

Ao meu orientador, o prof. André Borges, pela orientação sempre precisa e atenciosa nos trabalhos da dissertação, pela parceria durante todo o curso, nas oportunidades de pesquisa que me deu e sobretudo pela paciência ao longo de todo este processo. Ao prof. Lucio Rennó e ao Antonio Lassance pelas excelentes contribuições na banca de qualificação. Novamente ao prof. Lucio, pela atenção sempre solícita e disponibilização de material teórico importante ao estudo. E ao Lassance pelas valiosas indicações à pesquisa de campo e por aceitar novamente o convite para compor a banca de defesa. Agradeço ainda à profa. Camila Lameirão, principal pesquisadora da Casa Civil, pela atenção com a minha pesquisa e envio de material teórico. Estendo o mesmo agradecimento a Sergio Praça, ao Felix Lopes do IPEA pela disponibilização de dados e materiais fundamentais a pesquisa e à Mariana Batista da UFPE. Aos professores do IPOL, Paulo Calmon, Marilde Loiola, Rebecca Abers e Carlos Batista pelo conhecimento transmitido durante as disciplinas cursadas.

Aos queridos professores da UFES, que contribuíram muito para a minha chegada até aqui, especialmente ao prof. Chico, que foi fundamental na construção da ideia desta pesquisa e me encorajou a levar a proposta a diante, e ainda me encoraja sempre a alçar voos cada vez maiores. À profa. Marta Zorzal, que também foi fundamental na construção da minha trajetória de pesquisa e pessoa da qual tenho grande carinho e admiração. E ao prof. Mauro Petersem, companheiro de análises de conjuntura política sempre regados a muito café.

Aos meus amigos de Vitória, que mesmo com a distância se mantiveram sempre presentes torcendo e apoiando, especialmente Dayane, Vanessinha, Alexandra, Larissa, Juliana, Thiago, Isabela, Anne, Lorenza, Tatyana e Carla Rocha. À Domitila, pelo compartilhamento de ideias e opiniões durante a escrita da dissertação. Aos novos amigos que fiz em Brasília, especialmente aos colegas da pós-graduação, Rayani, Lucía, Marcelo, Felipe Corral, Thiago, Josimar, Márcio, Adriano, Isadora, Xella, Kátia, Mari Mesquita, Pedro Paulo, Bruna e Lucíola. À Viviane que se tornou uma grande amiga e praticamente uma irmã mais velha: obrigada por todo o apoio durante essa fase. À Nayara, pelo companheirismo e parceria em trabalhos acadêmicos e, sobretudo na amizade e carinho comigo desde sempre. Ao Felipe Oriá, pelos insights, amizade e parceria. À Luza e ao Rafael pelas aventuras gastronômicas nas pausas da dissertação e pelo apoio logístico em momentos importantes. Ao apoio de Dayane e Luza com a transcrição das longas entrevistas. À Neile, à Luana e Zack, que me acolheram nos primeiros meses de retorno à capital e fizeram com que a mudança e a distância da família e dos amigos se tornasse menos sentida.

Um agradecimento muito especial a todos os entrevistados que me receberam em meio a dificuldades de agenda e que foram fundamentais para esta pesquisa. Muito obrigada pelo tempo que me cederam.

À CAPES, por ter me concedido a bolsa de estudos, fomentando a minha total dedicação a dissertação. Agradeço também aos funcionários da secretaria da Pós-graduação do IPOL pela atenção sempre precisa, especialmente à Taynara e ao Fábio.

## RESUMO

A Ciência Política no Brasil, país regido por um sistema presidencialista, ainda não deu a devida atenção a estudos sobre o Poder Executivo, especialmente a Presidência da República. A partir da perspectiva teórica dos Estudos Presidenciais que focam a Presidência Institucional, esta pesquisa analisa o papel, a organização e o funcionamento da Casa Civil da Presidência da República no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) especialmente no que se refere a coordenação e ao monitoramento das políticas e ações do governo. Tendo em vista o arranjo institucional do presidencialismo de coalizão em que vários partidos dividem o gabinete ministerial, o chefe do Executivo necessita de mecanismos de controle sobre as políticas e ações do governo a fim de manter o alinhamento desses ministérios com a sua agenda. Desse modo, trata-se de saber, por que a Casa Civil prioriza o monitoramento e controle sobre políticas e programas específicos? O que explica a variação dessas estratégias de monitoramento e controle ao longo do tempo? A hipótese que orienta a pesquisa deduz que a Casa Civil vai monitorar de forma mais intensa quanto mais fragmentada partidariamente for a coalizão, principalmente nos ministérios ocupados pelos partidos da coalizão, utilizando as nomeações e indicações políticas como mecanismo de controle e monitoramento. As conclusões mostram que as nomeações se configuram como um mecanismo de controle, porém não é o único mecanismo utilizado pelo Presidente no monitoramento das políticas.

**Palavras-chaves:** Estudos Presidenciais; Presidência; Casa Civil; Coordenação; Monitoramento; Controle; Nomeações.

## ABSTRACT

Political science in Brazil – a country governed by a presidential system – has not yet given adequate attention to executive branch studies, especially those focused on the presidency. From a theoretical perspective of presidential studies focused on the institutional presidency, this research examines the role, organization and functioning of the Casa Civil of the Brazilian Presidency's under President Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) with particular attention to the coordination and monitoring of government policies. Given the institutional arrangements of Brazil's coalition presidentialism, in which several parties share the ministerial cabinet, the chief executive needs control mechanisms on government's policies in order to maintain the alignment of these ministries with his agenda. Thus, the aim of this research is to understand why the Casa Civil prioritizes monitoring and control over specific policies and programs? What explains the variation of these monitoring and control strategies over time? The hypothesis that guides the research points towards the Casa Civil more intensively monitoring the more fragmented partisan for the coalition, especially in ministries not occupied by the President's party, using the appointments and political statements as a monitoring and control mechanism. The findings show that political appointments are used as a control mechanism, despite not being the only resources used by the President in monitoring policies.

**Keywords:** Presidential Studies; Presidency; Casa Civil; Coordination; Monitoring; Control; Appointments.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Ocupação dos Partidos por setores temáticos dos Ministérios, órgãos e secretarias (2003-2010).....	79
Gráfico 2: Partidos na Coalizão, Ministérios e órgãos da Presidência (1988-2010).....	96
Gráfico 3: Taxa de ocupantes de cargos por partido na Administração Direta e Indireta – DAS 4-6, 1999-2010 MCTI.....	108
Gráfico 4: Taxa de ocupantes de cargos por partido na Administração Direta e Indireta – DAS 4-6, 1999-2010 MI.....	108
Gráfico 5: Taxa de ocupantes de cargos por partido na Administração Direta e Indireta – DAS 4-6, 1999-2010 MT.....	108
Gráfico 6: Taxa de ocupantes de cargos por partido na Administração Direta, DAS 4-6, 1999-2010 MCTI.....	111
Gráfico 7: Taxa de ocupantes de cargos por partido na Administração Direta, DAS 4-6, 1999-2010 MI.....	111
Gráfico 8: Taxa de ocupantes de cargos por partido na Administração Direta, DAS 4-6, 1999-2010 MT.....	111
Gráfico 9: Taxa de ocupantes de cargos por partido na Administração Indireta, DAS 1-6, 1999-2010 MCTI.....	113
Gráfico 10: Taxa de ocupantes de cargos por partido na Administração Indireta, DAS 1-6, 1999-2010 MI.....	113
Gráfico 11: Taxa de ocupantes de cargos por partido na Administração Indireta, DAS 1-6, 1999-2010 MT.....	113

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Partidos da Coalizão do Governo FHC e Lula (1999-2010).....	94
Tabela 2: Partidos posicionados entre Esquerda e Direita (2001-2009). .....	97
Tabela 3: Fragmentação partidária máxima da coalizão (1999-2010).....	98
Tabela 4: MCTI e MI, Total de cargos DAS 1-6 e filiados a partidos, 1999-2010.....	105
Tabela 5: MT, Total de cargos DAS 1-6 e filiados a partidos, 1999-2010 .....	105
Tabela 6: Proximidade ideológica dos Ministros nos Governos FHC e Lula (2003-2010).....	106

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma da Casa Civil da Presidência da República no Governo Lula. ....	60
Figura 2: Organograma da Subchefia de Articulação e Monitoramento. ....	78

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: A gestão interna das Relações Externas: Escala Política de Coordenação .....	40
Quadro 2: Resumo de políticas e ações prioritárias do governo Lula (2003-2010).....	68
Quadro 3: Linhas de atuação da Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM).....	75



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência  
AEB – Agência Espacial Brasileira  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CENSIPAM - Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia  
CF – Constituição Federal  
CEITEC – Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada  
CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos  
CNPq – Conselho Nacional Científico e Tecnológico  
CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear  
CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba  
CONCINE - Conselho Superior do Cinema  
CONSIPAM – Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia  
DAS – Direção e Assessoramento Superior  
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas  
DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes  
DEM – Partido Democrata  
EOP – Executive Office of the President  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos  
GSI – Gabinete de Segurança Institucional  
GTs – Grupos de Trabalho  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
INB – Indústrias Nucleares Brasileiras  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
MCTI – Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação  
MCMV – Minha Casa Minha Vida  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome  
MI – Ministério da Integração Nacional  
MINFRA – Ministério da Infraestrutura  
MP – Medida Provisória  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MT – Ministério dos Transportes  
NUCLEP – Nuclebrás Equipamentos Pesados  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PL – Partido Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNPB – Programa de Produção e Uso do Biodiesel  
PPA – Plano Plurianual  
PPB – Partido Progressista Brasileiro  
PRB – Partido Republicano Brasileiro  
PRN – Partido da Reconstrução Nacional  
PRONA – Partido de Reedificação da Ordem Nacional  
PRONAF – O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRO-REG – Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

SAF – Subchefia para Assuntos Federativos

SAG – Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

SAM – Subchefia de Articulação e Monitoramento

SEGEP – Secretaria de Gestão Pública

SIGOB – Sistema de Informação e Gestão para a Governabilidade

SIGI – Sustainable Governance Indicators

SUPAR – Subchefia para Assuntos Parlamentares

SIAM – Sistema de Acompanhamento Legislativo

SIPAM - Sistema de Proteção da Amazônia

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SMP – Sistema de Metas Presidenciais

SRI – Secretaria de Relações Institucionais

SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO – Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
Procedimentos Metodológicos .....	17
<b>CAPÍTULO 1. ESTUDOS PRESIDENCIAIS: PRINCIPAIS ABORDAGENS TEÓRICAS .....</b>	<b>21</b>
1.1 O debate da literatura norte-americana nos estudos presidenciais. ....	21
1.1.1 A Presidência Institucional.....	23
1.2 As características políticas e institucionais da Presidência brasileira. ....	29
1.3 A Coordenação, o monitoramento e o controle das políticas e ações do Governo no Presidencialismo de Coalizão.....	36
1.3.1 O Monitoramento das Metas Presidenciais. ....	43
<b>CAPÍTULO 2. A CASA CIVIL: ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO.....</b>	<b>47</b>
2.1 Formação e trajetória institucional da Casa Civil (1938-2002).....	48
2.2 A organização da Casa Civil no Governo Lula (2003-2010): a “secretaria executiva” da Presidência da República. ....	56
<b>CAPÍTULO 3. UM OLHAR DE DENTRO: O PAPEL E A ATUAÇÃO DA CASA CIVIL A PARTIR DA PERCEPÇÃO DE SEUS ATORES POLÍTICOS E TÉCNICOS .....</b>	<b>63</b>
3.1 O perfil dos atores e os principais programas do governo Lula (2003-2010) .....	64
3.2 As “Casas Civas” do governo Lula.....	69
3.2.1 Os mecanismos de controle e monitoramento da Casa Civil .....	74
3.2.2 As nomeações como um mecanismo de controle e monitoramento?.....	80
3.2.3 O perfil dos Ministros como mecanismo de coordenação da Casa Civil .....	83
3.2.4 Os principais desafios de coordenação da Casa Civil .....	85
<b>CAPÍTULO 4. A FORMAÇÃO DE GABINETE MINISTERIAL DO GOVERNO LULA (2003- 2010) .....</b>	<b>89</b>
4.1: O Gabinete Ministerial.....	90
4.2 O debate das nomeações e indicações políticas no Presidencialismo de Coalizão. ....	99
4.2.1 O caso dos Ministérios da Integração Nacional, Ciência, Tecnologia, Informação e Inovação e Transportes: as nomeações nos Governos FHC e Lula. ....	101
4.2.1.1 Analisando as nomeações DAS 1-6 na Administração Direta e Indireta .....	104
<b>5. CONCLUSÕES .....</b>	<b>118</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>122</b>

<b>APÊNDICE 1</b> .....	<b>129</b>
<b>APÊNDICE 2</b> .....	<b>131</b>
<b>ANEXO 1</b> .....	<b>132</b>
<b>ANEXO 2</b> .....	<b>133</b>
<b>ANEXO 3</b> .....	<b>135</b>

## INTRODUÇÃO

Estudos sobre o Poder Executivo no Brasil, especialmente acerca da Presidência da República, mostram-se escassos de análises empíricas que permitam entender seu funcionamento interno e suas diferentes lógicas, além das preferências e das interações de seus atores e, conseqüentemente, a explicação do resultado de suas ações e de suas relações institucionais.

A presente dissertação analisa o papel, a organização e o funcionamento da Casa Civil da Presidência da República, comparando as principais similaridades e diferenças do órgão durante os dois mandatos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Rennó (2013) argumenta que pouco se sabe sobre o funcionamento interno, estrutura organizacional e mecanismos de coordenação institucional do Poder Executivo, destacando, ainda, a considerável dificuldade de acesso aos dados, pois boa parte das fontes é protegida legalmente. O autor também destaca alguns temas tidos como centrais sobre essa discussão, entre eles, o grau de **organização interna**<sup>1</sup> da Presidência, o que afetaria sua propensão em delegar ou concentrar poderes. Essa questão destacada pelo autor mostra a importância de se considerar a dimensão dos processos de coordenação, cooperação, delegação e formação de preferências dos atores envolvidos quando do desenho, planejamento e implementação de decisões de uma política pública.

Nesse sentido, deve-se entender instituições como regimes sociais, que englobam um conjunto de atores formuladores de políticas e de atores que devem, em teoria, seguir as determinações das políticas adotadas previamente (STREECK E THELEN, 2005, p. 12-15). Essa endogeneidade apontada pelos autores é entendida a partir de dois pressupostos: (a) o seguimento de regras nunca é perfeito; (b) sempre haverá espaço para uma atuação discricionária por parte dos atores, ocasionando uma diferença entre padrões ideais e padrões reais dos comportamentos em torno das regras institucionais (STREECK; THELEN, 2005, p.14).

No Brasil, país com característica multipartidária, o presidencialismo é baseado em grandes coalizões, funcionando por meio de alianças com os partidos do Congresso (AMORIM NETO, 2000). Com isso, o gabinete é dividido por diversos partidos, que participam da discussão das

---

<sup>1</sup> Grifo meu.

principais políticas e ações do governo, e que, por vezes, apresentam interesses diversos e diferenças ideológicas. Para Lameirão (2013) em um governo de coalizão, os ministros designados pelo Presidente representam os seus partidos e regiões, e isso pode ser refletido no interior dos ministérios, especialmente no processo de formulação e políticas e ações distintas da agenda do Presidente. Diante disso, a autora argumenta que o chefe do Executivo vai adotar mecanismos e estratégias para organizar o seu relacionamento com o gabinete ministerial, objetivando a expansão de sua liderança e capacidade de controle sobre processos e estruturas governamentais. Analisar o impacto do presidencialismo de coalizão na própria presidência, permite observar os efeitos desse arranjo no interior do próprio Executivo.

Assim exposto, infere-se que é da relação entre as instituições da Presidência e as agências que podem estar sob sua influência formal ou informal que se extraem as perguntas relevantes, as indicações de teorias a serem trabalhadas, o conjunto de hipóteses, como suas verificações e falsificações. Tudo isso tendo como principal referência um importante órgão da Presidência: a Casa Civil. Entre suas atribuições formais e de acordo com o Art. 2º da Lei nº 10.683, de 2003, compete à Casa Civil:

[...] “assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e na integração das ações do Governo; na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais; na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais; na avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal” (Fonte: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm)).

Percebe-se, pelo artigo citado, a cadeia de relação que pode existir entre a presidência, diferentes órgãos, partidos e atores políticos somados individualmente, interagindo na implementação de uma política pública de impactos societários significativos. É possível observar, ainda, a discricionariedade com que as instituições e atores têm tratado questões relevantes do sistema, visando a uma melhor relação custo e benefício, bem como à opacidade dos processos e mecanismos que ocorrem na burocracia pública. O trabalho de Lameirão (2013) mostra que a Casa Civil se consolida como uma arena de considerável discricionariedade política nas gestões de Fernando Henrique Cardoso, tendo sido ocupada por pessoas de confiança do Presidente, concentrando o domínio das atividades ministeriais e do recurso burocrático. A Casa Civil tem um papel estratégico na construção de parcerias e alianças no governo, agindo também como árbitro nos conflitos entre os ministérios. A dinâmica de seu trabalho é interativa com a sociedade, o Congresso e os órgãos governamentais que contribuem

para melhorar a qualidade do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Trata-se, portanto, de um órgão estratégico da Presidência da República.

O foco da análise nos dois mandatos de Lula (2003-2010) justifica-se, em primeiro lugar, pelo papel e pela atuação que a Casa Civil desempenhou em ambos mandatos, tendo em vista um gabinete altamente fragmentado partidariamente. Desde a criação do órgão, a sua organização e funcionamento foi submetida a constantes modificações e as expectativas sobre o seu desempenho tem se mostrado, em grande parte, estabilizado. Por outro lado, o órgão foi adaptado às necessidades específicas de uma sucessão de Presidentes e presidências, além da dinâmica da governança brasileira. Ainda que o objetivo seja o de compreender o período pós 2003, parte da análise também integra o segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) para contrastar com o governo Lula, no que se refere a formação de gabinete e padrão das coalizões.

Em segundo lugar, pelo interesse em observar as diferenças que podem ocorrer em um governo ocupado pelo mesmo Presidente e partido. A partir das atribuições da Casa Civil, principalmente no que se refere ao monitoramento das políticas e ações governamentais nos órgãos e entidades da administração pública federal, é pertinente questionar por quê a Casa Civil, nas suas estratégias de monitoramento e controle prioriza determinadas políticas e programas governamentais? E ainda, o que explica a variação dessas estratégias de monitoramento e controle ao longo do tempo?

A literatura mostra que quanto maior a fragmentação e maior a heterogeneidade ideológica da coalizão governamental, menores serão os incentivos para a cooperação política, e o oposto é verdadeiro. Isso se relaciona com o problema da coordenação, de procurar entender como o presidente consegue coordenar sua coalizão e garantir que os ministros cooperarão entre si. Nesse sentido, aparece o problema da delegação, ou seja, quanto maior a distância ideológica entre o presidente e o ministro, maior será a perda de delegação do presidente. Como consequência, o chefe do Executivo precisa de mecanismos para obter controle sob o gabinete ministerial, especialmente na implementação de política, ou seja, de um esforço permanente de coordenação que torne compatível os interesses dos parlamentares com a agenda prioritária do presidente (PEREIRA *et al.*, 2013; LASSANCE, 2010; MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010).

A hipótese aqui considerada deduz que a Casa Civil irá atuar de forma mais intensa no monitoramento das políticas públicas, quanto mais fragmentada e heterogênea for a coalizão utilizando mecanismos para tal. E que um desses mecanismos utilizados pelo órgão para coordenar as políticas públicas, a burocracia e o gabinete é a utilização de nomeações de cargos de confiança nos ministérios, seja na administração direta ou indireta, mecanismo este de monitoramento.

Para tanto, foi incluída na análise a trajetória institucional da Casa Civil desde a sua criação até o período Lula, apresentando o seu *modus operandi* e atribuições ao longo do tempo, os seus mecanismos de controle e monitoramento, a ênfase da coordenação, dos desafios e problemas enfrentados pelo órgão, além da análise das estratégias de nomeação de cargos do alto escalão.

No que se refere as nomeações foram selecionados aqueles ministérios ocupados por partidos aliados durante os dois mandatos de Lula. São eles: os Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, Integração Nacional e Transportes, ocupados pelo PSB, PMDB, PPS e PR. O critério justifica-se pela distância ideológica que possa existir entre o presidente e o ministro, podendo resultar em perda de delegação. Sendo assim, há um esforço maior em monitorar tal ministério do que uma pasta que já seja ocupada pelo partido do presidente. E ainda, essa escolha garante a alternância em umas das variáveis independentes deste estudo; a da distância do partido do ministro em relação ao presidente, o que caracteriza a heterogeneidade ideológica, além de serem ministérios diferentes, apresentando variação no que se refere ao padrão de nomeações e de importância política para o Presidente. A intenção nesta seleção é maximizar a variação das dimensões explicativas.

Pretende-se, portanto, analisar as nomeações desses ministérios, observando a filiação partidária dos ministros e dos ocupantes dos cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS 1-6 que ocuparam os órgãos da administração direta e indireta, responsáveis pela formulação e implementação das políticas. Propõe-se também observar quais programas/ações ou políticas foram prioritárias nos dois mandatos de Lula. É importante destacar que o objetivo não é discutir a política pública em si – seu impacto na sociedade – mas como foi coordenada pela Casa Civil, durante os dois diferentes mandatos, ou seja, a relevância institucional do órgão no ciclo básico da política em questão (agenda, planejamento/formulação, aprovação, implementação e avaliação).



O principal objetivo deste trabalho é analisar o papel, a organização e o funcionamento da Casa Civil da Presidência da República durante o governo Lula (2003-2010). Para tanto, os objetivos específicos que subsidiaram os resultados foram:

- Identificar os mecanismos de coordenação de governo utilizados pela Casa Civil durante o período Lula especialmente aqueles referentes ao monitoramento e controle das ações e políticas nos Ministérios;
- Analisar o Regimento Interno da Casa Civil para entender sua organização e, em especial, o papel designado ao órgão nos dois mandatos de Lula;
- Observar as mudanças estruturais que a Casa Civil sofreu durante o período Lula a partir dos dispositivos normativos e jurídicos (Decretos e Leis);
- Identificar os principais programas, políticas e ações do governo Lula.
- Analisar a formação do gabinete ministerial do governo Lula e identificar as diferenças que tiveram uma implicação significativa na atuação da Casa Civil durante os dois mandatos.
- Identificar os principais problemas e desafios enfrentados pelo órgão no processo de coordenação de governo durante o período Lula.

#### ➤ **Procedimentos Metodológicos**

A natureza metodológica desta pesquisa é quali-quantitativa e tem foco no método comparativo. A política comparada é central no desenvolvimento da Teoria Política. Como bem observa Peters (1998), uma de suas vertentes é a seleção de um pequeno número de instâncias de um processo ou de uma instituição que parecem semelhantes ou comparáveis, sendo que o tempo é um elemento muito importante da análise.

O objetivo desses estudos não é descrever e comparar sistemas inteiros, mas desenvolver comparações de um nível mais baixo de uma instituição particular ou de um processo político (PETERS, 1998). Esses métodos comparativos envolvem, por vezes, análise comparativa não estatística de um pequeno número de casos (GEORGE e BENNETT, 2005). Para os estudos de caso, o desenvolvimento da teoria como parte do projeto é essencial, se o propósito do estudo de caso que se segue é o de desenvolver ou testar a teoria (YIN, 2003). Partindo da lógica desses autores, a dissertação explorou os modelos teóricos que trabalham com a Presidência, focando

na formação de gabinetes e nos mecanismos de controle e monitoramento no presidencialismo de coalizão, bem como os estudos já realizados sobre a Casa Civil.

King (1993), ao fazer uma discussão sobre a metodologia nas pesquisas de estudos presidenciais, afirma que o trabalho de campo ainda não mede de forma sistemática os conceitos, e as teorias não são testadas como deveriam. Ele propõe que as futuras pesquisas sobre a presidência enfatizem não só as análises quantitativas, mas a pesquisa qualitativa de forma rigorosa e sistemática. Insistindo muito neste ponto, o autor expõe que qualquer previsão ou explicação deve estar acompanhada de uma avaliação justa de sua incerteza.

O mesmo autor explica que, no caso norte-americano, apesar da falta de acesso ao Presidente, a sua equipe, os membros da Casa Branca – o seu *staff* – são acessíveis a pesquisa, como mostra alguns estudos de Hult e Tenpas (2000), Cohen e Krause (2000) que contam com a participação destes importantes atores. No Brasil esse quadro é diferente, visto que, além da falta de acesso ao Presidente como ocorre nos EUA, o *staff* e os membros da equipe que assessoram o Presidente não são tão acessíveis para pesquisa, o que dificulta boa parte da busca de dados em pesquisas que possuem esta temática. Durant e Resh (2011) chamam atenção para a necessidade de estudos que visam a compreensão do processo de coordenação de Governo, com pesquisas que utilizam *survey* e entrevistas individuais (em profundidade) com membros da Casa Branca, agências, grupos de interesse e atores que compõem o *staff* do Presidente para responder esta questão. Comentam ainda que análise contextual é necessária para observar o processo de reação da Presidência e também das agências, na escolha das regras para esta centralização.

Nesse sentido, a pesquisa procurou privilegiar a triangulação de dados qualitativos e quantitativos. A triangulação dessas estratégias de dados, com recortes transversais e históricos é relevante para o estudo da Presidência da República. Isso pode ser estudado a partir da análise de conteúdo e grau de detalhamento das diretrizes da Presidência, seus decretos administrativos, medidas provisórias, por exemplo (RENNÓ, 2013, p. 13). Além da revisão bibliográfica já mencionada, houve a análise da estrutura e trajetória institucional da Casa Civil, por meio de dados coletados disponíveis no *site* da Presidência da República, em fontes documentais consultadas, como: o Regimento Interno da Casa Civil em vigor e suas alterações; a Constituição Federal de 1988 (consideradas as emendas subsequentes); as medidas provisórias e os decretos presidenciais que alteraram as competências do órgão; além de pesquisas já desenvolvidas sobre o órgão.

Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas durante os meses de novembro de 2014 e fevereiro de 2015, gravadas em áudio digital, transcritas de forma literal e categorizadas com o auxílio do software NVivo. Foram realizadas 17 entrevistas com Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), assessores jurídicos, secretários executivos e ex-Ministros-chefes do órgão. O método para selecionar os entrevistados procurou formar uma amostra heterogênea de atores políticos e técnicos, a partir de alguns já mapeados inicialmente que estiveram na Casa Civil durante o governo Lula, entre 2003 e 2010.

Para a discussão da formação de gabinete foi realizada uma análise temporal e comparativa nos governos FHC e Lula, a fim de verificar os padrões de diferença na coalizão e nas nomeações e como isso impactou o funcionamento da Presidência e a coordenação de governo. A variável independente utilizada se refere a heterogeneidade ideológica dos ministros filiados a partidos baseada na classificação ideológica estabelecida no trabalho de Power e Zucco (2009), e que permitiu analisar também as características do tipo de coalizão formada nos governos FHC e Lula e as nomeações nos três ministérios supracitados, MCTI, MI e MT.

A análise temporal das nomeações nos ministérios permitiu ainda afunilar as diferenças e observar como isso se refletiu nos próprios ministérios, além de comparar, especialmente, os três ministérios que serão analisados no estudo de caso. A pesquisa utilizou a lista de nomeações de cargos DAS 1 a 6 dos três ministérios no período de 1999 a 2010, fornecida pela Secretaria de Gestão Pública – SEGEP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG e relação de filiados a partidos políticos do TSE para análise da política de nomeações. Além disso, a pesquisa teve por base dados já existentes da pesquisa realizada pela Diretoria de Estudos e Políticas sobre Estado, Instituições e Democracia (DIEST) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sobre o preenchimento dos cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro, expandindo o estudo realizado por Borges e Coelho (2015).

Assim exposto, a dissertação está estruturada da seguinte forma: no capítulo 1 há a discussão das principais abordagens teóricas dos estudos presidenciais, com aqueles autores que mais dialogam com o presente objeto de estudo. No primeiro momento o debate é realizado com a literatura norte-americana, em seguida há a apresentação das características institucionais da presidência brasileira e dos principais autores que discutem o tema no Brasil e por último, a apresentação e discussão de conceitos fundamentais para a compreensão da pesquisa, como a

coordenação de governo e o monitoramento das Metas Presidenciais no presidencialismo de coalizão.

A apresentação da estrutura, organização e funcionamento da Casa Civil é discutida no capítulo 2. O objetivo é apresentar brevemente a trajetória institucional do órgão, a partir dos decretos e leis que formalizaram a sua estrutura, organização e competências ao longo do tempo, como esteve organizada e as suas principais atribuições durante o governo Lula, período que corresponde ao recorte temporal da pesquisa. Uma vez entendida a sua importância, papel e organização na estrutura da Presidência, o capítulo 3 apresenta a percepção dos atores políticos e técnicos da Casa Civil. As entrevistas possibilitaram a coleta de evidências inéditas sobre o funcionamento e dinâmica da Casa Civil durante o governo Lula, principalmente no que se refere aos mecanismos de monitoramento e controle dos órgãos sobre as políticas e ainda da compreensão do processo de coordenação governamental e seus principais desafios.

O quarto e último capítulo discute a formação de gabinete no governo Lula, destacando o tipo e as características da coalizão, a heterogeneidade ideológica, ou seja, a distância ideológica dos partidos da base em relação ao partido do Presidente. Em seguida o debate recai sobre as nomeações dos três ministérios selecionados para análise da ocupação dos cargos DAS na administração direta e indireta, durante o período de 1999 a 2010.

## **CAPÍTULO 1. ESTUDOS PRESIDENCIAIS: PRINCIPAIS ABORDAGENS TEÓRICAS**

Neste capítulo serão apresentadas algumas das principais abordagens acerca do tema dos Estudos Presidenciais e de como a literatura se relaciona com a pesquisa desta dissertação. Na primeira seção serão discutidas as principais dimensões da literatura norte-americana. Embora haja diferenças institucionais significativas entre a Presidência norte-americana e a Presidência brasileira, esta literatura – precursora no tema – é importante para melhor compreender como as instituições importam para a estrutura e desempenho do Governo. Em seguida, o debate recairá sobre a produção brasileira específica sobre o Poder Executivo, especialmente a Presidência. Por último, haverá a exposição de alguns conceitos fundamentais para a pesquisa, que se referem a coordenação de governo no Presidencialismo de Coalizão, focando nos mecanismos de monitoramento e controle da Presidência nas políticas públicas e que se relacionam com as atribuições da Casa Civil da Presidência da República.

### **1.1 O debate da literatura norte-americana nos estudos presidenciais**

A Ciência Política norte-americana tem, no estudo da Presidência e dos diferentes gabinetes, uma vasta literatura que permite entender o funcionamento do Poder Executivo e, assim, do processo da governança pública. Identificado como uma lacuna analítica durante a partir das décadas de 1970 e 1980, os estudos acerca do Poder Executivo, especialmente da Presidência, ganharam espaço no debate acadêmico norte-americano. A dedicação acadêmica voltada para a Presidência americana, excede, atualmente, a qualquer outra instituição política e assim deve ser, ressalta King (1993), Edwards III e Howell (2011). Os autores enxergam esse quadro como algo natural, uma vez que a Presidência é tida como ponto central no cenário político americano. A Ciência Política norte-americana não somente sanou a lacuna sobre estudos presidenciais, principalmente durante as três últimas décadas, como hoje possui uma larga literatura sobre o assunto, o que dificulta, por vezes, sua verdadeira compreensão. Atualmente, a preocupação acadêmica em relação aos estudos presidenciais tem procurado avaliar a colocação dessa extensa literatura, as provas oferecidas pelas obras mais antigas da literatura tradicional, os temas emergentes e as direções futuras para o avanço na investigação da Presidência.<sup>2</sup>

Sobre essa assertiva, Moe e Howell (1999) propõem uma nova teoria sobre o aspecto do poder presidencial, utilizando dados sobre as ações do Presidente e sobre a forma como Congresso e

---

<sup>2</sup> Ver melhor esta discussão em: EDWARDS III, C. G. HOWELL, G. W. The Oxford Handbook of The American Presidency. Oxford University, New York, 2011.

o Judiciário têm respondido a estas ações. Os debates acerca do tema, sempre trataram o poder da ação unilateral do Presidente como um forte instrumento na política americana, uma vez que não é formal, ou seja, não está especificada na Constituição – “*They derive their strength and resilience from the ambiguity of the contract*” (p. 850). Essa ambiguidade é utilizada pelo Presidente na expansão dos seus próprios poderes, que devido à natureza das suas instituições, nem o Congresso e nem o Judiciário pode detê-lo. O precursor deste debate é Neustaldt (2008), mostrando que os Presidentes da era moderna têm pouco poder formal, menos do que o necessário para atender as expectativas que recaem sobre eles. Para o autor, a chave para uma forte liderança presidencial encontra-se não no poder formal do Presidente, mas nas habilidades, temperamento e experiência de quem ocupa o gabinete, bem como da capacidade em utilizar essas qualidades pessoais na melhoria de seu prestígio e reputação. Desse modo, o fundamento do poder presidencial é em última análise o pessoal, caracterizada na literatura de presidência individual<sup>3</sup>.

Moe e Howell (1999) ao proporem o novo modelo de análise, partem da mesma pergunta feita por Neustaldt (2008), de procurar entender as bases do poder presidencial. A diferença é que essa literatura mais recente trata do tema fornecendo um tratamento rigoroso dos poderes formais especificados na Constituição. Os autores salientam que o debate mais recente possui características distintas das análises que focam a Presidência individual e também daquelas com abordagem institucional baseadas na escolha racional, muito expandida no novo institucionalismo, o que representa um ponto da revolução nos estudos presidenciais, como também observou Mayer (2009) e Edwards III e Howell (2011). Aliás, uma das marcas de Terry Moe foi a sua defesa em uma simplificação geral: deixar de lado a Presidência individual por completo e se concentrar nas características institucionais da Presidência moderna, descrita na literatura como Presidência institucional, onde a estrutura supera a personalidade (SKOWRONEK, 2009).

Assim sendo, o desenvolvimento da literatura norte-americana sobre a Presidência até então, permitiu que novas questões fossem introduzidas, fazendo emergir uma nova produção, que segundo Mayer (2009) possui basicamente três aspectos: a teoria da escolha racional, a ênfase

---

<sup>3</sup> Embora grande parte da literatura sobre estudos presidenciais se diferencie desta análise feita por Neustaldt, o trabalho do autor foi fundamental para o avanço desta literatura. Os pós-neustaldtianos (em especial Terry Moe) como afirma Skowronek (2009), partiram da mesma pergunta feita por Neustaldt a respeito da capacidade do Presidente e das bases do seu poder.

na Presidência institucional longe da Presidência individual e a preocupação com as regras e estrutura constitucional. Especificamente sobre o segundo ponto destacado pelo autor, boa parte dos trabalhos acadêmicos exploraram as consequências dos processos institucionais, custos de transação e controle. Atualmente o debate tem focado nos diretores e agentes, nos direitos residuais de decisão, na racionalidade limitada<sup>4</sup> e no monitoramento das ações e políticas do Presidente.

É esta discussão da literatura que dá suporte a presente pesquisa, em que o foco recai na Presidência institucional, na forma como o Presidente governa com essa estrutura e como ele consegue moldá-la de acordo com os seus interesses, quando há a possibilidade para a mudança. Além disso, a coordenação de governo, com o monitoramento das ações e políticas públicas, são variáveis importante do desempenho da Presidência, e é exatamente o modo como se organiza a instituição e ainda os atores que a compõe que vão dar suporte a esta coordenação.

### **1.1.1 A Presidência Institucional**

A Presidência norte-americana, ao longo do tempo aumentou o tamanho de suas responsabilidades e o profissionalismo da burocracia pública, se situando, desse modo, mais diretamente ao terreno da teoria positiva, como uma instituição bem desenvolvida e diferenciada e complexa (MOE e WILSON, 1994). Nesse contexto, os mesmos autores destacam duas estruturas. A primeira envolve as instituições que interpretam, elaboram e executam as políticas públicas, que são concretizadas por meio da burocracia, e que grande parte da luta pela política resume-se, principalmente, em uma luta burocrática pelo empoderamento das agências administrativas. A segunda estrutura refere-se à Presidência e ao Congresso como instituições, considerando suas capacidades para o exercício do poder.

Para Moe e Wilson, (1994) a forma como cada Presidente consegue obter o controle do governo dependerá do modo como sua instituição está organizada internamente, os tipos de recursos que pode reunir e a autoridade que pode colocar em uso efetivo. Portanto, vê-se que cada Presidente, quando assume o poder, tende a moldar os órgãos da Presidência, de modo que estes sejam capazes de viabilizar os resultados que deseja alcançar. Preocupados em construir uma capacidade institucional para uma governabilidade efetiva, os Presidentes podem alterar a

---

<sup>4</sup> Sobre a racionalidade limitada ver SIMON (1957).

dinâmica da mudança institucional de acordo com suas preferências, criando o próprio contexto estrutural.

Sobre esse ponto da mudança institucional, Streeck e Thelen (2005) elaboram uma tipologia, classificando os tipos de mudança. As instituições adquirem estabilidade ao longo do tempo e preservam sua estrutura normativa por meio de mudanças ou pela tomada de um caminho através de uma estrutura já estabelecida (THELEN, 1999). Características como o contexto político, propriedades das instituições e foco nos agentes de mudança são elementos que caracterizam a compreensão das mudanças institucionais incrementais que podem ocorrer na Presidência.

O Presidente também pode se apropriar dos poderes do gabinete para alcançar os seus propósitos, mudando o terreno da governança presidencial. É o que mostra Skowronek (1997) em sua principal obra *The Politics Presidents Make* – considerada uma das mais importantes obras após *Presidential Power* de Neustaldt (1960) – que avaliou os presidentes como agentes de mudança e transformadores do cenário político, que procuram expandir sua autoridade, estabelecendo novas formas de governança a fim de que sua agenda obtenha sucesso e apoio popular.

Para Ragsdale e Theis (1997), na mesma direção de Moe e Wilson (1994), a institucionalização da Presidência envolve o alcance da estabilidade, o valor do gabinete e de seus órgãos como organização com um fim em si mesmo. Os autores apontam que esta estabilidade indica que o órgão não pode ser facilmente alterado ou eliminado. A Presidência torna-se institucionalizada quando alcança um alto nível nas quatro seguintes características ou indicadores: a autonomia (sua independência em relação a outras unidades), sua capacidade de adaptação (e sua longevidade), a complexidade (a diferenciação dos funcionários que compõe a Presidência) e a sua coerência (o volume razoável de trabalho). A institucionalização também é resultado da interação de atores, tidos individualmente, dentro da organização e dos aspectos do ambiente e contexto que os rodeiam. As atividades do governo, os esforços do *individual president* podem afetar o grau de institucionalização através das dimensões de autonomia, capacidade de adaptação, complexidade e coerência, citadas acima (RAGSDALE e THEIS, 1997).

Avançando nesse sentido, *decision making* também é tema essencial nos estudos presidenciais (BURKE, 2011; HULT E WALCOTT, 2011). Edwards III e Howell (2011) argumentam que é



fácil descrever como são tomadas as decisões presidenciais, o desafio que se coloca é explicá-las. Há mais conhecimento de como os Presidentes organizam o seu *staff* do que como esses arranjos afetam as suas decisões (COHEN e HULT, 2012). Os mesmos autores chamam atenção para a pouca dedicação de pesquisa no que se refere a implementação de políticas públicas e de como se faz pertinente analisar o desempenho da Casa Branca na implementação de políticas de impacto significativo no país.<sup>5</sup> Isso se relaciona também com a agenda presidencial, as estratégias administrativas e a burocracia, que esses autores denominam de *presidential administration*.

Partindo desta discussão, há um grande debate na literatura internacional sobre o sistema burocrático que envolve as instituições. Moe (1985) destaca que o problema inerente ao sistema democrático é a estrutura básica das instituições políticas e não da burocracia, que não é em si um problema. Sabe-se que a administração pública é essencial para uma governança efetiva. Embora as instituições políticas sejam importantes para a governança democrática, a burocracia pública é relevante para o fornecimento dos serviços públicos. Dessa forma, o Presidente politizará a burocracia na tentativa de obter controle sobre ela, por meio da estratégia política de nomeação de cargos. Essa estratégia ilustra como o sucesso e o fracasso do Presidente dos Estados Unidos e da nação dependem das pessoas que o chefe do executivo escolhe para assumir postos importantes do governo, principalmente das agências. Desse modo, as escolhas do Presidente vão moldar o conteúdo da política e da administração (LEWIS, 2009; 2011; WOOD e WATERMAN, 1991).

Outro aspecto importante nesse debate é a centralização da formulação de políticas públicas pelo Presidente. Moe (1985) foca a sua abordagem nas lógicas dos processos burocráticos em torno da Presidência, afirmando que as origens de propostas de políticas públicas nascem do núcleo presidencial. Essa ideia de Moe foi criticada na obra de Andrew Rudalevige (2002), em *Managing the president's program*, na qual o autor chama atenção para a autonomia da geração de políticas públicas por agências que não são controladas pelo núcleo presidencial. Essa centralização pelo Presidente, segundo Durant e Resh (2011) pode gerar conflito com outras instituições. Especificamente, os autores fazem referência aos conflitos entre a Casa Branca e

---

<sup>5</sup> Ver mais detalhado na parte VIII “Implementing Policy” de Durant e Resh 2011; Khademian, 2011 - EDWARDS III, C. G. HOWELL, G. W. The Oxford Handbook of The American Presidency. Oxford University, New York, 2011

o Congresso e também entre a Casa Branca e os membros do gabinete, as agências federais e os burocratas de carreira.

Com todas essas dimensões apresentadas até então, como a capacidade de influência e persuasão do Presidente, seus poderes formais estabelecidos na constituição, o poder de ação unilateral, a centralização na formulação de políticas públicas, sua relação com o Congresso e com outros atores e instituições, o seu desempenho e as capacidades e limitações da Presidência, tida como uma instituição desenvolvida e complexa, requer sobretudo, uma compreensão sistemática das propriedades da equipe que trabalha em torno do Presidente, dos órgãos de assessoramento e sua organização.

As vitórias e derrotas do desempenho de um Presidente são, muitas vezes, atribuídas a sucessos e falhas na organização que há na própria Presidência. As avaliações do Presidente também devem se concentrar na equipe que compõe o seu *staff* e os principais órgãos da Presidência, sendo que a capacidade externa de governar do chefe do executivo exige o desafio da organização e da governança interna, como mostra Walcott e Hult (1987) ao analisarem a organização e estrutura da Casa Branca. Essa discussão também se apresenta como uma lacuna analítica, mesmo que boa parte dos estudos quando focam o Presidente, destaquem a importância de seu *staff*.

Na estrutura da Presidência norte-americana, o *chief of staff (COS)* que comanda o *Executive Office of the President (EOP)* pode ser atribuída ao cargo de Ministro chefe da Casa Civil na Presidência brasileira. Cohen e Hult (2012) procuram explicar como e porque o escritório tem evoluído, procurando traçar a sua importância para a condução da Presidência moderna, ao mesmo tempo concentram-se sobre os indivíduos que ocupam este cargo. Embora este órgão se configure como um dos pilares da Presidência e os Presidentes quando assumem o poder procurem moldá-la de maneira específica, quem ocupa o cargo de chefe de gabinete coloca sobre o órgão seus próprios interesses, talentos, experiência e limitações, influenciando de forma significativa a sua dinâmica. Além disso, eles se diferenciam em temperamento e personalidade, na sua relação com o Presidente, bem como as circunstâncias a que eles servem, ou seja, os diferentes contextos da Presidência em questão.

Ao analisarem as principais funções do chefe de gabinete Cohen e Hult (2012) destacam quatro papéis: coordenador, conselheiro, guardião e representante. Estes papéis não são mutuamente

exclusivos e nem coletivamente exaustivos, podendo se sobrepor um ao outro. Dando destaque a função de coordenador, um dos papéis mais fundamentais do chefe de gabinete, eles são responsáveis pela supervisão política e administrativa da Casa Branca e da política de gerenciamento do tempo do Presidente, filtrando informações relativas as agências e de outras informações gerais. Coordenam também os conselhos políticos e o processo interagência. Além disso, todos os outros diretores de unidade da Casa Branca sempre devem se reportar ao chefe de gabinete. Atuando como representante delegado do Presidente, os chefes também agem como intermediadores dos conflitos e nas divergências que possam haver entre os membros da administração. No caso norte-americano, os chefes de gabinete basicamente se concentram nas funções de representante principalmente quando lidam com o Congresso (COHEN E HULT, 2012). Mesmo que o trabalho do chefe do gabinete, pareça em grande parte, administrativo, também é substantivo em termos de política.

As principais conclusões de Cohen e Hult (2012), mostram que há uma variação considerável nas atividades e ênfases entre os ocupantes que exercem o cargo de chefe de gabinete. Essa variação é marcada não só pelo Presidente em questão e contexto político, mas também pelo partido que ocupa o governo. Além disso, os autores mostram que ao longo das administrações, houve a (re) introdução de uma coordenação hierárquica, uma vez que esses ajustes permitiam um maior fluxo de inteligência e orientação, sendo consistentes com os padrões de diminuição da interferência presidencial, aumentando a eficácia. O cargo de chefe de gabinete é um ponto crucial que dá sentido à dinâmica do contexto dos governos.

Em um estudo similar, Relyea (2008) apresenta uma visão histórica do *Executive Office of the President (EOP)* destacando as suas principais funções ao longo das diferentes administrações desde a sua criação. O autor destaca a criação de conselhos temáticos destinados a coordenar políticas e processos que atingiam o contexto político do governo em questão, algo bem semelhante ao que ocorreu nas administrações de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), que será mostrado no capítulo 2. Além, disso, demonstra também a criação de algumas estruturas e a eliminação delas em momentos diversos e como a coordenação teve ênfases diferentes nas diferentes Presidências, ao longo do período analisado.

As três tarefas principais da Presidência contemporânea se dividem em: (i) Coordenação e fiscalização das atividades e pessoas que compõem a Presidência, (ii) A formulação de políticas e a deliberação, (iii) Alcance dos interesses externos e do público em geral (HULT, 2003). A

primeira tarefa, e que mais interessa aqui nesta discussão, é a de coordenação das diversas atividades, pessoas e unidades que compõem a Presidência. O modelo padrão para a execução desta tarefa apresenta inúmeras unidades especializadas dirigidas e coordenadas pelo chefe de gabinete. Fica claro, que é inerente ao chefe do executivo desempenhar funções como, gerenciar, coordenar sua equipe, coletar informações, planejar, além de conciliar valores conflitantes e responder com rapidez e flexibilidade aos problemas emergentes. Todas essas funções requerem uma estrutura institucional e uma dinâmica organizacional complexa, que vão impactar de forma significativa o desempenho do Presidente, como foi discutido até então. Krause (2009) também chama atenção para este ponto, destacando a grande necessidade de estudos nesta temática e esboça elementos de uma agenda de pesquisa que examina o controle presidencial sobre a burocracia em relação aos problemas de coordenação, tema que ainda será explorado neste capítulo.

Dado esse contexto da literatura, podemos retirar os argumentos que dão suporte ao problema de pesquisa colocado. Partindo da abordagem da Presidência institucional que se concentra nas características institucionais da Presidência, mostrando a sua complexidade e desenvolvimento ao longo do tempo, e ainda, as ferramentas administrativas e burocráticas utilizadas pelo Presidente no processo de governança caracterizada de Presidência administrativa, e das dimensões apresentadas por Cohen e Hult (2012) são debates fundamentais para analisar a Casa Civil. A literatura mostra que a organização e estrutura, são essenciais para avaliarmos o desempenho da principal instituição do Poder Executivo, a Presidência, e ainda, mesmo que não seja o foco da análise da abordagem da Presidência Institucional, o perfil de quem ocupa o cargo, especialmente nos órgãos essenciais e de assessoramento, pode influenciar na sua dinâmica e funcionamento impactando no desempenho presidencial. E por fim, a preocupação do Presidente em controlar a burocracia, utilizando a estratégia das nomeações e indicações políticas nas agências que são de seu interesse e de como isso é coordenado pelo núcleo presidencial e se de fato, se configura como um mecanismo de controle no recorte temporal que será analisado.

Além disso, a literatura mostrou que o Presidente possui capacidade de moldar a Presidência de acordo com as suas necessidades, se configurando como um criador de estruturas, como destacou as abordagens de Terry Moe. No segundo capítulo, o diálogo com esta literatura ficará mais claro, uma vez que será abordada a organização da Casa Civil, sua trajetória institucional e principais mudanças, e como ela se configura num dos principais órgãos da Presidência,

desempenhando um papel fundamental na coordenação de governo, especialmente no monitoramento das políticas públicas em um contexto de coalizão em que diferentes partidos compõem o gabinete. A exposição desta literatura e suas principais dimensões mostra o quanto podemos avançar nas pesquisas sobre a Presidência, mesmo com as diferenças institucionais significativas, principalmente em relação ao Presidencialismo de Coalizão brasileiro e dos poderes constitucionais, tais como o poder de legislar que o Presidente brasileiro detém. Passa-se agora para a discussão da produção brasileira sobre os estudos presidenciais.

## **1.2 As características políticas e institucionais da Presidência brasileira**

Enquanto a Ciência Política norte-americana passa por um processo de revolução nos estudos presidenciais, como foi debatido no tópico anterior, a Ciência Política brasileira passa por um momento de construção desses estudos. Boa parte dos trabalhos acerca do Executivo, geralmente o abordam na perspectiva de sua relação com o Legislativo, na qual este tem o foco central das análises. O que se sabe a respeito do Poder Executivo é baseado na sua relação com o Poder Legislativo (RENNÓ, 2013). Desse modo, o objetivo dessas análises não é o de entender a Presidência como instituição, mas, sim, o de lançar luz sobre as estruturas e os resultados da escolha do Legislativo. Entretanto, na última década, alguns pesquisadores têm produzidos esforços analíticos acerca do Poder Executivo, especialmente da Presidência, ainda que não foquem tão diretamente a presidência institucional.

Figueiredo (2010) também destaca a pouca produção sobre o tema na Ciência Política brasileira, e assim como a literatura internacional trata algumas dimensões como fatores explicativos de resultados políticos, do que como objeto específico de estudo. Nesta mesma direção, Rennó (2013) argumenta que pouco se sabe sobre a arquitetura institucional do Poder Executivo e que a literatura não tem dado a devida atenção aos seus atores políticos, organização e funcionamento. O executivo, assim como a burocracia, nos diversos períodos da história do Brasil, em democracia ou ditaduras, teve uma ação significativa na formação e consolidação do Estado brasileiro e na formulação de políticas públicas, salienta Figueiredo (2010).

A Constituição Federal (CF) de 1988 introduziu novos elementos às bases institucionais do sistema político, alterando de forma significativa o seu funcionamento. Uma dessas alterações foi o aumento dos poderes legislativos do Presidente, que como aponta a mesma autora, o Executivo na figura do Presidente detém poderes constitucionais de propor e vetar leis, sendo

um ator crucial na definição e implementação das políticas do governo. Figueiredo (2010) chama atenção ainda, para a atuação do Executivo na sua relação com a burocracia na fase de implementação das políticas, incluindo não somente o chefe do governo, mas os seus ministérios e o processo burocrático que coloca essas políticas em prática.

A literatura norte-americana mostrou que a Presidência moderna aumentou o tamanho das suas responsabilidades e de sua estrutura, se caracterizando como uma organização complexa, diferenciada e bem desenvolvida. Isso se deve, sobretudo, ao crescimento das demandas da sociedade que levam as instituições a se adequarem internamente para responder as questões de ordem econômica e social. No Parlamento isso também ocorreu, com o aumento do número de comissões temáticas permanentes que visam atender a necessidades da sociedade moderna, obrigando os parlamentares a se especializarem no trato com as leis.

Esse quadro não foi diferente no Brasil. A estrutura econômica alcançou grande diversidade e complexidade, assim como a estrutura social que se tornou mais diferenciada adquirindo maior densidade organizacional, com grandes descontinuidades, desigualdades e marcada pela heterogeneidade (ABRANCHES, 1988). Esse quadro resulta em uma pluralidade de interesses que acentuam a competitividade e o antagonismo, ampliando o conflito em várias dimensões, destaca Abranches (1998). Ao mesmo tempo o Estado cresce e burocratiza a organização política, e se mostra, por vezes, incapaz de processar institucionalmente toda essa grande diversidade e complexidade, além de agregar a pluralidade de interesses e valores.

Dado esse contexto, o Brasil é um país que combina a proporcionalidade, o multipartidarismo, o presidencialismo e, além disso, organiza o Executivo baseado em grandes coalizões. Esse arranjo institucional é denominado por Abranches (1998) como “Presidencialismo de Coalizão”. Para o autor, a lógica de formação das coalizões apresenta dois eixos: o partidário e o regional, pois a sustentação política do governo não se dá apenas no âmbito partidário, mas também no regional. A formação de coalizões envolve três momentos típicos:

(...) primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do Governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do Governo no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de Governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação. (ABRANCHES, 1986, p 27-28).

O presidencialismo de coalizão brasileiro funciona por meio de alianças amplas do Executivo com partidos no Congresso, que são efetivadas por meio de um governo partilhado, em que o gabinete é formado por membros da base de apoio partidário (AMORIM NETO, 2000). Uma determinada política pública requer que diferentes ministérios trabalhem juntos, exigindo uma cooperação; e isso esbarra, por vezes, em diferenças ideológicas entre os partidos. A formação de coalizão com partidos do Congresso oferece fortes incentivos para que o Legislativo passe a dar sustentação ao Executivo, o que acaba por deixar de lado o seu importante papel de fiscalizar o Executivo. Melo (2010), mostra que essa estrutura de incentivo aproxima o presidencialismo do regime parlamentarista, porém com uma diferença significativa. No parlamentarismo há uma garantia institucional de dissolução do governo dentro do mandato, caso o apoio legislativo não se materialize (p. 40).

Devido a essa característica do presidencialismo, a maneira como o gabinete funciona tem impacto significativo sobre a qualidade das políticas públicas e na capacidade de governar do Presidente. A relação entre estabilidade e resultado das políticas implica que quando o gabinete ministerial é mais estável, as políticas públicas também o serão, conforme Martínez-Gallardo (2010). A autora argumenta ainda, que de forma geral, os Ministros e as burocracias subordinadas a eles serão os atores dominantes nos desenhos políticos de países da América Latina. Mesmo que o Presidente possua a prerrogativa de propor um projeto de lei, os Ministros terão importante papel, não só na produção de projetos que serão propostos dentro de suas pastas, como também na negociação da agenda do Presidente dentro do Congresso; sobretudo os Ministros filiados a partidos, que são fundamentais nesse jogo de busca de apoio dos parlamentares.

Colomer e Negretto (2005) assim como destacou Melo (2010), mostram que o presidencialismo brasileiro e de outros países da América Latina têm uma característica “parlamentarizada”. Para os autores, o presidencialismo é denominado “parlamentarizado” e também híbrido, pois se observa a grande participação de partidos políticos do Legislativo no gabinete. Nos países da América Latina, é comum o Presidente nomear como Ministro um parlamentar que fica licenciado do Legislativo. Já nos Estados Unidos, o parlamentar tem de renunciar a sua cadeira para assumir o cargo no gabinete (COLLOMER e NEGRETTO, 2005). Nessa direção, o estudo de Batista (2014) e Rennó e Gaylord (2015) mostra que quando se fala em governo de coalizão deve-se abandonar a ideia do Executivo unitário que concentra sua figura no Presidente, e isso sugere analisar o cenário de decisão em que o Presidente atua, reconhecendo a complexidade

de um Executivo multipartidário. Para se entender a forma como os sistemas presidenciais multipartidários são conduzidos, faz-se necessário o conhecimento da dinâmica da elaboração de políticas de governos de coalizão, o seu funcionamento interno e o papel do gabinete no processo de tomada de decisão (RENNÓ e GAYLORD, 2015).

Em uma passagem que corrobora com o argumento desses autores, Figueiredo (2004) afirma que para se analisar a capacidade do governo em formular e implementar políticas públicas devem ser considerados três aspectos:

(...) em primeiro lugar, é necessário examinar a natureza da relação entre o Executivo e o Legislativo. O Legislativo desempenha papel essencial na formulação de políticas públicas, mas também tem influência na sua implementação. O segundo aspecto a ser examinado refere-se à estrutura do próprio Executivo, tendo como foco as relações entre a chefia do Executivo ou do Governo e os Ministros responsáveis pelas diversas áreas de atuação setorial do Governo. E, em terceiro lugar, cabe analisar as relações entre o Executivo político, ou seja, a chefia de Governo e seu gabinete e a burocracia. Com respeito a essa última, cabe distinguir, segundo Caldwell (1993), a engrenagem herdada – o serviço público permanente – e a “engrenagem” criada – os funcionários nomeados e as assessorias políticas (FIGUEIREDO, 2004, p. 6-7).

O segundo aspecto destacado pela autora, da relação que o Presidente mantém com os seus Ministros, requer uma estrutura organizacional e pessoal para a execução desta tarefa. O Presidente da república acumula as funções de líder político e de gerente geral do Governo, sendo ao mesmo tempo chefe de estado e chefe de Governo. Nesse sentido, como o cargo exige a predominância do líder político, o Presidente normalmente vai delegar a função executiva. Estudos que abordam esta distinção entre a liderança executiva e institucional da Presidência, ou seja, que se concentram na estrutura da Presidência são raramente abordados na literatura, não só no Brasil, mas também nos países da América Latina. Os esforços de Rennó (2013), Lameirão (2013; 2014), Inácio e Llanes (2014), Batista (2014), De Toni (2004), Belchior (2004), dos Santos (2006), Lassance (2010) e Santos e Vieira (2014) trazem luz a esta questão, mostrando o quanto estas estruturas são afetadas não só pela conjuntura, mas pelo estilo de governar dos Presidentes e pela dinâmica imposta do próprio sistema político, baseado em coalizões, além de analisar a atuação da Presidência no processo de implementação e gestão das políticas públicas.

Lameirão (2013) aponta que os partidos da coalizão geralmente, expressam interesses e orientações diferentes do Presidente, uma vez que representam o seu partido. Desse modo, a autora supõe que o Presidente, diante deste quadro, vai procurar aplicar estratégias na



organização do seu relacionamento com o gabinete ministerial, objetivando a expansão de sua liderança, bem como o controle das estruturas e processos nas decisões de governo. Na busca desta liderança e controle pelo Presidente, é pertinente entender que:

(...) as organizações (estruturas) da Presidência, que compõem o seu núcleo de poder e estão hierárquica e exclusivamente submetidas à sua autoridade, constituem importantes recursos institucionais estrategicamente manejados pelo Presidente para mediar o seu controle sobre as ações do Governo e, logo, dos ministérios e a relação do Executivo com o Congresso Nacional (LAMEIRÃO, p. 18-19, 2013).

Inácio e Llanes (2014) mostram que o desenvolvimento do presidencialismo de coalizão no Brasil foi acompanhado de uma compacta e funcional Presidência institucional, com poucas diferenças no que se refere a organização e estrutura, enquanto na Argentina, dois governos de um mesmo partido nas décadas de 1990 e 2000, foram marcados por diferentes organizações presidenciais, ambas obtivendo sucesso. O estudo das autoras confirma mais uma vez que este arranjo institucional da coalizão impacta no funcionamento do Executivo e da forma como este se organiza.

Rennó (2013) explora um dos aspectos da reforma institucional recente no Brasil, concentrando a sua análise nas mudanças institucionais da estrutura organizacional da Presidência, investigando os padrões, causas e efeitos da mudança, comparando os governos FHC, Lula e início do mandato de Dilma Rousseff. Batista (2014) também apresenta o desenho institucional da Presidência nos governos FHC e Lula. A autora destaca que o executivo, para estabelecer sua estrutura institucional, o faz por Medidas Provisórias e não possui a formalização de seus procedimentos na forma de um regimento. Mas é importante destacar, que os órgãos que compõem a sua estrutura são dotados de um regimento interno, como é o caso da Casa Civil. Em estudo similar, Lassance (2014) analisa a importância dos diferentes padrões de governança presidencial na trajetória do desenvolvimento brasileiro, tomando por referência os atos presidenciais unilaterais, tais como os decretos e medidas provisórias. O autor parte do pressuposto que:

(...) as presidências se distinguem pela combinação de atos de administração pública e de regulação econômica e social e pelos mecanismos de incentivos e restrições empregados pelos presidentes ao governar, é possível não só deduzir combinações distintas e classificar cada presidência conforme os padrões, mas também se pode desenvolver a análise comparativa em relação ao comportamento de cada presidência, contrastando os casos de sucesso ou de dificuldade (LASSANCE, p. 298, 2014).

O Executivo brasileiro pode ser subdividido em duas esferas de poder que compreendem a Presidência (seus órgãos essenciais; de consulta, assessoramento e secretarias) e o gabinete (formado pelos ministérios temáticos)<sup>6</sup> (BATISTA, 2014). Sobre as mudanças de estruturas, Rennó (2013) levanta a hipótese de que no caso de alternância no poder entre diferentes partidos poderá haver maior mudança na estrutura institucional da Presidência do que uma continuidade. O programa de Governo do Presidente eleito, a conjuntura e contexto político são variáveis consideráveis para as mudanças nessa estrutura, uma vez que tais mudanças vão dar condições para o cumprimento dos seus objetivos, como mostra esta literatura.

Para Lassance (2014) e Rennó (2013) é evidente que a Presidência da República do Brasil passou por reformas institucionais do governo FHC até os dias atuais. Este último autor ressalta ainda, que estas mudanças foram mais acentuadas com a chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência. Mesmo com a manutenção da estrutura básica, em 2003 houve a criação e extinção de órgãos e a transferência de atribuições. Os dois Governos, FHC e Lula, apresentaram mudanças em relação aos seus antecessores, mas com características diferentes, uma vez que Fernando Henrique manteve certa continuidade com a administração de Itamar Franco, mas obteve uma coalizão bastante diferente do Governo anterior (RENNÓ, 2013). Esse quadro dá suporte a hipótese apresentada pelo próprio autor, de maior mudança na estrutura quando a transição é realizada por partidos diferentes. Para o autor, essas mudanças e ajustes baseiam-se sobretudo, nas características e no tipo da coalizão do governo, na personalidade e estilo dos ocupantes dos cargos e nas demandas que surgem no próprio mandato.

Além disso, essas mudanças são um mix de duas categorias correspondentes aos atos unilaterais do Presidente, como destaca Lassance (2014): as inovações institucionais, que compreendem atos que criam novas regras e estruturas, não estabelecidas anteriormente; e as mudanças incrementais que se configuram em atos que promovem alterações de forma parcial, aproveitando estruturas já existentes ou adicionando novas competências. Em resumo, o desenho institucional do Poder Executivo:

(...) sugere uma divisão do trabalho na qual os ministérios concentram a atividade de formulação de decisões legislativas exercendo o seu poder de agenda e o controle privilegiado de informações sobre os temas específicos do seu ministério. A Presidência estabelece como sua principal atividade não a de formulação de decisões propriamente ditas, mas sim o controle e monitoramento sobre as decisões formuladas nos ministérios (BATISTA, 2014).

---

<sup>6</sup> Essa estrutura será apresentada no capítulo 2.

Inácio (2006) argumenta, que o tipo de coalizão governativa e o tipo de oposição vão afetar diretamente as chances de sucesso legislativo do Presidente. Nesse contexto aparecem como resultados relevantes desta discussão, as consequências institucionais do Presidencialismo de Coalizão, que se refletem na consolidação da Presidência da República como arena de coordenação que cada tipo de coalizão representa. Além disso, o distanciamento ideológico, a força parlamentar e os ativos institucionais controlados pela coalizão, para os quais a autora chama bastante atenção, contribuem para especificar o efeito do governo de coalizão sobre o sucesso presidencial. É o que também discute Chasqueti (2001) quando afirma que há uma difícil combinação entre o presidencialismo e o multipartidarismo nos tipos de presidencialismo e coalizões políticas nos países da América Latina. Diante desse contexto, Rennó (2013) destaca que um dos principais objetivos da Presidência é o de ampliar a sua influência sobre o sistema político, e que para atingir esse objetivo, o aumento do poder vai impactar na estrutura administrativa do Estado:

As estratégias empregadas para atingir esses objetivos incluem: a) indicações de aliados para posições chave – nomeação de atores leais ao Presidente para cargos importantes na burocracia; b) mudanças das instituições e criação de novas instituições, principalmente através da imposição de regras internas de gerenciamento do aparelho público. Assim, um objetivo claro da Presidência é centralizar poderes e diminuir a discricionariedade das agências burocráticas e reduzir a delegação de poderes a outras agências burocráticas. Há, contudo, um efeito colateral: o aumento dos problemas de coordenação interna na própria Presidência (RENNÓ, 2013, p.12).

Este mesmo autor ainda chama atenção para a maior volatilidade na coordenação interna na Presidência, já que existe a possibilidade de embates internos e de comportamentos oportunistas, de traições e de erros dos políticos apontados para os cargos de confiança (p. 12). A negociação com outros partidos objetiva enfatizar os princípios compatíveis e complementares, além de contornar aqueles que sejam divergentes. Sobre isso, Abranches (1988) considera que o problema que se coloca como um dilema na coalizão, é a identificação do limite de tolerância dos parceiros que depende da posição das lideranças políticas de seus partidos, bem como da reação e dos interesses da sociedade. Esse quadro, geralmente surge quando o Governo enfrenta crises relacionadas ao controle da inflação, gasto público e renda da população. A manutenção da coalizão depende não somente da coordenação interna da Presidência, mas também do desempenho do Governo, em relação aos acordos e compromissos. Essa coordenação é classificada por Lassance (2014) como um dos atos unilaterais do Presidente que segundo o autor é o que define questões que serão objeto de trabalho e que cria comitês, grupos de trabalho, câmaras e conselhos temáticos. Partindo desse debate, é pertinente

que se discuta o conceito de coordenação, procurando dialogar com o presidencialismo de coalizão, destacando os aspectos relacionados ao controle do Presidente, ao monitoramento das políticas e ações do Governo e a articulação presente nesses elementos para que haja o cumprimento das chamadas Metas Presidenciais.

### **1.3 A Coordenação, o monitoramento e o controle das políticas e ações do Governo no Presidencialismo de Coalizão**

A literatura mostrou até então, que o sistema presidencialista, em que vários partidos compõem o gabinete, requer uma rigorosa organização e coordenação interna da Presidência, para garantir o sucesso das suas metas e ações. Sobre essa questão, Inácio (2006) afirma que a coalizão no presidencialismo será efetuada através de diversos constrangimentos políticos e institucionais. A autora enfatiza que esse arranjo institucional exige do chefe do Executivo a habilidade e o desafio em presidir e ao mesmo tempo coordenar a ação de múltiplos parceiros e agentes. Nem sempre o Presidente consegue atuar com essas duas habilidades de forma satisfatória, tendo em vista questões de imprevisibilidade e fatores externos que podem atingir o desempenho do Governo.

O estudo de Inácio (2006) mostra ainda que para analisar a coordenação das ações em um gabinete multipartidário, o debate deve se concentrar nos aspectos da dinâmica do Poder Executivo na execução da agenda ou das metas presidenciais, que compreendem: *(a) a relação Presidência-ministério: padrão de alocação de funções e de tarefas de Governo; (b) padrão de recrutamento dos titulares dos postos ministeriais e da Presidência; (c) a articulação da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.* (p.14). A autora parte de duas dimensões para analisar essa temática. A primeira está relacionada com as arenas de formulação e implementação da agenda do Presidente. A segunda refere-se a natureza das decisões que são vinculadas nessas arenas. Para entendermos a dinâmica da coordenação na Presidência, faz necessário compreender de forma conceitual o que é este termo e como se aplica no presente debate.

Em primeiro lugar, o tema da coordenação tem se mostrado emergente nas últimas duas décadas. As tentativas de **coordenação** na elaboração de políticas do Governo e da prestação de serviços que vão além das fronteiras organizacionais, não são um fenômeno novo, apesar de emergente, pois é tradicional da doutrina da gestão pública (LAEGREID et al, 2014).

A coordenação se configura atualmente como um desafio, pois se dá em um período de expansão de Governos multiníveis e fragmentados. Um dos principais problemas dos Governos temporários nos regimes democráticos tem sido atribuído a falta de coordenação e coerência entre os departamentos, ações e políticas de Governo, que vai resultar no aumento de custos e reduzida eficiência na prestação de serviço aos cidadãos. A coordenação pode ser definida como o alinhamento proposital de tarefas e esforços de unidades ou atores, a fim de alcançar um objetivo definido (LAEGREID et al, 2014; PETERS, 1998; BOUCKAERT, PETERS e VERHOEST, 2010). Embora este tema esteja bem mais próximo da perspectiva da gestão pública, ela também se dá por meio de variáveis políticas.

Geralmente, a coordenação vai partir do sistema de alta direção do governo que vai auxiliar e assessorar o Presidente. O tema da coordenação se faz pertinente, tendo em vista a realidade organizacional inerente à gestão administrativa que exigem, sobretudo, um cuidado no exame das características extraconstitucionais da Presidência Institucional (KRAUSE, 2009).

Na mesma direção de Inácio (2006), Belchior (2004) afirma que esse sistema deve estar estruturado de modo que seja capaz de englobar múltiplas funções, apontando direções estratégicas e garantindo o desempenho adequado do chefe do executivo. Uma dessas funções tem caráter político e refere-se à instituição de uma coordenação de Governo, que é tradicionalmente chamada de “núcleo duro”, com a atribuição de atuar como instância de aconselhamento ao Presidente em suas decisões estratégicas, no aproveitamento das oportunidades e na sua proteção política (Belchior, 2004, p. 03). Grande parte da coordenação ocorre no contexto do dia-a-dia, nas interações informais entre as equipes dos ministérios, incluindo conversas informais, reuniões e grupos de trabalho, que vão subsidiar a coordenação formal.

A definição da agenda política do Presidente deve ser clara e sucinta, o que exige do chefe do executivo e da coordenação, uma postura firme e permanente, no sentido de evitar o ativismo que tende a dominar a ação governamental (BELCHIOR, 2014). A autora destaca ainda a necessidade do debate dessa agenda no interior do Governo para que dessa forma, haja uma adesão massiva e coerente que proporcione as condições imperativas na implementação da agenda. Outro elemento essencial é a formação de uma assessoria técnica e política, que esteja capacitada para lidar com a grande quantidade de informações que inevitavelmente o gabinete

é acometido, de modo a promover discussões qualificadas que ampliem o leque de opções objetivando maior segurança no processo de tomada de decisão do Presidente.

Os estudos que mais abordam esta temática nos últimos anos, têm sido produzidos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), reunindo pesquisadores que analisam de forma comparada os Centros de Governo na América Latina. Em estudos similares, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também tem promovido estudos que examinam a governança e a capacidade de lidar com os desafios sociais e econômicos dos países membros, e também dos países membros dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Sobre a OCDE e os BRICS a organização que promove os estudos referentes a esses blocos é o *Sustainable Governance Indicators – SGI* que apresenta questões importantes para analisar a capacidade de governo, tais como: *Strategic Capacity, Interministerial Coordination, Evidence-based Instruments, Societal Consultation, Policy Communication, Implementation, Adaptability e Organizational Reform*.

O estudo organizado por Martin-Alessandro, Lafuente e Santiso (2014)<sup>7</sup>, apresenta uma definição funcional dos Centros de Governo na América Latina analisando cinco funções que correspondem a: (I) *Strategic management*. (II) *Coordinating policy*. (III) *Monitoring and improving performance*. (IV) *Managing the politics of policies*. (V) *Communicating results and accountability*. Em cada função, o estudo busca apresentar os mecanismos e processos necessários para um desempenho eficaz dos Centros de Governo.

Peters (1998) ao abordar o gerenciamento horizontal de governo, foca as políticas de coordenação. Através de uma série de entrevistas com altos executivos do serviço público do Canadá e da Grã-Bretanha, o autor explora os desafios que se colocam na busca de um governo horizontal. A falta de coordenação pode ser atribuída em grande parte, às diferenças fundamentais nas políticas e nos requisitos legais que regem os ministérios, sendo que a ausência do trabalho de coordenação horizontal se apresenta tanto no nível político como no de gestão. Em sua análise o autor lista uma série de opções disponíveis para a coordenação em um governo que envolve negociações intergovernamentais sobre política. Essas opções envolvem esquemas minimalistas, que o mesmo autor denomina de intercâmbio de informação entre os ministérios visando a criação de uma estratégia de política integrada no Governo como um todo.

---

<sup>7</sup> O estudo foi encomendado pelo BID.

Mas o autor também chama atenção ao fato desse esquema ser muito exigente para grande parte dos Governos. Vale a pena reproduzir esta lista apresentada pelo autor baseada no debate da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para melhor compreender os passos de cada dimensão da coordenação de Governo, apresentadas no Quadro 1 alhures.

Nesse contexto aparecem a coordenação política e a coordenação administrativa. Esta última funciona essencialmente de baixo para cima e está focada na prestação de serviços, no sentido de tornar o governo mais eficaz sobre a implementação de políticas. A coordenação de orientação política assume, por outro lado, a formulação da política, que inicialmente, apresenta poucos problemas, analisa Peters (1998).

A escolha entre esses dois tipos de coordenação é um falso dilema, salienta o autor, pois para um governo ser verdadeiramente eficaz, se fazem imperativas as duas formas de coordenação, sendo que a questão que importa verdadeiramente é o equilíbrio dessas formas nos dois elementos de formulação e implementação. Mas é importante observar, quando se analisa a coordenação de diferentes Governos, se houve uma maior predominância de um tipo de coordenação em relação ao outro e não um equilíbrio.

Quadro 1: A gestão interna das Relações Externas: Escala Política de Coordenação

<b>Etapa</b>	<b>Tipo</b>	<b>Características</b>
1	Tomada de decisão independente pelos ministérios.	Cada ministério mantém autonomia dentro de seu próprio domínio de política.
2	Comunicação com outros ministérios (intercâmbio de informações).	Ministérios devem se manter mutuamente atualizados sobre problemas que estão surgindo e as propostas de ação em suas próprias áreas. Deve existir canais confiáveis de comunicação.
3	Consulta com outros ministérios.	Um processo de duas vias. Informar aos ministérios as suas ações e os Ministros devem consultar outros ministérios no processo de formulação das suas próprias políticas e posições.
4	Evitar divergência entre os ministérios	Assegurar que os ministérios não irão tomar posições divergentes e que o Governo fala em uma só voz.
5	Procura pelo acordo Interministerial (busca de um consenso)	Além do uso da coordenação negativa visando esconder as diferenças, os ministérios devem trabalhar em conjunto, através de comissões e equipes em torno de um projeto comum, reconhecendo a interdependência o interesse mútuo na resolução de diferenças políticas.
6	Arbitragem das diferenças Inter organizacionais.	Onde a diferença do ponto de vista Inter-organizacional não pode ser resolvida pela coordenação horizontal nos processos definidos nos níveis 2-5, é necessária uma máquina central para a arbitragem.
7	Definição de parâmetros para as organizações	O órgão decisório pode desempenhar um papel mais ativo por meio de parâmetros sobre os critérios das organizações. Esses parâmetros definem o que as organizações não devem fazer, ao invés de prescrever o que devem fazer.
8	Estabelecer as prioridades do Governo	O Centro do Governo pode desempenhar um papel mais positivo, estabelecendo as principais linhas da política e prioridades.
9	Estratégia governamental geral	Este caso é adicionado para ser exaustivo, mas é improvável que seja possível na prática.

Fonte: Tradução própria e adaptada de Peters (1998)

Outro ponto importante na discussão da coordenação é a hierarquia. Peters (1998) afirma que o pressuposto desta abordagem é a coordenação em que o impulso vem de cima para baixo, com atores políticos e da administração que assumem uma liderança a fim de gerar a cooperação necessária entre as organizações. A coordenação hierárquica é caracterizada pelo aspecto centralizador, como forma resolutiva de problemas. Essa estrutura pode ser observada no Brasil, onde a coordenação dos ministérios e das políticas e ações do Governo ocorrem de forma



hierárquica, centralizada na Casa Civil, pelo fato de vários partidos e atores diversos comporem o gabinete, e para citar os aspectos apontados no quadro, assegurar que as políticas estejam alinhadas entre os ministérios.

Peters (1998) mostra que a estratégia da coordenação hierárquica apresenta algumas implicações, como a pouca dificuldade do indivíduo em visualizar os seus próprios deveres e como ele pode atingir esses objetivos distintos. Em compensação, as organizações ou ministérios na maioria das vezes encontram dificuldades substanciais no reconhecimento da necessidade de coordenação com outros programas e organizações. Além disso, um ministério ou secretaria pode ter poucos incentivos para cooperar, uma vez que isso pode prejudicar a realização dos seus próprios objetivos. Essa abordagem hierárquica para a coordenação, além de ser centralizadora, pode também ser difícil de implementar (PETERS, 1998). A discussão da coordenação é frequentemente associada ao trabalho realizado nos programas dentro de um mesmo nível de Governo. Os problemas desta horizontalidade se agravam quando a coordenação entre diferentes níveis de Governo tomadas verticalmente é adicionada (PETERS, 1998; KRAUSE, 2009). Para Krause (2009) os problemas de coordenação vertical surgem quando as relações hierárquicas entre os atores de diferentes níveis em uma organização não são dotadas de objetivos comuns.

Geralmente, os Presidentes e primeiros-Ministros não são capazes de produzir uma coordenação eficaz, pois tendem a ser sobrecarregados com várias outras questões inerentes ao cargo que ocupam, além de deterem de pouco tempo para gastar com a coordenação das atividades de inúmeros ministérios. Desse modo, como já foi citado anteriormente, ele tende a delegar algumas funções executivas, montando equipes e criando estruturas que vão auxiliá-lo na tarefa da coordenação e essas estruturas estão situadas no núcleo duro da Presidência e vão variar na coordenação interna nos mais diversos contextos (KRAUSE, 2009). Um aspecto importante destacado por Peters (1998) é a designação de um Ministro “sem pasta” para coordenar os programas de área política ampla. Em alguns países da América Latina, a constituição estabelece um cargo que tem como tarefa garantir a coordenação interministerial, como na Argentina e Peru. No caso do Brasil, o órgão responsável por fazer essa coordenação é a Casa Civil, que concentra suas atividades, basicamente, na coordenação e integração das ações do Governo, assegurando a coerência com as diretrizes governamentais, bem como o atendimento das metas determinadas pelo chefe do Executivo. Na Argentina, o cargo para essa função é o de Ministro-Chefe do Gabinete. O México segue o modelo norte-americano, em que

a coordenação é realizada pelo ciclo de assessores mais próximos do Presidente (MARTÍNEZ-GALLARDO, 2010).

O impacto dessa função é a existência de um órgão mais ligado à Presidência. Na Argentina, o Ministro que passa pela moção de censura do Congresso está ligado ao Presidente, mas está sujeito ao veto do Legislativo. O Presidente, nesse caso, terá um incentivo para colocar alguém que tenha uma boa relação com o Congresso. No caso brasileiro, o Presidente indica o Ministro-Chefe da Casa Civil, que não precisa da aprovação formal do Congresso, mas essa escolha deve ser subsidiada pelo bom trânsito que este Ministro (a) possa ter com o Congresso e os demais atores que compõem o Poder Executivo. O órgão criado com a finalidade de coordenar o gabinete utilizará algumas estratégias para garantir o controle sobre determinadas políticas, principalmente aquelas consideradas como prioritárias na agenda do Presidente da República, a fim de monitorar as ações políticas do gabinete de forma geral. Uma dessas estratégias é a nomeação, que, como já foi destacada por Lewis (2011), é a estratégia utilizada pelo Presidente como forma de controle.

Nesse contexto dos dilemas de coordenação, Krause (2009) aponta que um dos caminhos promissores na medição de preferência no Poder Executivo é o levantamento dos atores que o compõem, nos mais diversos níveis, mostrando uma escala ideológica entre os nomeados e o Presidente. Uma vez que os partidos compõem o gabinete, o Presidente utilizará seus poderes de nomeação para implementar estratégias políticas nos gabinetes partidários. A nomeação para cargos de direção se configura em um instrumento importante de controle do Presidente sobre a burocracia (WOOD e WATERMAN, 1991). Para isso o Presidente vai considerar diferentes fatores para as nomeações, como ideologia, lealdade ao Presidente, competência, conexões políticas e aceitabilidade no Congresso (LEWIS, 2011).

A questão que surge com o debate de gabinetes multipartidários é o problema da delegação. Quanto maior a distância ideológica entre o Presidente e o Ministro, maior é a perda de delegação do Presidente. De acordo com o que a literatura discutida ao longo deste capítulo tem mostrado, o chefe do Executivo precisa de mecanismos para obter controle sob o gabinete ministerial, especialmente na implementação de políticas. Nesse sentido, há uma literatura que busca analisar as lógicas da delegação em um Governo de coalizão. A delegação não representa uma abdicação de poder pelo executivo: ela serve para superar problemas de ação coletiva presente no Poder Executivo. E ainda, ela constitui uma estratégia que visa superar os

problemas de coordenação entre os principais (na relação agente e principal) (MELO, 2010; STROM, 2000). Pereira et al. (2013), ao analisarem os dilemas da delegação que o Presidente enfrenta na coordenação da coalizão multipartidária, argumentam que a interação ótima entre o Presidente e seus parceiros na coalizão desenvolveria a concessão de autonomia para os Ministros, na tomada de decisões. Entretanto, os autores destacam que a assimetria de informação e a distância ideológica que possam existir, e que prejudicarão as preferências do Presidente, fazem com que o chefe do Executivo adote mecanismos de controle formais e informais sob os ministérios, em uma coalizão fragmentada partidariamente.

No capítulo quatro essa discussão ficará mais clara, uma vez que será analisada a formação de gabinete dos dois mandatos do Governo Lula (2003-2010), analisando particularmente as nomeações dos ministérios de Ciência e Tecnologia e Inovação, Transportes e Integração, para verificar se houve uma maior interferência da Presidência na indicação de nomes para a ocupação dos cargos mais altos no ministério, principalmente nos órgãos de implementação das políticas prioritárias, geralmente da administração indireta e ainda, se isso se configurou como um mecanismo de monitoramento e controle da Presidência.

Para o relatório do *Sustainable Governance Indicators (SGI)* (2012), o Brasil obteve sucesso na coordenação dos processos de formulação de políticas entre as agências governamentais e os ministérios. O estudo mostra, por exemplo, que no Governo Lula havia o controle diário do Governo, no acompanhamento da execução das políticas públicas, e na coordenação das ações entre os ministérios, além do exame das propostas legislativas ministeriais a serem enviadas para o Congresso Nacional. Nesta estrutura de Governo centralizado, o Ministro da Casa Civil tem a função de *gatekeeper* forte, no que se refere aos ministérios, e, além disso, tendo em vista os mecanismos de tomada de decisões específicas e hierárquicas na Presidência brasileira, as reuniões de gabinete não são frequentes e a discussão entre os ministérios é geralmente mediada pelo chefe da Casa Civil.

### **1.3.1 O Monitoramento das Metas Presidenciais**

Uma vez entendida a questão da coordenação, cabe abordar a questão do monitoramento, uma etapa importante no processo da coordenação, podendo se configurar como um mecanismo de coordenação em um contexto mais amplo.

O acompanhamento ou monitoramento refere-se a uma atividade gerencial interna, realizada sistematicamente durante a fase de execução e operação (implementação), por meio de dados de gerência de projeto sobre metas iniciais, indicadores e resultados associados aos programas (RAMOS e SCHABBACH, 2012). O monitoramento é imperativo para se ter a dimensão das metas de um projeto. Nesse sentido, vale destacar o que se caracteriza nesta pesquisa, como meta presidencial:

A Meta Presidencial é o eixo organizador da ação de Governo, que reúne um conjunto de Resultados e Ações concretas para o alcance de determinado objetivo considerado prioritário pelo Presidente da República. Uma Meta Presidencial pode corresponder a um programa de Governo formalmente existente ou a um projeto de grande envergadura, envolvendo mais de um Programa ou Ação do PPA. A meta pode, ainda, ter um caráter institucional como a implantação de uma política pública ou a aprovação de uma lei. A Meta Presidencial é assim definida quando seus objetivos contribuem para o cumprimento de pelo menos um dos compromissos assumidos pelo Presidente perante a sociedade, razão pela qual se deve acompanhar de perto sua execução (CHAVES, 2004, p. 5).

De acordo com os resultados do monitoramento é possível diagnosticar eventuais problemas e conflitos. Além disso, o monitoramento permite a correção desses problemas se configurando como uma condição para a avaliação da política que está em andamento (GARCIA, 2001). Um bom monitoramento consiste na identificação dos objetivos que o programa ou estratégia pretende alcançar; o uso de indicadores que vão acompanhar o progresso relacionado às metas, além de fixar metas quantitativas e temporais aos indicadores e ainda fornecer feedbacks para outros setores (RAMOS e SCHABBACH, 2012). A coordenação é produzida nesse processo quando, uma vez monitorada a política ou meta, a avaliação e os ajustes são definidos e precisam ser operacionalizados e executados. Isso requer a articulação entre os atores e organizações envolvidos na política. A coordenação aparece ainda na mediação do conflito que possa surgir durante a implementação de um programa e dos possíveis gargalos e variáveis que possam impedir ou atrasar o processo. Nesse sentido, o monitoramento consiste em uma atividade cotidiana de um conjunto articulado que vai prever a tomada de decisão, que deve, por sua vez, ser tomada baseada na avaliação de desempenho que compreendem a execução dos programas correspondentes a cada nível organizacional (GARCIA, 2001). O monitoramento é um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas (GARCIA, p. 33, 2001). Desse modo, o monitoramento responde a um princípio essencial, destaca o mesmo autor, que corresponde ao fato de que não

é possível conduzi-la de forma eficiente, se o dirigente não tem conhecimento de maneira sistemática e objetiva dos elementos do processo do qual coordena:

Quem não monitora os problemas que deve resolver e o resultado das ações com as quais pretende enfrentá-los não sabe o que acontece por conta do seu agir e nem que mudanças provocou com a sua ação. Não sabe por onde anda, não consegue avaliar a eficiência e a eficácia de suas intervenções. Para monitorar é necessário tornar preciso o problema, demarcá-lo e medi-lo com rigor, conhecer suas principais determinações e desenhar ações específicas com o poder de eliminar ou minimizar as causas fundamentais que o geram (GARCIA, 2001, p. 33).

O mesmo autor ainda faz uma crítica aos sistemas de informações tradicionais que se baseiam em estatísticas e registros, sem rigor contínuo, e que de forma aleatória fornecem uma grande quantidade de informação desnecessária, desinformando o dirigente que vai coordenar uma série de ações pertinentes.

Nesta mesma direção Martin-Alessandro, Lafuente e Santiso (2014) comentam que ao definir as prioridades estratégicas e coordenação de políticas, os Presidentes devem buscar coerência nas suas administrações. A função dos centros de Governo é verificar a execução destas prioridades, bem como na intervenção para garantir o progresso. O monitoramento e a intervenção possibilitam que os centros de Governo auxiliem na produção de correções e ajustes fundamentais. Os autores argumentam que o centro não pode controlar todas as áreas de todas as políticas. O monitoramento é relevante nos contextos onde a implementação é deficiente ou menos confiável. Por isso o Presidente pode intensificar os mecanismos de controle e monitoramento nos ministérios ou agência que possuem essa característica. O acompanhamento das Metas Presidenciais consiste ainda, em um lembrete constante das prioridades do Governo, desse modo, a unidade de entrega se configura como uma fonte valiosa de alavancagem para o Presidente (MARTIN-ALESSANDO, LAFUENTE E SANTISO, 2014).

Mesmo que que o processo de coordenação e acompanhamento das metas seja realizado por uma liderança capacitada (um bom Ministro), o apoio pessoal do chefe do executivo é fundamental para o processo de acompanhamento bem-sucedido. O Presidente deve ainda dedicar uma parte do seu tempo, embora limitado, para reunir-se de forma regular com o chefe que promove a coordenação.

Olivieri (2010) em um estudo sobre o monitoramento das políticas públicas e a lógica política do controle interno, destaca a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), que tem como

principal função realizar o monitoramento da burocracia e de seus órgãos, dirigentes e funcionários, avaliando se a implementação das políticas públicas ocorre conforme a orientação geral do Governo. Outra importante função da SFC é também monitorar os Governos estaduais e municipais, que implementam algumas políticas do âmbito do Governo Federal, e verificar se estes estão sendo fiéis às definições estabelecidas pelo Governo (OLIVIERI, 2010). A diferença deste órgão para a Casa Civil, é que o monitoramento é realizado em uma dimensão macro, em toda a Administração Federal, enquanto a Casa Civil concentra o seu monitoramento e controle nas Metas Presidenciais. Uma das principais conclusões da autora é que a SFC, mesmo tendo um caráter altamente burocrático, adquire um sentido político, uma vez que é utilizada pelo Presidente para monitorar os burocratas.

Percebe-se, diante do exposto, que o Governo para cumprir a sua agenda e governar, mantendo o que se pode denominar de equilíbrio político e institucional, depende de sua efetiva coordenação e relação intra e interinstitucional, ou seja, com os demais órgãos da estrutura do Poder Executivo federal, que estará refletida na sua relação com o Congresso Nacional e Sociedade Civil. A assimetria de informações ou de comportamento dos diversos órgãos da Presidência, principalmente daqueles que são cruciais na gestão do Governo, poderá produzir impactos nas relações institucionais externas do Poder Executivo.

Este capítulo procurou apresentar o arcabouço teórico que sustenta a presente pesquisa e a análise proposta, trabalhando os principais conceitos que cercam o tema da Casa Civil. Apesar dos estudos acerca da Presidência se mostrarem escassos, principalmente de análises empíricas, viu-se que houve um avanço significativo nesses estudos, que permitem a compreensão das dimensões e estruturas que cercam a mais importante instância do Poder Executivo. Para avançar no estudo, o segundo capítulo tratará especificamente da estrutura Casa Civil, sua organização e principais atribuições destacando o seu protagonismo no Governo Lula (2003-2010), comparando o primeiro e o segundo mandato e, procurando ainda, correlações e diálogo nas similaridades e diferenças com o período anterior do Governo FHC (1999-2002).

## **CAPÍTULO 2. A CASA CIVIL: ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO**

No capítulo anterior, o debate teórico mostrou a importância da estrutura e organização interna da Presidência no desempenho do Presidente da república. A Casa Civil é um órgão essencial na estrutura do Poder Executivo e se configura como um mecanismo institucional fundamental no ciclo básico das políticas públicas, e em um âmbito maior, promove a articulação e a coordenação governamental atuando de forma rotineira nesse ponto, especialmente com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda na busca de soluções a eventuais problemas e conflitos (SANTOS, 2006).

Além disso, tendo em vista o presidencialismo de coalizão, em que os Ministros dos partidos parceiros ao assumirem as pastas, além de representarem o seu partido, representam também a sua região e interesses próprios, podem influenciar de forma significativa na gestão dos ministérios ou do processo de formulação de políticas e expressar interesses daqueles diferentes do Presidente ou da meta presidencial (LAMEIRÃO, 2011; BATISTA, 2014). Nesse sentido, o Presidente para obter o controle das ações do Governo, a coerência entre os ministérios, organizando o seu relacionamento com o gabinete, governando de forma efetiva, necessita de um órgão ou estrutura que execute esta tarefa. Lameirão (2011; 2013) em um estudo inédito mostra que a Casa Civil, pelas suas atribuições formais é o órgão que representa esse mecanismo utilizado pelo Presidente.

O estudo de Lameirão (2013) e Santos (2006) apresenta uma excelente contribuição, tendo em vista a escassez de pesquisas sobre a Casa Civil: uma análise detalhada sobre a formação e a institucionalização do órgão através dos decretos e medidas provisórias que dispõe da organização e das principais atribuições desde a sua formação. Lameirão (2013) apresenta a estrutura formal da Casa Civil e como ela se transformou na principal esfera de coordenação política e administrativa da Presidência. O mapeamento normativo, na visão da autora, possibilita uma visão de longo prazo do arranjo organizacional e das transformações institucionais no interior da estrutura da Presidência, descrevendo sua organização e o crescente acúmulo de competências do órgão.

Assim sendo, esse capítulo apresenta a estrutura, organização e principais atribuições da Casa Civil, e como ela se configura em um órgão estratégico para o Presidente em relação a coordenação do gabinete ministerial e no monitoramento das políticas públicas implementadas

nos diferentes ministérios. O primeiro tópico trata-se de uma breve apresentação da formação do órgão e da sua estrutura e principais atribuições até o Governo FHC. O segundo abordará especificamente a organização da Casa Civil no Governo Lula (2003-2010) período que interessa nesta pesquisa, comparando as principais diferenças e similaridades entre os dois mandatos e estabelecendo ainda um diálogo com o período anterior (1999-2002).

## **2.1 Formação e trajetória institucional da Casa Civil (1938-2002)**

A Casa Civil foi criada oficialmente em 1938, durante o Estado Novo (1937-1945), pelo Presidente Getúlio Vargas e sofreu alterações significativas ao longo deste período, variando em atribuições e competências diferentes, chegando a ser substituída no Governo do Presidente Collor (1990-1992), mas sempre sendo o órgão mais próximo no assessoramento técnico e administrativo da Presidência da República. Embora já tivesse essas funções informalmente desde a Proclamação da República, em 1889, como destaca Lameirão (2013). Desde então, a Casa Civil foi marcada por mudanças durante as diferentes administrações presidenciais, mostrando que o Presidente sempre tende a moldá-la de modo a atingir seus objetivos e resultados. Tomando por referência o estudo de Lameirão (2013), Santos (2006) e dos atos normativos (decretos e medidas provisórias) o quadro do Apêndice 1 resume as principais fases e mudanças do órgão até então, e que serão discutidas aqui.

O primeiro Decreto<sup>8</sup> que criou oficialmente o então Gabinete Civil pelo Presidente Getúlio Vargas, determinou atribuições relativas ao preparo, redação, recebimento e expedição de todos os atos e ordens do Presidente da República que não passassem pela atribuição do Gabinete Militar. Além disso, cuidava das relações presidenciais com autoridades, exceto aquelas que se referiam a assuntos militares. O chefe do Gabinete Civil era denominado de Secretário da Presidência, que exercia funções como a de supervisor geral da estrutura de pessoal, serviços, gastos e orçamento do Gabinete Civil, além de cuidar da correspondência oficial e ainda de outras demandas do Presidente, tratando também da transmissão das ordens do Presidente aos Ministros de Estado (LAMEIRÃO, 2013). Tratava-se, portanto, do primeiro instrumento que conferia ao Gabinete Civil grandes competências no que se refere ao assessoramento do Presidente da República, não só nas questões administrativas já citadas, mas também no

---

<sup>8</sup> Decreto nº 3.373 de 1938.



entendimento com as secretarias dos ministérios e autoridades sobre assuntos de sua competência, além de outras funções (SANTOS, 2006).

Após o fim do Estado Novo, o Decreto nº 21.702 de 1946 manteve a configuração anterior do Gabinete Civil, ficando praticamente inalterado até a década de 1960 (LAMEIRÃO, 2013). No Decreto nº 23.822 de 1947 as atribuições que foram incluídas se referiam basicamente ao recebimento e estudo dos papéis que eram dirigidos ao Presidente, sobre assuntos políticos e administrativos. Durante a década de 1950, houve tentativas formais nos Governos de Getúlio Vargas (1951-1954) e de Juscelino Kubistchek (1956-1961) de modificar a organização do Gabinete Civil, que estavam inseridas em um escopo de amplas reformas na administração federal e que atingiam a reorganização da Presidência da República e, portanto, viriam alterar o regimento interno do Gabinete Civil (LAMEIRÃO, 2013). Ainda citando a mesma autora, depois dessas tentativas, somente no Governo de João Goulart (1961-1964) o regimento interno do Gabinete Civil veio a ser alterado de fato, e as propostas apresentadas na década de 1950 foram parcialmente aprovadas e inseridas no novo regimento. O Decreto nº 51.872 de 1963 estabelecia que:

(...) “o Gabinete Civil da Presidência da República tem por finalidade assistir ao Presidente nos atos de gestão e na administração dos negócios públicos em todos os assuntos atinentes à esfera do poder civil.” Entre as competências atribuídas ao órgão, quatro foram acrescidas às que já eram previstas pelo regimento de 1947. Ou seja, são novas, a de (i) estabelecer as relações do Presidente com as autoridades civis federais, estaduais e municipais, autoridades religiosas, partidos políticos, instituições, entidades de classe e outras organizações representativas da sociedade, (ii) manter o Presidente informado sobre o andamento dos programas de trabalho do Governo e das providências determinadas pelo Presidente relativamente a negócios públicos do âmbito civil, (iii) promover a divulgação dos atos e atividades da Presidência e a de (iv) promover o atendimento dos serviços necessários à Presidência (LAMEIRÃO, 2013, p. 96).

O então Gabinete Civil permanece como um importante órgão de assessoramento direto e imediato ao Presidente, mas ainda não atuava formalmente na coordenação de Governo, mesmo que prevista a competência no acompanhamento das ações governamentais (SANTOS, 2006). A coordenação de Governo foi formalmente estabelecida na edição de um Decreto<sup>9</sup> durante o Governo de João Goulart (1961-1964), que estabeleceu a Coordenação do Planejamento Nacional e da qual era compartilhada pelo Gabinete Civil, Gabinete Militar e pelo Coordenador Geral da Assessoria Técnica da Presidência da República, afirma Santos (2006). A necessidade de coordenação permanente nas atividades da Administração Federal foi prevista no Decreto-

---

<sup>9</sup> Decreto nº 52.256, de 11 de julho de 1963.

Lei nº 200/67, que previa ainda, que a coordenação seria executada por meio de reuniões ministeriais, reuniões com Ministros de Estado, e seria atribuída a um dos Ministros de Estado. A coordenação foi exercida até 1974, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Coordenação-Geral, sendo depois assumida pela Secretaria de Planejamento e Coordenação-Geral da Presidência da República (SANTOS, 2006). O mesmo Decreto também estabelecia:

“Art. 36. Para auxiliá-lo, temporariamente, na coordenação de assuntos afins ou interdependentes, o Presidente da República poderá incumbir de missão coordenadora um dos Ministros de Estado ou, conforme o caso, o Ministro do Planejamento e Coordenação Geral. § 1º O Ministro Coordenador, sem prejuízo das atribuições da Pasta que ocupar, atuará em harmonia com as instruções emanadas do Presidente da República, buscando os elementos necessários ao cumprimento de sua missão mediante cooperação dos Ministros de Estado em cuja área de competência estejam compreendidos os assuntos objeto de coordenação. § 2º O Ministro Coordenador formulará soluções para a decisão final do Presidente da República. § 3º Poderão ser coordenados, entre outros, os assuntos econômicos militares, de ciência e tecnologia, de assistência médica e de abastecimento.”

Durante o período militar (1964-1985), Lameirão (2014) mostra que as alterações no conjunto de funções da Casa Civil foram significativas, especialmente aquelas que se referiam a expansão das atividades relativas a temática financeira, de planejamento e parlamentar. Desse modo, o Decreto nº 56.596 de 1965 estabelecia o novo regimento e fixava duas subchefias técnicas, um referente a assuntos administrativos e parlamentares e a segunda, regulamentava a estrutura interna, de órgãos e pessoal (LAMEIRÃO, 2014). Essa estrutura foi ampliada em 1975, no Decreto nº 75.200 que previa:

art. 3º, caber ao Gabinete Civil “assistir, direta e imediatamente, o Presidente da República no desempenho de suas atribuições e, em especial, nos assuntos referentes à Administração Civil;”, “promover a divulgação de atos e atividades governamentais” e “acompanhar a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional e coordenar a colaboração dos Ministérios e demais órgãos da Administração, no tocante aos projetos de lei submetidos à sanção presidencial.” Para tanto, sua estrutura contava com cinco Subchefias: a) Subchefia Executiva; b) Subchefia Especial (SUESP); c) Subchefia de Atos Pessoais e Executivos (SAPEX); d) Subchefia de Assuntos Parlamentares (SUPAR); e) Subchefia de Estudos e Projetos (SUBEP) (SANTOS, 2006, p. 10).

Esse mesmo regimento interno estabelecia ainda, a verificação da compatibilidade dos projetos e atos normativos a serem submetidos a avaliação do Presidente em relação a política de Governo. Essas competências, segundo Lameirão (2013), conferiam ao Gabinete Civil prerrogativas informais de coordenação governamental, uma vez que só veio a ser formalizada em anos posteriores no período da redemocratização.

Nesse sentido, no período da redemocratização (1985-2010)<sup>10</sup>, o Gabinete Civil foi remodelado diversas vezes, sendo adaptado às funções e aos objetivos que cada Presidente determinava em sua estrutura governamental (LAMEIRÃO, 2013). O papel da Casa Civil variou entre um perfil técnico-administrativo e/ou político, sendo que as suas funções eram relativas a coordenação política do Governo, que basicamente, se referiam na mediação da relação do Presidente com o Congresso Nacional e os partidos políticos, funções essas já previamente estabelecidas durante o regime militar, ressalta a autora. O Decreto<sup>11</sup> que estabelecia o novo regimento do Gabinete Civil atribuiu de forma expressa ao órgão funções como: assistir ao Presidente da República na coordenação política, notadamente no que se refere às relações com parlamentares e autoridades governamentais e à articulação entre Governo e Sociedade” (SANTOS, 2006, p. 10).

O Decreto também estabelecia o assessoramento ao Presidente na coordenação de assuntos sobre a administração civil, principalmente no acompanhamento dos programas e políticas governamentais e no relacionamento com os Estados e Municípios, além da preparação das mensagens do Executivo ao Congresso Nacional e do acompanhamento da tramitação de projetos de lei (SANTOS, 2006). Percebe-se que essas funções permaneceram no escopo de trabalho do órgão, mesmo após a passagem de diversos Presidentes. Santos (2006) observa que essas definições aproximavam a Casa Civil cada vez mais das funções de coordenação governamental, que passou a ter a sua estrutura composta por: a) Subchefia para Acompanhamento da Ação Governamental; b) Subchefia para Relações Intergovernamentais; c) Subchefia para Assuntos Institucionais; d) Subchefia para Assuntos Parlamentares; e) Subchefia para Assuntos Jurídicos; e f) Subchefia para Assuntos de Comunicação Social (SANTOS, 2006, p. 11).

Em relação a esse quadro, Lameirão (2011) comenta que no regimento fixado pelo então Presidente Sarney percebe-se um caráter inaugural do novo regime, quando o papel do órgão é redefinido e ultrapassa as funções de assistência e assessoramento e assume formalmente a função de coordenação em um contexto em que o gabinete passa a ser compartilhado com outro partido e completa:

---

<sup>10</sup> O período que se estende aos dias atuais (2015).

<sup>11</sup> Decreto nº 92.400 de 1986.

(...) A formação de um Governo que congregaria diferentes partidos e políticos, e que certamente seria pressionado por inúmeras demandas sociais, que durante o período militar não possuíam canais formais pelos quais pudessem ser manifestadas, faz supor a necessidade da constituição de mecanismos que auxiliassem o Presidente da República no controle e coordenação do Governo (LAMEIRÃO, 2013, p. 152).

Observou-se até então, que a Casa Civil sofreu alterações, ampliou as suas atribuições e competências, mas manteve a sua principal característica: a de órgão mais próximo no assessoramento direto e imediato da Presidência da República. Entretanto, no Governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), que implantou mudanças profundas na estrutura da Presidência, o então Gabinete Civil é extinto e transformado em Secretaria Geral (LAMEIRÃO, 2013). Desse modo, o Presidente Collor representa um *outlier* na trajetória de continuidade que o órgão até então vinha mantendo. A Reforma Administrativa promovida por Collor de Mello reduziu o número de ministérios e a Secretaria Geral da Presidência no lugar do Gabinete Civil, exerceu funções que compreendiam a coordenação administrativa do Governo (SANTOS, 2006). Com um caráter distinto do Gabinete Civil formalmente extinto, a Secretaria-Geral manteve parte das competências do antigo órgão, uma vez que sua estrutura estava organizada para atuar como órgão central da Presidência no que se refere à supervisão técnica relativa aos outros órgãos da Presidência (LAMEIRÃO, 2011).

Essa estrutura, no entanto, não durou muito. Com a renúncia do Presidente Collor em 1992 e a posse do seu vice Itamar Franco, uma nova estrutura ministerial e da Presidência foi elaborada. À Secretaria Geral da Presidência foi atribuída as funções administrativas e de cerimonial, fixada na Lei nº 8.490 de 1992, que recriou a Casa Civil<sup>12</sup> da Presidência da República, revigorando as suas funções originais e atribuindo novamente ao órgão as competências de promover a coordenação da ação governamental e do relacionamento com o Congresso Nacional (SANTOS, 2006). Em sua estrutura interna, o Decreto nº 820 de 1993 regulou a organização das quatro subchefias (Assuntos Parlamentares, Acompanhamento da Ação Governamental, Assuntos Jurídicos e Divulgação e Relações Públicas) (LAMEIRÃO, 2011). Santos (2006) ressalta que, mesmo com a recriação da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, a função de coordenação geral do Governo não foi formalmente atribuída a secretaria, mas competia a esta secretaria assistir ao Presidente na coordenação do sistema de planejamento e orçamento, do Plano Plurianual – PPA e da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e das Lei Orçamentária Anual – LOA. A coordenação

---

<sup>12</sup> A mudança na denominação “Gabinete Civil” para “Casa Civil” se deu com o Decreto nº 820 de 1993 que aprovou a nova estrutura regimental para os órgãos da Presidência da República.

econômica do Governo, esteve concentrada no Ministério da Fazenda, devido ao contexto da época, de necessidade do controle da inflação, que implementou o Plano Real ainda em 1994, no ano eleitoral (SANTOS, 2006).

Ao assumir o Governo, Fernando Henrique Cardoso reestrutura a Presidência da República por meio da Medida Provisória nº 813, de 1995<sup>13</sup> que ficaria composta pela Casa Civil, a Secretaria-Geral e a Secretaria de Comunicação Social – além da Secretaria de Assuntos Estratégicos e a Casa Militar, destaca Santos (2006). Fazendo uma comparação com o último regimento, Lameirão (2011) mostra que o novo ato normativo manteve algumas de suas atividades, no entanto, promoveu mudanças na estrutura do órgão, que continha em sua organização: o Gabinete do Ministro; o Conselho do Programa Comunidade Solidária; Subchefia Executiva; de Assuntos Jurídicos; de Coordenação da Ação Governamental; de Assuntos Parlamentares e Relações Intergovernamentais. Além disso, foram criadas sete câmaras: Reforma do Estado, Comércio Exterior, Infraestrutura, Política Social, Políticas Regionais, Política dos Recursos Naturais, Relações Exteriores e Defesa Nacional. Segundo Lameirão (2011), a função dessas câmaras era “produzir políticas públicas e diretrizes setoriais a partir do trabalho conjunto dos Ministros das áreas envolvidas, sob o comando central do chefe da Casa Civil” (p. 154). As Câmaras contribuíram ainda, destaca a autora, para o desenvolvimento de um sistema de monitoramento e avaliação sistemática dos programas prioritários do Presidente, tornando mais claro ao gabinete ministerial a agenda prioritária do Governo.

No segundo mandato de FHC, a MP 1.795 de 1999, reorganizou a Presidência da República, tornando extinta a Secretaria Geral, passando as suas competências para a Casa Civil. Desse modo, a Presidência passou a ser composta pela Casa Civil, Casa Militar, pelo Gabinete do Presidente da República e mais três secretarias: a Secretaria de Estado de Comunicação de Governo; Secretaria de Estado de Relações Institucionais; Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação (SANTOS, 2006). A crise econômica do final da década de 1990 marcou a campanha eleitoral de 1998, e, portanto, a reeleição de FHC. Dessa forma o segundo mandato exigiu maior reorganização no que se refere aos mecanismos de coordenação política do Governo (LAMEIRÃO, 2013). Nesse contexto é criada a SRI, citada acima, que tinha como principal função promover a coordenação e articulação do Governo, destaca a mesma autora. O Sistema de Acompanhamento Legislativo – SIAL, até então fixado na Casa Civil, foi

---

<sup>13</sup> Depois convertida na Lei 9.649 de 1998.

transferido para a Secretaria de Relações Institucionais – SRI. Entretanto, em 1999 a SRI é extinta e suas atribuições (juntamente com o SIAL) são transferidas para a Secretaria Geral, que volta a compor a estrutura organizacional da Presidência, com a atribuição específica de atuar na coordenação governamental (LAMEIRÃO, 2011).

A crise de abastecimento energético, que ocorreu em meados do segundo mandato de FHC, alterou a composição da Casa Civil, que passou a ter um perfil mais técnico-gerencial, destaca Lameirão (2013). O então Ministro, Pedro Parente presidiu a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica<sup>14</sup>, juntamente com o Ministro de Minas e Energia, com o objetivo de “propor e implementar medidas de natureza emergencial para compatibilizar demanda e oferta, de forma a evitar interrupções intempestivas ou imprevistas do suprimento de energia elétrica” (p. 196). Lameirão (2013) argumenta que a iniciativa de delegar à Casa Civil esta tarefa de gerenciamento da crise energética, veio do próprio FHC como saída para uma resolução técnica diante do grave problema que acometia a sua gestão e que comprometia a atividade econômica do país, além de afetar a sua popularidade.

Os principais resultados apresentados no estudo de Lameirão (2013), que focou a atuação da Casa Civil durante a Era FHC (1995-2002), mostram que ao longo dos anos, especialmente na transição do primeiro mandato para o segundo, houve uma mudança clara de atuação da Casa Civil. A autora destaca a reorganização elaborada em 1999, que provocou a redução do órgão e do seu escopo no Governo, além da saída do Ministro Clóvis Carvalho, chefe da Casa Civil durante todo o primeiro mandato, se configuraram como mudanças significativas. A conjuntura política do período, caracterizada pela crise econômica também se somou ao desafio que o Presidente Fernando Henrique enfrentou na recomposição no Congresso, devido à perda de dois importantes articuladores do Governo no legislativo, como explica Lameirão (2013) na passagem a seguir:

(...) [em 1998] faleceriam dois dos mais importantes articuladores políticos do Governo Fernando Henrique: Sergio Motta, então Ministro das Comunicações, e Luís Eduardo Magalhães (do PFL da Bahia), líder do Governo na Câmara dos Deputados. Todas essas baixas, de uma forma ou de outra, desarticulariam o arranjo pelo qual se dava o relacionamento e as negociações entre o Governo e o Congresso, parlamentares e partidos políticos. Cedo ou tarde, essas mudanças repercutiriam no apoio parlamentar das ações do Governo (LAMEIRÃO, 2013, p. 183).

---

<sup>14</sup> Estabelecido na Medida Provisória nº 2.147 de 2001.

A autora considera ainda em sua análise, que a criação das Câmaras Setoriais e do SIAL na Casa Civil, logo no início do primeiro mandato do Governo FHC, representou formalmente, a introdução de novos mecanismos de controle da Presidência, em relação aos ministérios, aos demais órgãos e ao Congresso Nacional. E destaca também que esses mecanismos de controle foram revistos e definidos principalmente no segundo mandato, tendo em vista às pressões ministeriais e à atuação das Câmara Setoriais e ainda, dos partidos parceiros da coalizão no Congresso.

O processo de análise dos atos normativos que eram produzidos pelos órgãos do Executivo e que passavam obrigatoriamente pela Casa Civil, foi uma importante prerrogativa de controle do órgão, que através deste mecanismo frequente “estaria projetada para filtrar com base em critérios jurídicos (aspecto legal) e políticos (mérito, oportunidade e conveniência política) tudo o que deveria seguir para despacho com o Presidente e que, portanto, seria oficializado como uma proposição do Executivo” (LAMEIRÃO, 2013, p. 202).

O estudo de Lameirão (2013) conclui ainda, que o contexto institucional em que os Presidentes governaram, a partir da redemocratização, possibilitou que a Presidência, em sua organização institucional, concentrasse decisões estratégicas e mecanismos de controle no núcleo presidencial em relação às ações do Governo e na sua relação com o Congresso. O modelo de funcionamento da Casa Civil no Governo FHC foi frequentemente reconfigurado, visando atender os compromissos estabelecidos com os partidos da coalizão e na relação legislativa do Governo, principalmente, quando no segundo mandato, quem lidera a relação com o Congresso é um próprio parlamentar, que representaria um ato formal de abertura de poder aos parceiros da coalizão (LAMEIRÃO, 2013).

Este tópico mostrou como a Casa Civil se transformou em um importante órgão de assessoramento imediato do Presidente e do seu importante papel na coordenação das ações e políticas do Governo, em diferentes administrações presidenciais. Através da análise dos atos normativos que estruturaram o órgão mostrada em Lameirão (2011; 2013) e de Santos (2006), vimos que a Casa Civil apresentou diferentes configurações, e que o contexto político e econômico, além dos objetivos do Presidente, foi substantivo na sua organização e atuação do órgão. O trabalho de Lameirão (2013) mostra ainda como a Casa Civil se consolidou em uma arena de considerável discricionariedade política, principalmente nas gestões de FHC, tendo

sido ocupada por pessoas de confiança do Presidente, concentrando o domínio das atividades ministeriais e do recurso burocrático.

O processo de reeleição, aprovado durante o primeiro mandato de FHC, que possibilitou a sua permanência por mais quatro anos no poder, mostra que com o mesmo partido e Presidente administrando o Governo, a dinâmica e o funcionamento da Casa Civil podem apresentar formas muito distintas de atuação de um mandato para outro, não obtendo uma tendência de continuidade, no que se refere a atuação, com períodos anteriores. Veremos como isso se configurou durante a Era Lula (2003-2010) no tópico a seguir, buscando apresentar as principais causas das mudanças e da forma como a Casa Civil atuou, destacando principalmente o processo de coordenação do Governo e dos mecanismos de monitoramento e controle do órgão em relação ao gabinete ministerial e às políticas prioritárias do Presidente.

A Casa Civil tem um papel estratégico na construção de parcerias e alianças no Governo, agindo também como árbitro nos conflitos entre os ministérios. A dinâmica de seu trabalho é interativa com a sociedade, o Congresso e os órgãos governamentais que contribuem para melhorar a qualidade do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

## **2.2 A organização da Casa Civil no Governo Lula (2003-2010): a “secretaria executiva” da Presidência da República**

A Presidência da República é o principal espaço do Poder Executivo Federal. Além da Casa Civil, existe uma complexa estrutura com outros órgãos, secretarias, conselhos e ministérios que também sofreram modificações ou foram criadas ao longo do tempo.

Logo após as eleições presidenciais de 2002 que deu a vitória a Lula, a Medida Provisória – MP nº 76 de 2002, elaborada na Casa Civil, facultava ao Presidente eleito o direito de instituir uma equipe de transição. Entre os objetivos desta MP estavam a atuação conjunta de integrantes da equipe designada pelo Presidente eleito com a atual administração, garantindo à nova equipe atuar no programa do novo Governo, preservando principalmente a sociedade do risco de descontinuidades e rompimentos de ações de grande interesse público (COSTA e ANDRADE, 2003). Os órgãos que forneceram o conjunto de informações necessárias a transição foram a Casa Civil e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, que atuaram conjuntamente com os demais ministérios. O trabalho da equipe de transição foi fundamental



para a elaboração da nova estrutura de Governo. Com a posse do Presidente Lula, foi apresentada a MP nº 103 de 2003 que estabelecia a organização da Presidência da República e dos Ministérios e posteriormente convertida na Lei 10.683 de 2003. No segundo mandato houveram algumas mudanças pontuais na estrutura, com a introdução de novos órgãos e incorporação de outros a estruturas já existentes, apresentando a seguinte estrutura na figura no Anexo 01.

A estrutura definida pelo Presidente Lula, em relação ao seu antecessor Fernando Henrique Cardoso, apresentou algumas alterações significativas, como a criação de novos conselhos e secretarias<sup>15</sup>, mas manteve a estrutura básica existente no Governo FHC. Houve o aumento do número de ministérios devido ao desmembramento das pastas de esporte e turismo, além da criação do ministério das cidades (BATISTA, 2014). No segundo mandato, foram criadas as secretarias de assuntos estratégicos e de portos, esta última desmembrada do Ministério dos Transportes. Em relação a Casa Civil o Artigo 2º da MP 103 de 2003, determinava às seguintes atribuições e competências:

(...) À Casa Civil da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e na integração das ações do Governo, na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais, na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas com as diretrizes governamentais, realizar a coordenação política do Governo, o relacionamento com o Congresso Nacional e os partidos políticos, a interlocução com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como promover a publicação e preservação dos atos oficiais e supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência da República e supletivamente da Vice-Presidência da República, tendo como estrutura básica o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia, o Conselho Superior de Cinema, o Arquivo Nacional, a Imprensa Nacional, o Gabinete, duas Secretarias, sendo uma Executiva, até quatro Subchefias, e um órgão de Controle Interno.

Com essa nova configuração a Casa Civil retorna com a função de coordenação de Governo, antes exercida pela Secretaria-Geral no Governo FHC, mas com foco especial na coordenação política (SANTOS, 2006). O Decreto nº 4.607 de 2003 que aprovou a estrutura regimental<sup>16</sup> da Casa Civil, aumentou as suas competências e estrutura, conferindo ao órgão maior robustez em relação ao período anterior. Além da Subchefia de Coordenação Governamental - SAG e de Assuntos Jurídicos - SAJ, foram incluídas na estrutura da Casa Civil a Subchefia de Assuntos

---

<sup>15</sup> Algumas dessas secretarias tinham o status semi-ministerial, destaca Santos (2006), como as Secretarias Especiais de Aquicultura e Pesca, Direitos Humanos, Políticas para as Mulheres, Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

<sup>16</sup> O Regimento Interno encontra-se no Anexo 3.

Parlamentares – SUPAR e Subchefia de Assuntos Federativos. A coordenação governamental foi exercida pela SAG, que:

(...) atribuiu-se competência para “assessorar o Ministro de Estado no acompanhamento da formulação e execução de programas e projetos governamentais, bem como em assuntos relativos à articulação com Estados e Municípios”; “promover a coordenação e a integração das ações do Governo, em especial aquelas definidas como prioritárias pelo Presidente da República”; “proceder à análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas e projetos submetidos ao Presidente da República, com as diretrizes governamentais”; e “planejar, coordenar e supervisionar a implementação de sistemas de avaliação do desempenho da ação governamental” (SANTOS, 2006, p. 15).

O novo Regimento incluiu também uma nova atribuição à Casa Civil, especificamente ao que compete a Secretaria Executiva do órgão no Governo Lula, estabelecido em seu Art. 3º, inciso VI, “*receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito da Administração Federal*”. Ou seja, a Casa Civil, durante o Governo Lula, passou a concentrar o controle das indicações nos ministérios. Isso, em parte, pode estar relacionado ao fato do gabinete ministerial ser composto por diversos partidos e da preocupação da Presidência na avaliação do perfil dos ocupantes dos cargos. No capítulo quatro será apresentada a formação de gabinete do Governo Lula e a análise das nomeações de três Ministérios (Integração Nacional, Transportes e Ciência, Tecnologia e Inovação) para verificar a hipótese desta pesquisa.

Lameirão (2014) explica que no governo FHC, esse processo era mais partilhado. O Ministro Extraordinário para a Coordenação de Assuntos Políticos, Luiz Carlos Santos, tinha como principal função a ser exercida, receber as indicações dos parlamentares e partidos para os cargos de confiança na administração federal. E completa:

Com a criação do novo posto, Fernando Henrique relata ter organizado um arranjo em que o Ministro para Coordenação de Assuntos Políticos teria a prerrogativa de realizar as nomeações acertadas com os membros da coalizão, mediante, no entanto, “o crivo da Secretaria-Geral, da Casa Civil e do Ministro da pasta correspondente ao cargo pretendido” (2006:278-282). Nesta direção, o próprio secretário-geral do Presidente, Eduardo Jorge, afirma que a partir da entrada de Luiz Carlos Santos no Governo é que teriam se iniciado, propriamente, as negociações políticas com a coalizão para a ocupação dos cargos de confiança no Executivo, mas, paralelamente, a Casa Civil e a Secretaria-Geral continuaram “peneirando” as indicações para nomeações, “checando a ficha limpa e os currículos, avaliando sua adequação às exigências técnicas da função e vetando nomes que apresentassem alguma inadequação forte para o cargo.”(LAMEIRÃO, 2013, p. 178).

O contexto político que cercava essa nova estrutura da Casa Civil e do novo Governo Lula foi marcado por uma agenda estratégica, que envolvia a negociação e aprovação das reformas da

previdência e tributária. Essa agenda estratégica foi de fato desenhada em 2004, com a definição das Metas Presidenciais.

O processo de definição dessas Metas foi executado pelo Presidente Lula em conjunto com as Câmaras de Desenvolvimento Econômico, Social e Infraestrutura e em seguida, cada pasta ministerial indicou separadamente suas propostas. Sobre esse ponto, Belchior (2004) relata que foram elaboradas 273 prioridades, hierarquizadas em três níveis, confirmadas em Reunião Ministerial, da qual 45 foram escolhidas como prioridade máxima. A definição das Metas Presidenciais se configurou em um processo de compactação do Governo, pois, segundo a mesma autora, partiu de uma ação coordenada e participativa com todos os atores políticos que estavam compondo o Governo.

Essa nova estrutura da Casa Civil, mais complexa, entretanto, enfrentou alguns desafios para o seu pleno funcionamento. O então Ministro José Dirceu acumulou as tarefas de coordenador político e do cuidado no relacionamento com o legislativo, principalmente no que se referia a aprovação das medidas voltadas para as reformas acima citadas. Desse modo, o chefe do órgão ficou sobrecarregado para conciliar essas funções com o papel de coordenador da ação governamental, junto aos demais ministérios (SANTOS, 2006).

Nesse contexto o Presidente Lula considerou, ao final do seu primeiro ano de mandato, uma nova reformulação na estrutura da Presidência, ocorrendo então, a cisão da Casa Civil, que resultou na criação na Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais<sup>17</sup>, designada a cuidar da coordenação política, da relação com o Congresso e com os Estados e Municípios, juntamente com a SUPAR e a Subchefia de Assuntos Federativas em sua estrutura (SANTOS, 2006).

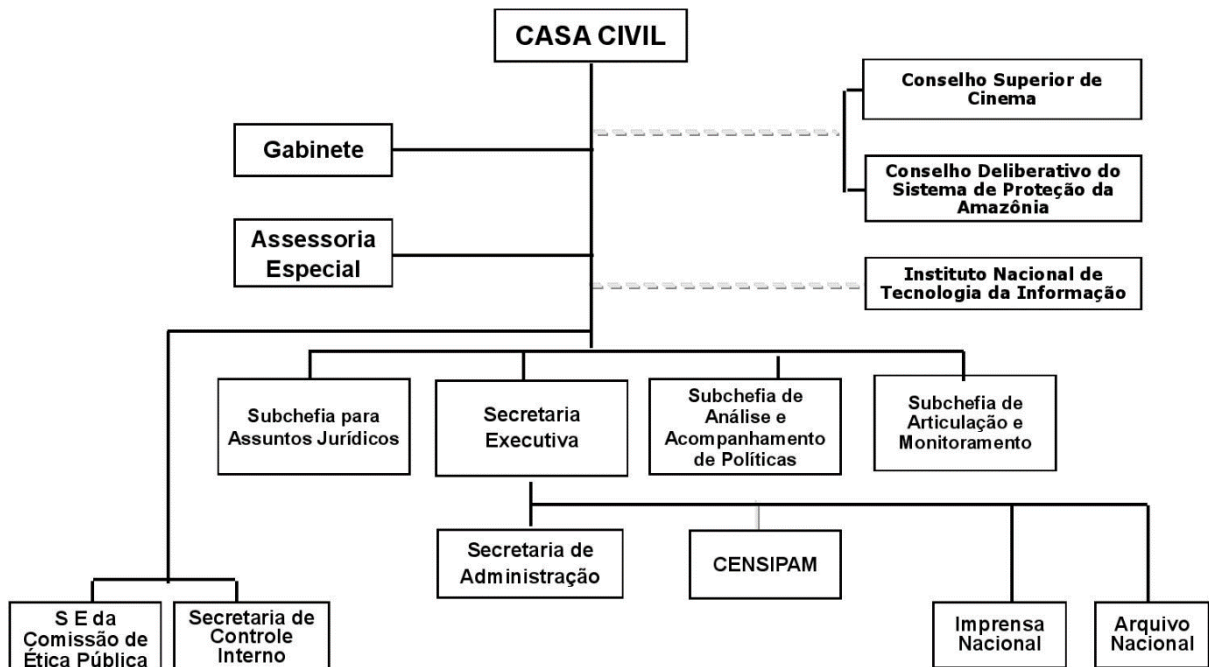
Ainda em 2004, com o objetivo de focar no monitoramento e articulação das ações ministeriais, visando principalmente a implementação dos projetos e políticas prioritários do Presidente, a Casa Civil criou uma nova Subchefia: a de Articulação e Monitoramento – SAM (BELCHIOR, 2004; SANTOS, 2006). Com a edição do Decreto nº 5.135 de 2004, o seu inciso III determinava nas atribuições da Casa Civil, a “avaliação e monitoramento da ação governamental e dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, em especial das metas e programas

---

<sup>17</sup> Atual Secretaria de Relações Institucionais - SRI

prioritários definidos pelo Presidente da República”. Desse modo, o organograma da Casa Civil estava disposto da seguinte forma:

Figura 1: Organograma da Casa Civil da Presidência da República no Governo Lula.



Fonte: Casa Civil da Presidência da República [www.casacivil.gov.br](http://www.casacivil.gov.br).

Nota-se que a Casa Civil, mesmo com a mudança da SUPAR e da Subchefia de Assuntos Federativos para a SRI, continuou com uma estrutura complexa. Após essas mudanças a Lei nº 10.869, de 2004, que permaneceu inalterada durante todo o Governo do Presidente Lula até 2010, definiu como competência da Casa Civil: assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e na integração das ações do Governo, na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais, na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais, bem como na avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal (SANTOS, 2006). Desse modo, as atribuições das três subchefias que executam estas atividades e atuavam de forma direta nas Políticas Públicas – SAG, SAJ e SAM – estão dispostas no Anexo 2.

Com a criação da SAM, houve uma ampla discussão na definição das suas atribuições, uma vez que poderia ser confundida com as atividades exercidas pela SAG. Sobre este ponto, Santos (2006) ressalta que essas duas subchefias passaram a atuar conjuntamente sob a coordenação

executiva governamental, com o gabinete do Ministro de Estado e a Secretaria Executiva da Casa Civil, coordenação esta, já prevista formalmente na Casa Civil, nas Câmaras do Conselho de Governo e do acompanhamento e monitoramento das ações do Governo. O que ficou reservada a SAG foi a tarefa de promover a coordenação *ex ante* no que se refere a elaboração das propostas que fossem submetidas ao Presidente Lula (SANTOS, 2006). Dessa forma ficou estabelecido que a SAG, a SAJ e a SAM caberiam exercer às funções estabelecidas pelo Decreto nº 5.135 de 2004, descritas no Apêndice 1.

Essa nova estrutura de Monitoramento das Metas Presidenciais, com a instituição da SAM, foi uma atividade que marcou os trabalhos da Casa Civil durante o Governo Lula, ficando mais evidente no segundo mandato (2007-2010) sob a condução da Ministra Dilma Rousseff. Segundo Belchior (2006) o objetivo do monitoramento das Metas Presidenciais é o acompanhamento dos resultados das ações prioritárias e o apoio aos ministérios na resolução de eventuais problemas ou entraves na implementação dessas políticas. O processo de monitoramento e acompanhamento foi desenvolvido conjuntamente com a Secretaria de Planejamento e Investimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que fortaleceu a ação da Presidência e do Ministério do Planejamento no processo de coordenação de Governo, uma vez que houve a junção de instrumentos novos de monitoramento com os já existentes.

Além disso, outra diferença significativa entre o primeiro e o segundo mandato de Lula, foi a mudança de Ministro. Devido à crise política advinda do “escândalo do mensalão” que acusou o então Ministro José Dirceu de liderar o esquema, o mesmo se afastou do cargo. Desse modo, o Presidente Lula, convidou a então ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, a assumir a chefia do órgão.

Assim como em FHC, essa mudança de Ministro foi significativa na dinâmica do órgão, que passa a ter um forte perfil técnico gerencial no que diz respeito às Metas Presidenciais, principalmente ao novo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC que demandava uma forte coordenação por envolver vários ministérios. E ainda, vê-se que tanto FHC quanto Lula, retiraram a coordenação política, da articulação com o Congresso, Estados e Municípios, da Casa Civil, durante os seus mandatos. Lula o faz logo nos primeiros anos de mandato, enquanto FHC transfere essa competência no seu segundo mandato.

Diante do exposto dos dois tópicos que tratou da formação e organização da Casa Civil, especialmente como ela esteve estruturada no Governo Lula, percebe-se que as mudanças ocorridas, como afirma Rennó (2013), evidenciam a agenda do Governo, baseiam-se nas características da coalizão e nas demandas que surgem no próprio Governo. Veremos no capítulo a seguir, com a análise das entrevistas dos atores que participaram desse processo, como isso se configurou.

### **CAPÍTULO 3. UM OLHAR DE DENTRO: O PAPEL E A ATUAÇÃO DA CASA CIVIL A PARTIR DA PERCEPÇÃO DE SEUS ATORES POLÍTICOS E TÉCNICOS**

O capítulo anterior mostrou a trajetória institucional da Casa Civil desde a sua criação formal, dando destaque a sua recente trajetória, a partir da redemocratização em 1988, com a análise de suas principais atribuições. No entanto, para saber de forma mais realista como a Casa Civil coordenou os esforços de vários ministérios durante o governo Lula (2003-2010), na formulação, implementação e acompanhamento das políticas e ações do governo, incluindo os mecanismos de controle e monitoramento, o levantamento de dados primários com os atores que participaram desse processo foi fundamental.

Dessa forma, o presente capítulo apresenta uma análise qualitativa das entrevistas realizadas com atores políticos e técnicos que trabalharam na Casa Civil, durante o período o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). As entrevistas semiestruturadas foram realizadas durante os meses de novembro de 2014 e fevereiro de 2015, gravadas em áudio digital, transcritas de forma literal e categorizadas com o auxílio do software NVivo. O roteiro<sup>18</sup> de perguntas utilizado com os atores procurou abordar questões relativas ao funcionamento da Casa Civil e suas dimensões institucionais, mais especificamente, quanto aos temas da coordenação, controle, monitoramento e nomeações. Além disso, houve o levantamento referente ao perfil dos atores entrevistados. As entrevistas tiveram duração de trinta minutos a uma hora, com o consentimento de cada participante para o registro de áudio e havendo o compromisso, por parte da pesquisadora, de anonimato no tratamento dos dados.

No primeiro momento, serão apresentados o perfil dos atores entrevistados e os principais programas durante o governo Lula, destacando, ainda, os programas referentes aos três ministérios que serão objetos de análise sobre as nomeações no Capítulo 4, os Ministérios de Ciência, Tecnologia e Informação, Integração Nacional e Transportes. A segunda parte tratará do processo de coordenação ministerial exercido pela Casa Civil e de seus mecanismos, especialmente aqueles referentes ao monitoramento e controle das políticas, nos dois mandatos do Governo Lula (Lula I e Lula II). Em seguida, a seção trará o debate referente às nomeações do ponto de vista dos atores. Ainda nesse âmbito, serão abordados o perfil dos Ministros da Casa Civil e sua influência sobre a dinâmica do órgão. E, por fim, os conflitos e desafios

---

<sup>18</sup> O roteiro encontra-se disponível no Apêndice 2.

apontados pelos entrevistados, durante o processo de coordenação e como o órgão trabalhou com essas adversidades.

### **3.1 O perfil dos atores e os principais programas do governo Lula (2003-2010)**

Para a pesquisa, foram realizadas 17 entrevistas<sup>19</sup>. O perfil dos atores entrevistados divide-se basicamente em três categorias: (i) Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), mais conhecido como Gestor Público; (ii) Cargos em Comissão (assessores jurídicos e secretários executivos); e (iii) ex-Ministros chefes do órgão. A escolha dos entrevistados se deu por meio do método “bola de neve”, a partir de alguns atores mapeados inicialmente que indicaram outros nomes, formando uma rede de participantes que estiveram ligados às três subchefias da Casa Civil, SAG, SAM e SAJ, caracterizadas no Capítulo 2, especialmente às duas primeiras – de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais e de Articulação e Monitoramento. Com essa amostra heterogênea, as entrevistas mostram a percepção de atores políticos e técnicos que fizeram parte do papel e da atuação da Casa Civil, durante dois mandatos de governo do PT.

Traçando um breve panorama dos principais programas do Governo Lula, serão destacados aqueles relacionados às áreas econômicas e sociais e que estiveram diretamente sob a coordenação da Casa Civil. Sobre a política econômica, Barbosa (2013) destaca três períodos que caracterizaram o modelo econômico do governo Lula. O primeiro, de 2003 a 2005, foi marcado pelo foco da política macroeconômica na redução da inflação e na diminuição do endividamento do setor público. Os outros dois períodos compreendem o segundo mandato, nos anos de 2006 a 2008, com uma política macroeconômica expansionista, voltada para aceleração do crescimento e do aumento do emprego e investimento. É neste contexto que surge um dos principais programas que marcaram a gestão do Presidente Lula, o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), criado em 2007 e citado por todos os entrevistados. O PAC consiste em uma série de investimentos prioritários em infraestrutura econômica e social, que tem por objetivo promover o aumento da taxa de investimento da economia, eliminando os principais gargalos logísticos do país (ARAÚJO, 2013).

---

<sup>19</sup> Deste total, 13 entrevistas foram utilizadas para a análise, pois as demais estavam fora do recorte temporal da pesquisa.



Além disso, o PAC abrange um amplo programa de investimento em energia, especialmente relacionado ao aumento de investimentos da Petrobras na exploração e produção de petróleo, na camada do pré-sal (ARAÚJO, 2013). O terceiro período ocorreu entre 2009 e 2010, quando o governo adotou um conjunto de medidas para combater os impactos negativos da crise econômica internacional, iniciada no final de 2008. Nesse contexto da crise, surge o programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV), em 2009. O programa visa à redução do déficit habitacional no Brasil, com a construção de moradias populares destinadas principalmente à população de baixa renda; a regularização fundiária e urbana e o aumento dos investimentos no setor da construção civil, setor significativo na movimentação da economia. Além do aspecto social do programa, havia forte intenção de criar uma fonte de demanda de capital e trabalho, para agir como uma medida anticíclica à crise econômica mundial de 2008 (SILVA e MACEDO, 2013).

O conjunto de programas e ações do Estado, especialmente aqueles de garantia de renda, como o Bolsa Família, bens e serviços, incluindo água, luz (Programa Luz Para Todos), saúde, regulação e a política do salário mínimo, foram programas prioritários e demandaram forte articulação do governo. Os entrevistados apontaram algumas ações que tiveram início no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e foram ampliadas no governo Lula. Além das políticas de transferência de renda, as políticas de base territorial, como a de apoio à agricultura familiar, tiveram como principal instrumento o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), implantado no segundo mandato de FHC. Com a nova abordagem territorial no governo Lula, que aglomerou os municípios com realidades semelhantes, além da ampliação do PRONAF, no segundo mandato, surgiu o programa Territórios da Cidadania<sup>20</sup>.

Os entrevistados também deram destaque ao Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), iniciado em 2005. A Casa Civil, por meio da subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG), coordenou todas as ações referentes ao tema da regulação e do papel das agências reguladoras, juntamente com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando ao fortalecimento da capacidade institucional para gestão e regulação. Ainda no primeiro mandato, outros programas

---

<sup>20</sup>O Programa Territórios da Cidadania tem por objetivo promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. O Programa integra ações entre Governo Federal, estados e municípios.

destacados foram o de Combate ao Desmatamento da Amazônia e o de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), um programa interministerial que objetiva a implementação, produção e uso do biodiesel de forma sustentável, também estava sob a coordenação da SAG. Havia também forte articulação junto ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, por meio do “gabinete de crise”, que acompanhava as cheias e as secas em todo o território brasileiro.

Especificamente sobre os Ministérios da Ciência e Tecnologia (MCTI), Integração Nacional (MI) e Transportes (MT), os entrevistados apontaram algumas ações que estiveram dentro do escopo das políticas prioritárias durante os dois mandatos de Lula. No MCTI, o principal programa era o de **reativação dos fundos setoriais**, criados no governo FHC. O objetivo com a reativação desses fundos era o de torná-los o principal instrumento financeiro de fomento à inovação nas empresas sob o protagonismo da empresa pública de Financiamento e Projetos (FINEP). Ao mesmo tempo, houve a aprovação de **novos marcos regulatórios para a pesquisa científica, a incorporação de novos instrumentos de financiamento à inovação** por meio de subvenção econômica e do **aumento dos recursos federais para investimento em Ciência, Tecnologia e Inovação**. No segundo mandato de Lula, com a implantação do PAC, foi criado o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional, também conhecido como o “**PAC da Ciência**”.

No Ministério da Integração Nacional, os atores apontaram várias abordagens, especialmente em Lula II (2007-2010), que visavam conciliar propostas de diferentes setores com as necessidades decorrentes das fragilidades do sistema federativo, no que se refere à questão do **monitoramento e resposta a desastres naturais**, com forte participação da Casa Civil, como relata um dos entrevistados:

[...] Então, nessa área do Ministério da Integração, essa questão relacionada à resposta a desastres foi uma ação muito importante da qual a Casa Civil participou ativamente. Continua participando, inclusive. As reformulações recentes que houve nessa questão, do marco regulatório da Defesa Civil, foram praticamente todas elas debatidas e reelaboradas no âmbito da Casa Civil. O Ministério da Integração tinha ideias; essas ideias foram rediscutidas e tudo mais. A participação de todos os órgãos e o desenho final foi elaborado (sic) junto com a Casa Civil (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

Essa política era intersetorial e envolvia não só o MI, como também a o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência (SGI) e o MCTI. A **Transposição do Rio São Francisco** e a **Ferrovia Transnordestina** (política interministerial que envolvia o Ministério dos

Transportes) também foram apontadas pelos entrevistados como dois projetos prioritários incluídos na agenda do Presidente Lula, durante os dois mandatos. No Lula I essas políticas tiveram forte protagonismo do Ministro Ciro Gomes, titular da pasta durante o primeiro mandato, que também reativou as agências de desenvolvimento regional, extintas nos governos anteriores. A Casa Civil teve um papel menor em relação à definição das obras da Transposição, que ficou muito concentrada no próprio MI, mas acompanhava todas as etapas. Outra política prioritária ligada ao Ministério, na área de infraestrutura hídrica, foi o **PROÁGUA**, no primeiro mandato, e o **Água para Todos** no segundo.

Na pasta dos Transportes, a prioridade no primeiro mandato eram as **obras voltadas para a melhoria da infraestrutura de portos, rodovias, ferrovias e aeroportos** e a articulação de uma nova metodologia voltada para as **concessões**. Alguns entrevistados relatam que o Ministério, na época em que o Presidente Lula assumiu o governo, apresentava uma capacidade institucional limitada, após o processo de privatização no fim da década de 1990. Os quadros técnicos do Ministério estavam todos aposentados e o corpo funcional era composto por funcionários comissionados. Com a criação do PAC, em 2007, a pasta passou a ter mais destaque, à medida que os investimentos em transportes passaram a ter maior visibilidade. Dessa forma, houve uma reestruturação nos seus quadros técnicos, com uma nova carreira especializada na área de transportes. Além disso, esse novo desenho retirou do Ministério algumas de suas competências. Também em 2007, a pasta de Portos foi desvinculada do Ministério para a criação da Secretaria de Portos, pela Medida Provisória nº 369/2007, criando uma estrutura específica para cuidar da logística portuária.

Os programas e ações aqui apontados e mencionados, além de sua complexidade, e como foi exposto, são intersetoriais, pois envolvem mais de um ministério e, em alguns casos, estados e municípios. O quadro a seguir resume os temas prioritários do governo Lula, além dos já citados, por eixos temáticos:

Quadro 2: Resumo de políticas e ações prioritárias do governo Lula (2003-2010)<sup>21</sup>

<b>Eixo Temático</b>	<b>Políticas e Ações</b>
Crescimento Econômico Sustentável	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior Ampliação da Poupança e do Crédito para o Agronegócio, Agricultura Familiar e Indústria Obras de infraestrutura: rodovias, portos, aeroportos, energia, etc
Reformas microeconômicas	Continuidade da Reforma Tributária com simplificação e melhoria da qualidade dos impostos
Educação	Qualidade do Ensino Básico Reforma no Ensino Superior Ensino Médio
Saúde	Qualidade do acesso aos serviços de saúde
Reforma Agrária	
Combate à Desigualdade Social	Fome Zero Bolsa Família Salário Mínimo
Combate à Desigualdade Regional	Integração de Bacias - do São Francisco ao Nordeste Setentrional Plano Amazônia Sustentável
Segurança Pública	Investimentos sistêmicos em situações críticas
Gestão, Combate à Corrupção e Compromisso Democrático	Agenda da Eficiência; Melhoria da qualidade do gasto público Intensificação das ações de combate à corrupção Mudança do decreto de acesso aos arquivos Abertura de arquivos da ditadura Ampliação da transparência às informações do governo Aprofundamento do diálogo com as organizações da sociedade
Aceleração do Crescimento	Programa de Aceleração do Crescimento - PAC Aumento do investimento público (infraestrutura + crédito) Medidas institucionais (gestão) Expansão do Emprego Habitação Melhoria das condições de vida dos menos favorecidos

Desse modo, a seguir será apresentada a forma como a Casa Civil coordenou esses programas, destacando o aspecto do monitoramento sobre essas políticas.

<sup>21</sup>Fonte: Elaboração própria a partir de material de apresentação interna da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República (2004).

### 3.2 As “Casas Civis” do governo Lula

O desenho institucional da Casa Civil, como mostrado no Capítulo 2, sofreu alterações ao longo de diferentes períodos de governo, mas sempre a partir da perspectiva do chefe do Executivo, além dos elementos político-institucionais e conjunturais. Na transição do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso para o de Lula, houve a reunificação das funções de coordenação política e federativa que haviam sido desmembradas da Casa Civil no final do segundo mandato do Governo FHC. O Ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu, escolhido por Lula para chefiar o órgão, passou a exercer as funções de coordenador político junto aos entes federados e ao Congresso Nacional, para aprovação da agenda legislativa do Executivo e de coordenador da ação governamental, junto aos ministérios, exercendo assim, um papel de “Primeiro Ministro”. No primeiro ano de mandato, houve um grande esforço do novo governo em apresentar novas propostas e aprová-las, e a Presidência da República, por meio da Casa Civil, participou do desenho e da formatação de todos os programas, inclusive daqueles que não prosperaram. As entrevistas mostram um perfil diferente para Casa Civil, nos dois mandatos de Lula.

Durante o Governo FHC, a discussão e a elaboração das políticas e o seu monitoramento eram realizadas pelas Câmaras do Conselho de Governo, compostas por Ministros de Estado, subdivididas por áreas temáticas e vinculadas a um comitê executivo, composto pelos secretários executivos dos ministérios. A análise das políticas públicas nascia da avaliação de uma proposta no âmbito dessas câmaras e, após consenso e formatação, seguia para análise e deliberação do Presidente. Essa estrutura manteve-se no governo Lula e foi esse formato que deu origem às políticas públicas do primeiro mandato, configurando-se como um dos instrumentos da coordenação.

O principal ator que coordenava a ação de governo no primeiro mandato era o Ministro José Dirceu, que segundo um entrevistado, “*dava o tom, a linha e tinha a iniciativa de projetos. Ele era quem coordenava a maioria das Câmaras do Conselho de Governo*”. Além disso, foram criados Grupos de Trabalho Estratégicos (GTs) que reuniam todos os ministérios envolvidos em uma determinada política e eram estabelecidos por meio de decretos presidenciais. Um dos exemplos dados pelos entrevistados é o GT referente à Rodovia BR-163<sup>22</sup>. A principal

---

<sup>22</sup> Estabelecido pelo Decreto de 15 de março de 2004. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Dnn/Dnn10132.htm)

atribuição deste Grupo de Trabalho era o de coordenar a elaboração e a implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável para a região de Influência da Rodovia BR-163. A dinâmica dos GTs é relatada por um dos entrevistados:

[...] colocava todos os ministérios envolvidos em uma determinada política [junto] com Casa Civil... [E] vamos tratar do assunto, vamos exaurir esse assunto antes dos encaminhamentos formais, e, depois do encaminhamento formal, fica só a burocracia pra atender os registros históricos, a história daquele assunto em si. Mas já estaria tudo discutido, negociado, tratado, texto final tratado (sic) (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

Nesse trecho, fica claro que, no processo de elaboração de uma política e de sua discussão, a Casa Civil, ao coordenar as atividades, realizava uma articulação *ex ante* com todas as partes interessadas. Ao mesmo tempo, as reuniões dos GTs eram um momento transversal, em que os Ministros apresentavam suas demandas e posições contrárias ou favoráveis sobre determinada política.

(...) o GT que falava da construção da BR 163 reunia Transportes, Integração Nacional, Comando do Exército... bom, esse momento era o momento pra discutir e ver as demandas. Era um momento em que se podia compor. Mesma coisa nas enchentes, por exemplo, Defesa Civil do MI tinha competência X, GSI ajudava a compor tudo. Então, a coordenação de fato acontecia (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

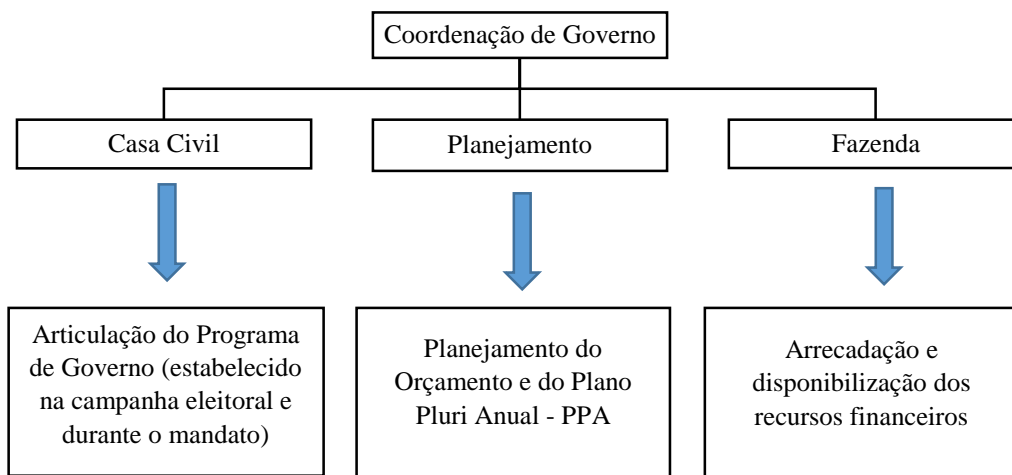
Basicamente, a Casa Civil participou de todo ciclo da política pública, mas com diferentes intensidades. Quando não era uma iniciativa do próprio Presidente, em grande parte dos casos, a agenda era preliminarmente definida no âmbito setorial, ou seja, nos ministérios. Todas as propostas eram encaminhadas para a SAJ, responsável por fazer a avaliação jurídica, isto é, da juridicidade da matéria. Já a SAG analisava o mérito e trabalhava para garantir a harmonia dessas propostas com as diretrizes do governo e orientações do Presidente, e ainda:

[...] a Subchefia tinha uma função muito importante de fazer essa análise e articular essas discussões no âmbito do governo, preparar os assuntos de forma tal a separar aquilo que era viável daquilo que não era viável, consertar aquilo que podia ser consertado e, desde logo dizer: “olha, esse assunto não tem condição de avançar”, pra poder, inclusive, sustentar a posição do Presidente da República e do Ministro-chefe da Casa Civil, no embate com esses ministérios. Então, essa era a função principal (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

A Casa Civil avalia e discute conjuntamente não só com o ministério proponente, mas com os outros ministérios que entram no escopo do que está sendo proposto. Após todo esse processo de amadurecimento da proposta, o assunto é levado para apreciação do Presidente. Um tema

também pode surgir na agenda nacional, demandando uma ação imediata. São considerados fatores conjunturais, por exemplo, alguma manchete de jornal, tragédia, catástrofe ou, ainda, algum aspecto político.

Dessa forma, em relação ao processo de elaboração das políticas públicas, a Casa Civil, desempenha um papel de “filtro” de todas as demandas dos ministérios ao Presidente. A formação de agenda envolve não só o órgão e as pastas setoriais, mas também os ministérios da Fazenda e do Planejamento, que ocupam assento na junta orçamentária e definem, ao longo do ano, o movimento do orçamento da União. Como destaca um entrevistado, “*não adianta um ministério x ou y querer levar direto pro Presidente da República essa ou aquela proposta se ele não tiver cumprido essas etapas preliminares de debate, negociação e de elaboração*”. De forma mais objetiva, a coordenação de governo, basicamente, é disposta da seguinte forma:



Fonte: Elaboração própria.

Esses três ministérios são responsáveis por “puxar o freio” dos outros ministérios. São eles que avaliam se tais questões, demandas e propostas terão ou não espaço no orçamento e se são viáveis política e tecnicamente.

O Bolsa Família, um dos principais programas do Governo Lula no primeiro mandato, foi desenhado integralmente no âmbito da Casa Civil com a participação de diferentes ministérios e atores. O programa surgiu a partir das discussões travadas no âmbito das Câmaras do Conselho de Governo, especialmente da Câmara de Políticas Sociais. A primeira ação foi o diagnóstico dos programas de transferência de renda existentes e de como ele deveria ser tratado posteriormente. O programa estava dentro da estratégia maior do Programa Fome Zero, que visava à redução da desigualdade de renda e da miséria no Brasil. A Casa Civil coordenou todo

o processo de discussão com o envolvimento direto do Ministro José Dirceu e do Presidente Lula. Posteriormente a esse processo, já na implementação do programa, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) coordenava o programa e a Casa Civil acompanhava e monitorava.

Ao mesmo tempo em que cuidava da coordenação e da articulação dos programas prioritários do governo, no primeiro ano de mandato, o Ministro José Dirceu trabalhava para aprovar as propostas prioritárias no Congresso, em especial as reformas previdenciária e tributária. Com uma agenda densa, todas essas atividades demandavam muito tempo, análise e decisão. As entrevistas apontam que as funções que estavam acumuladas na Casa Civil, de coordenação política e federativa, de coordenação das políticas públicas e das funções administrativas da Presidência, ou seja, de seu controle interno, demandaram muito do então Ministro José Dirceu e do próprio órgão, e tiveram que ser reavaliadas no fim do primeiro ano de mandato. O foco estava na coordenação política e as outras funções não estavam sendo tratadas com a devida atenção. A relação com o Congresso acabou se sobressaindo em relação às outras, pois demandou muito do governo naquele primeiro ano de mandato. Desse modo, após a avaliação no final de 2003, houve um reexame deste quadro e a Casa Civil foi desmembrada, e uma nova secretaria foi criada para cuidar exclusivamente da articulação política. Naquele momento, era incompatível cuidar da gestão interna do governo e, ao mesmo tempo, da articulação política, como relata um dos entrevistados:

[...] Então, por melhor que você tenha um Ministro da Casa Civil operando, tentando coordenar a integração de governo intra, inter e extra, é muito maior do que qualquer super-Ministro da Casa Civil vai dar conta de fazer. Vai requerer um perfil de liderança que seja funcional à integração, estratégias, cultura, processo, pessoas, tecnologia; tudo isso como fatores de integração apoiando e promovendo coerência de governo. (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

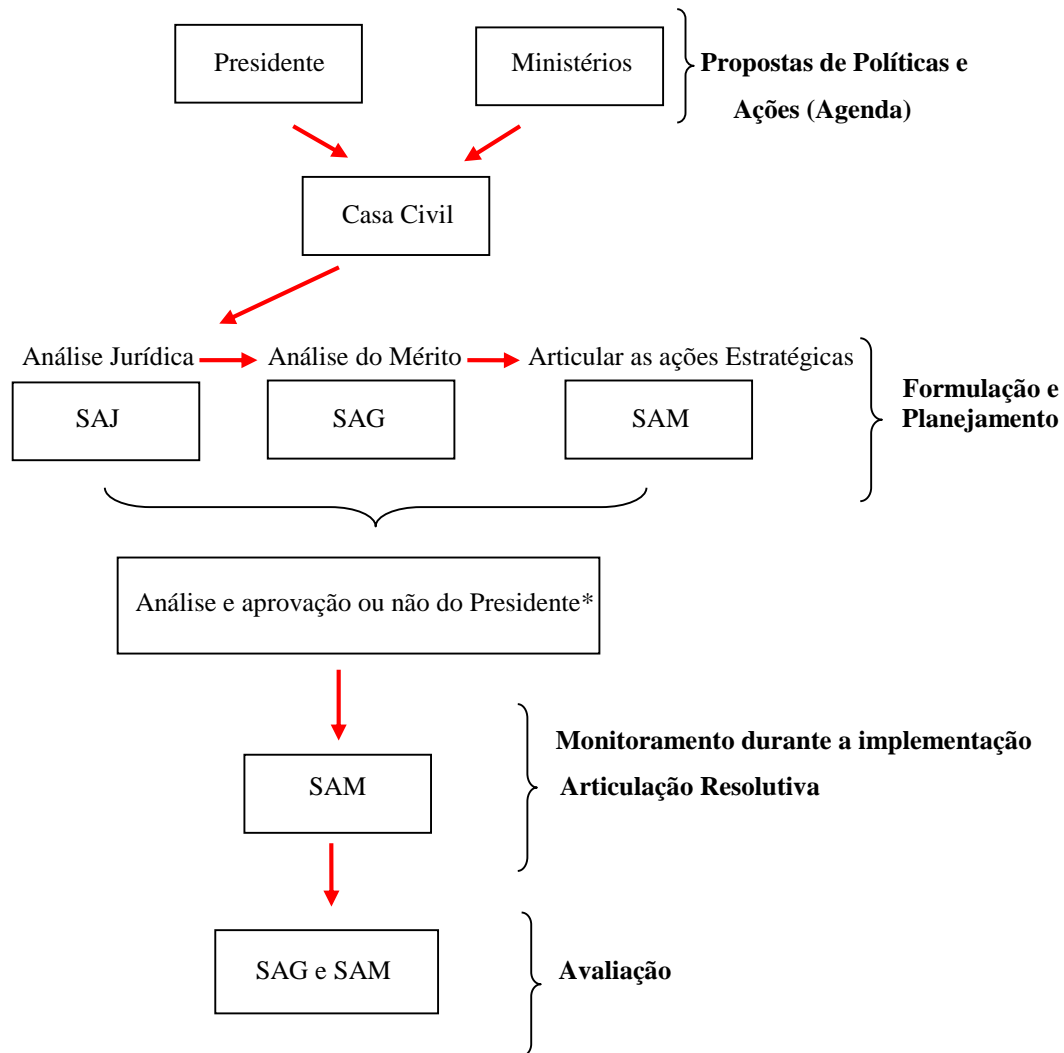
Em fevereiro de 2004, a coordenação política, juntamente com as subchefias de Assuntos Parlamentares (SUPAR) e Federativos (SAF) foram transferidas para a Secretaria de Coordenação Política e Articulação Institucional. Nesse ano, a Casa Civil passou novamente por um novo desenho, que resultou na criação da subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM), com o objetivo de concentrar as ações na execução das políticas públicas e nas prioridades do Presidente. Inicialmente, o monitoramento das Metas Presidenciais ficaria concentrado no gabinete do Presidente. Entretanto, por questões estruturais e também visando a uma maior integração com as outras duas subchefias na coordenação de governo, a SAM se



instalou na Casa Civil sob o comando de Mirian Belchior. Segundo as entrevistas, nesse contexto de criação da SAM, houve uma reorganização do papel das Câmaras de Governo, que mesmo ainda existentes formalmente, deixaram de existir na prática, uma vez que a SAM absorveria essas funções. Ao mesmo tempo, informalmente, foi criada uma sala de investimentos, destinada a levantar recursos financeiros, tendo em vista o baixo orçamento naquele período.

Sobre essa questão, De Toni (2004) explica que, além do orçamento incompatível, havia as expectativas, os resultados esperados e a ausência de um sistema de informação que subsidiassem a tomada de decisão técnica e política. Esses aspectos mostram que, em meio a um número grande de ministérios e de suas demandas, a estratégia mais importante naquele momento era focar em projetos bons e viáveis para evitar a pulverização dos recursos. Com essa estrutura, o processo de coordenação *ex ante* das políticas ocorria nas subchefias de Assuntos Jurídicos e na de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, juntamente com a SAM, que também participava do processo *ex ante*, uma vez que entre suas atribuições estava a de secretariar as Câmaras do Conselho de Governo (suas áreas temáticas), articular as ações estratégicas e subsidiar a formulação da agenda do governo, principalmente no que se referia às Metas Presidenciais. Já em relação ao processo *ex post*, a SAM monitorava os programas durante a implementação junto aos ministérios, identificando os principais problemas e gargalos que eventualmente surgiam e que subsidiavam a etapa de avaliação das políticas. Para ilustrar melhor esse processo, o fluxograma a seguir mostra basicamente como a Casa Civil e as subchefias atuavam em cada ciclo e etapa das políticas e ações governamentais:

### Fluxograma das Políticas Públicas na Casa Civil



Fonte: Elaboração própria.

\* A aprovação da política também pode passar pelo Congresso Nacional antes da sua implementação.

#### 3.2.1 Os mecanismos de controle e monitoramento da Casa Civil

A coordenação das ações do governo se dava basicamente por meio das reuniões interministeriais, das Câmaras Setoriais e dos Grupos de Trabalho formais e informais. No início do primeiro mandato, o monitoramento das políticas e ações era realizado pelo Sistema de Informação e Gestão para a Governabilidade (SIGOB), que foi desenvolvido em parceria com o Programa das Nações Unidas (PNUD), em um projeto de cooperação técnica internacional.

O sistema reunia todas as informações referentes a um determinado tema, política pública, decreto, anteprojeto de lei etc. e se configurou, naquele primeiro momento, como um dos principais mecanismos de controle e monitoramento. Frequentemente, o Ministro enviava

questionamentos aos assessores, que alimentavam o sistema com as informações, como destaca a fala de um dos entrevistados:

[...] [O Ministro] acessava e acompanhava o sistema. O assunto que tu tá acompanhando o Ministro tá querendo saber como tá sendo conduzido. [...] A preocupação era ter informação primária, das fontes. Então, o sistema informatizado era um mecanismo formal de acompanhamento das ações (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

Com a criação da SAM, em 2004, houve um conjunto de propostas de alterações ao SIGOB, em conjunto com a Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI) do MPOG e com o apoio do PNUD. O objetivo era adequá-lo à metodologia de monitoramento e articulação que estava sendo adotada e que resultaria no Sistema de Metas Presidenciais (SMP) (CHAVES, 2004). Desse modo, a SAM trabalhava em cinco linhas de atuação, com ações significativas que promoviam a coordenação governamental:

Quadro 3: Linhas de atuação da Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM)<sup>23</sup>

<b>Linha de atuação</b>	<b>Atividades</b>
Coordenação de Ações	Reuniões Interministeriais, Câmaras Setoriais, Conselhos e GTIs formais e informais
Monitoramento das Metas Presidenciais	Preparação dos Relatórios Mensais; Reuniões Semanais com PR sobre encaminhamentos das Metas
Projetos Especiais	Mensagem Presidencial, Balanço de Governo, Relatórios
Avaliação de Ações Governamentais	
Assessoria direta ao Ministro(a) Chefe da Casa Civil	Comitê de Agenda Preparação de audiências internas com Ministros ou sobre Metas Presidenciais Resposta aos comandos do Ministro(a) Preparar apresentações para eventos relacionados às Metas Presidenciais e ao Balanço de Governo
Assessoria direta ao Presidente	Agenda Futura Preparação de notas para audiências internas com Governadores, Ministros ou sobre Metas Presidenciais Preparação de materiais para viagens Resposta aos comandos do Presidente

<sup>23</sup> Fonte: Elaboração própria a partir de material de apresentação interna da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República (2004).

As entrevistas apontaram três mecanismos de controle e monitoramento, sendo o SMP o primeiro deles a ser destacado como um tipo de controle informacional, de informações básicas sobre a Meta, que incluíam descrição, objetivos, público Alvo, situação inicial, histórico, resultados finalísticos e situação atual, e ainda:

As informações são disponibilizadas online para os participantes da rede. Gerentes de Metas, Monitores, Ministros, e o próprio Presidente podem acessar diretamente e no momento que desejarem, as informações de monitoramento, relato dos problemas enfrentados, das oportunidades e das ações propostas. A ferramenta facilita o controle da gestão dos órgãos, o acompanhamento dos avanços das metas e potencializa o cumprimento dos objetivos traçados, identificando gargalos que podem ser trabalhados conjuntamente, no interior do governo. (CHAVES, 2004, p. 02).

Os entrevistados afirmam que tanto o Presidente Lula quanto o Ministro José Dirceu, e, posteriormente, a ministra Dilma Rousseff utilizavam com frequência os produtos desse monitoramento para a tomada de decisão e para discutir com os Ministros nas reuniões ministeriais.

O segundo mecanismo de controle e monitoramento são as reuniões periódicas com os colegiados específicos de cada setor em que a SAM atuava, envolvendo diretamente os ministérios e as agências estatais e ainda outros órgãos pertinentes ao tema que estava sendo tratado. Se tratava, basicamente, de um monitoramento processual, das etapas importantes a serem cumpridas para que os resultados finalísticos fossem alcançados. A periodicidade das reuniões variava de acordo com o projeto. Geralmente, eram reuniões mensais, mas, em projetos que demandavam mais atenção, eram quinzenais e até semanais. Ao mesmo tempo, a SAM, especialmente a subchefe Mirian Belchior, reunia-se semanalmente com o Presidente para tratar do encaminhamento das Metas Presidenciais.

Já o terceiro mecanismo de controle e monitoramento apresentado nas entrevistas são as “salas de situação”, que foram criadas para acompanhar os projetos prioritários. A sala de situação reunia a SAM, o Ministro da Casa Civil, um representante do Ministério do Planejamento, da Fazenda e do órgão setorial da política em questão:

[...] A sala de situação, em síntese, é um lugar onde você reúne em condições ótimas de decisão, quer dizer estabilidade, condições materiais, funcionalidade, e pressupõe o seguinte: ponha todo mundo que tem importância para decisão num mesmo lugar e discuta o mesmo assunto, e que tenha informação qualificada para esse processo acontecer. (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

Alguns entrevistados apontaram, ainda, outras formas de monitoramento, como reuniões informais, telefonemas e e-mails. A importância desses mecanismos é destacada pelos entrevistados como uma forma de promover a coordenação e adiantar ações que impeçam o andamento de determinados processos:

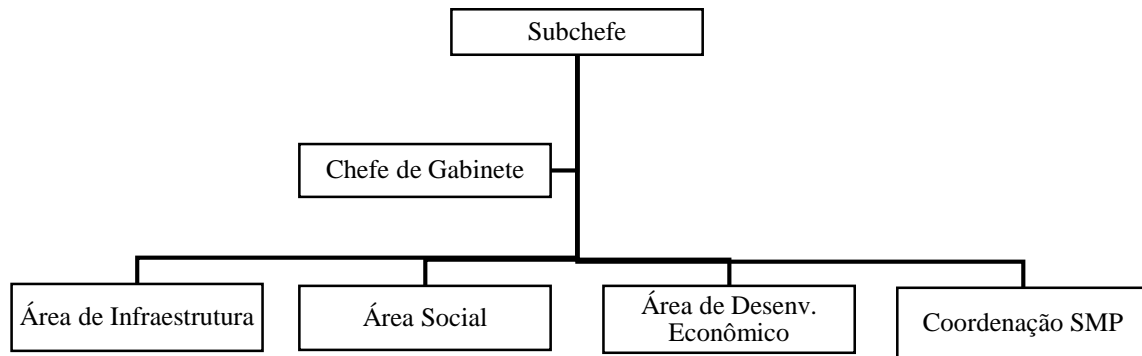
[...] Então, você ter o dado técnico, você ter a estatística, você ter a sala de situação, você ter o monitoramento, sem isso você fica às cegas. Agora, isso não resolve. O que resolve é o contato humano, é o convencimento, é a reunião técnica, política, é o acompanhamento que o chefe da Casa Civil faz junto ao Ministro e às câmaras e o Presidente da República dirigindo, consensuando ou dirimindo, dizendo “é essa posição, não é essa” (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

[...] além das reuniões de avaliação e as cobranças cotidianas, passar a mão no telefone e dizer assim: Por que que não fez? O que está acontecendo? Não esperava só essas reuniões. E a tentativa de mudança de cultura, porque muitas vezes você tinha um programa para desenvolver e [era] bom e aquele programa carecia de um decreto pra poder a gente liberar o recurso, fazer o convênio com os municípios e tal... Cadê o decreto? Ah, tá no jurídico do Ministério da Justiça analisando, aí não veio pra Casa Civil... Gente, não vai ficar esperando, isso é prioridade de governo. Cê liga pro jurídico (sic) e manda trazer, tem que passar na frente (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

Em 2005, a Casa Civil passou novamente por mudanças; desta vez, não em sua organização, mas no quadro pessoal. O Ministro José Dirceu entregou o cargo em maio, após a crise política que envolveu seu nome, com o episódio designado pela mídia como “mensalão”. Os entrevistados relatam que a saída do então Ministro impactou de forma significativa a dinâmica da Casa Civil. Para assumir o cargo, o Presidente Lula convidou a ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, que permaneceu no órgão até 2010. Sob o comando de Dilma Rousseff, ainda no primeiro mandato, em 2005 e 2006, os programas de infraestrutura que deram origem ao PAC já começavam a ser desenhados e articulados pela Casa Civil, especialmente aqueles relacionados à infraestrutura logística de rodovias e portos.

O PAC foi oficialmente lançado em 2007, no início do segundo mandato de Lula. Com o Sistema de Metas Presidenciais e estrutura consolidadas, a SAM teve forte protagonismo no segundo mandato. O organograma da SAM era composto por três áreas temáticas: Infraestrutura, Social e Desenvolvimento Econômico. Cada uma dessas áreas tinha um coordenador. Havia ainda um setor que tratava da coordenação do Sistema de Metas Presidenciais:

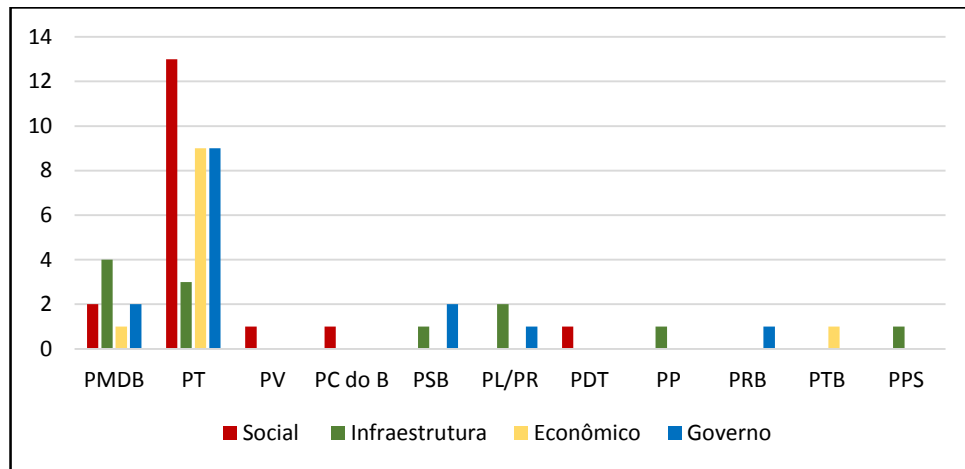
Figura 2: Organograma da Subchefia de Articulação e Monitoramento.



Fonte: Apresentação interna da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil.

O PAC foi o programa mais destacado pelos entrevistados no segundo mandato, pois tinha uma cartela de projetos e obras muito grande e que, por vezes, esbarrava em alguns entraves, como atraso de cronogramas e demora na obtenção de licenças ambientais. Mas ainda havia a coordenação dos outros programas, como os da área social, Bolsa Família, Territórios da Cidadania e as ações do Ministério do Trabalho, que não estavam necessariamente ligados ao PAC. Todos esses programas tinham um painel de monitoramento que era apresentado para cada ator interessado: Presidente, Ministra da Casa Civil, a Subchefe da SAM e os Ministérios participantes.

Importante destacar nesse contexto, que, durante os dois mandatos de Lula, o PT ocupou a maioria das pastas ministeriais e secretarias e, assim como nas Presidências anteriores, o partido do Presidente controlou as pastas temáticas mais importantes e estratégicas da administração, ligadas ao setor de governo e econômico, especialmente dos ministérios meios – Planejamento e Fazenda – e também pastas finalísticas da área social, como Educação e Saúde. O Anexo 1 apresenta os ministérios, órgãos e secretarias que correspondem a cada setor (governo, econômico, social e infraestrutura). O gráfico a seguir mostra a ocupação dos partidos por setor temático dos ministérios.

Gráfico 1: Ocupação dos Partidos por setores temáticos dos Ministérios, órgãos e secretarias (2003-2010)<sup>24</sup>

O que chama atenção é que os principais ministérios executores das políticas do PAC, que como já exposto, foi um programa prioritário do segundo mandato de Lula, não foram pastas ocupadas pelo partido do Presidente. Os ministérios dos Transportes, Energia, Cidades, Integração Nacional e a Secretaria de Portos foram pastas ocupadas pelos partidos da coalizão: PR, PMDB, PP e PSB, respectivamente.

Desse modo, além de procurar mostrar quais foram os principais mecanismos de controle e monitoramento da Casa Civil, um dos objetivos com as entrevistas foi o de procurar saber se tais mecanismos são mais preponderantes nos ministérios ideologicamente distantes do Presidente. Isto é, havia uma preocupação do Presidente ou da Casa Civil em monitorar mais intensamente aqueles ministérios distantes ideologicamente, principalmente naquelas pastas em que a política é prioritária? Grande parte dos entrevistados afirmou que não:

Não, não faz diferença. Eles são mais intensos em função às prioridades presidenciais. Seja no ministério A ou B. Se for no Ministério dos Transportes, se for no Ministério do Desenvolvimento Social, se for qualquer ministério o que importa é: é a prioridade do Presidente? É um programa prioritário? (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

[...] Eu nunca recebi um comando, nem implícito, de concentrar a atenção em determinado ministério que não fosse ocupado pelo PT, não havia esse debate ideológico (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

<sup>24</sup>Fonte: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-Presidentes>>; Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a partir dos dados constantes no SIORG: <<http://www.siorg.redegoverno.gov.br>>; Acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea (CPDOC): <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/arquivospessoais/consulta>>e Tribunal Superior Eleitoral (TSE): <<http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados>>.

Eu diria que a gente não tinha nenhuma distinção, no sentido pejorativo, de ministérios que estavam na base de apoio do Presidente ou que eram do partido do Presidente e os que não eram do partido do Presidente. Nós tratávamos todos com igual rigor, do ponto de vista de buscar informação e cobrar resultados (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

Há, de fato, uma atenção política para aqueles ministérios que tendem a não cooperar por parte do (a) Ministro (a) e do Presidente a fim de manter um alinhamento das ações, mas isso se dá muito no âmbito político, nas reuniões informais e até formais, principalmente naquelas reuniões ministeriais que eram comandadas pelo Presidente Lula. Entretanto, isso não ocorre pelos mecanismos formais de controle e monitoramento da Casa Civil. Em alguns casos, há a possibilidade de ocorrer pelas nomeações, como destaca um dos entrevistados

Em outros casos, dependendo de uma série de fatores, desde psicológicos até políticos, você pode através de um secretário executivo, por exemplo, montar uma estrutura de acompanhamento das ações, de efetivamente coordenar internamente o ministério pra que ele esteja, (sic) digamos assim, consistente com a estratégia geral de governo (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

Mesmo com essa possibilidade, não houve por parte dos entrevistados, alguma citação, quando indagados sobre os mecanismos de controle e monitoramento das políticas da Casa Civil durante o governo Lula, sobre as nomeações ou indicações políticas. No roteiro utilizado nas entrevistas, além da pergunta referente aos mecanismos de controle e monitoramento da Casa Civil, houve também uma pergunta específica sobre as nomeações e indicações políticas, se elas poderiam se configurar como um mecanismo de controle. Como isso não apareceu de forma espontânea nas respostas da primeira pergunta, posteriormente houve um questionamento se, na percepção desses atores, as nomeações e indicações políticas poderiam se configurar como um mecanismo de controle, já que uma das atribuições da Casa Civil é o de controlar essas indicações e aprová-las ou não.

### **3.2.2 As nomeações como um mecanismo de controle e monitoramento?**

Como mostrado no Capítulo 2, no primeiro mandato do Presidente Lula as nomeações passaram a ser controladas integralmente no âmbito da Casa Civil, diferentemente do que ocorria no governo FHC, em que o controle era partilhado pela Casa Civil e Secretaria Geral. Sobre isso, os entrevistados relatam que Lula preferiu delegar a totalidade das nomeações dos cargos de comissão para o Ministro-chefe do órgão. Os atos privativos que ficaram para o Presidente assinar foram os cargos de natureza especial e de Ministros de Estado. Os demais foram



delegados ao Ministro da Casa Civil, que segundo as entrevistas, delegou os cargos menores, DAS 4-1, para os Ministros de Estado. A partir de 2004, com a criação da Secretaria de Relações Institucionais, o então Ministro Aldo Rebelo também fazia a mediação em relação aos cargos, uma vez que recebia essas demandas dos parlamentares.

Segundo as entrevistas, a divisão de cargos no governo Lula era baseada em um acordo com os partidos da base. Participavam da mediação desses acordos, o Ministro José Dirceu, Presidente do PT, José Genoíno e o Vice-Presidente da República José de Alencar. O Presidente Lula, apesar de deter o controle sobre os cargos maiores, não conseguia ficar a par de todas as nomeações, pois era uma quantidade de cargos muito grande.

O procedimento de avaliação prévia dos nomes indicados que já existia nos governos anteriores não se modificou. A Casa Civil, juntamente com a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e o Gabinete de Segurança Institucional (SGI), realiza uma pesquisa da vida pregressa do indivíduo quanto às questões de integridade, problemas na justiça, ações criminais ou dívidas com a União e, ainda, outros impedimentos legalmente estabelecidos. Do mesmo modo, há os casos de nomes que podem não ser aceitos por determinados movimentos sociais, causando pressão sobre o governo e, ainda, aqueles que repercutem na imprensa, como relata de forma bem singular um dos atores: [...] *se é um cara que usa cartão corporativo pra (sic) comprar tapioca, não quero essa manchete vinculada ao meu governo.*

Dependendo do cargo, há ainda uma avaliação técnica do nomeado e de seu currículo. As entrevistas mostram que, no governo Lula, houve um “aguçamento” da questão das indicações políticas, isto é, da filtragem das indicações por critério de natureza política – se o partido A, B ou C indicou e quem indicou, mas isso se dá entre os Ministros e o Presidente, antes de enviar a indicação para a Casa Civil avaliar. Há relatos de que indicações do próprio PT não passaram nos critérios de avaliação para a aprovação da nomeação. Para alguns atores, há muito tempo, o Brasil sofre as consequências de uma quantidade muito grande de cargos de confiança que podem ser indicados politicamente e são e geralmente, esses cargos tendem a ser associados pela mídia e opinião pública como clientelismo e nepotismo, e ainda, por alguns atores políticos, especialmente os partidos de oposição ao Governo Lula, o uso excessivo desses cargos é uma forma de aparelhamento partidário do governo (SANTOS, 2009). Esse quadro muda um pouco quando a Ministra Dilma, ao assumir a Casa Civil, propõe um o Decreto 5.497/2005, que estabelece um percentual de cargos para serem ocupados exclusivamente por

servidores de carreira. Essa proposta da então ministra veio atender a uma premissa mínima de profissionalização da máquina. Para os entrevistados, o simples fato de ter mecanismos de aferição e de integridade evita problemas. Entretanto, o fato de ter que passar por uma análise prévia ainda não evita os problemas que possam vir a surgir durante o exercício dos próprios cargos.

A Casa Civil ao fazer o crivo das nomeações, por vezes demorava na resposta da aprovação ou não e, desse modo, acabava levando o Ministro a desistir e mudar a nomeação. Na percepção de alguns atores entrevistados, a ideia de que as nomeações funcionam como um mecanismo de controle não é muito aceita:

[...] Eu acho isso uma insanidade. Por que uma insanidade? Isso exige que eu conheça muito bem essas pessoas e tenha capacidade de liderá-las. Se eu não conheço muito bem, eu tenho minha capacidade de liderar multiplicada por um fator qualquer que eu não sei qual e as chances de darem certo são baixas. (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

[...] É um controle baseado na lealdade pessoal, não é um sistema objetivo, impessoal, republicano ou weberiano, burocraticamente estruturado. Depende da lealdade pessoal. Se o fulano... E aí, muitas vezes, tem troca de interesses, tem uma relação clientelista que é condenável do ponto de vista político e moral. Eu acho que não funciona. Inclusive, essa cultura política que a gente tem de nomear o Ministro de um outro partido, porém nomear o secretário executivo, segundo escalão do mesmo partido do Presidente, como uma forma de controle, eu acho totalmente ineficaz (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

Ainda segundo as entrevistas, durante o primeiro mandato do Presidente Lula, os secretários executivos eram todos indicados pelo Presidente, como estratégia de controle. Entretanto, essa medida, adotada pelo ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso acabou não prosperando, pois gerou conflito com o Ministro que ocupava a pasta.

Dentro da amostra total, pouquíssimos atores apontaram a possibilidade de controle de determinada política por meio da nomeação ou indicações política, mas destacam que isso depende muito do caso e que não necessariamente será em um ministério que seja distante ideologicamente. Um exemplo que apareceu nas entrevistas foi a nomeação para o cargo da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. Este cargo é ocupado por um quadro do PT desde a criação do Ministério, em 2003, e é responsável por coordenar um programa prioritário do governo Lula: o Minha Casa Minha Vida. Mesmo com a mudança de Ministros que ocorreu na pasta, o cargo sempre esteve com o PT.

Assim exposto, vê-se, com as entrevistas, que a Casa Civil exerce um forte controle sobre as nomeações, mas para os entrevistados elas não se configuram como um mecanismo de controle utilizado pelo órgão no monitoramento das políticas e dos ministérios. Entretanto, viu-se que a Casa Civil centralizou o controle das nomeações dos cargos DAS no órgão, e que o Presidente Lula designou o Ministro José Dirceu para controlar as indicações. Isso demonstra que havia de fato uma preocupação do Presidente Lula em relação aos cargos e aos nomeados nos ministérios a fim de evitar problemas ou questões com indicações que poderiam atingir negativamente o governo, e ainda impactar o andamento de determinada política. Desse modo, aparece uma contradição na fala dos entrevistados, que ora afirmam que as nomeações não são um mecanismo importante de controle sobre as políticas e ao mesmo tempo o órgão exerce forte poder de decisão sobre a aprovação ou não das nomeações. Com isso, o que fica sugerido é que na Casa Civil existem duas arenas em relação às nomeações e indicações: uma mais política, que fica no âmbito do Ministro (a) Chefe do órgão, que avalia essas indicações do ponto de vista político e técnico e outra mais procedimental, em que o órgão nas suas atribuições formais e administrativas, avalia de forma objetiva a indicação de acordo com o que é estabelecido em lei.

De uma forma geral, as atividades de monitoramento necessariamente implicam, no primeiro momento, na definição das ações prioritárias do governo e no acompanhamento de sua execução. Essa atividade tem um perfil de coordenação mais gerencial interna, voltada para os ministérios. Já a coordenação de cunho mais político depende muito da figura do Ministro em questão. As entrevistas mostram que José Dirceu e Dilma Rousseff tinham estilos diferentes ao exercer o papel de coordenação de governo, mas sempre em sintonia com os desejos e preferências do Presidente Lula.

### **3.2.3 O perfil dos Ministros como mecanismo de coordenação da Casa Civil**

Embora o perfil dos Ministros não fosse o foco da pesquisa de campo, este elemento apareceu em todas as entrevistas como um fator determinante na dinâmica de coordenação e atuação da Casa Civil. Ainda que a estrutura e a organização sejam a mesma, a atuação do órgão é muito vinculada ao perfil de quem ocupa o cargo.

As entrevistas mostram que no período em que José Dirceu chefiou o órgão, a Casa Civil teve um papel de articulação política muito forte, tanto no Congresso, com as principais lideranças políticas, quanto entre os Ministros. Alguns atores apontam que a coordenação de governo

exercida pelo Ministro José Dirceu acontecia em um nível muito elevado e era descentralizada, focada no processo e não tanto no resultado, pois, na prática, ele atuava como um Primeiro Ministro, sendo o segundo homem da hierarquia de governo.

Esse protagonismo de José Dirceu está ligado à sua trajetória política. Deputado Federal e ex-Presidente nacional do PT, além de coordenador na campanha de Lula em 2003, José Dirceu tinha um bom relacionamento com as principais lideranças dos partidos. Esse perfil do então Ministro resultou em uma maioria frágil no Senado para a aprovação das reformas da previdência e tributária, com a adesão dos partidos da oposição PSDB e do PFL (atual DEM). Mesmo depois que a coordenação política foi transferida da Casa Civil, José Dirceu ainda era referência para as principais lideranças do Congresso Nacional, fazendo um papel *ad hoc* nesta articulação política.

Com a entrada de Dilma Rousseff, a dinâmica muda consideravelmente. Com um perfil mais centralizador e focado nos resultados, segundo as entrevistas, a então ministra passou a dar ordens diretas, desativando de forma gradual as câmaras de coordenação. Com um papel mais gerencial e menos articulador politicamente falando, Dilma liderou todo o processo de implementação das grandes obras do PAC e dos outros programas prioritários do governo, cobrando resultados quase que diariamente dos ministérios.

A capacidade de trabalho, a visão conjunta da máquina e o bom senso foram características destacadas pelos entrevistados como determinantes no perfil dos Ministros. A variação desse perfil depende também do Presidente da República e da forma como ele compõe a Presidência e empodera os Ministros:

[...] Conforme o Presidente da República empodera mais ou menos o Ministro da Casa Civil ou empodera mais ou menos o Ministro da Secretaria de Relações Institucionais, ou mais ou menos o Secretário Geral da Presidência, da Fazenda, do Planejamento, muda tudo. Então, por exemplo, em alguns períodos, nós tivemos um Ministro da Casa Civil que praticamente não podia apitar nada na área econômica, sobre assuntos da área econômica. Em outros períodos, o Ministro da Fazenda tinha que pedir permissão, tinha que ir lá conversar com o Ministro da Casa Civil (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

[...] Eu não tenho dúvida em te afirmar que a legitimidade e a eficácia da ação da Casa Civil tá diretamente relacionado à ação do Ministro e o que o Presidente confere à Casa Civil. O poder da Casa Civil, ele é um poder que vem das autoridades superiores, ele não é natural. Se não tiver um Ministro que exerça e faça aquilo acontecer, ele se dissipa (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

Há uma variação nos depoimentos dos entrevistados sobre qual perfil seria considerado o ideal para um Ministro da Casa Civil. Alguns acreditam que o equilíbrio entre um perfil político e técnico é o ideal para coordenar o governo. Outros apostam que o perfil de gerenciamento interno, mais técnico, produz mais resultados, tendo em vista que já existe uma secretaria que cuida da articulação política. Entretanto, houve um destaque ao fato de que não há como ser Ministro da Casa Civil sem fazer articulação política, por menor que ela seja. Conversar com os Ministros e os parceiros da coalizão, articular com os principais atores em torno de uma determinada política é inerente ao cargo. O que pode acontecer é que essa situação ocorrerá em maior ou menor grau, de acordo com o perfil de cada Ministro. Na percepção de alguns atores, o fator liderança é fundamental para a coordenação de um governo, para garantir um mínimo de integração em um governo de coalizão.

Ao mesmo tempo, o (a) Ministro(a) da Casa Civil não faz a articulação política sozinho(a). O Presidente tem um papel central na articulação, e como o trecho acima expôs, o Ministro da Fazenda ou do Planejamento também podem fazer esse papel. O Presidente Lula, por exemplo, era uma figura muito presente em todas as principais ações do governo, acompanhando tudo de perto, segundo os entrevistados.

### 3.2.4 Os principais desafios de coordenação da Casa Civil

Como foi exposto, todo o processo de coordenação de políticas, desde a sua agenda até a implementação e avaliação, envolve diferentes atores, pois o gabinete do Presidente Lula, era fragmentado partidariamente, além da complexidade das políticas que eram elaboradas. Inevitavelmente, os conflitos vão surgir nessa dinâmica de governo, não só internamente nos próprios órgãos, mas também entre os ministérios. Nesse sentido, a Casa Civil age como uma intermediadora desses conflitos e dos problemas que surgem, promovendo uma **articulação resolutiva**<sup>25</sup>. Quando o problema em questão não é sanado pelos assessores e subchefes do órgão, ele é levado ao (à) Ministro (a), que, caso também não consiga resolver, a questão vai para o Presidente. Os entrevistados destacam que o ideal é que o conflito ou problema não necessite subir na hierarquia. Geralmente, quando ocorre, tem um cunho mais político do que técnico.

---

<sup>25</sup> Grifo da autora.

Quando indagados sobre os principais problemas e desafios enfrentados pelo órgão, os atores apontaram a própria coordenação, mostrando que a Casa Civil tem uma grande dificuldade ao coordenar uma estrutura complexa, fragmentada e, por vezes, personalista:

Olha, coordenação de governo é um desafio permanente, permanente! Porque a Casa Civil é um órgão que, por definição, tem uma tremenda responsabilidade, mas que não pode, da mesma forma que os outros Ministros, colher os louros do seu trabalho. A vaidade, no âmbito da administração pública, é um fato crítico. Os Ministros de Estado, eles têm uma noção de propriedade sobre os temas das suas áreas muito grande. Como a Casa Civil não é dona de praticamente nenhum assunto, mas interage com todos, então, quem fala sobre os temas das respectivas áreas são os Ministros. Quem se apropria politicamente dos louros e dos benefícios políticos advindos dessas ou daquelas políticas são os Ministros, né. Então, isso tende também a gerar esses movimentos autonomistas muitas vezes, né. Os Ministros querem tocar a sua vida à revelia do resto do governo... (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

A gestão da informação também foi apontada como desafio:

Você tem que saber como, onde, por que, em que medida, quem é a fonte de informação, se ela é credível, como que é o problema reputacional, de confiabilidade. A informação tem que chegar na hora certa e no tempo certo. Informação em demasia é igual a desinformação. Você tem que saber filtrar o importante do não importante e, na maioria dos casos, as agendas, elas têm as urgências, e aquilo que é importante não emite sinais de alerta. Então, a gestão da informação é muito complexa. (Entrevista concedida entre novembro de 2014 e fevereiro de 2015).

Particularmente, os desafios do primeiro mandato, além dos que já foram destacados, estavam na quantidade de demandas e de sua complexidade, não só externas, da sociedade e dos ministérios, mas também internos da própria Presidência. Ou seja, tratava-se do desafio de formular uma boa agenda e ter programas e projetos bem desenhados e elaborados frente aos recursos orçamentários escassos, obter apoio político e social, e projetar internacionalmente o país. Já no segundo mandato, alguns entrevistados apontaram a priorização do PAC em relação a outros programas, que ficaram a desejar. E também a demora na tomada de decisão e a disputa por quem dava a última palavra.

Outro desafio apontado nas entrevistas era o de criar um ambiente de confiança, a fim de que os ministérios se sentissem seguros, para que de fato, a informação fosse a mais fidedigna possível, principalmente nos casos em que ocorriam os problemas. Nesse sentido, o processo de articulação resolutiva era mais eficaz ao sanar o conflito ou problema em questão. De modo geral, os entrevistados não apontaram grandes dificuldades com os ministérios. Sempre havia uma boa receptividade com o trabalho da Casa Civil.

Por fim, outro gargalo era a falta de preparo dos ministérios ao propor alguma política, em não avaliar sua intersectorialidade, o que forçava a Casa Civil a fazer essa avaliação. Os entrevistados apontam que isso se deve ao fato dos Ministros e das pessoas que compõem a estrutura do ministério não terem uma visão conjunta e integrada de governo. E que, por vezes, essa não avaliação ocorre de forma proposital, como forma de garantir a autoria e protagonismo do Ministro na proposta apresentada.

Dado o exposto, este capítulo buscou evidenciar a percepção dos atores da Casa Civil sobre como o órgão coordenou as principais ações e políticas, destacando os mecanismos de controle e monitoramento exercidos sobre as políticas e ações durante o governo Lula. As principais diferenças entre o primeiro e o segundo mandato estão não só na mudança organizacional da Casa Civil, com na criação de novas estruturas e na transferência de outras funções, mas também em sua dinâmica de funcionamento com os diferentes Ministros que chefiaram o órgão. O papel da Casa Civil, no primeiro mandato com o Ministro José Dirceu, estava voltado para uma coordenação política descentralizada e focada nos processos das políticas. Enquanto, no segundo mandato, com a Ministra Dilma Rousseff havia uma maior centralização das decisões e foco nos resultados das políticas, com cobranças diárias aos ministérios.

Além disso, a coalizão do Governo Lula, para os entrevistados, não se resumia somente à maioria parlamentar, cargos no governo e emendas orçamentárias. Mas sim a uma questão programática, pelos amplos setores que representava, social, empresarial, regional, trabalhista, etc. O aspecto da cooperação política não apresentou grandes modificações nos oito anos do governo Lula. Os ministérios nos dois mandatos apresentaram o mesmo comportamento: o de querer se projetar e se destacar mais no governo, principalmente no protagonismo de políticas públicas que poderiam ter um impacto positivo na sociedade. Por isso, a tarefa da coordenação de governo é um verdadeiro desafio. Os ministérios tendem a defender suas propostas e seus interesses, sem considerar a relação com os demais ministérios e setores, segundo os entrevistados.

É evidente que o tamanho da coalizão e dos ministérios, em um total de 36 pastas, obrigou a Casa Civil a elaborar uma nova proposta de metodologia de articulação e monitoramento, que resultou na criação da SAM, em 2004, especialmente no que se refere ao controle e à gestão da informação, que são imprescindíveis para a tomada de decisão e capacidade de resolução de problemas e conflitos em um gabinete fragmentado partidariamente. Sobre esse último ponto,

o quarto e último capítulo apresenta formação do gabinete ministerial do Governo Lula e a análise das nomeações dos cargos DAS. O objetivo com a apresentação desses dados, é triangular com as evidências apresentadas neste capítulo.



#### **CAPÍTULO 4. A FORMAÇÃO DE GABINETE MINISTERIAL DO GOVERNO LULA (2003-2010)**

O debate teórico do capítulo 1 mostrou que, para se analisar a capacidade do Governo e da institucionalização da Presidência, as nomeações e indicações políticas, ou seja, os quadros que compõem os principais órgãos do Poder Executivo são essenciais nesta discussão. Além disso, a literatura também mostrou que um dos principais objetivos da Presidência é o de ampliar a sua influência sobre o sistema político, sendo que para atingir tal objetivo, entre as estratégias utilizadas, está a indicação de aliados para posições chaves, ou seja, da nomeação de atores leais ao Presidente para cargos importantes da burocracia (RENNÓ, 2013). O mesmo autor argumenta que com essa tentativa de centralização do poder, a diminuição da discricionariedade das agências burocráticas, bem como a redução de delegação dessas agências, surge o problema da coordenação interna da própria Presidência.

O capítulo 2 mostrou que a Casa Civil, no Governo Lula, diferentemente do Governo Fernando Henrique, concentrou o controle das nomeações de toda a Administração Federal. Do mesmo modo, como abordou o capítulo 3, com a percepção dos atores políticos e técnicos, o órgão é responsável pela coordenação da coalizão, das políticas e ações do Governo, mantendo uma integração com todos os ministérios, principalmente no que se refere às Metas Presidenciais. E ainda com as entrevistas, foi possível conhecer os principais mecanismos de controle e monitoramento do órgão, além de outras dimensões institucionais. Inácio (2006) também mostrou que para se analisar a coordenação das ações em um gabinete multipartidário, como é o caso do Brasil, o debate deve se concentrar na dinâmica do Poder Executivo, e destaca a importância da verificação do padrão de recrutamento dos titulares que ocupam as pastas ministeriais e ainda dos cargos ocupados na própria Presidência. Nesta mesma direção Krause (2009) aponta que para se medir a preferência do Poder Executivo é essencial o levantamento dos atores que o compõem, em seus mais diversos níveis, mostrando uma escala ideológica entre os nomeados e o Presidente.

Partindo do pressuposto da literatura, especialmente dos estudos de Pereira *et al.* (2013), Batista (2014), Gaylord e Rennó (2015) observa-se que, quanto maior a fragmentação e a heterogeneidade ideológica da coalizão governamental, menores são os incentivos para a cooperação política, e o oposto verdadeiro, havendo desse modo, maior centralização na Presidência. Wood e Waterman (1991) afirmam que as nomeações para cargos de direção se

configuram em um instrumento importante do controle do Presidente sobre a burocracia. E para isso, como afirma Lewis (2011), o Presidente vai considerar fatores como ideologia, competência, lealdade e ainda o bom trânsito com o Congresso.

Assim sendo, o objetivo deste capítulo é apresentar a formação de gabinete do Governo Lula (2003-2010) e ainda analisar as nomeações dos cargos DAS de três ministérios que não foram ocupados pelo partido do Presidente neste período, sendo eles, o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); Ministério da Integração Nacional (MI); e o Ministério dos Transportes (MT). Junto aos dados do gabinete de Lula, também serão apresentados os dados referentes ao último mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) para comparar o tipo de coalizão em Governos distintos e seu impacto nas nomeações dos ministérios. A análise da formação de gabinete e das nomeações possibilita a compreensão da multiplicidade de atores e partidos que compuseram o Governo Lula durante os seus dois mandatos. Esses dados, juntamente com as evidências apresentadas no Capítulo 3, permitirão a triangulação e, desse modo, a verificação da hipótese desta pesquisa: de que a Casa Civil, órgão responsável pela coordenação ministerial, atua de forma mais intensa no monitoramento e no controle das políticas públicas quanto mais fragmentada e heterogênea for a coalizão, principalmente nos ministérios ideologicamente mais distantes do partido do Presidente. E, mais importante, verificar se as nomeações ou indicações políticas seriam um dos mecanismos de controle utilizados pelo órgão para tal fim, na coordenação dessas políticas, da burocracia e do gabinete ministerial.

O capítulo está estruturado da seguinte forma: na primeira seção será apresentada a formação de gabinete durante o Governo Lula, com os partidos que compuseram a base aliada e sua distância ideológica em relação ao partido do Presidente. Em seguida, na segunda seção, o debate recai sobre as nomeações nos três ministérios citados acima, com foco na filiação partidária dos nomeados nos cargos DAS da administração direta e indireta.

#### **4.1: O Gabinete Ministerial**

Amorim Neto (2000, p. 2) define “Gabinete de coalizão como aquele que inclui pelo menos dois partidos e exibe um alto grau de proporcionalidade entre a cota ministerial dos partidos e seu peso parlamentar”. O autor explica que a aplicação desse indicador para o caso brasileiro

apresenta uma variação significativa no grau de coalescência<sup>26</sup> dos gabinetes. O Presidente nomeia os Ministros de vários partidos, entretanto, isso não quer dizer que as legendas apoiam os nomes indicados e, além disso, o Presidente pode estabelecer acordo com partido X e outro com partido Y, sem que tais acordos comprometam um partido com o outro. Formar um Gabinete de coalizão não é o mesmo que administrar um Governo de coalizão (AMORIM NETO, 2000). Desse modo, como foi exposto do capítulo 1, o processo de coordenação é fundamental na administração e no gerenciamento da coalizão.

Ao discutir a formação das coalizões governamentais no Brasil, Figueiredo (2007) destaca que os Presidentes não somente compõem coalizões, como também podem alterá-las durante o seu mandato, buscando a formação de uma base parlamentar no Congresso. As nomeações para o Ministério são substantivas para a obtenção de uma coesão política e de garantia da governabilidade (D'ARAÚJO, 2009). O objetivo do Presidente é, sobretudo, obter o apoio parlamentar na legislatura vigente, e para isso ele levará em conta a força dos partidos no Legislativo, além dos outros fatores já mencionados anteriormente.

Assim sendo, a relação do Executivo com os partidos é fundamental na manutenção da disciplina partidária e no funcionamento do presidencialismo no Brasil (PASQUARELLI, 2011). Este mesmo autor destaca que as coalizões tendem a ser desproporcionais e desconectadas, pois possuem o número de participantes maior do que o necessário, além de não serem próximos ideologicamente.

Para a formação de um novo Gabinete, Amorim Neto (2000) adota três critérios, que compreendem: i) a posse de um novo Presidente; ii) uma mudança na composição partidária do gabinete e iii) uma mudança na identidade de mais da metade dos Ministros. Este último critério é justificado pelo autor da seguinte forma:

---

<sup>26</sup> Amorim Neto (2000, p. 3) define coalescência como uma variável contínua: quanto maior a proporcionalidade entre as cotas ministeriais dos partidos e seus pesos parlamentares, mais coalescente será o ministério. A fórmula do índice é a seguinte:

$$\text{Gabinete} = 1 - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (|S_i - M_i|)$$

$M_i$  = % de ministérios recebidos pelo partido  $i$  quando o Gabinete foi nomeado;

$S_i$  = % de cadeiras ocupadas pelo partido  $i$  dentro do total de cadeiras controladas pelos partidos que integram o Gabinete quando este foi nomeado (Ibidem, p. 5). O índice varia entre 0 e 1, quando maior o valor, mais coalescente será o gabinete ministerial.

(...) os membros do Ministério devem gerir suas pastas em consonância com os objetivos do Presidente, e, portanto, uma mudança importante no nome dos Ministros também pode significar uma grande modificação na maneira como o Presidente deseja conduzir o Executivo e no modo como ele se relaciona com os partidos e com o poder Legislativo (AMORIM NETO, 2000, p. 5).

Observa-se com esta passagem, que, assim como afirmou Figueiredo (2007), os Presidentes podem alterar a composição do Gabinete durante o mandato, buscando o apoio no Congresso. Além disso, outros fatores consideráveis são denúncias de corrupção que envolvam o Ministro de alguma pasta ou ainda a renúncia do mesmo. A partir da redemocratização, em 1988, os Governos passaram a ser multipartidários, entretanto com características bem distintas em três momentos:

(...) um inicial de aprendizado com coalizões reduzidas, porém ideologicamente concisas, um segundo momento que corresponde aos Governos de FHC de coalizões mais amplas, mas mantendo a contiguidade ideológica e o terceiro momento dos Governos Lula com coalizões amplas e extremamente dispersas do ponto de vista ideológico (BATISTA, 2014, p. 39).

O aumento do número de partidos e a alta heterogeneidade ideológica dos gabinetes formados a partir de 1992, explica Amorim Neto (2010), está relacionado com a crescente fragmentação parlamentar. Ao assumir a Presidência da República em 2003, o Presidente Lula, assim como nos Governos anteriores, também formou coalizões a fim de obter maioria no Parlamento. O primeiro ano do mandato foi marcado por uma coalizão minoritária, o que resultou em pouca cooperação no Congresso (AMORIM NETO, 2007). Já no ano seguinte, em 2004 o Governo passa a contar com o apoio majoritário até o final do segundo mandato, em 2010. Batista (2014, p. 37) ressalta que o diferencial do Governo Lula está no aumento significativo do número de partidos incluídos na coalizão para alcançar o status majoritário.

Esse diferencial pode ser melhor compreendido quando se observa a coalizão de FHC, que, como ressalta Batista (2014) representou o novo modelo de presidencialismo de coalizão no Brasil, de Governos majoritários, alta partidarização e coalescência relativamente alta. Além disso, FHC contava com poucos partidos, mas que proporcionava ao Executivo uma sustentação parlamentar que alcançava 75% das cadeiras no Congresso, percentual significativo para a aprovação de leis (COUTO e ABRUCIO, 2003). No Governo Lula, o grau de partidarização do gabinete, que representa a porcentagem de Ministros filiados a partidos na coalizão, se manteve em torno de 80% e a taxa de coalescência acima de 0,50 nos dois mandatos, indicando um gabinete com alta coalescência (BATISTA, 2014). Já no Governo

FHC, a partidarização foi um pouco menor que a de Lula, alcançado o máximo de 69%, mas com coalescência semelhante à de seu sucessor, acima dos 0,50<sup>27</sup>.

Batista (2014) também destaca que a partidarização diminuiu, especialmente no último ano de Governo, quando os Ministros renunciaram o cargo para disputar as eleições. Neste caso eles são substituídos pelos secretários-executivos, considerados uma espécie de vice-Ministro de cada pasta. A tabela a seguir mostra os partidos participantes da coalizão do segundo mandato de FHC (1999-2002) e dos Governos Lula (2003-2010):

---

<sup>27</sup> No final do segundo mandato, a partidarização e a coalescência diminuiu, pois o PFL deixa a coalizão.

Tabela 1: Partidos da Coalizão do Governo FHC e Lula (1999-2010).

<b>Governo</b>	<b>Partidos da Coalizão</b>	<b>Coalescência</b>
FHC II-1	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	0,70
FHC II-2	PSDB-PMDB-PFL-PPB-PPS	0,59
FHC II-3	PSDB-PMDB-PFL-PPB	0,68
FHC II-4	PSDB-PMDB-PPB	0,37
<b>Média por mandato</b>		<b>0,58</b>
LULA I-1	PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB	0,64
LULA I-2	PT-PSB-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB-PMDB	0,51
LULA I-3	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL	0,56
LULA I-4	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL-PP	0,55
LULA I-5	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP-PRB-PL	0,52
LULA I-6	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP	0,52
<b>Média por mandato</b>		<b>0,55</b>
LULA II-1	PT-PTB-PMDB-PV-PSB-PP-PCdoB	0,54
LULA II-2	PT-PTB-PR-PMDB-PV-PDT-PSB-PP-PCdoB	0,62
LULA II-3	PT-PTB-PR-PMDB-PV-PDT-PSB-PP-PCdoB-PRB	0,63
LULA II-4	PT-PTB-PR-PMDB-PV-PDT-PSB-PP-PCdoB	0,62
LULA II-5	PT-PR-PMDB-PV-PDT-PSB-PP-PCdoB	0,61
LULA II-6	PT-PMDB-PSB-PP-PCdoB	0,56
<b>Média por mandato</b>		<b>0,59</b>

Fonte: Adaptado a partir de Amorim Neto (2010) e Gaylord e Rennó (2015).

Observa-se que a composição da Coalizão sofre algumas modificações dentro de um mesmo mandato, com a entrada e saída de partidos. O Presidente Lula, no primeiro mandato, promoveu algumas reformas ministeriais para acomodar novos partidos, principalmente o PMDB. Os partidos que se mantiveram nos dois mandatos, desde o início do Governo, foram o PSB e o PCdoB, aliados históricos e tradicionais do PT. O PMDB, embora não tenha entrando no primeiro momento, pois havia feito coligação com o candidato do PSDB nas eleições de 2002,

passou a integrar a coalizão em 2004, no segundo ano do primeiro mandato, e assim se manteve até fim do Governo, em 2010. O PL, partido do Vice-Presidente, integrou a coalizão até 2005, pois José Alencar se retirou da sigla e mais tarde passou a integrar o PRB. Porém, o PL retorna para a coalizão como PR, partido recém-criado, depois da união com o PRONA.

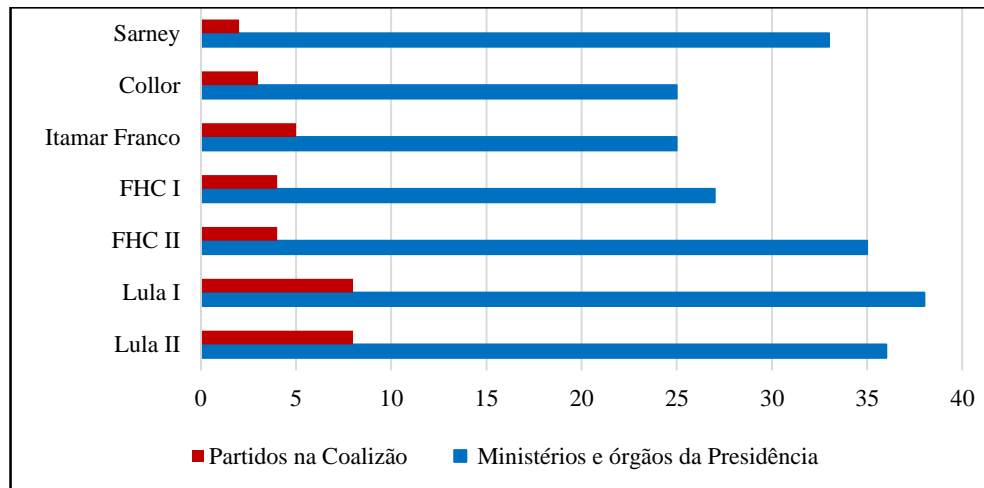
Comparado a períodos anteriores, o Governo Lula (2003-2010) foi o que apresentou um maior número de partidos na coalizão, se caracterizando como o gabinete mais fragmentado da história do presidencialismo latino-americano (AMORIM NETO, 2010). Essa característica é visível quando se comparam os gabinetes formados por Lula com a composição da coalizão de seu antecessor, FHC. O autor explica que apesar do alto número de pastas ministeriais que o PT conduziu em 2003, a taxa de coalescência do gabinete era elevada, pois todos os partidos parceiros da coalizão eram partidos pequenos e a designação de uma pasta para cada um foi suficiente para a garantia de uma alocação proporcional do conjunto de pastas ministeriais. Após a entrada no gabinete, o PMDB ocupou três ministérios. No segundo mandato de Lula, ampliou a sua participação para um total de seis pastas. O PSB, que ocupava o Ministério de Ciência e Tecnologia desde de 2003, teve breve passagem no Ministério da Integração Nacional e passou a ocupar também no segundo mandato, a Secretaria de Portos, desvinculada do Ministério dos Transportes em 2007. É importante destacar que ao contrário do que ocorre nos regimes parlamentaristas, os gabinetes presidenciais não são totalmente partidarizados (AMORIM NETO, 2006). No entanto, o gabinete também é composto por Ministros apartidários, que:

(...) são, com frequência, especialistas que trazem para o Executivo o benefício do seu conhecimento técnico em algumas áreas importantes da administração pública ou são representantes de grupos de interesse. Mas os Ministros apartidários podem também ser simples asseclas do Presidente. Os gabinetes de Sarney e Lula foram os que menos Ministros apartidários tiveram ou, inversamente, os que mais partidarizaram o Executivo Federal (AMORIM NETO, 2010, p. 29).

Ao contrário de Sarney e Lula que partidarizaram mais o gabinete, como mostrou a passagem acima, o gabinete ministerial do Presidente Collor (1990-1992), de status minoritário, apresentou apenas 18% de Ministros representantes de partidos (BATISTA, 2014). A mesma autora argumenta que a preocupação de Collor era o de manter maior controle do Governo, nomeando Ministros técnicos, sem filiação partidária. Mas vale ressaltar que Ministros técnicos também podem ser filiados a partidos políticos. No Governo Lula é possível observar tal fato, uma vez que o Ministro de Relações Exteriores, que comandou a pasta durante os dois mandatos, o diplomata Celso Amorim, foi filiado ao PMDB e depois se filiou ao PT em 2009.

Entretanto, o Ministro não possuía atividade de militância no partido e apresentava uma trajetória mais dedicada à academia e a vida profissional, o que o caracteriza mais com o perfil técnico do que político<sup>28</sup>. Além do maior número de partidos compondo a coalizão, houve também o aumento no número de órgãos e pastas ministeriais nos Governos de Lula. O primeiro mandato era composto de 23 ministérios e 15 órgãos e secretarias da Presidência, enquanto no segundo mandato apresentou uma variação em relação ao anterior de 24 ministérios e 12 órgãos e secretarias. O gráfico a seguir a mostra quantidade de partidos na coalizão e ministérios e órgãos do Executivo Federal a partir da redemocratização. Para tanto, não foram considerados na contagem os partidos que ficaram menos de um ano no gabinete, assim como os ministérios ou órgãos que não ultrapassaram um ano de existência.

Gráfico 2: Partidos na Coalizão, Ministérios e órgãos da Presidência\* (1988-2010)<sup>29</sup>



\*Excluindo os ministérios militares (Aeronáutica, Marinha, Exército e Forças Armadas).

Diante do exposto, para avaliar os custos de transação que envolve o processo decisório, principalmente àqueles referentes às ações e políticas prioritárias do Presidente em cada setor temático em um gabinete multipartidário, o número de partidos e a ideologia dos mesmos devem ser considerados. Sobre essa assertiva, Batista (2014) ressalta que em Governos que integram diferentes partidos na coalizão, como é o caso do Governo Lula, há um número maior de demandas e interesses no processo decisório. Um dos desafios do Presidente é o de conciliar esses interesses e demandas, mantendo uma coesão desses partidos com a sua agenda política.

<sup>28</sup> De acordo com o índice de partidarização ministerial desenvolvido por Borges e Coelho (2015) há variação de três perfis que podem ser atribuídos aos Ministros: i) político-partidário; ii) técnico e iii) técnico-político.

<sup>29</sup> Fonte: Elaboração própria a partir de Figueiredo (2007), Amorim Neto (2010) e <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-Presidentes>>.



O órgão da Presidência responsável por manter essa coesão, é a Casa Civil, como explorou o capítulo anterior. A variável independente considerada na presente análise é a heterogeneidade ideológica<sup>30</sup>, ou seja, a distância ideológica entre os partidos que integram a coalizão e o partido do Presidente. Essa variável permite observar como estava composta ideologicamente a coalizão do Governo Lula. Além disso, é possível verificar também a distância ideológica entre o partido do Presidente e dos ministérios que serão objeto de análise deste capítulo. Amorim Neto (2000) supõe que, a posição ideológica do Presidente é a mesma do seu partido, mas chama atenção para o fato de que, na prática, os Presidentes diferem ideologicamente da sua legenda partidária, pois a realidade do poder torna os tornam mais conservadores, principalmente se o seu partido for de tendência esquerdista. E o contrário também ocorre, quando Presidentes de partidos de direita tendem a ser mais progressistas. Mesmo assim, o partido a qual pertence o Presidente é uma pista confiável em relação a inclinação de suas preferências sobre inúmeras questões, ressalta o autor.

A análise da diferença ideológica dos partidos que compuseram a coalizão nos dois mandatos do Governo Lula, baseia-se no estudo de Power e Zucco (2009) que mostra as preferências ideológicas da elite política brasileira a partir da redemocratização. O estudo de Power e Zucco (2009) foi elaborado com base em um conjunto de dados a partir de *surveys* do legislativo brasileiro e examinou várias dimensões das ações dos atores políticos, em uma escala tradicional esquerda-direita, referentes a temas como o modelo econômico e outros de projeções globais e regionais. A tabela a seguir mostra parte do resultado mais básico do estudo realizado pelos autores, onde é possível observar a posição dos partidos:

Tabela 2: Partidos posicionados entre Esquerda e Direita (2001-2009)<sup>31</sup>.

Ano	Partidos										
2001	PCdoB	PT	PSB	PDT	PPS	PMDB	PL	PFL	PPB	PSDB	PTB
2005	PCdoB	PSB	PT	PPS	PDT	PMDB	PTB	PFL	PSDB	PL	PP
2009	PSOL	PCdoB	PSB	PDT	PV	PPS	PMDB	PTB	PR	PP	DEM
			PT				PSDB				

<sup>30</sup> A variável aqui apresentada não será mensurada numericamente e aprofundada teoricamente. A intenção com esta abordagem é mostrar como os partidos da coalizão dos Governos de FHC e Lula estavam posicionados ideologicamente e a sua distância em relação ao partido do Presidente.

<sup>31</sup> Fonte: Adaptado a partir dos dados de Power e Zucco (2009) e Zucco (2009).

O PC do B era o partido mais à esquerda no espectro ideológico dos partidos, entre os parceiros da coalizão de Lula. O PT muda um pouco sua posição dentro da esquerda, após assumir a Presidência, passando a se posicionar à centro-esquerda, mesma posição do PSB. O PP (antigo PPB), em função da aliança com o Governo, sofre uma mudança ficando atrás do recém-criado DEM (antigo PFL), após ocupar por vinte anos a posição mais à direita do espectro ideológico (ZUCCO, 2009). PR e PTB estão posicionados à centro-direita, e o PSB, PDT, PV e PPS estão na posição de centro-esquerda, mas com disposições que, se observadas na tabela, se diferenciam por estar mais próximos ao centro ou mais à esquerda. O PMDB, partido que ocupou mais espaço na coalizão e permaneceu nos dois mandatos de Lula, se posiciona ao centro. Analisando os partidos da coalizão de FHC, nota-se que, do ponto de vista ideológico, são relativamente contíguas, com características de centro-direita (BATISTA, 2014). A tabela a seguir mostra os dois partidos mais extremos da coalizão, do ponto de vista ideológico, segundo a estimativa elaborada por Power e Zucco, em uma escala de 0 a 10, onde os partidos com valores mais próximos de 0 se posicionam à esquerda e mais próximo de 10 à direita

Tabela 3: Fragmentação partidária máxima da coalizão (1999-2010)

<b>Mandato</b>	<b>Número de Partidos da Coalizão*</b>	<b>Partidos extremos da Coalizão</b>	<b>Posição dos Partidos</b>	<b>Distância Ideológica</b>
FHC II (1999-2002)	4	PSDB e PPB	4,819 e 6,399	1,58
LULA I (2003-2006)	8	PC do B e PP	2,057 e 6,399	4,34
LULA II (2007-2010)	8	PC do B e PP	2,057 e 6,399	4,34

Elaboração própria a partir de Power e Zucco (2009) e Zucco (2009)

\* Média dos Partidos na Coalizão

Verifica-se que o Governo Lula apresentou uma heterogeneidade ideológica significativa, que incluem partidos não só de seu espectro ideológico, como também da direita. Amplas e extremamente dispersas são as características que melhor definem a coalizão de Lula (BATISTA, 2014). Gaylord e Rennó (2015) assinalam que quando se analisa o comportamento dos partidos no Congresso, isso não mostra o real efeito da heterogeneidade ideológica sobre o funcionamento da base governista no Executivo. Entretanto, essa heterogeneidade ideológica presente no gabinete ministerial de Lula, provocou uma centralização das decisões, como conclui Batista (2014):

(...) observa-se que quanto maior a distância de preferências entre o Presidente e o Ministro, menor a influência sobre as decisões. Pode-se dizer então que os Ministros influenciam as decisões do Executivo, mas essa influência é contingente à proximidade de preferências. O processo decisório no presidencialismo de coalizão prevê a influência da coalizão, mas com o Presidente mantendo o controle das decisões governamentais ao delegar decisões para parceiros mais próximos ideologicamente (BATISTA, 2014, p. 183).

Nesta mesma direção, o estudo de Gaylord e Rennó (2015) mostra que os membros do gabinete que não pertencem ao partido do Presidente contribuem pouco para a agenda legislativa do executivo. Os autores afirmam que esse quadro corrobora com o fato de que as coalizões servem para o Presidente obter apoio no Congresso em troca de vantagens de cargos. O argumento principal dos autores é que do ponto de vista do Executivo, o presidencialismo multipartidário não é de fácil execução e requer que o Presidente, em reposta a fatores contextuais e temporais utilize uma caixa de ferramentas para diminuir os custos do suporte que precisa para governar. Nesse contexto, Pereira *et al.* (2013), ao analisarem os dilemas da delegação que o Presidente enfrenta ao gerenciar uma coalizão multipartidária, comentam que o relacionamento desejável entre o Presidente e seus parceiros na coalizão seria o de dar mais autonomia para o Ministro, na tomada de decisões. Entretanto, os autores destacam que a assimetria de informação e a distância ideológica, que podem prejudicar as preferências do Presidente, fazem com que o chefe do Executivo adote mecanismos de controle sobre os ministérios, em uma coalizão fragmentada partidariamente. Um dos principais objetivos do Presidente é o de manter a coalizão coerente com a agenda programática das políticas. Nesse sentido, as nomeações políticas e decretos regulamentares são mecanismos que auxiliam o Presidente no controle político da burocracia (VIEIRA, 2014). Por um lado, por meio de nomeações políticas, Presidentes limitam as chances de oportunismo ministerial e incentivam a cooperação burocrática quando coalizões são politicamente heterogêneas (p. 03). Nesse sentido, surge o debate sobre as nomeações, não só àquelas do primeiro escalão, com a escolha dos Ministros e seus respectivos partidos, como foi discutido anteriormente, mas em um nível mais aprofundado, da composição dos cargos dentro dos ministérios. O tópico a seguir debate brevemente essa questão e apresenta ainda os dados das nomeações dos três ministérios apontados na introdução.

#### **4.2 O debate das nomeações e indicações políticas no Presidencialismo de Coalizão**

Um dos principais mecanismos de divisão de poder em um Governo é a nomeação para cargos da burocracia, e a importância desse mecanismo se amplia no presidencialismo multipartidário, tendo em vista o volume de cargos de livre nomeação disponíveis ao Presidente da República (LOPEZ, BUGARIN e BUGARIN, 2013). A estratégia de nomeação dos Presidentes tem maior importância diante da necessidade de obter a coordenação e o controle dos diversos ministérios e setores de política pública (BORGES e COELHO, 2015).

Com base no argumento de Praça, Freitas e Hoepers (2011), a distribuição dos cargos comissionados obedece à lógica do presidencialismo de coalizão. Além do cargo de Ministro, o Presidente distribui cargos na burocracia entre os partidos da base. Uma das formas de interferência do Presidente nos ministérios que são distantes ideologicamente e ainda daqueles em que há um interesse político maior, se dará por meio da nomeação de secretários-executivos de confiança (PEREIRA *et al.* 2013). A literatura aponta que, dessa forma, quanto maior for o grau de confiança do Presidente no Ministro, menos inclinado estará a interferir na pasta. Desse modo, o Ministro terá maior autonomia para gerenciar o ministério. Outro importante aspecto destacado por Borges e Coelho (2015) é que uma maneira que o Presidente utiliza para evitar a perda de delegação é impedir que os cargos dos ministérios não sejam controlados verticalmente pelo partido que ocupa o ministério, incluindo também a nomeação de quadros do partido do Presidente e ainda de outros partidos, de forma a evitar a monopolização de determinada política.

No Brasil, o número de cargos nomeados cresceu 27% entre 1997 e 2012 (GAETANI, PIRES e PALOTTI, *in press*). Os autores argumentam que o crescimento de um total de 17.607 para 22.417, deve-se ao aumento do número de ministérios nesse período. Como foi apresentado anteriormente no gráfico 2, os Governos FHC e Lula, período em que ocorreu o aumento de cargos, tiveram um número maior de ministérios e órgãos da Presidência. Santos (2009, p. 09) afirma que a existência dos cargos de confiança é inerente ao regime democrático. E em estudo recente, Praça, Freitas e Hoepers (2011), analisam a política de nomeações e a gestão da coalizão no Brasil, entre 2007 e 2010 utilizando uma base de dados com as nomeações e a filiação partidária dos nomeados no período analisado, de todo o gabinete ministerial, mostrando que os nomeados filiados<sup>32</sup> a partidos variam muito entre os ministérios e também internamente a eles, em consequência da coalizão. A principal conclusão dos autores, ao contrário de grande parte da literatura sobre política e burocracia no Brasil, é a de que as nomeações não são utilizadas exclusivamente por patronagem, pois no período pesquisado há uma porcentagem significativa de nomeações políticas que são preenchidas por servidores de carreira.

---

<sup>32</sup> Importante destacar que o Decreto 5.497 de 2005, estabelece um percentual de cargos para serem ocupados exclusivamente por servidores de carreira, sendo 75% dos cargos DAS 1, 2 e 3 e 50% para os cargos DAS 4. Desse modo, ao impedir o acesso a profissionais nomeados de fora do setor público, permite que os funcionários efetivos, concursados, subam na hierarquia (GAETANI, PIRES e PALOTTI, *in press*).

Na Administração Federal, a estrutura de cargos divide-se em cargos efetivos e cargos em comissão. Os efetivos são ocupados pelos servidores aprovados em concurso público, enquanto os cargos em comissão são de livre provimento (i.e. de livre nomeação e exoneração) de funcionários de carreira ou de fora do serviço público, como mostra o estudo de Lopez, Bugarin e Bugarin, (2013). Os autores mostram que esses cargos comissionados estão distribuídos em quatro categorias: a) Cargos de livre provimento das agências reguladoras (lei 9986/2000); b) Cargos de direção das instituições federais de ensino superior; c) Cargos de natureza especial (CNEs); d) Cargos de direção e assessoramento superior (DAS) (p. 06). Os cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) exercem atividades relacionadas à formulação de programas e normas que deverão ser observados pelos diversos escalões hierárquicos. Além disso, possuem uma hierarquia numerada de 1 a 6. Esses cargos abrangem atividades como planejamento, supervisão, coordenação, orientação e controle nos órgãos da administração direta e indireta (autarquias federais) (QUEIROZ, 2009).

#### **4.2.1 O caso dos Ministérios da Integração Nacional, Ciência, Tecnologia, Informação e Inovação e Transportes: as nomeações nos Governos FHC e Lula**

Neste tópico serão apresentados os dados referentes às nomeações dos cargos em comissão DAS na administração direta e indireta, dando ênfase a filiação partidária dos nomeados. Os ministérios escolhidos para a análise foram aqueles que não pertenceram ao partido do Presidente, ou seja, do PSDB em 1999-2002 e do PT no período de 2003 a 2010. A base de dados quantitativa utilizada para a análise foi construída a partir de dados obtidos ao setor de recursos humanos do MI, MCTI e MT, juntamente com os dados fornecidos pela Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Esses dados foram organizados no software estatístico SPSS e sistematizados pela pesquisa de Borges e Coelho (2015) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). Sobre a filiação partidária dos nomeados, esse dado foi obtido com o cruzamento entre os nomes presentes na base e a lista de filiados a partidos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Com a possibilidade de ocorrência de homônimos, que pode levar a erros de classificação dos casos, foram descartados alguns casos:

De um total de 492 ocorrências positivas encontradas durante o cruzamento da lista de indivíduos nomeados para cargos DAS do MI e de filiados a partidos TSE – nomeados presentes na lista de filiados a partidos deste tribunal –, foram descartados 205 (41%) devido à duplicidade de entradas; para o MCTI, o percentual de perdas foi de 46% – 177 homônimos para total de 384 ocorrências positivas. Portanto, a incidência de homônimos resultou no descarte de 322 observações de total de 876 casos positivos (36%) (BORGES e COELHO, 2015)

No caso do Ministério dos Transportes, foram 224 homônimos para um total de 468 ocorrências positivas, resultando em um percentual de perdas de casos de quase 48%. Embora essas perdas ocasionem um problema de erros de mensuração e limitação dos dados, não apresentado a exatidão do verdadeiro percentual, a presente pesquisa supõe que o erro é distribuído aleatoriamente, e, portanto, é possível fazer a comparação entre os Ministérios. Além disso, há ainda outras limitações da base de dados, não foi possível ter acesso ao título de eleitor dos nomeados. Assim como na pesquisa de Borges e Coelho (2015) essas limitações dos dados não comprometem de forma significativa a análise, com perda expressiva de confiabilidade já que o objetivo não é de determinar um nível absoluto da partidarização dos cargos, mas sim comparar diferentes ministérios ao longo dos anos, determinando níveis relativos. Antes de dar início a apresentação desses dados, será realizada uma breve descrição dos ministérios que serão objetos da análise, sendo eles os Ministérios de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Integração Nacional (MI) e Transportes (MT), respectivamente e ainda dos Ministros que ocuparam as pastas.

#### ➤ **Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação**

O MCTI foi criado pelo Decreto 91.146 de 1985. Com 30 anos de existência, sua área de competência está disposta no Decreto 5.586 de 2006. Se caracteriza como órgão da administração direta e tem como competências temas que abrangem: política nacional de pesquisa científica, tecnologia e inovação; planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades da ciência e tecnologia; política de desenvolvimento de informática e automação; política nacional de biossegurança; política espacial; política nuclear e controle da exportação de bens e serviços sensíveis. Após a incorporação da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e do Conselho Nacional Científico e Tecnológico (CNPq) e suas unidades de pesquisa, o MCTI passou a coordenar o trabalho de execução dos programas e ações que consolidam a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Além do CNPq, compõem o MCTI, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE); a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); a Agência Espacial Brasileira (AEB); 19 unidades de pesquisa científica, tecnologia e de inovação; e quatro empresas estatais: Indústrias Nucleares Brasileiras (INB); Nuclebrás Equipamentos Pesados (Nuclep); Alcântara Cyclone Space (ACS) e Centro de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada (CEITEC)<sup>33</sup>. O MCTI se diferencia dos demais ministérios

---

<sup>33</sup> Fonte: <<http://www.mcti.gov.br/o-mcti>>

pelo alto grau de institucionalização da Política de Ciência e Tecnologia, com a vinculação de parte do orçamento a editais e bolsas e ainda de espaços deliberativos que possibilita a participação da comunidade científica sobre a destinação de recursos (BORGES e COELHO, 2015). Além disso, o alto grau de especialização e tecnificação das políticas de C & T coloca constrangimentos às decisões de alocação de recursos pelo titular da pasta, destacam os autores.

#### ➤ **Ministério da Integração Nacional**

Criado por meio da Medida Provisória nº1.911-8 de 1999, o MI vinculou ainda à sua estrutura o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) e as Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Em 2009 foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO). O objetivo do ministério é promover a integração nacional, o desenvolvimento sustentável e a superação das desigualdades regionais do país, assegurando inclusão socioeconômica, proteção civil e segurança hídrica<sup>34</sup>. Assim como o MCTI, as políticas deste ministério antecederam a sua criação. O histórico do MI mostra que políticas de incentivo ao desenvolvimento econômico da região Nordeste esteve sob a competência da SUDENE, criada em 1959. Uma diferença significativa entre o MCTI e o MI, destaca Borges e Coelho (2015) está na carência de carreiras bem estruturadas e com identidade própria. Os mesmos autores também chamam atenção ao fato de que as autarquias vinculadas ao MI, da administração indireta (SUDENE e DNOCS) historicamente estiveram atreladas à interesses de grupos políticos regionais, principalmente do Nordeste, e ainda de grupos econômicos, o que por consequência impediram a institucionalização desses órgãos. Além disso, o MI detém de recursos e estrutura para a realização de obras de considerável impacto político, e gerencia ainda, recursos de incentivos fiscais referentes ao desenvolvimento regional através da SUDAM e da SUDECO (BORGES e COELHO, 2015).

#### ➤ **Ministério dos Transportes**

Assim como MCTI e o MI, as políticas do Ministério dos Transportes (MT) também antecederam à sua criação formal. Sua criação se deu por meio do Decreto nº 200 de 1967, no período do

---

<sup>34</sup> Fonte: <<http://www.integracao.gov.br/web/guest/historico>>

regime militar. No início dos anos 90, a Lei 8.028 de 1990 unificou as pastas de infraestrutura criando o Ministério da Infraestrutura (MINFRA), que absorveu as competências de Transportes, Minas e Energia e Comunicações. Em 1992, a Lei nº 8.422 de 1992, separa as pastas e recria o Ministério dos Transportes, órgão do Estado brasileiro que tem por área de competência a política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário e o fomento à marinha mercante<sup>35</sup>. A Lei nº 10.233 de 2001 oficializou no Ministério o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) responsável pelos sistemas de transportes rodoviário, aquaviário e ferroviário do país. Vale ressaltar que o setor de Portos foi desvinculado do Ministério dos Transportes durante o Governo Lula, em 2007, quando foi criada a Secretaria de Portos. A criação desta secretaria visava a aceleração das obras portuárias, política que estava dentro do escopo das Metas Presidenciais, além de estar inserida no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do segundo mandato do Presidente Lula. Na época o ex-Ministro do Ministério da Integração Nacional, Pedro Brito do PSB assumiu a pasta, e o partido comandou a secretaria até o fim do mandato, em 2010.

Os três ministérios que serão objetos da análise sobre as nomeações, são pastas que possuem uma importância significativa, tanto pelo tamanho do orçamento que possuem, quanto pela importância política. O MI e o MT, durante o Governo Lula eram pastas integrantes do PAC, principalmente com a Transposição do São Francisco, no caso do MI e da expansão de Rodovias e construção de estradas, Ferrovias e Hidrovias no MT. No que se refere ao MCTI havia uma prioridade do Presidente Lula na questão do desenvolvimento científico e tecnológico, com um aumento dos recursos, bem como da articulação com a política industrial do país, além do desenvolvimento tecnológico nacional. Em todos os Ministérios, o organograma que dispõe da estrutura, apresenta órgãos de assessoria direta e imediata ao Ministro, além de conselhos e outros órgãos descentralizados.

#### **4.2.1.1 Analisando as nomeações DAS 1-6 na Administração Direta e Indireta**

O objetivo em apresentar esses dados é o de verificar a presença do partido do Presidente nesses ministérios, fazendo uma comparação em relação ao partido do Ministro e da Coalizão, especialmente nos casos em que o Ministro ou o partido que ocupa o ministério possui um perfil mais distante do Presidente. A análise aqui apresentada expande a pesquisa preliminar realizada

---

<sup>35</sup>Fonte: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/136-transportes-no-brasil-sintese-historica.html#pasta>>



por Borges e Coelho (2015) que analisou o processo de ocupação dos cargos de livre nomeação da burocracia federal em um período de 12 anos, nos Governos de FHC (1999-2002) e Lula (2003-2010) no MCTI e MI<sup>36</sup>. As tabelas a seguir mostram o total de cargos DAS 1-6 e a porcentagem de filiados em cada ministério durante os três mandatos nos Ministérios de Ciência e Tecnologia, Integração e Transportes.

Tabela 4: MCTI e MI, Total de cargos DAS 1-6 e filiados a partidos, 1999-2010<sup>37</sup>

DAS	MCTI			MI		
	Nomeados		Filiados	Nomeados		Filiados
	N	N	%	N	N	%
1	770	101	13,11	381	65	17,06
2	558	59	10,57	286	43	15,03
3	516	51	9,88	384	72	18,75
4	247	38	15,38	252	52	20,63
5	117	30	25,64	119	37	31,09
6	28	10	35,71	39	15	38,46
<b>Total</b>	2236	289	12,92	1461	284	19,43

Tabela 5: MT, Total de cargos DAS 1-6 e filiados a partidos, 1999-2010

DAS	MT		
	Nomeados		Filiados
	N	N	%
1	720	91	12,63
2	364	31	8,51
3	175	27	15,42
4	225	48	21,33
5	59	17	28,81
6	17	6	35,29
<b>Total</b>	1560	220	14,10

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do Ipea.

Inicialmente, é importante observar que a porcentagem de filiados a partidos nos três ministérios apresentados, não ultrapassa mais do que 20% do total das nomeações para o período analisado. No entanto, é pertinente analisar o grau de partidização dessas nomeações

<sup>36</sup> A autora participou da pesquisa realizando as entrevistas, além do apoio no contato com os ocupantes dos cargos DAS.

<sup>37</sup> Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do Ipea.

e como isso variou ao longo do tempo. Observa-se que entre os níveis DAS 4-6 a porcentagem de filiados é maior nos níveis 5-6 nos três ministérios, em relação ao total de nomeados filiados. Nos menores níveis, DAS 1-3 a porcentagem não passa dos 20% ainda que o número de nomeações seja mais expressivo que nos níveis maiores. Do total, (N=2236), em FHC II e Lula I e II, no MCTI, 12,92% são filiados a partidos, enquanto no MI do total de 1461 cargos quase 20% são filiados. Já nos Transportes, apesar do maior número de cargos em relação à Integração, a porcentagem de filiados a partidos é menor que o MI, com 14%.

Borges e Coelho (2015) salientam que, a partir do Governo Lula, houve maior incentivo para as estratégias de nomeação pelo Presidente, a fim de compensar as perdas de delegação, tendo em vista a maior fragmentação partidária e ideológica da coalizão. Sobre isso, O MCTI, tem uma particularidade em relação ao MI e ao MT, pois durante as gestões de FHC e Lula, a pasta foi ocupada por Ministros da cota presidencial. FHC nomeou Bresser Pereira e Ronaldo Sardenberg, e Lula nomeou quadros do PSB, aliado tradicional e do mesmo espectro ideológico que o PT (BORGES e COELHO, 2015). No entanto, o Ministério da Integração foi ocupado por três partidos, sendo eles o PPS (2003-2006), o PSB por apenas 11 meses (2006-2007) e o PMDB (1999-2002) no Governo FHC e Lula (2007-2010) respectivamente, e o Ministério dos Transportes foi ocupado pelo PMDB durante o Governo FHC (1999-2002) e pelo PR (antigo PL) durante os dois mandatos de Lula. A tabela a seguir lista os principais Ministros do Governo FHC e Lula e a proximidade ideológica em relação ao Presidente em questão, por ministério.

Tabela 6: Proximidade ideológica dos Ministros nos Governos FHC e Lula (2003-2010)<sup>38</sup>

<b>Ministério de Ciência, Tecnologia e Informação - MCTI</b>				
<b>Mandato</b>	<b>Ministro</b>	<b>Partido</b>	<b>Meses no mandato*</b>	<b>Perfil</b>
FHC II (1999-2002)	Ronaldo Mota Sardenberg	Sem filiação	41	Aliado próximo
LULA I (2003-2006)	Eduardo Campos	PSB	20	Aliado próximo
LULA II (2007-2010)	Sérgio Rezende	PSB	65	Aliado próximo
<b>Ministério da Integração Nacional</b>				
FHC II (1999-2002)	Fernando Bezerra	PMDB	21	Aliado próximo
LULA I (2003-2006)	Ciro Gomes	PPS	11	Aliado próximo
LULA II (2007-2010)	Geddel Vieira Lima	PMDB	37	Aliado distante
<b>Ministério dos Transportes</b>				
FHC II (1999-2002)	Eliseu Padilha	PMDB	34	Aliado próximo
LULA I (2003-2006)	Alfredo Nascimento	PR	24	Aliado distante
LULA II (2007-2010)	Alfredo Nascimento	PR	36	Aliado distante

\*Considerando apenas os Ministros que permaneceram mais de 20 meses no cargo.

<sup>38</sup> Fonte: Elaboração própria a partir de Borges e Coelho (2015)

Essa discussão reforça o argumento da literatura, de que quanto maior a heterogeneidade ideológica da coalizão, maiores serão os incentivos do Presidente de partidarizar a burocracia como mecanismo de controle dos parceiros da coalizão (PRAÇA, FREITAS E HOEPERS 2012). Os cargos DAS filiados ao partido do Presidente são mais significativos no MI e MT, ministérios ocupados pelo PPS, PMDB e PR respectivamente. O PPS, partido de centro esquerda, permaneceu somente no primeiro mandato. O PMDB passou a ocupar a pasta no mandato seguinte. Já o PR esteve à frente do Ministério dos Transportes durante todo o Governo Lula.

Aprofundando mais a análise, os gráficos a seguir mostram o total de filiados a partidos em relação ao total de cargos e sua variação ao longo dos anos, agrupados em três categorias distintas: partido do Presidente, partido do Ministro e partido da Coalizão. Os gráficos abaixo mostram o percentual referente ao total de cargos ocupados na administração direta e indireta, nos níveis DAS 4-6<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> A base da SEGEP fornece o total de cargos ocupados. No entanto não apresenta o total de cargos por cada ano, pois no início de cada mandato há uma diferença grande entre cargos existentes e cargos efetivamente ocupados devido as mudanças, mas na média isso não gera grandes alterações.

Gráficos 3, 4 e 5: Taxa de ocupantes de cargos por partido na Administração Direta e Indireta – DAS 4-6, 1999-2010<sup>40</sup>.

Gráfico 3: MCTI

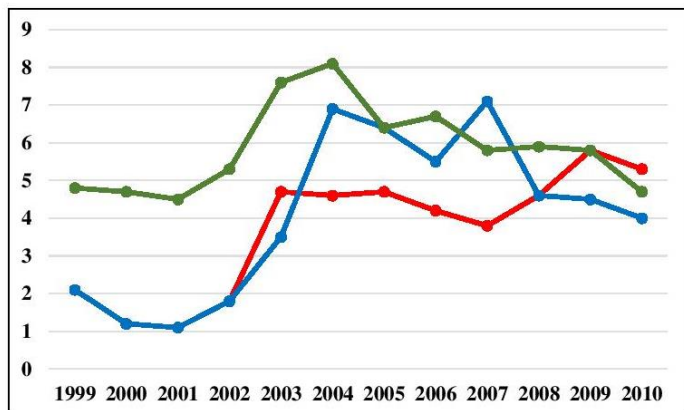


Gráfico 4: MI

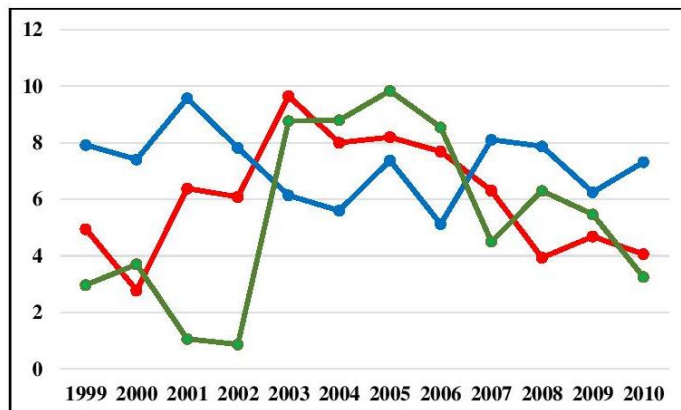
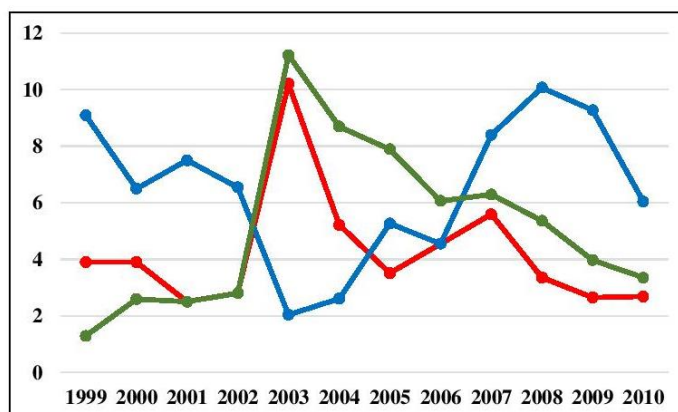


Gráfico 5: MT



—●— Partido do Presidente    —●— Partido do Ministro    —●— Partido da Coalizão

Os gráficos mostram uma variação partidária não só entre os ministérios, mas também internamente a eles. Observando os dados do MCTI, em comparação com os demais, vê-se que a porcentagem de filiados é um pouco menor em relação aos outros ministérios. Além disso, deve-se considerar que o MCTI, como já foi mencionado anteriormente se difere do MI e do MT por ser uma pasta pouco atraente do ponto de vista partidário. Entretanto, viu-se no capítulo 3 que, durante o Governo Lula, o MCTI abrigava alguns programas prioritários da Presidência. Borges e Coelho (2015) mostram que os partidos fizeram acordos em relação alguns cargos tidos como estratégicos no Ministério, e que o PT e PSB atuaram de forma coordenada:

<sup>40</sup> Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados do Ipea.

Prova disto foi a criação da Secretaria de Ciência e Tecnologia para a Inclusão Social, no mandato do então ministro Roberto Amaral do PSB, que expressava a viabilização de agenda presente no programa de governo do então presidente Lula. Ou seja, quando os ministros são mais próximos ideologicamente, a cooperação é facilitada, sendo o oposto também verdadeiro (BORGES e COELHO, p. 94, 2015).

Ambos os partidos queriam ocupar a Secretaria de Ciência e Tecnologia para a inclusão Social, com o acordo, a secretaria ficou com o PSB, partido do Ministro e em troca o PT nomeou o secretário executivo do ministério. E como mostra o gráfico, o partido do Ministro obteve mais controle sobre os cargos. Por isso, olhar somente a nomeação do secretário executivo não é suficiente para afirmar que o partido do Presidente obteve mais controle ou não sobre os ministérios, como mostra a pesquisa de Pereira *et al* (2013). Embora seja uma estratégia importante utilizada pelo Presidente, e por vezes, objeto de disputa entre os partidos, essa análise mais aprofundada dos cargos dentro do ministério, possibilita uma melhor compreensão das estratégias de nomeação em um Presidencialismo de Coalizão multipartidário.

Já em relação ao MI e ao MT, os dados mostram que, na mudança do Governo FHC para Lula, em 2003, houve um aumento significativo de nomeados filiados ao partido do Presidente em relação ao partido do Ministro, sendo que no MI a porcentagem é relativamente maior que no MT, que apresenta um fato interessante. Em 2007, mesmo ano em que o PAC foi lançado pelo governo, observa-se um aumento da porcentagem de filiados ao partido do Ministro em relação aos demais partidos, permanecendo assim até o final do segundo mandato, em 2010. Isso significa que mesmo sendo uma política prioritária do Presidente, o quadro geral dos cargos demonstra que o ministério esteve sobre o controle do partido do Ministro durante esse período. Isso também pode ser observado no Ministério da Integração, a partir de 2007, a porcentagem de filiados ao partido do Presidente, que era maior que a do partido do Ministro diminuiu e este último a controlar mais os cargos.

Uma explicação para o maior controle do PR sobre a pasta de Transportes, a partir do segundo mandato, pode estar ligada ao fato do Presidente Lula ter criado a Secretaria dos Portos, em 2007, desvinculando-a do ministério. Na época, o PR desejava manter o controle sobre a secretaria mesmo com o desmembramento, no entanto Lula entregou o comando da nova pasta ao PSB, que estaria insatisfeito ao perder o Ministério de Integração Nacional para o PMDB e ocupar somente o MCTI, não tão estratégico do ponto de vista político e partidário, além também de ser um aliado muito próximo para ocupar uma pasta importante e estratégica para o PAC.

É importante observar ainda, que, no primeiro ano de mandato, tanto de FHC, em 1999, quanto de Lula, em 2003 e 2007, o número de nomeações são mais expressivas, o que é natural, uma vez que o número de cargos disponíveis para indicação é maior. No Governo FHC vê-se que o partido do Ministro, nos três ministérios, sempre obteve a maior porcentagem em relação ao partido do Presidente. Isso evidencia que o tipo de coalizão do FHC, mais homogênea do ponto de vista ideológico, teve um impacto diferente sobre as nomeações, indicando que o Presidente interferia menos nos ministérios, mesmo que os secretários executivos de praticamente todas as pastas fossem indicados pelo Presidente, servindo como “cães de guarda” no controle sobre as políticas e ações dos ministérios, para que estivessem em sintonia com a agenda de governo (PEREIRA *et al*, 2013)

Os gráficos permitem observar ainda uma grande porcentagem de filiados dos partidos da coalizão nos ministérios. Para a análise, os partidos pertencentes à coalizão são o DEM (antigo PFL<sup>41</sup>) PSDB, PP, PR (antigo PL), PMDB, PTB, PT, PSB, PDT, PV, PC do B<sup>42</sup> e PPS, sendo que a depender do Ministério em questão, o partido do Ministro da pasta é excluído. Tanto no Ministério da Integração, quanto no Transportes, a porcentagem de cargos ocupados por filiados ao partido da coalizão também cresce consideravelmente a partir de 2003, no início do mandato de Lula, uma vez que o número de partidos da base havia aumentado. Analisando os dados das nomeações separadamente em Administração Direta e Indireta, os gráficos a seguir mostram a porcentagem de filiados e como isso variou nos três ministérios. Importante destacar as diferenças de atribuições dos órgãos da Administração Direta e Indireta. A primeira refere-se as secretarias dos ministérios, que são responsáveis pela formulação de políticas públicas e pela tomada de decisão, enquanto que os órgãos da autarquia federal, ou seja, da Administração Indireta, implementam as diretrizes estabelecidas na cúpula ministerial (BORGES e COELHO, 2015).

---

<sup>41</sup> Principal aliado do PSDB, deixou a coalizão e entregou os cargos no início de 2002.

<sup>42</sup> O PC do B não ocupou nenhum cargo nos três ministérios aqui analisados.

Gráficos 6, 7 e 8: Taxa de ocupantes de cargos por partido na Administração Direta, DAS 4-6, 1999-2010<sup>43</sup>.

Gráfico 6: MCTI

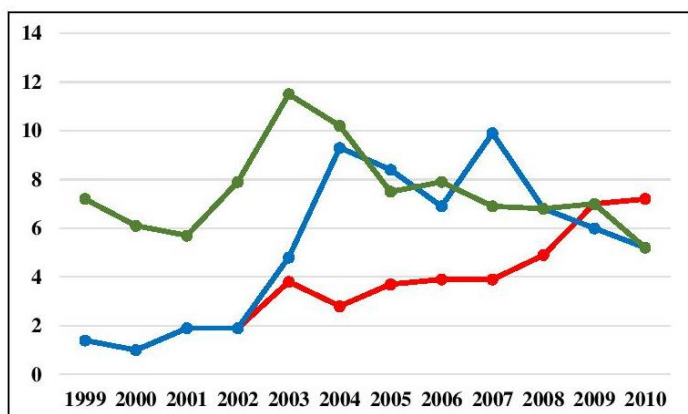


Gráfico 7: MI

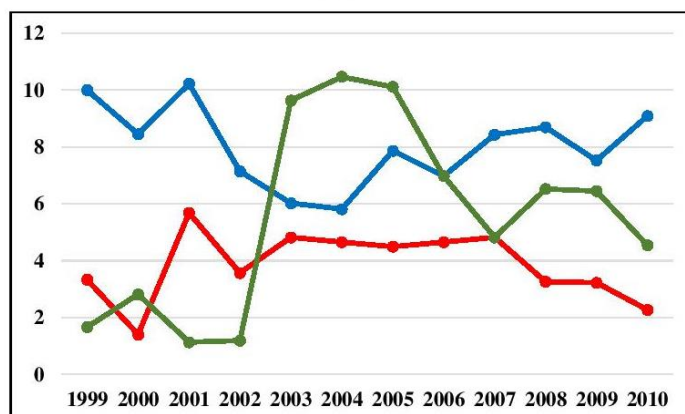
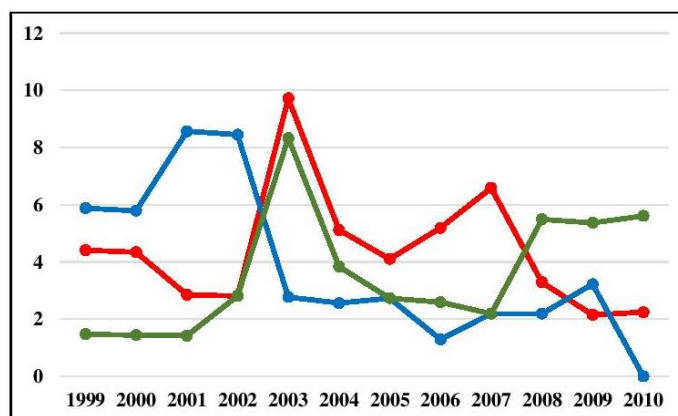


Gráfico 8: MT



— Partido do Presidente — Partido do Ministro — Partido da Coalizão

Borges e Coelho (2015) argumentam que, para obter o controle sobre a execução das políticas públicas, o Ministro e a sua legenda deveriam influir de maneira decisiva nas nomeações para os diversos órgãos de formulação e implementação do Ministério. Observando os gráficos 6, 7 e 8 acima, dos cargos DAS 4-6 da Administração Direta, o MCTI foi um ministério mais partilhado com os partidos da Coalizão no Governo FHC. A diferença está no MI e no MT, em que o partido do Ministro teve maior controle sobre os cargos.

A mudança mais significativa está no Governo Lula, pois a pasta no Governo FHC foi ocupada por um ministro não filiado a partido, mas aliado muito próximo ao Presidente, enquanto que no Governo Lula, a partir de 2003 os ministros são filiados ao PSB, também aliado próximo,

<sup>43</sup> Elaboração própria a partir do banco de dados do Ipea.

exemplo disso é o aumento do controle dos cargos pelo partido do Ministro. No MI, o partido do Ministro obteve maior controle sobre os cargos durante os oito anos de mandato de Lula. Entretanto vê-se que os partidos da Coalizão ocuparam mais cargos durante um período do primeiro mandato, mostrando que diferente de FHC, o partido do Ministro não obteve o controle majoritário dos cargos.

No MT, o partido do Presidente obteve mais controle desses cargos em relação ao Partido do Ministro. O Ministério foi ocupado pelo PR, partido de centro direita, com Alfredo Nascimento liderando a pasta durante os dois mandatos<sup>44</sup>. Em 2003, o PT nomeou mais cargos DAS do que o PR, e em 2007 no segundo mandato não foi diferente. Entretanto, a partir de 2007 vê-se que porcentagem de filiados ao partido do Presidente começa a declinar e permanece na mesma faixa do partido do Ministro.

Uma das explicações para esse quadro de declínio de filiados ao PT, pode estar relacionado ao fato do Presidente Lula ter indicado Paulo Sérgio Passos, servidor de carreira e também filiado ao PR, para secretário executivo do MT. Apesar de ser filiado ao partido do Ministro, Passos era considerado mais técnico do que político, além de deter forte conhecimento e experiência na área de transportes, o que levou a sua indicação pelo Presidente e pela Ministra Chefe da Casa Civil Dilma Rousseff. Sendo um secretário executivo próximo ao Presidente e a Casa Civil, havia menor necessidade de monitoramento via nomeação de cargos DAS, o que pode explicar essa variação.

No que se refere aos cargos DAS 1-6, esse quadro demonstrado para a Administração Direta tem uma considerável diferença do que ocorre nos órgãos da Administração Indireta, especialmente para os ministérios da Integração Nacional e Transportes. Os gráficos a seguir mostram a ocupação desses cargos para a Administração Indireta.

---

<sup>44</sup> Alfredo Nascimento assume o Ministério no início de 2004. No primeiro ano do mandato de Lula, o Ministro era Aduino Pereira do PL (atual PR).



Gráficos 9, 10 e 11: Taxa de ocupantes de cargos por partido na Administração Indireta, DAS 1-6, 1999-2010<sup>45</sup>.

Gráfico 9: MCTI

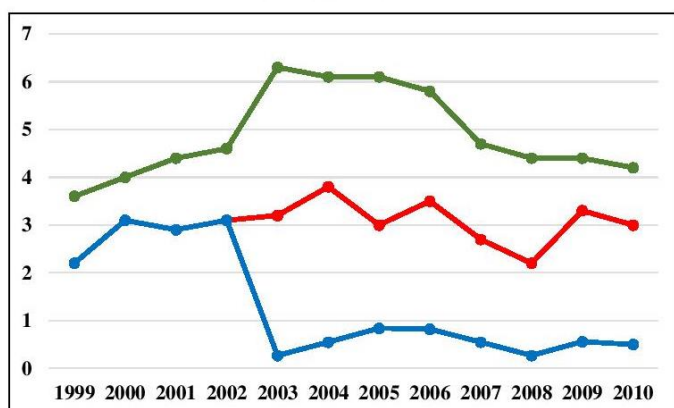


Gráfico 10: MI

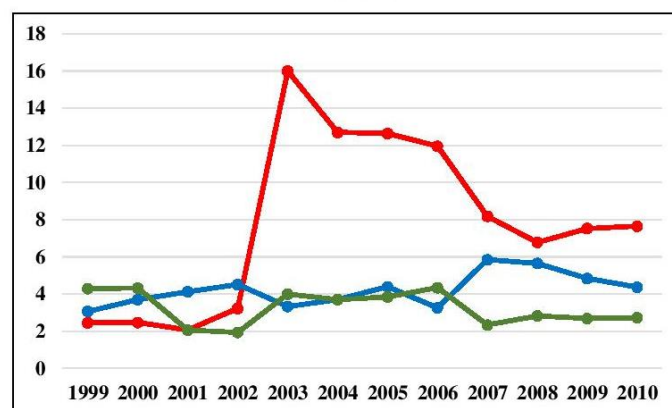
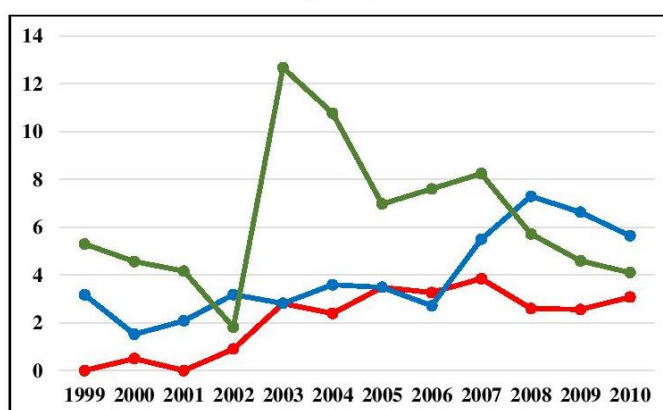


Gráfico 11: MT



— Partido do Presidente — Partido do Ministro — Partido da Coalizão

No MCTI, a porcentagem de filiados é bem menor em relação aos demais ministérios. Além disso, para os órgãos da autarquia federal, a porcentagem de filiados ao partido do Ministro, que obteve maior controle dos cargos DAS na administração direta, especialmente no Governo Lula, é menor em comparação aos ocupantes filiados ao partido do Presidente e da Coalizão. Vale ressaltar que a partir de 2000, houve a criação do Comitê de Busca, um processo seletivo que visava recrutar pessoas com um nível técnico mais especializado e voltado para a pesquisa e área acadêmica para o MCTI. Dessa forma, houve uma queda na oferta de cargos disponíveis para as indicações políticas, por isso a porcentagem de filiados a esse ministério é menor em relação ao MI e MT.

Observando o MT e o MI, vê-se algumas variações. Os órgãos da Administração Indireta do Ministério da Integração Nacional e Transportes, são: DNOCS, SUDENE e SUDAM; DNIT e

<sup>45</sup> Elaboração própria a partir do banco de dados do Ipea.

DNER, respectivamente. Cabe mencionar aqui um fator que influencia muito a ocupação desses cargos. Lopez e Praça (2015) afirmam que o regionalismo se manifesta na divisão de cargos federais nos estados, sendo que os órgãos acima citados, situados nas unidades federativas, são objeto de disputas das bancadas regionais. Grande parte desses órgãos e cargos se traduz em oportunidades para fortalecer a conexão eleitoral e a capacidade de influência política de parlamentares sobre decisões que afetam a entrega de serviços às suas bases eleitorais (LOPEZ e PRAÇA, 2015, p. 111). Exemplo disso, é a porcentagem de filiados do estado do Ceará ocupando esses cargos no DNOCS. Do total das nomeações de filiados a partidos políticos para o DNOCS no período de 1999 a 2010, 45% beneficiaram indivíduos que haviam se filiado originalmente no estado do Ceará.

Analisando a ocupação desses cargos mostrados no gráfico, no MI, durante o Governo FHC, o partido do Ministro também obteve controle sobre a maior parte dos cargos, em relação aos outros partidos. Já no Governo Lula, o partido do Presidente obteve um número muito expressivo de ocupantes filiados ao partido no Ministério da Integração, pois os órgãos da administração indireta cuidavam da implementação de programas prioritários do Governo Lula. Para Borges e Coelho (2015) esses dados mostram ainda que “os ministros, ao longo do período Lula, foram impedidos de "verticalizar" as nomeações, dada a discrepância entre a representação dos partidos da base na administração direta e a mesma representação nos órgãos da administração indireta” (p.92).

No segundo mandato de Lula, a partir de 2007 como mostra o gráfico, o partido do Ministro obteve mais controle sobre os cargos. Esta porcentagem de filiados ao partido do Ministro está concentrada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), isso reflete uma tentativa de não desagradar o PR. Provavelmente, isso reflete uma tentativa de não desagradar o PR. Com o desmembramento da Secretaria de Portos para uma pasta específica, houve uma espécie de recompensa ao partido, já que este perderia o controle sobre este setor, chegando inclusive a ameaçar deixar a base do governo. Uma prova deste fato está na nomeação de Luiz Antonio Pagot, para a Presidência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). A nomeação de Pagot foi acertada por Lula junto com Alfredo Nascimento e Blairo Maggi, na época Governador do Mato Grosso pelo PR. Pagot foi assessor de Blairo no governo, tendo ocupado secretarias importantes no estado e era um homem de confiança do PR. Além disso, a nomeação de Pagot também esteve vinculada ao fato do PR naquele ano ter sido o partido mais fiel às propostas do Executivo no Congresso, ficando atrás do próprio PT,

seguindo, desse modo, critérios relativos à formação de maiorias no presidencialismo de coalizão, como destaca Praça, Freitas e Hoepers (2012).

Como foi exposto no capítulo 3, com as entrevistas, a Transposição do São Francisco e a Ferrovia Transnordestina e o monitoramento e resposta à desastres naturais, eram políticas que integravam as Metas Presidenciais do Governo Lula. Essas duas políticas estavam sobre a responsabilidade do MI e a suas implementações envolvem diretamente o DNOCS e a SUDENE. Esta última viabilizou recursos para a Transnordestina, política Interministerial, que envolvia não só o ministério da Integração, como também o de Transportes. É evidente a porcentagem de filiados ao PT ocupando cargos na administração indireta em relação aos partidos do Ministro, PPS no primeiro mandato e PMDB no segundo, partidos relativamente distantes ideologicamente do partido do Presidente.

Com esses dados apresentados até então, dos três ministérios, observa-se que estes refletem muito a coalizão do Governo Lula, e mostram que há uma fragmentação partidária dentro dos ministérios, que é partilhado não só pelos partidos do Presidente e do Ministro, como também da Coalizão. A taxa de ocupação dos filiados ao partido do Presidente, mostrou-se significativa durante todo o Governo Lula e que variou entre uma maior porcentagem de filiados nos cargos DAS 4-6 da Administração Direta e também nos cargos DAS 1-6 da Administração Indireta.

O MCTI, foi ocupado pelo PSB, partido do mesmo grupo ideológico do partido do Presidente e aliado tradicional. A quantidade de cargos DAS, apesar de expressiva, tem uma porcentagem de filiados menor se compararmos ao MI e ao MT, ao longo dos oito anos de mandato de Lula. Isso se deve, em parte, a especificidade técnica do ministério. Importante ressaltar que Governos de coalizão dificultam consideravelmente a atividade burocrática, uma vez que em determinadas organizações públicas há resistência à profissionalização (GAETANI, PIRES e PALOTTI, in press). Esse quadro é mais comum nos ministérios da Integração e dos Transportes. Já no MCTI há uma profissionalização maior nos cargos, como foi debatido anteriormente. Borges e Coelho (2015) destacam que as diferenças entre os Governos não devem ser atribuídas às variações no poder de barganha dos diversos partidos. Os autores chamam atenção para o fato do PMDB ter ocupado o Ministério da Integração nos segundos mandatos de FHC e Lula e acrescentam:

(...) o poder de barganha do PMDB aumentou no 2o Governo Lula, uma vez que o partido elegeu a maior bancada da Câmara dos Deputados, superando o partido do Presidente. Se o tamanho do partido relativamente ao tamanho da coalizão fosse a variável explicativa mais relevante, esperaríamos que a dominância ministerial sobre as nomeações se ampliasse no período 2007-2010, relativamente ao período 1999-2002. No entanto, os dados mostram exatamente o oposto (BORGES e COELHO, 2015, p. 91).

Assim sendo, ponto mais importante a ser destacado sobre o debate apresentado neste capítulo, que se relaciona com a gestão da coalizão e das nomeações nos ministérios, é que o controle e a aprovação ou não dos cargos DAS passam pelo crivo da Casa Civil. Isso sugere que um dos mecanismos utilizados pelo órgão na coordenação ministerial são as nomeações desses cargos. Como argumenta Lewis (2011), as escolhas do Presidente influenciam e moldam o conteúdo das políticas e também da administração, assim como os nomeados influenciam nos resultados das políticas e no desempenho efetivo ou não das agências. Sendo assim, os Presidentes devem fazer compensações entre a influência política e o desempenho da agência (LEWIS, 2011). Desse modo, o controle sobre as nomeações demonstra uma tentativa do Presidente em minimizar os impactos sobre os ministérios.

Importante destacar que vai haver situações em que não é viável colocar alguém de confiança para monitorar o Ministro e a pasta, seja na secretaria executiva, seja em outro cargo que venha a ser objeto de disputa e que possa gerar um custo político para o Presidente. Um exemplo desse “custo político” foi o episódio com o PR e a criação da Secretaria dos Portos, além do fato do partido do Ministro Alfredo Nascimento ter controlado mais os cargos durante o segundo mandato. Sendo assim, a Casa Civil compensa isso, uma vez que pode gerar um custo político para o Presidente, utilizando os mecanismos de monitoramento que foram apontados no capítulo 3, através das Sala de Situação e dos Painéis de Monitoramento e dos outros mecanismos apresentados, que reúnem as informações referentes às políticas e ações prioritárias.

Porém, é evidente que alguns cargos estratégicos sempre serão objeto de disputa, o e que é natural que o Presidente queira indicar alguém de confiança para ocupar o cargo ou ainda atender os interesses de seus aliados mais próximos, principalmente tendo em vista o tamanho de sua coalizão. Além disso, como também foi exposto neste capítulo e no anterior, os ministérios responsáveis pelo PAC, principal programa do segundo mandato do Presidente Lula, como Minas e Energia, Integração Nacional, Transportes, Cidades e Portos eram ministérios ocupados por partidos da coalizão e não pelo partido do Presidente. O que as

evidências mostram é que a Casa Civil possui grande controle sobre as nomeações, com a prerrogativa de aprova-las ou não, seguindo uma série de critérios formais e estabelecidos em lei. Apesar de quase todos os entrevistados não enxergarem as nomeações como um mecanismo de controle, como mostrou o capítulo anterior os dados apresentados neste capítulo mostram que as nomeações se configuram como um mecanismo de controle do Presidente sobre os ministérios. Exemplo disso é a presença de filiados ao partido do Presidente nos três ministérios aqui analisados e o fato da Casa Civil passar a controlar exclusivamente essas nomeações quando Lula assumiu em 2003, delegando a tarefa de assinar as nomeações ao Ministro (a) Chefe (a) da Casa Civil.

## 5. CONCLUSÕES

O presente estudo analisou o papel, a organização e o funcionamento da Casa Civil da Presidência da República durante o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), especialmente, no que se refere ao monitoramento das políticas e ações do Governo. A dissertação procurou se lançar em uma agenda de pesquisa ainda muito incipiente na Ciência Política trazendo uma contribuição inédita para os Estudos Presidenciais. Com o debate teórico apresentado e a análise dos dados empíricos, é possível apontar as principais conclusões do estudo, e ainda indicar questões que podem ser melhor aprofundadas em uma futura agenda de pesquisa.

A literatura mostrou que a forma como cada presidente consegue obter o controle do governo, depende do modo como a Presidência está organizada internamente. Desse modo, os Presidentes, ao assumirem o poder, tendem a moldar os órgãos da Presidência de modo que estes sejam capazes de viabilizar os seus objetivos estratégicos. Foi exatamente esse o quadro que ocorreu na Casa Civil durante o Governo Lula. A sua estrutura formal foi pensada para monitorar e controlar indivíduos e instituições fora da esfera da Presidência, no caso, os ministérios e as políticas e ações prioritárias do Governo, com os mecanismos de monitoramento, além da sua atribuição na avaliação e controle das nomeações da Administração Federal.

Essa institucionalização da Casa Civil também foi resultado da interação de atores, tidos individualmente, além de fatores conjunturais, fato este, que se distancia da abordagem da Presidência Institucional. Como mostraram as entrevistas, o perfil do Ministro teve forte influência sobre a dinâmica do órgão e se configurou como um mecanismo de coordenação e atuação da Casa Civil. Apesar do órgão trabalhar em torno das preferências do Presidente, o Ministro que ocupa o cargo também coloca sobre o órgão os seus interesses, talentos, experiências e limitações. Durante os oito anos de Governo Lula, a Casa Civil foi chefiada por José Dirceu e Dilma Rousseff, dois Ministros com perfis muito distintos, que se diferenciavam em temperamento e personalidade, e também na sua relação com o Presidente. E ambos eram pessoas muito próximas do Presidente Lula e participaram ativamente da equipe de transição do Governo.

Além disso, o órgão também foi afetado por fatores políticos e conjunturais, como a revisão de sua estrutura logo após o final do primeiro ano de mandato, em que o Ministro José Dirceu estava sobrecarregado com as funções de coordenador político, junto ao Congresso Nacional e entes federados, e de coordenador governamental, junto a um grande número de ministérios. Nesse momento a Casa Civil passou por um novo redesenho e criou uma estrutura específica de monitoramento, que teve forte protagonismo no segundo mandato, sob o comando da Ministra Dilma Rousseff. Essa estrutura de monitoramento, que era responsável por articular e monitorar todas as políticas prioritárias do Governo Lula, mantendo a coesão dessas políticas nos ministérios e intermediando os conflitos e entraves que surgiam ao longo desse processo, como foi exposto e debatido no capítulo 3 com as entrevistas, além de um sistema eletrônico específico, não existiu em nenhuma presidência anterior. No governo FHC, como mostrou Lameirão (2014) o monitoramento, acompanhamento e avaliação dos principais programas era realizado pelas Câmaras Setoriais, que reuniam as principais informações e produziam relatórios constantes. Desse modo, houve sim uma atuação mais intensa da Casa Civil durante o Governo Lula no monitoramento e controle das políticas, tendo em vista o tamanho do Gabinete e de sua fragmentação, totalizando 36 ministérios.

Por ser um órgão essencial da Presidência da República e importante no assessoramento ao Presidente, é natural que uma das suas principais atribuições seja o de monitorar e coordenar as políticas e ações prioritárias do Presidente. O que explica a variação das estratégias de monitoramento e controle ao longo do tempo está fortemente ligada a forma como ela se organizou internamente nas diferentes presidências, o perfil do Presidente e do Ministro (a) que ocupou a pasta, o tamanho da coalizão e formação do gabinete ministerial e dos fatores conjunturais.

Além disso, não é possível discutir Presidência sem mencionar o processo de coordenação. A forma como ela é conduzida e executada impacta de forma significativa o desempenho do Presidente. Com a fragmentação partidária presente no gabinete ministerial do Governo Lula, houve maior centralização de poder e decisões na Presidência, ocasionando a redução da delegação das demais agências, impactando a coordenação interna, outro fator que influenciou no redesenho da Casa Civil. A coordenação é essencial na redução dos custos, tanto para o Presidente, quanto para os ministérios e seus respectivos titulares, além de subsidiar a tomada de decisão para esses atores. Entender a coordenação de Governo é compreender o real funcionamento da Presidência e do processo de tomada de decisão. Boa parte da coordenação,

como foi exposto, ocorre no dia a dia, nas interações informais entre os atores envolvidos no processo, nas reuniões e grupos de trabalho, processos esses, que se configuram como um verdadeiro desafio metodológico para a Ciência Política, tanto brasileira, quanto norte-americana, pois depende de observações mais diretas e entrevistas com atores que participam deste processo.

O processo de coordenação durante o governo Lula teve ênfases diferentes. Uma com um Ministro voltado para o perfil de articulador político, como foi o caso do José Dirceu e a outra com um perfil mais técnico, voltado para a gestão interna e governamental, com a Ministra Dilma Rousseff. Essas ênfases, continuaram a ser atribuídas aos Ministros que vieram a ocupar o cargo após o Governo Lula.

Importante ressaltar que, ainda que seja o mesmo Presidente e partido político à frente da Presidência o estudo tem um ponto interessante, pois mostra padrões de estrutura e atuações distintos. Geralmente as análises privilegiam governos distintos a fim de uma melhor comparação, uma vez que em um mesmo Governo e Presidente, pode não haver diferenças que subsidiem a explicação do fenômeno estudado.

Embora o capítulo 4 mostre evidências claras de que o partido do Ministro, no Governo Lula, obteve menor controle sobre os cargos no ministério quando comparamos com o Governo Fernando Henrique, que tinha uma coalizão mais contígua ideologicamente, e dessa forma deu mais autonomia para os seus ministros na questão dos cargos, a questão ideológica no dia a dia do governo, quando se trata da coordenação governamental e das políticas públicas, não apareceu nas entrevistas, mas não há como saber verdadeiramente se isso aparece ou não no cotidiano do governo, talvez pelo fato dos entrevistados não se sentirem a vontade pra falar a respeito. Como mostrou a literatura, mesmo que o Presidente monitore as políticas e a sua implementação através da Casa Civil e obtenha o controle das agências e da burocracia por meio de seus nomeados, o sucesso da centralização das políticas vai depender da coordenação e do alinhamento de todas as ferramentas administrativas da Presidência. A estrutura de monitoramento criada na Casa Civil, corrobora muito com esse argumento.

Esta pesquisa amplia os esforços analíticos dos pesquisadores da área de Estudos Presidenciais e do Poder Executivo, especialmente dos trabalhos de Lameirão (2013) e Borges e Coelho (2015) e daqueles autores abordados no capítulo 4 que discutem a formação de gabinete em um



presidencialismo de coalizão multipartidário, com contribuições inéditas. A continuidade desta pesquisa, bem como o aprimoramento dela, são as sugestões para pesquisas futuras. Este trabalho privilegiou somente a análise de ministérios que não foram ocupados pelo partido do Presidente durante os Governos FHC e Lula, especialmente deste último. A sugestão para uma análise mais ampla é incluir ministérios que foram ocupados pelo partido do Presidente, para verificar se essas pastas também são partilhadas com os partidos da base aliada. Além disso, a pesquisa entrevistou somente os atores políticos e técnicos que atuaram na Casa Civil, a segunda sugestão é ampliá-las, e incluir na amostra os ocupantes dos cargos nos ministérios, especialmente aqueles que implementam as políticas públicas prioritárias do Governo, com o objetivo de ver a contrapartida desses ministérios em relação as ações da Casa Civil. Isso permite, uma visão mais integrada do processo de coordenação e do processo de nomeações. *And last, but not least*, ampliar a pesquisa sobre a Casa Civil no Governo Dilma Rousseff, ex Ministra-Chefe do órgão, mesmo partido de seu antecessor e com o perfil de continuidade ao governo do Presidente Lula, identificando as principais mudanças, analisando o perfil dos Ministros que ocuparam o cargo, qual foi a ênfase da coordenação durante o primeiro mandato, e como isso impactou o desempenho da Presidente. Um fato interessante a ser analisado no Governo Dilma é a extinção da Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM), que teve forte protagonismo no Governo Lula, logo no início do mandato, em 2011 e a transferência da gestão e do monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para o Ministério do Planejamento, além da passagem de três ministros chefes no órgão durante o primeiro mandato.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 31, pp. 5 a 38, 1988.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000.

AMORIM NETO, O. Presidencialismo e Governabilidade nas Américas. Editora Fgv: Rio de Janeiro, 2006.

AMORIM NETO, O. O moderno sistema de governo presidencial brasileiro. Trabalho apresentado no Seminário Internacional “El Parlamentarismo Europeo y el Presidencialismo Latinoamericano cara a cara”, Fundación Manuel Jiménez Abad, Zaragoza, Espanha, 17 e 18 de março de 2010.

AMORIM NETO, O. O Poder Executivo: centro de gravidade do sistema político brasileiro In: CINTRA, Antônio Octávio; AVELAR, Lúcia (Org.) Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro; Ed. UNESP/Konrad Adenauer, 2007.

ARAÚJO, T. B. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma / Emir Sader (org.). - São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

BATISTA, M. O Mistério dos Ministérios: A governança da coalizão no presidencialismo brasileiro. Tese de Doutorado, Recife, 2014.

BURKE, J. P. Organizational Structure and Presidential Decision Making. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). The Oxford Handbook of the American Presidency. Oxford University, New York, 2011.

BOUCKAERT, G; PETERS, B Guy; VERHOEST, K. The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management. London. New York. Palgrave Macmillan, 2010.

BELCHIOR, M. O Desafio da Estruturação do Gabinete do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2004.

BORGES; A; COELHO, D. B. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios – ciência e tecnologia e integração nacional. In. LOPEZ F. G (org.). Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro, IPEA, 2015.

CAMERON, C. M. The Presidential Veto. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). The Oxford Handbook of the American Presidency. Oxford University, New York, 2011.

CHASQUETTI, D. Democracia, multipartidismo y coaliciones en américa latina: Evaluando la difícil combinación. In Tipos de presidencialismos y coaliciones políticas en américa latina, ed. Jorge Lanzaro:319-57. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

CHAVES, Miriam. Sistema de Apoio ao Monitoramento das Metas Presidenciais. Brasília, mimeo, 19p, 2004.

COLOMER, J. M., and NEGRETTO, G. L. Can Presidentialism Work Like Parliamentarism? *Government & Opposition*, 40, 60-89.

COHEN, D. B; HULT, K. M. Patterns and Possibilities: Perspectives on the Office of White House Chief of Staff. Annual Meeting of the American Political Science Association, August 30-September 2, 2012.

COHEN, D. B; G A. KRAUSE. "Presidents, Chiefs of Staff, and White House Organizational Behavior: Survey Evidence From the Reagan and Bush Administrations." *Presidential Studies Quarterly*, September: 421–442, 2000.

COSTA, C; ANDRADE, L. Governo de Transição FHC-LULA: Constituição, funcionamento e resultados dos trabalhos realizados pela equipe do governo de transição FHC-Lula. Documento de Trabalho nº. 10. Observatório Universitário. Série Estudos de Políticas Públicas, Rio de Janeiro, junho, 2003.

COUTO, C. G. & ABRÚCIO. F. L. O Segundo Governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempos Social. Revista de Sociologia da USP*, vol. 15. n. 2. São Paulo. USP, 2003.

COX, G. W., and MORGENSTERN, S. (2001), "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents," *Comparative Politics*, 33, 171-189.

D'ARAÚJO; (participação de Camila Lameirão). A Elite dirigente do governo Lula. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

DE TONI, Jackson S. Planejamento e Monitoramento de Ações Estratégicas - A Experiência do Governo Lula no Brasil. Brasília, mimeo, 22p, 2004.

DURANT, R. F; RESH, W. Presidential Agendas, Administrative Strategies, and the Bureaucracy. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford University, New York, 2011.

EDWARDS III, C. G. HOWELL, G. W. *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford University, New York, 2011.

EDWARDS III, C. G. Presidential Approval as a Source of Influence in Congress. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford University, New York, 2011.

FIGUEIREDO, A. "Executivo e Burocracia". In: MARTINS, C. e LESSA, R. MARTINS, H. H. T. S. *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo: Anpocs, p. 191-216, 2010

FIGUEIREDO, A. M. C. Resenha de estudos sobre o Executivo. *Revista do Serviço Público*, v. 55, n.1 e 2, p. 05-48, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina. "Governments Coalitions in Brazilian Democracies". *Brazilian Journal of Political Science*, v. 1, n. 2, 2007.

GAETANI F; PIRES, R; PALOTTI P. *Public Administration in Contemporary Brazil*. (in press).

GALVIN. D; SHOGAN. C. Presidential Politicization and Centralization across the Modern-Traditional Divide. Reviewed work(s): Source: *Polity*, Vol. 36, No. 3, pp. 477-504 Published by: Palgrave Macmillan Journals, 2004.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – v.1, nº1 – semestral, 2001.

GAYLORD, S; RENNO, L. Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System. *Presidential Studies Quarterly* Volume 45, Issue 2, pages 247–269, June, 2015

GEORGE, A. e BENNETT, A. *Case Studies and theory development in the social sciences*. London, Cambridge, MIT Press. 2005.

HULT, K. M. The Bush White House in comparative perspective. In *The George W. Bush presidency: An early assessment*, edited by Fred I. Greenstein. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.

HULT, K. M.; K. D. Tempas. Office of the Staff Secretary. The White House 2001 Project. The White House Interview Program Report n. 23, November, 2000.

HULT, K. M; WALCOTT, C. E. Influences on Presidential Decision Making. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford University, New York, 2011.

HUBER, J. D. "Delegation to civil servants in parliamentary democracies." *European Journal of Political Research* 37.3: 397-413.

HOWELL, W. G. Executives – The American Presidency in RHODES, R. A. W. BINDER, Sarah A. ROCKMAN, Bert A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University, New York, 2006.

INÁCIO, M. Entre Presidir e Coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. Paper preparado para apresentação no 3 Encontro Latinoamericano de Ciência Política. Campinas – Brasil, 2006.

INÁCIO, M; LLANOS, M. The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *Brazilian Political Science Review*, v. 9, p. 39-64, 2015.

KRAUSE, G. A. Organizational Complexity and Coordination Dilemmas in the U.S. Executive Politics. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 39 (March). 74-88, 2009.

KRAUSE, G. A; MELUSKY, B. F. Concentrated Powers: Unilateral Executive Authority and Fiscal Policymaking in the American States. *The Journal of Politics*. Volume 74. January. pp 98-112, 2012.

KING, G. The Methodology of Presidential Research. In: EDWARDS III, George; KESSEL, John; ROCKMAN, BERT (EDs) *Researching the Presidency: vital questions, new approaches*. University of Pittsburgh Press: Pittsburgh, 1993

LAMEIRÃO, C. A Casa Civil como instituição do Executivo federal. *Desigualdade e Diversidade*, Ed. Especial dez, 2011.

LAMEIRÃO, C. A Casa Civil como estrutura de poder e controle da Presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC. Tese de Doutorado – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

LASSANCE, A. Poder Executivo: configuração histórico-institucional. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Estado, instituições e democracia: República*. Brasília: IPEA. Coleção Estado, instituições e democracia, Volume 1. Páginas 65-95, 2010.

LASSANCE, A. Padrões de governança presidencial e desenvolvimento brasileiro. *Brasil em desenvolvimento 2014 : estado, planejamento e políticas públicas / [editores: Leonardo Monteiro Monasterio, Marcel Côrtes Neri, Sergei Suarez Dillon Soares]*. – Brasília: Ipea, 2014.

LÆGREID, P; SARAPUU, K; RYKKJA, L H.; RANDMA-LIV, T. *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. Palgrave Macmillan. 280 pages. ISBN: 978-1-137-35962-9, 2014.

LEWIS, D. E. "Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence". *Presidential Studies Quarterly*, 39: 60-73. 2009.

LEWIS, D. E. Presidential Appointments and Personnel. *Annual Review of Political Science*, 14, 47-66. 2011.

LOPEZ, F. G; BUGARIN, M; BUGARIN, K. Partidos, facções e a ocupação dos cargos de confiança no executivo federal (1999-2011). Economics and Politics Research Group A CNPq-Brazil Research Group, 2013.

LOPEZ, F. G; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In. LOPEZ F. G (org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*, IPEA, 2015.

MAHONEY, J. e RUESCHMEYER, D. *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge University Press. 2003.

MAHONEY, J; THELEN, K. "A Theory of Gradual Institutional Change", IN: Mahon, James ; Thelen, Kathleen, orgs, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge, Cambridge University Press. 2010

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. "Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process." In: C. Scartascini, E. Stein And M. Tommasi, *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*: 119-146, 2010.

MARTÍN A; MARIANO L; CARLOS S. *Governing to deliver: reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank, 2014.

MAYER, K. R. Thoughts on "The Revolution in Presidential Studies. *Presidential studies quarterly*, v. 39, n. 4, Dec. p. 781-785, 2009.

MAYER, K. R. *Going Alone: The Presidential Power of Unilateral Action*. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford University, New York, 2011.

MELO, M. A. *Controle do Poder Executivo e Presidencialismo de Coalizão*. Caderno Aslegis, nº 40 maio/ago, 2010.

MOE, T. M. e WILSON, S. Presidents and the Politics of Structure. *Law and Contemporary Problems*; 57, 2, p. 1-44, 1994.

MOE, Terry. *The politicized presidency*, Washington D.C: Brookings Institutions, 1985

MOE, T. e CALDWELL, M. The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*; 150, 1, p. 171-195, 1994.

MOE, T; HOWELL, W. The Presidential power of unilateral action. *Journal of Law, Economics, and Organization*, p. 132-179, 1999

NESTALDT, R. E. *Poder Presidencial e os Presidentes Modernos: a política de liderança de Roosevelt a Reagan*. Brasília: Enap 2008.

OLIVIERI, C. Os Controles Políticos sobre a Burocracia. *Revista de Administração Pública*; 45, 5, p. 1395-1424, 2011.

PASQUARELLI, B. V. L. A atuação do Poder Executivo e dos Partidos Políticos no Presidencialismo Chileno (1990-2010) Sistema Eleitoral, Apoio Legislativo, Negociações e Distribuição de Cargos. *Leviathan – Cadernos de Pesquisa Política*, n. 3, pp. 1-28, 2011.

PEREIRA, *et al.* Top Managers and Risk of Policy Expropriation in Multiparty Presidential Regimes. Paper apresentado no 7<sup>th</sup> Congress of the Latin American Political Science Association, Bogotá, 2013.

PETERS, G. *Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination*. *Journal of Public Administration*. vol. 76, nº. 2, pp. 295-311, 1998

PETERS, B, G. *Comparative Politics: Theory and Methods*. Macmillan, 1998.

PIOUS, R. M. Prerogative Power and Presidential Politics. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford University, New York, 2011.

PFIFFNER, J. P. Presidential Transitions. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). The Oxford Handbook of the American Presidency. Oxford University, New York, 2011.

PRAÇA, S. FREITAS, A. HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro 2010-2011. *Novos Estudos*, nº 94, 2012.

PFIFFNER, J. P. Presidential Transitions. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). The Oxford Handbook of the American Presidency. Oxford University, New York, 2011.

PRAÇA, S. et al. Determinants of patronage and policy-making positions in the Brazilian federal bureaucracy, 2007-2011. In. *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Seattle, United States, 2011.

POWER, T; ZUCCO C. Jr. 2009. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication." *Latin American Research Review* 44(1):219{246.

RAGSDALE, L; THEIS, J. J. The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92. *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 4. Oct. Pp. 1280-1318, 1997.

RAMOS, M; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista de Administração Pública (Impresso)*, v. 46, p. 1271-1294, 2012.

RELYEA, H. C. The Executive Office of the President: An Historical Overview. Congressional Research Service, Report 98-606 GOV, Nov. 26, 2008.

RENNÓ, L. La estructura organizacional de la presidencia de la república en Brasil: marco institucional y reformas recientes (1995-2011). In: Alessandro, Martin; Gilio, Andrés. (Org.). *La dinámica del Poder Ejecutivo en América : estudios comparados sobre la institución presidencial*. 1ed. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2013, v. 1, p. 299-330.

ROHDE, D. W; BARTHELEMY, M. The President and Congressional Parties in na Era of Polarization. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). The Oxford Handbook of the American Presidency. Oxford University, New York, 2011.

RUDALEVIGE, A. *Managing the President's Program: presidential leadership and legislative policy formulation*. Princeton University Press: New Jersey, 2002

SANTOS, A. L. A Casa Civil e a análise de Políticas Públicas no governo federal do Brasil. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Nov. 2006.

SILVA, N; MACEDO, N. Variedades do Capitalismo no Brasil: O Programa Minha Casa Minha Vida e as respostas à Desigualdade Social no contexto da crise econômica de 2008. *Revista Eletrônica de Ciência Política - RECP*, v. 4, p. 101-122, 2013.

SKOWRONEK, S. Mission accomplished. *Presidential studies quarterly*, v. 39, n. 4, p. 795-804, 2009

SKOWRONEK, S. *The politics presidents make: leadership from John Adams to George Bush*. Cambridge: Harvard University Press, 1997

STREEK, W. THELEN, K. "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies". IN: Streek, Wolfgang; Thelen, Kathleen, orgs. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford, Oxford University Press. Pagina 1-39, 2005.

THELEN, K. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science* 2:369 – 404. 1999.

VIEIRA, M. Como o Conflito de Políticas do Gabinete Afeta a Criação de Burocracias Públicas Centralizadas na Presidência? Trabalho apresentado no IX Encontro da ABCP, Brasília, 2014.

WALCOTT, C; HULT, K. M . *Organization the White House: Structure, Environment and Organizational Governance*. *American Journal of Political Science* 31:109-25, 1987.

WATERMAN, R. W. Assessing the Unilateral Presidency. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford University, New York, 2011.

WOOD, D. B. Presidents and the Political Agenda. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford University, New York, 2011.

WOOD, D. B; WATERMAN, R. B. The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. *The American Political Science Review*, 85, 801-828. 1991.

YIN, R. K. *Case Study Research: design and methods*. 3ª ed. 2003.

ZUCCO, C. *Esquerda, Direita e Governo: A ideologia dos partidos políticos brasileiros*. Preparado para o Seminário "Legislator Views of Brazilian Governance", Universidade de Oxford, Setembro de 2009.



## APÊNDICE 1

### RESUMO DAS ALTERAÇÕES DA CASA CIVIL

Ano	Características e Atribuições
1938	Criada oficialmente como Gabinete Civil pelo Presidente Getúlio Vargas no período do Estado Novo (1937-1945).
	O Decreto nº 3.371, de 1938 estabeleceu atribuições e responsabilidades diferentes do Gabinete Militar e é chefiado pelo secretário da Presidência tendo em sua composição a Diretoria do Expediente; serviços de intendência, telegráfico, telefônico, transporte. Suas principais competências são o preparo, redação, recebimento e expedição de todos os atos e ordens do presidente e trato das relações presidenciais com as autoridades, excetuando os assuntos militares.
1947	Decreto nº 23.822 atribui nova regulamentação dos Gabinetes Civil e Militar, mas não provoca alterações na organização interna, mantendo o mesmo ordenamento de 1938. São incluídas novas competências ao órgão tais como a de receber e analisar e emitir pareceres dos documentos dirigidos ao presidente relativos aos assuntos políticos e administrativos da esfera civil
1961	Edição de decreto presidencial promovido por João Goulart (1961-1964) estabelecendo nova estrutura organizacional e formal do órgão tendo o seu regimento alterado.
1963	O Decreto nº 51.872, de 1963 fixava que o Gabinete Civil da Presidência da República tem por finalidade assistir o presidente nos atos de gestão e na administração dos negócios públicos em todos os assuntos atinentes à esfera do poder civil; estabelecer as relações do presidente com as autoridades civis federais, estaduais e municipais, autoridades religiosas, partidos políticos, instituições, entidades de classe e outras organizações representativas da sociedade; manter o presidente informado sobre o andamento dos programas de trabalho do governo e das providências determinadas pelo presidente relativamente a negócios públicos do âmbito civil; fazer a interlocução do governo com os meios de comunicação por meio da Secretaria de Imprensa.
1965	Novo regimento é fixado pelo Decreto nº 56.596 que dispõe de duas subchefias técnicas, sendo elas, administrativa e de assuntos parlamentares. Regulamentação de sua estrutura interna.
1975	No governo de Ernesto Geisel (1974-1979) o Decreto nº 75.200 fixa o novo regimento que estabeleceu a criação de cinco subchefias: Executiva, Especial, de Atos Pessoais e Executivos, de Estudos e Projetos, e de Assuntos Parlamentares. As funções do órgão permaneceram inalteradas. O regimento determinava a coordenação e colaboração dos ministérios e demais órgão da administração e Congresso Nacional - coordenação governamental.
1986	Estabelecido em 1986, o primeiro regimento da Nova República por meio do decreto nº 92.400 amplia as funções e estruturas do órgão que passa a ter seis subchefias: Acompanhamento e Ação Governamental, de Relações Intergovernamentais, de Assuntos Institucionais, de Assuntos Jurídicos, de Assuntos Parlamentares e de Assuntos de Comunicação Social.
1990	No governo de Fernando Collor (1990-1992) o Gabinete Civil é transformado em Secretaria Geral, que por meio do Decreto nº 99.185 tem em seu regimento interno a composição do Gabinete do Secretário-Geral, Subsecretaria Geral, Coordenação de Comunicação Social, Assessorias Diplomática, Legislativa, Jurídica, Assuntos Econômicos e Sociais, Cerimonial e Secretaria de Controle Interno.
	Os gabinetes Militar e Pessoal passam a vincular-se administrativamente à Secretaria Geral.
1992	Criação da Secretaria de Governo através da Lei nº 8.410 com o objetivo de assistir direta e imediatamente o presidente em suas atribuições e nos assuntos que se referiam ao acompanhamento de políticas governamentais e ainda no relacionamento com as demais esferas do poder executivo (estadual e municipal). A principal estratégia da medida era

	<p>fortalecer a articulação política do Congresso naquela conjuntura de denúncias de corrupção.</p> <p>Collor institui um conjunto de regras que centralizava na Secretaria Geral o controle da juridicidade e legitimidade das medidas submetidas à aprovação do presidente através do Decreto nº 468.</p> <p>Com a renúncia de Collor, assume o vice Itamar Franco estabelecendo a Medida Provisória nº 309 que promove mudanças na organização da estrutura da Presidência e dos Ministérios.</p> <p>Estava previsto que a Casa Civil teria a finalidade de assistir direta e imediatamente o presidente no uso de suas atribuições, na coordenação das ações e programas governamentais e no relacionamento com o Poder Legislativo. Sua estrutura era composta pelas subchefias de Acompanhamento da Ação Governamental, de Assuntos Parlamentares, Jurídicos e de Divulgação e Relações Públicas.</p>
1993	O Decreto nº 820 estabelece o novo regimento da Casa Civil atribuindo funções de coordenar a ação do governo federal promovendo o acompanhamento e a coordenação dos programas e políticas governamentais, do relacionamento com os estados e municípios e com o Congresso Nacional bem como os demais órgãos da administração federal.
1995	<p>O Presidente Fernando Henrique Cardoso baixou MP reeditada 43 vezes, que fixava a organização da Casa Civil na estrutura da Presidência. O ato manteve boa parte dos seus ordenamentos com algumas mudanças em suas finalidades. A Casa Civil passa a ser composta pelo gabinete do ministro e pelo conselho do programa Comunidade Solidária com cinco subchefias, Executiva, Assuntos Jurídicos, Coordenação da Ação Governamental, Assuntos Parlamentares e Relações Intergovernamentais.</p> <p>O órgão retorna com as funções de auxílio ao presidente no relacionamento com a sociedade e atribui ao ministro chefe da Casa Civil a presidência do Conselho de Governo.</p>
1996	Decreto formalizando que todos os projetos de atos normativos sujeitos à apreciação do presidente seriam encaminhados ao órgão.
1999	<p>Novo ordenamento regula o processo de tramitação de atos normativos produzidos no âmbito do Poder Executivo.</p> <p>No segundo mandato de FHC houve alterações no arranjo institucional da Casa Civil que passa a supervisionar as atividades administrativas da Presidência, criou a Secretaria de Relações Instituições – SRI com a finalidade de assessorar o presidente no relacionamento com o Congresso Nacional e na interlocução com estados, municípios, partidos políticos e entidades da sociedade civil.</p>
2001	Com a conjuntura de crise no sistema energético, a Casa Civil ganha força em seu perfil técnico, quando o seu ministro-chefe fica encarregado de presidir a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica
2003	No Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva o órgão recebe novas atribuições. A Casa Civil volta a ser responsável pela coordenação política do governo com o Congresso Nacional. O novo regimento foi estabelecido pelo Decreto nº 4.607 passando a ter em sua estrutura as subchefias de Assuntos Parlamentares e de Assuntos Federativos, antes integrados a Secretaria Geral.
2004	Editado o Decreto nº 5.135, as competências da Casa Civil são redefinidas. Visando conferir maior ênfase ao monitoramento e articulação das ações ministeriais, com vistas à implementação dos projetos prioritários para o Presidente da República houve a criação Subchefia, de Articulação e Monitoramento. Além disso, foram estabelecidas as atribuições de todas as subchefias.

Elaboração própria a partir de Lameirão (2013), Santos (2006) e [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)

## APÊNDICE 2

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Nome completo:

Cargo no órgão:

Tempo no cargo:

Trajatória política e profissional até ocupar o cargo:

2. Como foi o processo de transição para o governo Lula, especificamente em relação a estrutura e função da Casa Civil?

3. Quais foram os principais programas lançados pelo governo neste período que o Sr (a) mais destacaria?

4. Especificamente sobre o Ministério da Integração, Ciência e Tecnologia quais foram as principais políticas? E Transportes?

#### **Mecanismos de Controle e monitoramento da Casa Civil.**

5. Quais foram os principais mecanismos de controle e monitoramento utilizados pelo órgão nas políticas? E no ciclo básico da política pública (agenda, planejamento/formulação, aprovação, implementação e avaliação).

6. Destes mecanismos, qual o Sr. (a) acha mais importante e por quê?

7. Como se dá coordenação da coalizão e dessas políticas?

8. Uma política requer que diferentes ministérios trabalhem juntos, exigindo uma cooperação; e isso esbarra em diferenças ideológicas entre os partidos. Se diversos partidos dividem o gabinete, o conflito entre ministros é uma variável inevitável. Quais foram os principais conflitos e como se deu a coordenação deles?

9. Quais foram os principais desafios enfrentados pelo órgão na coordenação dos ministérios?

10. O Sr (a) acredita que quanto mais fragmentada partidariamente é a coalizão, menores serão os incentivos para a cooperação política e com isso os mecanismos de monitoramento e controle serão mais intensos nos ministérios que não são ocupados pelo partido do presidente? As nomeações / indicações políticas seriam um mecanismo de controle da Casa Civil.

ANEXO 1

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PODER EXECUTIVO

GOVERNO LULA (2003-2010)



Fonte: Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a partir dos dados constantes no SIORG < <http://www.siorg.redegoverno.gov.br>

**ANEXO 2****ATRIBUIÇÕES DAS SUBCHEFIAS DA CASA CIVIL  
DECRETO Nº 5.135, DE 7 DE JULHO DE 2004****SUBCHEFIA DE ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS  
GOVERNAMENTAIS - SAG**

“Art. 15. À Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais compete:

I - assessorar o Ministro de Estado no acompanhamento da formulação e execução de programas e projetos governamentais, e na análise de mérito de assuntos relativos a Estados e Municípios; II - proceder à análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas e projetos submetidos ao Presidente da República, bem como das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais; III - promover, em articulação com a Subchefia de Articulação e Monitoramento, a coordenação e a integração das ações de Governo; IV - solicitar informações e proceder a análises e estudos sobre projetos, propostas ou temas relativos a políticas públicas sob exame da Subchefia; V - participar do acompanhamento e da avaliação de contratos de gestão de entidades públicas, nos casos determinados pelo Ministro de Estado; VI - preparar as mensagens do Presidente da República ao Poder Legislativo; e VII - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.

**SUBCHEFIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS - SAJ**

Art. 16. À Subchefia para Assuntos Jurídicos compete: I - assessorar o Ministro de Estado em questões de natureza jurídica; II - verificar, previamente, a constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais; III - estabelecer articulação com os Ministérios e respectivas Consultorias Jurídicas, ou órgãos equivalentes, sobre assuntos de natureza jurídica; IV - examinar os fundamentos jurídicos e a forma dos atos propostos ao Presidente da República, estando autorizada a devolver aos órgãos de origem aqueles em desacordo com as normas vigentes; V - proceder a estudos e diligências quanto à juridicidade dos atos, projetos, processos e outros documentos, emitindo parecer; VI - supervisionar a elaboração de projetos e atos normativos de iniciativa do Poder Executivo; VII - prestar assessoramento jurídico aos órgãos da Presidência da República; VIII - manter e atualizar, em banco de dados, arquivos de referência legislativa, jurisprudencial e assuntos correlatos, inclusive na internet; IX - coordenar as atividades de elaboração, redação e tramitação de atos normativos a serem encaminhados ao

Presidente da República; X - gerir o Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais - SIDOF; e XI - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.

### **SUBCHEFIA DE ARTICULAÇÃO E MONITORAMENTO - SAM**

Art. 17. À Subchefia de Articulação e Monitoramento compete: I - assessorar o Ministro de Estado no monitoramento dos objetivos e metas prioritárias definidos pelo Presidente da República; II - coordenar, monitorar e avaliar os resultados dos programas e projetos considerados prioritários pelo Presidente da República; III - exercer as funções de Secretaria Executiva das Câmaras do Conselho de Governo coordenadas pela Casa Civil, articulando as ações estratégicas de governo; IV - subsidiar a formulação da agenda geral do governo, em especial no que se refere às metas, programas e projetos considerados prioritários pelo Presidente da República; V - planejar, coordenar e supervisionar a implementação dos sistemas de avaliação do desempenho da ação governamental; VI - auxiliar as ações do Gabinete Pessoal do Presidente da República, quando solicitado; e VII - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.”

### ANEXO 3

#### REGIMENTO INTERNO DA CASA CIVIL DECRETO Nº 5.135, DE 7 DE JULHO DE 2004

#### DA NATUREZA E COMPETÊNCIA

Art. 1º A Casa Civil, órgão essencial da Presidência da República, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - assistência e assessoramento direto e imediato ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, em especial nos assuntos relacionados com a coordenação política e administrativa.

II - coordenação e integração das ações do Governo Federal;

III - verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais;

IV - análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas e projetos submetidos ao Presidente da República, com as diretrizes governamentais;

V - coordenação política do Governo;

VI - condução do relacionamento do Governo com o Congresso Nacional;

VII - interlocução com os Estados, o Distrito Federal, com os Municípios e com os partidos políticos, nos assuntos de interesse do Governo;

VIII - publicação e preservação dos atos oficiais;

IX - supervisão e execução das atividades administrativas da Presidência da República e, supletivamente, da Vice-Presidência da República;

X - avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores, no âmbito dos órgãos integrantes da Presidência da República e Vice-Presidência da República, além de outros determinados em legislação específica, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; XI - execução das atividades de apoio necessárias ao exercício da competência do Conselho Superior de Cinema - CONCINE e do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia - CONSIPAM; XII - operacionalização do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM;

XIII - execução das políticas de certificados e normas técnicas e operacionais, aprovadas pelo Comitê Gestor da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileiras - ICP-Brasil; e

XIV - promoção da regulação, da fiscalização e do fomento das atividades cinematográficas e videofonográficas, de acordo com o estabelecido na legislação e nas políticas e diretrizes emanadas do Conselho Superior do Cinema.

## DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Art. 2o A Casa Civil tem a seguinte estrutura organizacional:

I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:

- a) Assessoria Especial;
  - b) Gabinete;
  - c) Secretaria-Executiva:
    - 1. Secretaria de Administração;
    - 2. Imprensa Nacional;
    - 3. Arquivo Nacional; e
    - 4. Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM;
  - d) Subchefia de Coordenação da Ação Governamental;
  - e) Subchefia para Assuntos Jurídicos;
  - f) Subchefia de Assuntos Parlamentares; e
  - g) Subchefia de Assuntos Federativos;
- II - órgão específico singular: Secretaria-Executiva da Comissão de Ética Pública;
- III - órgão setorial: Secretaria de Controle Interno;
- IV - órgãos colegiados:
- a) Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia - CONSIPAM; e
  - b) Conselho Superior do Cinema - CONCINE;
- V - entidades vinculadas:
- a) Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI; e
  - b) Agência Nacional do Cinema - ANCINE

## DA COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS

Art. 3o À Assessoria Especial compete:

- I - assessorar o Ministro de Estado no exercício do seu cargo e, especialmente, no exame e condução dos assuntos afetos à Casa Civil da Presidência da República;
- II - colaborar com o Ministro de Estado na preparação de pronunciamentos, discursos e documentos de interesse da Casa Civil da Presidência da República;
- III - assessorar o Ministro de Estado na formulação e execução da política de comunicação da Casa Civil da Presidência da República; e
- IV - prestar assessoria ao Ministro de Estado em temas que lhe sejam determinados.



Art. 4o Ao Gabinete do Ministro compete:

I - assistir ao Ministro de Estado no âmbito de sua atuação, inclusive em sua representação funcional, pessoal, política e social;

II - incumbir-se do preparo e despacho do expediente do Ministro de Estado e de sua pauta de audiências;

III - apoiar a realização de eventos do Ministro de Estado com representações e autoridades nacionais e internacionais;

IV - acompanhar o andamento dos projetos de interesse da Casa Civil, em tramitação no Congresso Nacional;

V - providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados pelo Congresso Nacional; e

VI - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.

Art. 5o À Secretaria-Executiva compete:

I - assessorar e assistir ao Ministro de Estado, no âmbito de sua competência;

II - exercer a supervisão e coordenação das atividades dos órgãos integrantes da estrutura da Casa Civil;

III - colaborar com o Ministro de Estado na direção, orientação, coordenação e no controle dos trabalhos da Casa Civil e na definição de diretrizes e na implementação das ações da sua área de competência;

IV - submeter ao Ministro de Estado o planejamento da ação global da Casa Civil e a proposta orçamentária e a programação financeira anual da Presidência da República;

V - avaliar a implementação e o resultado final de ações específicas do Governo Federal, quando determinado pelo Ministro de Estado;

VI - receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito da Administração Pública Federal;

VII - supervisionar e coordenar as atividades administrativas da Presidência da República e supletivamente da Vice-Presidência da República;

VIII - providenciar a publicação oficial e a divulgação das matérias relacionadas com a área de atuação da Casa Civil;

IX - receber e organizar o expediente a ser levado a despacho com o Presidente da República;

X - supervisionar e coordenar as atividades de relações públicas na Presidência da República; e

XI - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.

Art. 6o À Secretaria de Administração compete:

I - planejar, coordenar, supervisionar, dirigir e controlar a execução das atividades internas relacionadas com os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, de Serviços Gerais - SISG, de Organização e Modernização Administrativa - SOMAD, de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP e de Documentação e Arquivos - SINAR;

II - executar as atividades internas de administração patrimonial e de suprimento, de telecomunicações e de publicação dos atos oficiais;

III - planejar, coordenar, supervisionar, executar e controlar as atividades de articulação com a Autoridade Certificadora Raiz - AC Raiz, da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, para os órgãos integrantes da estrutura da Presidência da República e agentes públicos indicados pela Casa Civil, que se relacionem com a expedição de documentos eletrônicos; e

IV - realizar outras atividades determinadas pelo Secretário-Executivo da Casa Civil.

Parágrafo único. Ressalvadas as situações previstas em legislação específica, a área de competência da Secretaria de Administração abrange os órgãos integrantes da estrutura organizacional da Presidência da República e, supletivamente, a Vice-Presidência da República.

Art. 7º À Imprensa Nacional compete publicar e divulgar os atos oficiais da Administração Pública Federal.

Art. 8º Ao Arquivo Nacional, órgão central do Sistema Nacional de Arquivos, compete implementar a política nacional de arquivos por meio da gestão, do recolhimento, da preservação e da divulgação do patrimônio documental do País, garantindo pleno acesso à informação com a finalidade de apoiar as decisões governamentais de caráter político-administrativas, o cidadão na defesa de seus direitos e de incentivar a produção de conhecimento científico e cultural.

Art. 9º Ao Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM compete:

I - propor, acompanhar, implementar e executar as políticas, diretrizes e ações voltadas para o SIPAM, aprovadas e definidas pelo Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia -CONSIPAM;

II - fomentar e realizar estudos e pesquisas, bem assim o desenvolvimento de recursos humanos no âmbito de sua competência;

III - coordenar, controlar e avaliar as ações e atividades relativas à ativação do SIPAM;

IV - gerenciar a implementação de ações cooperativas, em parceria com órgãos e agências governamentais, com atuação e interesse na área, buscando evitar duplicidade de esforços e perdas da eficiência e eficácia dos resultados;

V - supervisionar, coordenar e desenvolver as ações necessárias à implementação das atividades administrativa, logística, técnica, operacional e de manutenção, em apoio à atuação integrada dos representantes dos órgãos federais, estaduais, distritais, municipais e não-governamentais, no âmbito do SIPAM;

VI - articular-se com os órgãos federais, estaduais, distritais, municipais e não-governamentais para promover a ativação gradual e estruturada do SIPAM;

VII - desenvolver ações para atualização e evolução continuada do conceito e do aparato tecnológico do SIPAM;

VIII - secretariar e prestar apoio técnico e administrativo ao CONSIPAM;

IX - encaminhar as recomendações do CONSIPAM aos Ministérios e demais órgãos e entidades interessados;

X - articular-se com órgãos da Administração Pública Federal, Estadual, Distrital e Municipal e entidades não-governamentais responsáveis pela execução das ações e das estratégias para a implementação das deliberações do CONSIPAM, podendo firmar acordos, convênios e outros instrumentos necessários ao cumprimento dessas atribuições;

XI - elaborar relatório sobre a execução e os resultados alcançados pelos programas e projetos integrantes do SIPAM, anualmente ou quando solicitado;

XII - implementar e operacionalizar as diretrizes do CONSIPAM relacionadas com o SIPAM;

XIII - coordenar as ações relativas aos programas e projetos afetos ao SIPAM, definidos pelo CONSIPAM; e

XIV - realizar outras atividades determinadas pelo Secretário-Executivo da Casa Civil.

Art. 10. À Subchefia de Coordenação da Ação Governamental compete:

I - assessorar o Ministro de Estado no acompanhamento da formulação e execução de programas e projetos governamentais, bem como em assuntos relativos à articulação com Estados e Municípios;

II - promover a coordenação e a integração das ações do Governo, em especial aquelas definidas como prioritárias pelo Presidente da República;

III - proceder à análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas e projetos submetidos ao Presidente da República, com as diretrizes governamentais;

IV - preparar as mensagens do Presidente da República ao Poder Legislativo;

V - planejar, coordenar e supervisionar a implementação de sistemas de avaliação do desempenho da ação governamental; e

VI - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.

Art. 11. À Subchefia para Assuntos Jurídicos compete:

I - assessorar o Ministro de Estado em questões de natureza jurídica;

II - verificar, previamente, a constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais;

III - estabelecer articulação com os Ministérios e respectivas Consultorias Jurídicas, ou órgãos equivalentes, sobre assuntos de natureza jurídica;

IV - examinar os fundamentos jurídicos e a forma dos atos propostos ao Presidente da República, estando autorizado a devolver aos órgãos de origem aqueles em desacordo com as normas vigentes;

V - proceder a estudos e diligências quanto à juridicidade dos atos, projetos, processos e outros documentos, emitindo parecer;

VI - supervisionar a elaboração de projetos e atos normativos de iniciativa do Poder Executivo;

VII - coordenar a consolidação de atos normativos no âmbito do Poder Executivo;

VIII - prestar assessoramento jurídico aos órgãos da Presidência da República;

IX - manter e atualizar, em banco de dados, arquivos de referência legislativa, jurisprudencial e assuntos correlatos, inclusive na internet;

X - coordenar as atividades de elaboração, redação e tramitação de atos normativos a serem encaminhados ao Presidente da República;

XI - gerir o Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais - SIDOF; e

XII - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.

Art. 12. À Subchefia de Assuntos Parlamentares compete:

I - assessorar o Ministro de Estado nos assuntos legislativos;

II - acompanhar a tramitação de proposições no Congresso Nacional;

III - coordenar as assessorias parlamentares dos Ministérios e demais órgãos da Administração Pública Federal, consolidando informações e pareceres sobre as proposições legislativas;

IV - articular-se com o Gabinete do Ministro e com as Subchefias para Assuntos Jurídicos e de Coordenação da Ação Governamental, na elaboração de mensagens do Poder Executivo ao Congresso Nacional e na proposição de vetos presidenciais, com o objetivo de assegurar a uniformidade da ação governamental sobre matéria legislativa;

V - promover o encaminhamento das mensagens presidenciais ao Congresso Nacional;

VI - examinar os assuntos atinentes às relações de membros do Poder Legislativo com o Governo, a fim de submetê-los à superior decisão do Ministro de Estado; e

VII - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.

Art. 13. À Subchefia de Assuntos Federativos compete:

I - assessorar o Ministro de Estado nos assuntos de sua área de atuação;

II - acompanhar a situação social e política dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

III - acompanhar o desenvolvimento das ações federais no âmbito das unidades da Federação;

IV - gerenciar informações, promover estudos e elaborar propostas e recomendações que possibilitem o aperfeiçoamento do pacto federativo;

V - subsidiar e estimular a integração das unidades federativas nos planos e programas de iniciativa do Governo Federal;

VI - contribuir com os órgãos do Governo Federal nas ações que tenham impacto nas relações federativas;

VII - contribuir com os órgãos da Presidência da República na constituição de instrumentos de avaliação permanente da ação governamental junto aos entes federados e à sociedade;

VIII - estimular e apoiar processos de cooperação entre os entes federados;

IX - subsidiar e apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em suas atividades e projetos de cooperação técnica; e

X - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.

### **DO ÓRGÃO ESPECÍFICO SINGULAR**

Art. 14. À Secretaria-Executiva da Comissão de Ética Pública compete:

I - prestar o apoio técnico e administrativo aos trabalhos da Comissão de Ética Pública;

II - acompanhar e coordenar a execução das deliberações e diretrizes da Comissão de Ética Pública e implementar as ações por ela fixadas;

III - articular-se com os órgãos da Presidência da República e com os demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, quando necessário ou por determinação da Comissão de Ética Pública; e

IV - promover a interlocução da Comissão de Ética Pública com as comissões de ética setoriais dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, auxiliando-os na supervisão da observância do Código de Conduta da Alta Administração Federal.

## DO ÓRGÃO SETORIAL

Art. 15. À Secretaria de Controle Interno, órgão setorial do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, com atuação nos órgãos essenciais e demais órgãos integrantes da estrutura da Presidência da República e na Vice-Presidência da República, compete:

I - exercer o controle, a fiscalização e avaliação da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, inclusive quanto à eficiência e eficácia de seus resultados;

II - realizar a contabilidade analítica;

III - administrar e controlar o acesso ao Sistema de Administração Financeira do Governo Federal, no âmbito de sua área de atuação;

IV - instaurar tomadas de contas especiais, extraordinárias e anuais;

V - manter registros e controles contábeis e de execução orçamentária e financeira dos recursos aplicados em desenvolvimento de ações e programas específicos de competência peculiar da Presidência da República, bem assim sobre a documentação comprobatória dessas operações;

VI - apurar, no exercício de suas funções, os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados na utilização de recursos públicos;

VII - realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, assim como sobre acordos e contratos firmados com organismos internacionais;

VIII - verificar a exatidão e a suficiência dos dados relativos à admissão e desligamento de pessoal, a qualquer título, e à concessão de aposentadorias e pensões;

IX - fiscalizar e avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual e nos orçamentos da União, bem assim quanto ao nível da execução dos programas de governo e à qualidade do gerenciamento;

X - prestar orientação aos gestores de recursos públicos na execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil;

XI - apoiar a supervisão ministerial e administrativa e o controle externo no exercício de sua missão, atuando como interlocutor do Tribunal de Contas da União;

XII - exercer as atividades de controle interno do ITI, da Advocacia-Geral da União, além de outros órgãos determinados em legislação específica; e

XIII - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.

Parágrafo único. As auditorias e fiscalizações executadas de forma descentralizada, inclusive mediante convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse e outros instrumentos congêneres,

poderão ser realizadas pelas unidades regionais da Controladoria-Geral da União, quando solicitado pela Secretaria de Controle Interno.

### **DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS**

Art. 16. Ao CONSIPAM cabe exercer as competências estabelecidas no Decreto de 18 de outubro de 1999.

Art. 17. Ao CONCINE cabe exercer as competências estabelecidas na Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.

### **DAS ENTIDADES VINCULADAS**

Art. 18. Ao ITI cabe exercer as competências estabelecidas no Decreto no 4.500, de 4 de dezembro de 2002.

Art. 19. À ANCINE cabe exercer as competências estabelecidas no Decreto no 4.121, de 7 de fevereiro de 2002.

### **DAS ATRIBUIÇÕES DOS DIRIGENTES**

Do Secretário-Executivo da Casa Civil

Art. 20. Ao Secretário-Executivo da Casa Civil incumbe:

- I - coordenar, consolidar e submeter ao Ministro de Estado o plano de ação global da Casa Civil;
- II - supervisionar e avaliar a execução dos projetos e atividades da Casa Civil;
- III - supervisionar e coordenar a articulação dos órgãos da Casa Civil com os órgãos centrais dos sistemas, afetos à área de competência da Secretaria-Executiva; e
- IV - exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Ministro de Estado.

Dos Demais Dirigentes

Art. 21. Aos Subchefes, ao Assessor-Chefe, aos Secretários, aos Diretores-Gerais e ao Secretário-Executivo da Comissão de Ética Pública incumbe planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades das unidades que integram suas respectivas áreas e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas.

Art. 22. Ao Chefe de Gabinete do Ministro e aos demais dirigentes incumbe planejar, coordenar e orientar a execução das atividades das respectivas unidades e exercer outras atribuições que lhe forem cometidas.

### **DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 23. As requisições de pessoal para ter exercício na Presidência da República serão feitas por intermédio da Casa Civil da Presidência da República.

Parágrafo único. As requisições de que trata o caput são irrecusáveis, por tempo indeterminado, e deverão ser prontamente atendidas, exceto nos casos previstos em lei.

Art. 24. Aos servidores e aos empregados públicos de qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal, colocados à disposição da Presidência da República, são assegurados todos os direitos e vantagens a que façam jus no órgão ou entidade de origem, inclusive promoção funcional.

§ 1º O servidor ou empregado público requisitado continuará contribuindo para a instituição de previdência a que for filiado, sem interrupção da contagem de tempo de serviço no órgão ou entidade de origem.

§ 2º O período em que o servidor ou empregado público permanecer à disposição da Presidência da República será considerado, para todos os efeitos da vida funcional, como efetivo exercício no cargo ou emprego que ocupe no órgão ou entidade de origem.

§ 3º A promoção a que se refere o caput, respeitados os critérios de cada entidade, poderá ser concedida pelos órgãos da Administração Pública Federal, direta e indireta, sem prejuízo das cotas ou limites fixados nos respectivos regulamentos de pessoal.

Art. 25. O desempenho de função na Presidência da República constitui, para o militar, atividade de natureza militar e serviço relevante e, para o pessoal civil, serviço relevante e título de merecimento, para todos os efeitos da vida funcional.

Art. 26. O regimento interno definirá o detalhamento das unidades integrantes da Estrutura Regimental da Casa Civil, as competências das respectivas unidades e as atribuições de seus dirigentes.