



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

**PERDAS E GANHOS DE *OFFICE* E *POLICY PAYOFFS*
EM TRÊS MINISTÉRIOS BRASILEIROS**

Milton de Souza Mendonça Sobrinho

Brasília/DF

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

dM662p	de Souza Mendonça Sobrinho, Milton Perdas e Ganhos de Office e Policy Payoffs em Três Ministérios Brasileiros / Milton de Souza Mendonça Sobrinho; orientador Lucio Remuzat Rennó Junior. -- Brasília, 2018. 234 p.
	Tese (Doutorado - Doutorado em Ciência Política) -- Universidade de Brasília, 2018.
	1. Poder Executivo. 2. Coalizões Políticas. 3. Comportamento Partidário. 4. Office Payoffs e Policy Payoffs. 5. Capacidade Regulatória Unilateral dos Ministérios. I. Remuzat Rennó Junior, Lucio, orient. II. Título.

Título em inglês: Losses and Gains from Office and Policy Payoffs in Three Brazilian Ministries.

Palavras-chave em inglês: unilateral regulatory capacity; ministries; office payoffs; policy payoffs.

Título: Doutorado em Ciência Política.

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Banca examinadora: Lucio Remuzat Rennó Junior (Orientador), André Borges Carvalho (Examinador Interno), David Verge Fleischer (Examinador Interno), Denise Paiva Ferreira (Examinadora Externa), Denílson Bandeira Coelho (Suplente).

Data da defesa: 21-12-2018.

MILTON DE SOUZA MENDONÇA SOBRINHO

**PERDAS E GANHOS DE *OFFICE* E *POLICY PAYOFFS*
EM TRÊS MINISTÉRIOS BRASILEIROS**

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Lucio Remuzat Rennó Junior

Área de Concentração: Política e Instituições

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas

Instituto de Ciência Política – IPOL

Universidade de Brasília – UnB

Brasília/DF

2018

Milton de Souza Mendonça Sobrinho

PERDAS E GANHOS DE *OFFICE* E *POLICY PAYOFFS*
EM TRÊS MINISTÉRIOS BRASILEIROS

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Lucio Remuzat Rennó Junior

Orientador

Prof. Dr. André Borges de Carvalho

Examinador Interno IPOL/UnB

Prof. Dr. David Verge Fleischer

Examinador Interno IPOL/UnB

Profa. Dra. Denise Paiva Ferreira

Examinadora Externa FCS/UFG

Prof. Dr. Denílson Bandeira Coelho

Examinador Suplente IPOL/UnB

“Pois a batalha é do Senhor.”

Palavras ditas por Davi ao gigante Golias.

1 Samuel 17: 47

Bíblia Sagrada

Para Constância e João (*in memoriam*), meus amados pais.

Para Andreza, minha amada companheira de vida.

AGRADECIMENTOS

“O Reino dos céus é como um tesouro escondido num campo. Certo homem, tendo-o encontrado, escondeu-o de novo e, então, cheio de alegria, foi, vendeu tudo o que tinha e comprou aquele campo”. Mateus 13:44.

Todo ponto de vista é sempre a vista de um ponto. Daqui, de onde falo e escrevo, de onde meus olhos veem, minha mente imagina e meu coração crê e sente, posso afirmar que nada é mais significativo na vida de um homem do que a descoberta de quem ele realmente é. É neste momento que tudo ao nosso redor começa a fazer algum sentido. Quando sabemos quem somos, é que percebemos, então, quem não somos. A maior ilusão que há é aquela que apregoa em nosso ser a falsa convicção de que somos alguma coisa ou que nosso ego é absoluto e o mundo se dobra para venerar quem achamos que somos.

Todo homem nasce pobre, fraco e nu, e assim mesmo morre. Quem em si próprio o trouxe a existência ou quem soprou sobre si mesmo o fôlego de vida? Quem é capaz de dizer o que se sucederá no dia de amanhã? Quem afinal poderia acrescentar uma hora que seja a sua própria vida? Dia após dia me percebo assim, alguém que não é capaz, alguém que não pode, alguém que não é. Um pobre de espírito. Essa percepção me ajuda todos os dias a compreender quem Deus É. O pobre de espírito é quem sabe que nada é diante de Deus. Ele é, eu não sou. Pedro percebeu que era pobre de espírito em Lucas 5:8, tal como Isaías em seu livro homônimo capítulo 6, versículo 5.

Diferentemente das riquezas e pobreza físicas ou materiais que conhecemos neste mundo e que, portanto, se definem entre o ter ou não ter, a pobreza de espírito não diz respeito àquilo que não possuímos, mas sim àquilo que não somos. Jesus afirma que o pobre de espírito herdará o Reino dos céus (Mateus 5:3). Um pouco mais adiante em Mateus 13:44, Cristo diz que o Reino dos céus é semelhante a um tesouro escondido que certo homem descobriu enterrado num campo, e depois disso foi e vendeu tudo o que possuía, voltou e adquiriu aquele campo. O que o Senhor diz em outras palavras é que àqueles que se reconhecem como espiritualmente pobres herdarão o tesouro mais valioso que há, o Reino de Deus. Tal tesouro não se perde, a traça e a ferrugem não o corroem, o ladrão não o rouba, os dias passam e não levam consigo o seu valor, pois é sublime demais, excelso demais.

O Reino de Deus se instala primeiro no coração do homem, seu visto de entrada é a percepção de quão pobre, fraco e nu estamos nesta terra, é neste momento que se torna

desimportante tudo o que homem tem ou tudo que o homem faz, ante a penúria condição em que se está e ao miserável pecador que descobre em si. A todos aqueles que assim se reconhecem de todo coração, a estes o Reino dos céus foi revelado e os serão seus herdeiros eternos.

Por que confesso publicamente minha fé em Jesus Cristo? Porque creio e porque sei que sem Ele nada que eu conquiste na vida, nem as pessoas que mais amo, nem os melhores momentos que terei, nada será suficiente para preencher o vazio do meu coração e da minha alma que é precisamente do tamanho do seu sacrifício na cruz. Jesus, o Cristo de Deus, Ele É suficiente para mim, enquanto eu mesmo não sou. A Ti, Jesus Cristo, Tu que és Deus altíssimo, perfeito e todo-poderoso, a Ti toda gratidão do meu coração por me permitir concluir esta importante etapa da minha formação. Sem Ti nada aconteceria, lugar nenhum eu acessaria, coisa nenhuma realizaria. A Ti toda honra e glória desde sempre e para sempre.

Destino aos meus pais os mais justos agradecimentos. Ao meu pai, João (*in memoriam*), que partiu há alguns anos atrás. Meu pai foi e sempre será minha referência maior, meu exemplo de honestidade, retidão e brio, de integridade e firmeza de caráter. Agradeço a minha mãe, Constância, pelo amor, pela amizade, pela dedicação incondicional e porque desde os meus primeiros anos de vida me fez crer que pela educação e pelos estudos eu poderia ser bem-sucedido em minha vida.

Agradeço a você, Andreza, minha amada companheira de vida. Deza, sempre digo a você o quanto você é resposta de Deus na minha vida. Sem você tudo seria muito mais difícil. Obrigado de verdade e de coração por toda ajuda que me deu com a tese ao longo desta reta final, pelo cuidado espiritual, pelo suporte emocional, pelo carinho sempre presente, pelo amor que cuidou de mim e me amparou no dia-a-dia pesado que passei nesses últimos meses quando precisei abrir mão de muita coisa para me dedicar integralmente a esta tese. Muito obrigado, Deza, amo você e te quero muito bem.

Aos meus irmãos, Junior, Luciano e Agenor, e as minhas irmãs, Celina e Luciana. Obrigado de coração por todo carinho e apoio que nunca me faltaram.

Entre os amigos que fiz nesta jornada acadêmica, agradeço ao Joscimar, Josimar, Márcio, Carlos e Marcela (Xella). Joscimar leu esta tese inteira e sugeriu melhoramentos. Agradeço ao casal de amigos, Guilherme e Lorena, bem como ao Isaías e aos demais amigos do Pequeno Grupo (PG) da Igreja Batista Capital, com eles tenho aprendido dia após dia o significado de ter uma família em Cristo, que ama, apoia, sustenta, cuida e serve uns aos outros.

Também sou muitíssimo grato a Deuzídia e Daniel Veríssimo que me sustentaram com orações e me cercaram de cuidado e atenção.

Agradeço ao meu orientador Lucio Rennó. A você, Lucio, deixo aqui uma justa mensagem de gratidão por sua orientação competente, pelos ensinamentos e pela paciência que nunca me faltaram. Agradeço de verdade pelo respeito que sempre teve para comigo e para com meu trabalho. Também é motivo de agradecimento a disponibilização da base de dados usada no trabalho pioneiro de Gaylord e Rennó (2015).

Agradeço a Joyce Luz da Universidade de São Paulo – USP, pelo compartilhamento de uma parte do Banco de Dados do Orçamento da União do CEBRAP que contém dados sobre a execução das emendas parlamentares nos ministérios, dados que efetivamente acabei por não usar, mas que me abriu os olhos e revelou um norte acerca de como trabalhar com as emendas parlamentares ao orçamento. Obrigado Joyce por me mostrar o caminho das pedras das bases de dados da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (PRODASEN).

Meus agradecimentos ao Félix Garcia Lopez do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, pelos dados dos cargos comissionados nos ministérios e pelas valiosas conversas e dicas que me deu na operacionalização dos dados. Também agradeço ao Professor Otávio Amorim Neto da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro – FGV/RJ pelos dados das coalizões de governo e distribuição ministerial aos partidos da base. Ao Cesar Zucco Jr., agradeço muitíssimo por ter me permitido ter acesso a uma contribuição original e inédita (no prelo) da *Brazilian Legislative Survey* aplicada em 2017 no Congresso Nacional.

Agradeço ao Leonardo Lima, amigo e irmão na fé, por ter me ajudado a conseguir a íntegra das portarias do gabinete do Ministério do Meio Ambiente. Agradeço aos servidores anônimos do Ministério do Esporte e do Ministério do Turismo que digitalizaram, organizaram e disponibilizaram a mim mais de 5 mil portarias ministeriais destas duas pastas, deixo a vocês meu sincero obrigado.

Justos agradecimentos também aos professores André Borges (IPOL/UnB), David Fleischer (IPOL/UnB) e a querida Profa. Denise Paiva (FCS/UFG), agradeço aos três que muito gentilmente aceitaram o convite para participar da minha banca de defesa da tese na condição de examinadores. Agradeço ao Prof. Denílson Coelho (IPOL/UnB) que participou na condição de suplente. Agradeço ainda, na pessoa da Thaynara Bandeira, a todos os servidores do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Registro meu agradecimento à Fundação de Amparo à Pesquisa do Distrito Federal – FAP-DF que possibilitou minha participação em congressos e eventos acadêmicos no México, Itália, Polônia e Japão durante o meu período de doutoramento.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pela bolsa de doutorado que recebi durante dois anos do meu doutorado.

Muito obrigado a todos vocês. Só o Senhor sabe o quanto esta jornada foi difícil para mim e quantas oportunidades tive de crescer como filho, homem e profissional. Não foi nada fácil, mas em todo tempo Deus É fiel, em todo tempo Ele É bom. Este doutorado pertence a Ele, é dEle, por Ele e para Ele.

RESUMO

Esta tese tem o seguinte problema pesquisa: que ganhos políticos são possíveis de se obter quando se ocupa um ministério de menor centralidade para a agenda presidencial? A partir da análise do universo de proposições legislativas apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, no período que compreende 1995-2014, foi possível identificar três pastas ministeriais com baixa participação no *policy making* do governo: o Ministério do Esporte, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério do Turismo. Propõe-se uma análise em três níveis: primeiro, um exame detalhado das proposições legislativas referendadas por estes ministérios; em segundo lugar, como foram utilizados os recursos de *office payoffs* nestas três pastas; e, por fim, a incorporação analítica de duas novas variáveis que se remetem à mesma finalidade, a saber, a capacidade regulatória unilateral que os ministérios podem exercer em sua área de atuação e jurisdição via decretos presidenciais e portarias ministeriais. A pesquisa se vale de uma abordagem qualitativa essencialmente alicerçada em pesquisa e análise documental, fazendo uso de estatísticas descritivas, frequências, proporcionalidades e tabelas de referência cruzada. Os achados confirmaram as hipóteses de estudo. De fato, os ministros executam mais emendas de parlamentares filiados aos seus partidos comparativamente ao partido do presidente e aos demais partidos (Hipótese 1). Nota-se também que o recurso da nomeação de cargos comissionados também é um recurso levado a cabo nos ministérios, uma vez que a rotatividade dos cargos aumenta sempre que há troca no comando da pasta (Hipótese 2). O achado mais significativo desta tese diz respeito à “capacidade regulatória unilateral dos ministérios”. Os dados evidenciam que tanto por meio de decretos quanto através de portarias são promovidas criações, regulações e normatizações nas políticas e programas das pastas (Hipóteses 3 e 4). Tanto decretos quanto portarias não dependem de apreciação e aprovação do Poder Legislativo. É válido ressaltar que no caso específico das portarias, o centro de decisão política do governo não é capaz de controlá-las e isso permite que os ministérios “legislem” e criem seus próprios marcos regulatórios no que concerne a proposição do *policy* e a regulamentação do mesmo. A tese defendida aqui é de que os ministérios podem ter uma agenda própria, que não se confunde com a agenda do chefe do Executivo. Os partidos obtêm ganhos de *policy* mesmo quando ocupam ministérios que são menos centrais para a agenda do governo, sendo que isso se dá por meio da “capacidade regulatória unilateral” que as pastas ministeriais exercem em suas respectivas jurisdições.

Palavras-chave: capacidade regulatória unilateral; ministérios; *office payoffs*; *policy payoffs*.

ABSTRACT

This thesis has the following research problem: what political gains can be made by taking a less central ministry to the presidential agenda? From the analysis of the universe of legislative proposals presented by the Executive Power to the National Congress, during the period 1995-2014, it was possible to identify three ministries with low participation in government policy making: the Ministry of Sports, the Ministry of the Environment and the Ministry of Tourism. A three-level analysis is proposed: first, a detailed examination of the legislative proposals endorsed by these ministries; second, how office payoffs were used in these three ministries; and, finally, the analytical incorporation of two new variables that refer to the same purpose, namely, the unilateral regulatory capacity that ministries can exercise in their area of jurisdiction through presidential decrees and ministerial ordinances. The research uses a qualitative approach essentially based on research and documentary analysis, making use of descriptive statistics, frequencies, proportionalities and cross tables. The findings confirmed the hypothesis of study. In fact, the ministers execute more amendments of parliamentarians affiliated to their parties compared to the party of the president and to the other parties (Hypothesis 1). It is also noted that the appointment of commissioned positions is also a resource carried out in the ministries, since the rotation of positions increases whenever there is a change in the command of the portfolio (Hypothesis 2). The most significant finding of this thesis concerns the “unilateral regulatory capacity of ministries”. The data shows that through decrees and ordinances, are promoted creations and regulations in the policies and programs of the ministries (Hypotheses 3 and 4). Both decrees and ordinances do not depend on the appreciation and approval of the Legislative Branch. It is worth noting that in the specific case of ordinances, the government’s political decision-making center is not able to control them and this allows ministries to “legislate” and create their own regulatory frameworks regarding the proposal of policy and regulation of same. The thesis advocated here is that the ministries can have their own agenda, which is not confused with the agenda of the chief executive. Parties gain policy gains even when they hold ministries that are less central to the government agenda, and this is done through the unilateral regulatory capacity that ministries hold in their respective jurisdictions.

Keywords: unilateral regulatory capacity; ministries; office payoffs; policy payoffs.

ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

FIGURAS

Figura 1. <i>Continuum</i> da Participação Ministerial na Agenda do Executivo, Brasil 1995-2014.....	53
Figura 2. Organograma do Ministério do Esporte, 2018.....	71
Figura 3. Linha do Tempo dos Ministros e seus Respectiveos Partidos Políticos – Ministério do Esporte, 2003-2014.....	74
Figura 4. Organograma do Ministério do Meio Ambiente, 2018.....	88
Figura 5. Linha do Tempo dos Ministros e seus Respectiveos Partidos Políticos – Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014.....	89
Figura 6. Organograma do Ministério do Turismo, 2018.....	108
Figura 7. Linha do Tempo dos Ministros e seus Respectiveos Partidos Políticos – Ministério do Turismo, 2003-2014.....	110

GRÁFICOS

Gráfico 1. Proposições Legislativas Referendadas pelo Ministério do Esporte, 2003-2014.....	78
Gráfico 2. Temática do Meio Ambiente Central vs Periférica nas Proposições Referendadas pelo Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014.....	95
Gráfico 3. Proposições Referendadas pelo Ministério do Meio Ambiente na Área de Jurisdição da Pasta, 1999-2014.....	99
Gráfico 4. Os Menores Orçamentos Ministeriais, Brasil 2000-2014.....	129
Gráfico 5. Orçamento Total dos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 2000-2014.....	130
Gráfico 6. Orçamento de Investimentos dos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 2000-2014.....	131
Gráfico 7. Número de Emendas Parlamentares Aprovadas na LOA e Encaminhadas aos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 1999-2014.....	135
Gráfico 8. Valor Agregado de Emendas Parlamentares Individuais Aprovadas na LOA e Encaminhadas para os Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 1999-2014.....	136
Gráfico 9-A. Percentual Anual de Execução de Emendas nos Ministério do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 1999-2014.....	137
Gráfico 9-B. Percentual Médio de Execução de Emendas nos Ministério do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 1999-2014.....	138
Gráfico 10-A. Execução de Emendas Parlamentares e Filiação Partidária do Autor da Emenda, Ministério do Esporte, 2003-2014.....	139
Gráfico 10-B. Execução de Emendas Parlamentares e Filiação Partidária do Autor da Emenda, Ministério do Turismo, 2003-2014.....	139

Gráfico 10-C. Execução de Emendas Parlamentares e Filiação Partidária do Autor da Emenda, Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014.....	140
Gráfico 11. Percentual Médio de Execução de Emendas Parlamentares por Filiação Partidária do Autor da Emenda nos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 1999-2014.....	141
Gráfico 12. Número de Cargos Comissionados nos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 1999-2014.....	143
Gráfico 13. Percentual de Cargos Comissionados por Nível DAS 1-2-3 e DAS 4-5-6 nos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo em Relação a Proporção dos Cargos no Governo Federal, 1999-2014.....	144
Gráfico 14. Cargos de Livre Provisão – Comissionados vs Servidores de Carreira nos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 1999-2014.....	145
Gráfico 15. Percentual de Nomeação de Comissionados nos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 1999-2014.....	146
Gráfico 16. Percentual Médio de Nomeações de Cargos Comissionados nos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 1999-2014.....	147
Gráfico 17-A. Rotatividade dos Cargos Comissionados no Ministério do Esporte, 2003-2014.....	148
Gráfico 17-B. Rotatividade dos Cargos Comissionados no Ministério do Turismo, 2003-2014.....	149
Gráfico 17-C. Rotatividade dos Cargos Comissionados no Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014.....	149
Gráfico 18-A. Decretos Presidenciais na Jurisdição do Ministério do Esporte, 2003-2014.....	155
Gráfico 18-B. Decretos Presidenciais na Jurisdição do Ministério do Turismo, 2003-2014.....	156
Gráfico 18-C. Decretos Presidenciais na Jurisdição do Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014.....	156
Gráfico 19-A. Portarias do Gabinete do Ministro – Ministério do Esporte, 2003-2014.....	168
Gráfico 19-B. Portarias do Gabinete do Ministro – Ministério do Turismo, 2003-2014.....	169
Gráfico 19-C. Portarias do Gabinete do Ministro – Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014.....	169

TABELAS

Tabela 1. Participação dos Ministérios na Agenda Legislativa do Poder Executivo, 1995-2014.....	54
Tabela 2. Quadro-Resumo dos Ministérios Estudados.....	68
Tabela 3. Referendos do Ministério do Esporte em Proposições Legislativas do Poder Executivo, 2003-2014.....	76

Tabela 4. Proposições Legislativas dos Megaeventos Esportivos Referendadas pelo Ministério do Esporte, 2003-2014.....	80
Tabela 5. Proposições <i>Policy Modificativas</i> Referendadas pelo Ministério do Esporte, 2003-2014.....	82
Tabela 6. Proposições <i>Policy Propositivas</i> Referendadas pelo Ministério do Esporte, 2003-2014.....	84
Tabela 7. Referendos do Ministério do Meio Ambiente em Proposições Legislativas do Poder Executivo, 1999-2014.....	94
Tabela 8. Proposições Legislativas Referendadas pelo Ministério do Meio Ambiente cuja Temática Ambiental é Periférica, 1999-2014.....	97
Tabela 9. Proposições <i>Policy Propositivas</i> Referendadas pelo Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014.....	101
Tabela 10. Proposições <i>Policy Modificativas</i> Referendadas pelo Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014.....	104
Tabela 11. Participação do Ministério do Turismo na Agenda de Governo, 2003-2014.....	114
Tabela 12. Ministérios com Maiores Recursos para Execução de Emendas Parlamentares, 1999-2014.....	133
Tabela 13. Decretos de Inovações e Regulamentações da Jurisdição do Ministério do Esporte, 2003-2014.....	158
Tabela 14. Decretos de Mudanças Incrementais da Jurisdição do Ministério do Esporte, 2003-2014.....	160
Tabela 15. Decretos de Inovações e Regulamentações da Jurisdição do Ministério do Turismo, 2003-2014.....	161
Tabela 16. Decretos de Mudanças Incrementais da Jurisdição do Ministério do Turismo, 2003-2014.....	162
Tabela 17. Eixos Temáticos dos Decretos de Inovações e Regulamentações da Jurisdição do Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014.....	163
Tabela 18. Decretos que Instituem Políticas e Programas Ambientais – Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014.....	165
Tabela 19. Eixos Temáticos dos Decretos de Mudanças Incrementais da Jurisdição do Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014.....	166
Tabela 20. Portarias que Instituem Programas no Ministério do Turismo, 2003-2014.....	171
Tabela 21. Portarias que Regulam e Normatizam Programas e Políticas do Ministério do Turismo, 2003-2014.....	174
Tabela 22. Portarias que Instituem Programas no Ministério do Esporte, 2003-2014.....	175
Tabela 23. Portarias que Regulam e Normatizam Programas e Políticas do Ministério do Esporte, 2003-2014.....	177
Tabela 24. Eixos Temáticos de Portarias Relacionadas aos Programas e Políticas do Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014.....	179
Tabela 25. Portarias que Instituem Políticas e Programas no Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014.....	182

Tabela 26. Orçamento Total do Ministério do Esporte, 2003-2014.....	206
Tabela 27. Orçamento de Investimentos do Ministério do Esporte, 2003-2014.....	207
Tabela 28. Orçamento Total do Ministério do Meio Ambiente, 2000-2014.....	208
Tabela 29. Orçamento de Investimentos do Ministério do Meio Ambiente, 2000-2014.....	208
Tabela 30. Orçamento Total do Ministério do Turismo, 2003-2014.....	209
Tabela 31. Orçamento de Investimentos do Ministério do Turismo, 2003-2014.....	209
Tabela 32. Tipos de Proposições Legislativas do Poder Executivo, 1995-2014.....	210
Tabela 33. Situação das Proposições Legislativas do Poder Executivo, 1995-2014.....	210

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

- ABAV – Associação Brasileira das Agências de Viagem
- ABBTUR – Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo
- ABEOC – Associação Brasileira de Empresas de Eventos
- ABETAR – Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional
- ABIH – Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
- ABLA – Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis
- ABRACAMPING – Associação Brasileira de Campismo
- ABRACCEF – Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras
- ABRAJET – Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo
- ABRATURR – Associação Brasileira de Turismo Rural
- ABREMAR – Associação Brasileira de Representantes de Empresas Marítimas
- ACERP – Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto
- AGLO – Autoridade de Governança do Legado Olímpico
- AGU – Advocacia Geral da União
- ANA – Agência Nacional de Águas
- ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
- ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
- ANMR – Associação Nacional de Médicos Residentes
- ANTTUR – Associação Nacional de Transportadores de Turismo, Fretamento e Agências de Viagens que Operam com Veículos Próprios
- APO – Autoridade Pública Olímpica
- APP – Áreas de Proteção Permanente
- ARENA – Aliança Renovadora Nacional
- ARPA – Áreas Protegidas da Amazônia
- ATPF – Autorização para Transporte de Produtos Florestais
- BC – Banco Central
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BRAZTOA – Associação Brasileira das Operadoras de Turismo
- CADASTUR – Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos
- CAIXA – Caixa Econômica Federal
- CAPEMI – Caixa de Pecúlios, Pensões e Montepios Beneficente
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CAR – Cadastro Ambiental Rural

CAS – Comissão de Assuntos Sociais
CBF – Confederação Brasileira de Futebol
CBRATUR – Congresso Brasileiro da Atividade Turística
CC – Casa Civil
CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CDDHCEDP – Comissão de Defesa Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar
CFT – Comissão de Finanças e Tributação
CGen – Conselho de Gestão do Patrimônio Genético
CGFLOP – Comissão de Gestão das Florestas Públicas
CGU – Corregedoria Geral da União
CIT – Centro de Informações Turísticas
CNBS – Conselho Nacional de Biossegurança
CNC – Confederação Nacional do Comércio
CNCD – Comissão Nacional de Combate à Desertificação
CND – Conselho Nacional de Desportos
CNE – Conselho Nacional do Esporte
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CNT – Conselho Nacional de Turismo
CONTRATUH – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade
COB – Comitê Olímpico Brasileiro
COLINA – Comando de Libertação Nacional
COMBRATUR – Comissão Brasileira de Turismo
COMPERJ – Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro
CONAFLOR – Comissão Nacional de Florestas
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONAMAZ – Conselho Nacional da Amazônia Legal
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CREDN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CTASP – Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público
CTD – Comissão de Turismo e Desportos

CTNBio – Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
CUT-AC – Central Única dos Trabalhadores do Acre
DAS – Direção e Assessoramento Superiores
DEM – Democratas
DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda
DOF – Documento de Origem Florestal
DPU – Defensoria Pública da União
EHES – Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais
EMBRATUR – Instituto Brasileiro do Turismo
EMFA – Estado Maior das Forças Armadas
FAVECC – Fórum das Agências de Viagens Especializadas em Contas Comerciais
FCPAN – Funções Comissionadas dos Jogos Pan-Americanos
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIFA – Federação Internacional de Futebol
FOHB – Fórum dos Operadores Hoteleiros do Brasil
FORNATUR – Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo
FNDF – Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
FNHRBS – Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares
FNMC – Fundo Nacional sobre Mudança no Clima
FNRB – Comitê Gestor do Fundo Nacional para Repartição de Benefícios
FSE – Fundo de Social de Emergência
FUNGETUR – Fundo Geral de Turismo
GSI – Gabinete de Segurança Institucional
G-7 – Grupo das Sete Nações Mais Industrializadas do Mundo
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBRASI – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento de Infraestrutura Sustentável
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade é uma autarquia em regime especial vinculada ao Ministério do Meio Ambiente
IEF-MG – Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
JBRJ - Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro
LDB – Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LGBT – Movimento de Defesa dos Direitos das Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais
LGT – Lei Geral do Turismo
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MAER – Ministério da Aeronáutica
MAPA – Ministério Agricultura Pecuária e Abastecimento
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MCidades –Ministério das Cidades
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MC – Ministério das Comunicações
MinC –Ministério da Cultura
MD – Ministério da Defesa
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC – Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MEC – Ministério da Educação
ME – Ministério do Esporte
MEX – Ministério do Exército
MF – Ministério da Fazenda
MI – Ministério da Integração Nacional
MJ – Ministério da Justiça
MM – Ministério da Marinha
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MME – Ministério de Minas e Energia
MP ou MPV – Medida Provisória
MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPS – Ministério da Previdência Social
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MS – Ministério da Saúde
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MT – Ministério dos Transportes
MTur – Ministério do Turismo

NBB – Novo Basquete Brasil
OGM – Organismo Geneticamente Modificado
OMT – Organização Mundial do Trabalho
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PAOF – Plano Anual de Outorga Florestal
PBH – Programa Brasileiro de Eliminação dos HCFCs
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDBG – Programa de Despoluição da Baía de Guanabara
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEAAF – Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PFL – Partido da Frente Liberal
PIS/PASEP – Programa de Integração Social / Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PL – Partido Liberal
PL – Projeto de Lei
PLC – Projeto de Lei Complementar
PMACI – Programa de Meio Ambiente e Comunidades Indígenas
PMCF – Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAP – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PNGATI – Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas
PNMA – Plano Nacional do Meio Ambiente
PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNT – Plano Nacional do Turismo
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PP – Partido Progressista
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPG7 – Programa Piloto para Florestas Tropicais do Brasil
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PRA – Programa de Regularização Ambiental
PRB – Partido Republicano Brasileiro

PROBEM – Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia

PRODASEN – Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal

PROFROTA – Programa Nacional de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PRS – Partido Reformista Social

PRSF – Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco

PRT – Programa de Regionalização do Turismo

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PUC-Rio – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

PV – Partido Verde

P2R2 – Plano Nacional de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais com Produtos Químicos Perigosos

RDC – Regime Diferenciado de Contratações

RECOM ou RECOPIA – Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol

REDEFLOLOR – Rede de Monitoramento de Dinâmica de Florestas da Amazônia

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

SAC – Secretária de Aviação Civil

SAE – Secretária de Assuntos Estratégicos

SAG – Subchefia de Coordenação de Ação Governamental

SAJ – Subchefia de Assuntos Jurídicos

SBClass – Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SECOM - Secretária de Comunicação

SEDH – Secretária Especial de Direitos Humanos

SEG – Secretária Geral da Presidência

SEMA – Secretaria de Meio Ambiente

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SEP – Secretária de Portos
SEPIR – Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SEPM – Secretária Especial de Políticas para Mulheres
SFB – Serviço Florestal Brasileiro
S.F.P. – Sem Filiação Partidária
SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SIDOF – Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal
SINDEPAT – Sindicato Nacional de Parques e Atrações Turísticas
SindMédico – Sindicato dos Médicos do Distrito Federal
SNEA – Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias
SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIPRON – Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente
SMPE - Secretaria da Micro e Pequena Empresa
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SRH – Secretaria de Recursos Hídricos
SRI – Secretária de Relações Institucionais
TCFA – Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental
UBRAFE – União Brasileira dos Promotores de Feiras
UCSal – Universidade Católica de Salvador
UDR – União Democrática Rural
UFAL – Universidade Federal de Alagoas
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNE – União Nacional dos Estudantes
UJS – União da Juventude Socialista
VAR-Palmares – Vanguarda Armada Palmares

SUMÁRIO

Introdução.....	26
Capítulo 1 – A Literatura da Área e o Referencial Teórico.....	32
1.1 Os Pressupostos Teóricos dos Governos de Coalizão.....	33
1.2 Os Modelos Teóricos das Preferências Partidárias nos Estudos de Coalizões Políticas.....	36
1.3 Sistemas Presidencialistas, Coalizões Políticas e <i>Policy Making</i>	38
1.4 As Coalizões no Presidencialismo Brasileiro.....	42
1.5 <i>Office</i> e <i>Policy Payoffs</i>	45
Capítulo 2 – A Metodologia e as Hipóteses.....	52
2.1 As Hipóteses de Estudo.....	57
2.2 Dados e Análises.....	58
2.2.1 Orçamentos.....	58
2.2.2 Cargos Comissionados.....	59
2.2.3 Execução de Emendas Parlamentares.....	59
2.2.4 Proposições Legislativas.....	61
2.2.5 Decretos Presidenciais.....	62
2.2.6 Portarias Ministeriais.....	63
2.3 Dados das Coalizões e Ideologia Partidária.....	64
2.4 Técnicas para Análise de Dados.....	65
2.5 Definições Importantes.....	65
Capítulo 3 – Três Ministérios com Baixa Participação na Agenda de Governo.....	67
3.1 O Ministério do Esporte.....	69
3.1.1 O Ministério de um Partido Só: o PCdoB no ME, 2003-2014.....	72
3.1.2 O Ministério do Esporte e o <i>Policy Making</i> do Governo.....	75
3.2 O Ministério do Meio Ambiente.....	86
3.2.1 Os Partidos no MMA, 1999-2014.....	90
3.2.2 O Ministério do Meio Ambiente e o <i>Policy Making</i> do Governo.....	93
3.3 O Ministério do Turismo.....	106
3.3.1 Os Partidos no MTur, 2003-2014.....	109
3.3.2 O Ministério do Turismo e o <i>Policy Making</i> do Governo.....	113
3.3.2.1 O <i>Policy</i> por meio do Plano Nacional de Turismo.....	121
3.4 Considerações sobre o <i>Policy Making</i> nos Três Ministérios.....	124
Capítulo 4 – <i>Office Payoffs</i> : Orçamentos, Emendas e Cargos.....	128
4.1 <i>Office Payoffs</i> : Os Orçamentos e o <i>Pork Barrel</i>	128
4.2 <i>Office Payoffs</i> : <i>Patronage</i>	142

4.3 Considerações sobre os <i>Office Payoffs</i> nos Três Ministérios.....	151
Capítulo 5 – Capacidade Regulatória Unilateral dos Ministérios: Decretos e Portarias.....	154
5.1 Capacidade Regulatória Unilateral das Pastas Ministeriais em suas Jurisdições: Decretos Presidenciais.....	154
5.2 Capacidade Regulatória Unilateral das Pastas Ministeriais em suas Jurisdições: Portarias Ministeriais.....	167
5.3 Considerações sobre a Capacidade Regulatória Unilateral nos Três Ministérios...	184
Conclusão.....	186
Referências Bibliográficas.....	190
Anexo I – Orçamentos.....	206
Anexo II – Informações das Proposições Legislativas do Poder Executivo.....	210
Anexo III – Codebook – Decretos Presidenciais.....	211
Anexo IV – Codebook – Portarias Ministeriais.....	212
Anexo V – Ministros do Esporte (2003-2014).....	213
Anexo VI – Ministros do Meio Ambiente (1999-2014).....	217
Anexo VII – Ministros do Turismo (2003-2014).....	226

INTRODUÇÃO

O Brasil possui um sistema político muito singular. Em 1º de fevereiro de 2019 tomarão posse na Câmara dos Deputados 513 deputados federais representando 30 diferentes partidos políticos. A próxima legislatura contará com o maior número de legendas representadas na câmara baixa desde a redemocratização.

Parte da literatura especializada da ciência política brasileira considerou o país ingovernável, fadado a crises políticas, paralisia decisória, instabilidade e conflito institucional. Tais assunções balizavam-se fundamentalmente no fato de que o arranjo político-institucional brasileiro possui, dentre outros traços, a coexistência de presidencialismo e multipartidarismo com alta fragmentação (Lamounier, 1996; Lima Junior, 1993; Mainwaring, 1991, 1993; 1997).

Este presidencialismo multipartidário tem sérias implicações no sistema político brasileiro, uma das quais é o fato de que o presidente da República precisa construir uma maioria que lhe dê sustentação no Legislativo, visto que o partido do presidente não alcança status majoritário no Congresso Nacional. As coalizões, comumente observadas em sistemas de governo parlamentaristas, são aqui construídas justamente com a finalidade de conferir ao presidente o apoio necessário para governar.

Muito se tem avançado na compreensão das coalizões políticas em sistemas multipartidários, tanto no processo de formação, quanto na dinâmica de funcionamento e nos resultados alcançados pelas mesmas (Ansolabehere *et al.*, 2005; Laver e Shepsle, 1990, 1994, 1996; Martin e Stevenson, 2001; Martin e Vanberg, 2004, 2011, 2014; Strøm, 1990; Strøm e Müller, 1999; Strøm, Müller e Bergman, 2010; Strøm, Müller e Smith, 2010). Não obstante isso, é possível verificar que tais contribuições estão basicamente concentradas nas democracias parlamentaristas europeias, existindo assim um campo fértil para estudos que investiguem as coalizões em regimes presidencialistas pelo mundo.

No Brasil, é inegável que uma considerável literatura vem sendo produzida nas últimas décadas com foco no presidencialismo de coalizão. No entanto, é igualmente inconteste que esses estudos estão basicamente concentrados na análise das coalizões a partir da perspectiva do Poder Legislativo e não do Executivo, muito embora seja justo ressaltar que nos últimos anos têm se observado um crescente foco nos estudos de coalizões tendo como prisma de análise o Poder Executivo (Amorim Neto, 2000; Araújo e Freitas, 2016; Batista, 2013, 2014a, 2014b, 2015, 2016a, 2016b, 2017; Bertholini, 2015; Figueiredo, 2007, 2012; Gaylord e

Rennó, 2015; Inácio, 2006, 2013; Limongi, 2006; Lopez, 2015; Luz, 2017; Mauerberg, 2016; Melo, 2010; Palotti, 2017; Pereira *et al.*, 2015; Praça, Freitas e Hoepers, 2011; Raile, Pereira e Power, 2010; Renno e Wojcik, 2015; Santos e Vieira, 2013; Silva, 2016).

O Executivo é a arena que comporta não só os interesses do presidente ou de seu partido, mas se caracteriza como o lócus que equaliza em maior ou menor grau as preferências e ambições de todos os demais parceiros que compõe a coalizão multipartidária do governo. Deste modo, para melhor entender o funcionamento do presidencialismo brasileiro é importante empreender esforços no sentido de compreender como a coalizão é operacionalizada, quais custos ela tem para se tornar viável e o que é feito com seus espólios. Uma vez no gabinete ministerial, os partidos passam a ser parte do governo, é razoável, portanto, conhecer o que querem, o que fazem e que desempenho têm quando aceitam participar do mesmo.

De acordo com a literatura especializada, as análises de governos de coalizão objetivam descortinar tanto o processo de formação quanto de governança das coalizões (Batista, 2014). Este trabalho não se soma àqueles que estão preocupados com o processo de formação das coalizões e nos mecanismos de divisão e alocação do portfólio ministerial. Não é este o foco aqui. Todavia, o que se pretende é investigar a governança da coalizão, isso significa que o maior interesse aqui está nos espólios da coalizão, dito de outro modo, quais são os ganhos políticos auferidos quando se assume uma pasta ministerial.

No que se refere à compreensão da dinâmica de governança das coalizões no presidencialismo brasileiro, ainda se sabe muito pouco dos ganhos auferidos pelos partidos que integram a base de governo. Um aspecto central nesta discussão é considerar quais recursos estão acessíveis nos ministérios. Com este foco, é possível (e desejável) identificar quais são as vantagens que existem em aderir à coalizão de governo.

Note, quando um partido entra para a coalizão de governo ele tem acesso ao que a literatura identificou como *office payoffs* e *policy payoffs*, isto é, recursos para fazer *politics* e recursos para implementar *policy* (Laver e Schofield, 1990). O *politics* compreende os recursos de patronagem, controle orçamentário e destinação de *pork barrel*, já o *policy* tem como um de seus principais preditores a participação no *policy making* do governo via iniciativas legislativas. Tais recursos podem propiciar ao partido que ingressa na coalizão ganhos que maximizem suas chances de êxito eleitoral.

Contudo, não sem razão surge a seguinte indagação: os ministérios possuem a mesma importância e dispõem dos mesmos recursos de *office payoffs* e *policy payoffs* ao alcance dos partidos? (Warwick e Druckman, 2001).

As principais referências teóricas produzidas até aqui são enfáticas ao afirmar que a resposta para esta pergunta é não (Rennó e Wojcik, 2015; Batista, 2016a; Mauerberg Jr., 2016; Palotti, 2017; Zucco, Batista e Power, no prelo). Não, os ministérios brasileiros não possuem a mesma importância e nem dispõem dos mesmos recursos para que os partidos levem a cabo suas estratégias racionais de maximização de ganhos, sejam estas orientadas ao *office* ou ao *policy-seeking*. Assim, se admitimos essa assertiva como verdadeira, ocupar ministérios nem sempre permitirá aos partidos lançar mão de todos os recursos de *office payoffs* e *policy payoffs*.

Sabe-se que um dos principais recursos da coalizão é o *policy payoff* de participar do *policy making* do governo via proposição de iniciativas legislativas. Contudo, como mencionado antes, os ministérios não propiciam igualmente o *policy payoff* de participar da agenda do governo, isso porque algumas pastas têm maior participação na agenda e outras menos.

Este trabalho põe em evidência aqueles ministérios com menor participação na agenda do Poder Executivo e a partir destes casos investiga e analisa o seguinte problema de pesquisa: que ganhos políticos são possíveis de se obter quando se ocupa um ministério de menor centralidade para a agenda presidencial?

Ora, a intenção desta pergunta é problematizar a discussão contraintuitiva acerca da entrada na coalizão mediante *payoffs* aparentemente limitados. Tal pergunta permanece pouco explorada pela literatura e constitui o problema fundamental desta pesquisa.

Para tanto, como identificar quais ministérios se enquadram nesta condição de baixa participação na agenda do governo? Isso foi possível através da base de dados de Gaylord e Rennó (2015) que é o primeiro conjunto de dados sistematizados contendo todas as iniciativas legislativas de um Poder Executivo em um sistema presidencial multipartidário. A base de dados reúne as assinaturas ministeriais que referendam os projetos de lei formulados pelo Executivo e encaminhados pelo mesmo ao Congresso Nacional entre 1º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 2014, contemplando, portanto, os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), os dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014).

A partir da análise do universo de proposições legislativas apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional foi possível conhecer a participação dos ministérios na agenda legislativa do governo. Por meio desses dados identificou-se três casos particulares: Ministério do Esporte (2003-2014), Ministério do Meio Ambiente (1999-2014) e Ministério do Turismo (2003-2014).

Visto que esses ministérios têm baixa participação no *policy making* do governo, observado aqui por meio da pequena participação na elaboração de proposições legislativas do Poder Executivo encaminhadas ao Congresso Nacional, este trabalho propõe uma análise em três níveis: primeiro, um exame detalhado das proposições legislativas referendadas por estes ministérios; em segundo lugar, como foram utilizados os recursos de *office payoffs* nestas três pastas; e, por fim, a incorporação analítica de duas novas variáveis que se remetem à mesma finalidade, a saber, a capacidade regulatória unilateral que os ministérios podem exercer em sua área de atuação e jurisdição via decretos presidenciais e portarias ministeriais.

Assim, esta pesquisa tem como ponto de partida a análise das proposições legislativas do governo referendadas pelas pastas (Esporte, Meio Ambiente e Turismo) e encaminhadas ao Poder Legislativo. Em um segundo momento procede-se com análise dos recursos de *office payoffs* consagrados pela literatura, sendo estes: a nomeação de cargos comissionados nos ministérios; a porção do orçamento total e orçamento de investimento controlado pelas pastas; e, a execução de emendas parlamentares nos ministérios. Finalmente, o foco recai sobre decretos presidenciais e portarias ministeriais relacionados ao escopo de atuação das pastas estudadas.

A tese tem quatro hipóteses de trabalho que serão verificadas. A Hipótese 1 é que a filiação partidária do ministro importa na execução das emendas parlamentares ao orçamento do ministério. A Hipótese 2 é que mudanças de facção partidária, trocas de partido ou entrada e saída de ministros sem filiação partidária resultam em aumento da taxa de rotatividade da nomeação dos cargos comissionados. A Hipótese 3 é que se exerce regulação unilateral na área de atuação e jurisdição dos ministérios por meio de decretos presidenciais. A Hipótese 4 tem a mesma assunção da Hipótese 3, porém colocando em evidência as portarias ministeriais, sua asserção, portanto, é a de que se exerce regulação unilateral na área de atuação e jurisdição dos ministérios por meio de portarias ministeriais.

O principal argumento defendido aqui é de que os ministérios podem ter uma agenda própria, que não se confunde com a agenda do chefe do Executivo. Os partidos obtêm ganhos de *policy* mesmo quando ocupam ministérios que são menos centrais para a agenda do

governo, sendo que isso se dá por meio da “capacidade regulatória unilateral” que as pastas ministeriais exercem em suas respectivas jurisdições.

Esta é uma pesquisa empírica que utiliza abordagem qualitativa essencialmente alicerçada em ampla pesquisa e análise documental (que inclui fontes institucionais e históricas-acadêmicas), fazendo uso de estatísticas descritivas, frequências, proporcionalidades e tabelas de referência cruzada.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos principais, mais considerações finais, referências bibliográficas e anexos.

No capítulo um, o objetivo é apresentar e problematizar os principais marcos teóricos da literatura clássica sobre coalizões, situando-os no debate dos governos de coalizão tanto em sistemas parlamentaristas como presidencialistas. Aborda-se a literatura especializada no presidencialismo de coalizão brasileiro, especialmente no que tange ao referencial analítico produzido na última década sobre a governança das coalizões, a operacionalização do *patronage*, a alocação do *pork* e a participação dos ministérios na agenda de governo.

No segundo capítulo apresenta-se a metodologia da pesquisa, os critérios de escolha dos ministérios estudados, as hipóteses de estudo, a operacionalização das variáveis, as técnicas utilizadas e os principais conceitos dos quais a pesquisa se vale.

No capítulo três, apresenta-se um recente histórico institucional dos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, identificando a *policy jurisdiction* de cada pasta, assim como os partidos e ministros que as ocuparam. O foco deste capítulo também está no *policy payoff* da participação das pastas ministeriais na agenda legislativa do Poder Executivo. Analisa-se detalhadamente a participação de cada um dos ministérios no *policy making* do governo por meio dos referendos ministeriais às proposições legislativas do Executivo.

O capítulo quatro é todo dedicado aos *office payoffs* das pastas. Neste capítulo são analisados os orçamentos, a execução de emendas parlamentares e as nomeações de cargos comissionados para cada um dos ministérios analisados. As Hipóteses 1 e 2 são verificadas neste capítulo.

No quinto capítulo examina-se os decretos presidenciais relacionados à área de atuação dos ministérios e as portarias publicadas pelo gabinete do ministro. Aqui são averiguadas as Hipóteses 3 e 4 relacionadas à “capacidade regulatória unilateral” dos ministérios em suas respectivas jurisdições.

Por fim, são feitas algumas considerações conclusivas e apontamentos de possibilidades analíticas para a agenda de pesquisa que esta tese se insere.

A parte finalística contém as referências bibliográficas e os anexos da pesquisa.

CAPÍTULO 1

A LITERATURA DA ÁREA E O REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo tem o objetivo de apresentar as referências teóricas que embasam esta pesquisa. O argumento central que se depreende de toda a literatura aqui examinada é que *as pastas ministeriais propiciam diferentes payoffs, recursos que tanto podem estar ligados à capacidade de fazer politics quanto à implementação de policy*. Tais *payoffs* constituem os prêmios ou recompensas da coalizão de governo àqueles partidos que a integram. Entretanto, há perdas e ganhos de *payoffs* nos ministérios, a literatura evidencia que nem todas as pastas propiciam os mesmos *payoffs*, uma vez que há ministérios com *office e/ou policy payoffs* mais vantajosos que outros.

A partir deste argumento central se extrai a referência teórica que é útil e subsidia as quatro Hipóteses de estudo, a saber, que pastas ministeriais de menor centralidade para a agenda presidencial (baixa participação na agenda legislativa do governo) possuem vantajosos *office payoffs* e, alternativa e eventualmente, exercem o que aqui se chama de “capacidade regulatória unilateral dos ministérios em suas áreas de jurisdição”. A premissa teórica para tal, está contida no modelo desenvolvido por Laver e Shepsle (1990) que preconiza a autonomia ministerial em sua área de atuação ou *policy jurisdiction*.

A “capacidade regulatória unilateral” das pastas fundamenta a tese de que os ministérios podem ter uma agenda própria e que os partidos obtêm ganhos de *policy* mesmo quando ocupam ministérios que são menos centrais na agenda do Poder Executivo.

Inicialmente, as referências aqui abordadas auxiliam na compreensão do processo de surgimento das coalizões, bem como no desenvolvimento dos primeiros estudos sistemáticos de coalizões na política. Em um segundo momento, o foco recai sobre a implicação das instituições na formação e governabilidade das coalizões, em especial o sistema de governo. Posteriormente, o foco é no presidencialismo de coalizão brasileiro e nos *payoffs* identificados pela literatura nas pastas ministeriais do Poder Executivo.

1.1 Os Pressupostos Teóricos dos Governos de Coalizão

Os estudos sobre coalizões constituem um amplo e denso referencial teórico da ciência política. Tal literatura vem se dedicando à análise das origens, formação, funcionamento e desempenho dos governos de coalizão forjados em diferentes sistemas de governo nas democracias modernas, com ênfase nas democracias parlamentaristas europeias (Altman, 2000; Ansolabehere *et al.*, 2005; Budge e Laver, 1986; Amorim Neto, 2000, 2004, 2006a, 2006b; Carroll e Cox, 2006, 2012; Cheibub, 2010; Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004; De Swaan, 1973; Dodd, 1976; Klingemann *et al.*, 1994; Laver, 1998; Laver e Shepsle, 1990, 1994, 1996; Martin e Stevenson, 2001; Martin e Vanberg, 2004, 2011, 2014; Martínez-Gallardo, 2010, 2014; Mershon, 2002; Praça, Freitas e Hoepers, 2011; Raile, Pereira e Power, 2010; Strøm, 1990; Strøm e Müller, 1999; Strøm, Müller e Bergman, 2010; Strøm, Müller e Smith, 2010; Thies, 2001; Timmermans, 2003).

Toda essa vasta literatura possui uma origem comum, pois emerge a partir das contribuições de William A. Gamson e William H. Riker, que publicaram no início dos anos 1960, respectivamente, dois trabalhos seminais para os estudos de coalizões políticas.

Em *A Theory of Coalition Formation* (1961), Gamson assevera que as coalizões são alianças temporárias entre indivíduos ou grupos que possuem objetivos diferentes. Tais objetivos são de fato diferentes, mas não são incompatíveis.

Para tanto, Gamson afirma que existem quatro condições que devem ser obedecidas para que uma coalizão se verifique empiricamente: primeiro, deve haver duas unidades sociais tentando maximizar sua participação nas recompensas diante de uma decisão a ser tomada; segundo, não há nenhuma alternativa única que maximize a recompensa para todos os participantes; terceiro, ninguém tem poderes extraordinários que lhes confirmem a prerrogativa de exercer controle sobre a decisão de forma unilateral; e, por fim, não deve haver poder de veto para nenhum participante. As condições 1 e 2 significam que todos participam do resultado, 3 é um jogo essencial e as condições 3 e 4 fornecem o subsídio necessário para a 1.

Gamson formula uma hipótese empírica de que qualquer participante de uma coalizão tem como expectativa que os demais membros da coalizão exijam receber um *payoff* ou recompensa proporcional aos recursos que eles emprestam à coalizão (Gamson, 1961). Tal formulação ficou posteriormente conhecida como Lei de Gamson e explicita que os partidos políticos que aderem a coalizão de governo o fazem já esperando os ganhos que obterão dentro da coalizão.

The Theory of Political Coalitions (1962), de William H. Riker, desenvolve uma teoria das coalizões aplicada à política. Riker parte do pressuposto de que o principal foco de análise da ciência política é o *decision-making process* e que este está diretamente relacionado a construção das coalizões.

De acordo com Riker, as decisões podem ser tomadas por indivíduos ou tomadas em grupo, sendo que se forem tomadas em grupo, elas poderão surgir a partir de um processo consciente ou tomadas em modo quase-mecânico. Para tanto, Riker afirma que para aquelas decisões tomadas em grupo de modo consciente, tal grupo será composto de pelo menos duas pessoas. O autor assevera que este é o processo de formação de coalizões.

A partir da interface com a teoria dos jogos, mais especificamente com *the theory of n-person games*, Riker propõe um modelo teórico de coalizões políticas com pelo menos três importantes implicações, a saber, o princípio do tamanho das coalizões, o princípio da estratégia e o princípio do desequilíbrio. Contudo, o ponto central da teoria de Riker diz respeito ao tamanho das coalizões políticas, bem como ao contraponto feito à teoria downsiana da maximização dos ganhos eleitorais.

Para Riker, Downs (1957) previu apenas uma parte do comportamento partidário orientado à maximização dos votos, isto porque quando os partidos atingem um patamar de certeza subjetiva da vitória, eles passam a ambicionar apenas o mínimo necessário para a mesma, pois há um custo associados a coalizões de grande tamanho, quanto maiores elas forem menores serão os “prêmios” que os partidos terão no governo. Assim, para Riker, a estratégia dos partidos é maximizar seus *payoffs* e isso se torna viável por meio de *minimum winning coalitions*, isto é, quanto menos jogadores participarem da coalizão, maior será o *payoff* de cada um dos participantes (Riker, 1962).

Tanto Riker quanto Gamson estabelecem focos de análise no processo de formação da coalizão política e nos *payoffs* que a mesma oferece. Assim, é importante considerar que a premissa que norteia ambos os autores é a de que partidos que aceitam integrar as coalizões têm expectativas reais de ganhos em relação ao governo por meio da ocupação de cargos no mesmo, tal predisposição viria a ser posteriormente identificada pela literatura como *office-seeking* partidário.

Argumento importante no bojo desta discussão diz respeito a importância ou saliência dos ministérios que os partidos recebem quando aderem a coalizão de governo. Warwick e Druckman (2001) introduzem pela primeira vez evidências a respeito da importância

dos ministérios que cada partido recebe, bem como reorientam a discussão que antes focava apenas na quantidade de ministérios recebidos pelos partidos para uma diferenciação qualitativa das pastas.

Adicionalmente, se a oferta do portfolio ministerial não é igual e existem ministérios mais importantes e outros de menor relevância, já que esta oferta não é homogênea, a procura, isto é, os partidos que demandam posições no governo para se juntar a coalizão também não possuem *policy preferences* análogas. Ressalta-se que os partidos aderem a coalizões para ter ganhos, seu poder de barganha (tamanho no Legislativo) é importante para definir o que ganham, e os ganhos, em termos de ministérios, não são iguais. E então, como equacionar essa questão?

Inobstante a formação da coalizão, bem como a divisão de seus espólios, se pode indagar, o que os partidos fazem com os ministérios que ganham? Identificou-se aí que os estudos sobre os governos de coalizão deveriam atentar-se ao estágio posterior à conquista de uma posição no governo. Assim, já não basta saber o que se ganha, mas é igualmente importante entender o que se faz com o que se ganha. Baseados nessa asserção começam a surgir trabalhos orientados para governança da coalizão política, isto quer dizer, o que os partidos fazem com os cargos que ganham no governo.

Ora, os partidos são, por assim dizer, “partes” de um sistema político plural e diverso, é razoável crer que eles representem os mais variados interesses políticos, econômicos, culturais-religiosos e atuem balizados numa plataforma ideológica e programática que contemple a boa ordem social que defendem. Para tanto, os partidos mostram-se ao eleitorado como canais de representação de ideias e demandas orientados para implementação de políticas afeitas às suas *constituency*.

Assim, admite-se que os partidos apresentam um comportamento *policy oriented* ou *policy-seeking*, isto é, dispostos não apenas a ocupar cargos no governo (*office-seeking*, abordagem anteriormente discutida), senão a influenciar a formulação de políticas do governo (Laver e Budge, 1986).

Assim, Laver e Shepsle (1990) afirmam que formar um governo não é o fim da política, mas apenas o começo dela, visto que durante o processo de formação da coalizão, os atores racionais já têm suas próprias expectativas do que farão na etapa subsequente, isto é, no próprio governo. Os autores formulam um modelo teórico denominado de *potfolio allocation*

que se baseia nas expectativas racionais dos integrantes da coalizão, sendo que tais expectativas estão alicerçadas no *policy-pursuing* partidário.

Cada *policy dimension* é controlada por um ministério em particular e cada partido tem seu ponto ideal em uma dada *policy dimension*, o modelo de Laver e Shepsle (1990) preconiza que o ministro possui autonomia decisória e considerável discricção para agir por conta própria naquela área de atuação de seu ministério. Desta asserção, deriva-se a premissa teórica que fundamenta as Hipóteses deste trabalho.

Baseado no modelo da autonomia ministerial, busca-se verificar se a alocação orçamentária de recursos e a nomeação de comissionados nas pastas ministeriais, além de averiguar se as mesmas possuem “capacidade regulatória unilateral” em suas jurisdições por meio de decretos presidenciais e portarias ministeriais. A confirmação da “capacidade regulatória unilateral” dos ministérios subsidiará a presente tese de que os ministérios podem ter uma agenda própria e que os partidos obtêm ganhos de *policy* mesmo quando ocupam ministérios que são menos centrais na agenda do Poder Executivo.

Entretanto, é preciso se considerar também as preferências e ambições que estruturam o comportamento dos partidos nos governos de coalizão. Afinal, importa compreender o que os partidos ambicionam quando aderem às coalizões de governo, bem como que tipo de *payoffs* os partidos tentam maximizar ao participar das coalizões. Essas questões são fundamentais, tanto é verdade que do ponto de vista teórico e normativo existem formulações que dão conta do comportamento partidário quando participam do gabinete do Executivo.

1.2 Os Modelos Teóricos das Preferências Partidárias nos Estudos de Coalizões Políticas

Conforme assevera Strøm (1990), a literatura oferece três modelos acerca do comportamento dos partidos políticos na formação de governos de coalizão, a saber, partidos orientados pelo *vote-seeking*, *office-seeking* e *policy-seeking*. Tais modelos teóricos referem-se às preferências e aos objetivos dos partidos políticos quando aderem às coalizões políticas. Dito de outro modo, os partidos objetivam a persecução da maximização do apoio eleitoral futuro (*vote-seeking*), almejam apropriar-se dos cargos no gabinete ministerial (*office-seeking*), bem como exercer influência na elaboração e formulação de políticas do Executivo (*policy-seeking*) (Strøm, 1990; Strøm e Müller, 1999).

O modelo *vote-seeking* deriva das premissas de Downs (1957), nas quais os partidos são organizações que querem maximizar o apoio eleitoral com o objetivo de controlar o governo. Downs afirma que os partidos não ganham eleições para formular políticas, antes, porém, eles formulam políticas com objetivo de ganhar eleições. Assim, a teoria downsiana admite que políticas são meios para a persecução de ganhos eleitorais. O foco aqui são as vantagens eleitorais, de modo que partidos podem juntar-se em coalizões de governo de olho em futuras eleições (Altman, 2000; Strøm, 1990; Strøm e Müller, 1999).

De acordo com Strøm (1990), os partidos políticos para Downs não eram *vote seekers*, mas sim “*vote maximizers*”. O autor evidencia que na perspectiva downsiana, que fundamentou a teoria da competição eleitoral, os partidos só possuem este único objetivo de maximizar votos para ganhar eleições. Somente em contribuições teóricas posteriores é que foi evidenciado que o comportamento *vote-seeking* servia às ambições dos partidos pelo *office*.

A estratégia do *office-seeking* partidário baseia-se no pressuposto de que os partidos buscam maximizar seu controle sobre os cargos do governo. Tais cargos são discricionariamente nomeados pelo Poder Executivo. Os partidos agem estrategicamente em busca de tais cargos no *office* do governo. O comportamento *office-seeking* consiste na procura de cargos além e acima de votos ou da formulação de políticas. Cargos no gabinete podem contribuir incidentalmente para o sucesso eleitoral e para efetividade na elaboração de políticas, muito embora estas não sejam as principais motivações do *office-seeking* (Strøm, 1990).

Mas, como entender a formação de coalizões minoritárias ou supermajoritárias baseado exclusivamente no modelo *office-seeking*? Ora, se os partidos são motivados apenas por cargos porque existem coalizões minoritárias? Para entender porque se formam coalizões minoritárias, é preciso acreditar que políticos também são motivados por políticas.

Assim, o argumento *policy-seeking* parte da premissa de que os partidos perseguem cargos apenas instrumentalmente, uma vez que o cargo é tomado como uma pré-condição para influenciar a elaboração ou formulação de políticas públicas. A estratégia *policy-seeking* é uma resposta ao “*policy-blind*” *axioms* que desde as primeiras pesquisas ancoradas nos estudos teóricos dos jogos desconsiderava a disposição dos partidos pela formulação de políticas. Coalizões baseadas no *policy* deveriam partir do pressuposto da contiguidade ideológica dos partidos integrantes da mesma, mas ao invés disso são tomadas apenas como um suplemento da motivação do *office*.

O *policy-seeking* partidário também reflete uma série de motivações. Podendo indicar a capacidade de resposta para a base do partido através da implementação fiel de políticas condizentes à plataforma partidária por meio de atuações mais programáticas e ideológicas. Quando os partidos querem e estão interessados em *policy*, votos e cargos passam a ser vistos apenas um meio para alcançar esse fim.

Strøm assevera que o *policy-seeking* permanece como o modelo de comportamento partidário menos adequadamente desenvolvido. A questão ideológica não pode ser desconsiderada, pois empiricamente é possível observar partidos motivados apenas por políticas que preferem ficar na oposição à entrarem na coalizão e se comprometerem com políticas muito afastadas de seus pontos ideais (Strøm, 1990).

Entretanto, esses modelos de preferência e comportamento partidário podem ser tomadas como analiticamente complementares, não como categorias mutuamente excludentes, pois o *vote-seeking* serve as ambições do *office-seeking*, que por sua vez serve ao *policy-seeking*. Ora, não é possível controlar cargos sem votos, ao passo que também não é possível formular políticas, sem cargos. Contudo, partidos políticos tem agendas próprias e inclinações ideológicas que também definem suas escolhas de adesão a coalizões. Não é crível imaginar que uma agenda de “esquerda” será adotada por um governo de “direita”. Assim, integrar esses modelos teóricos conduz a maior riqueza analítica e melhor compreensão do funcionamento das coalizões políticas.

É neste sentido que Altman (2000) afirma que todos os jogadores são maximizadores racionais e auto-interessados. Afinal, partidos e líderes partidários não necessariamente definem uma única estratégia, mas frequentemente eles estão envolvidos em vários jogos e buscam diferentes estratégias, o que significa que os seus ganhos não podem ser reduzidos a um único tipo de objetivo político (Altman, 2000).

Não obstante a isso, merece atenção o fato de que os estudos sobre coalizões políticas estão basicamente concentrados nas democracias parlamentaristas europeias. Há uma imensa literatura centralizada naqueles sistemas políticos. Não é exagero afirmar que os estudos de coalizões estão apenas começando em sistemas presidencialistas.

1.3 Sistemas Presidencialistas, Coalizões Políticas e *Policy Making*

Presidencialismo e parlamentarismo têm lógicas distintas de origem e funcionamento (Stepan, 1990).

No parlamentarismo há uma fusão entre os poderes Executivo e Legislativo, visto que o Executivo surge do Legislativo e pode ser destituído por este mediante um voto de desconfiança do parlamento. Em um regime parlamentarista puro o Executivo pode dissolver a legislatura e convocar novas eleições. Já no presidencialismo, os poderes são independentes e o parlamento não tem o poder de remover o presidente mediante uma moção de desconfiança, pois este último goza da legitimidade de um mandato popular para um fixo período de tempo (Linz, 1985; Stepan e Skach, 1993; Shugart & Carey, 1992).

No presidencialismo o chefe do Executivo acumula as funções de chefe de Estado e chefe de governo. No parlamentarismo a chefia de Estado e a chefia de governo não estão concentradas na mesma pessoa, o chefe de Estado pode não ser eleito popularmente e o chefe de governo, o primeiro-ministro, é escolhido pelo Legislativo.

Tal diferenciação se reflete na formação e no *modus operandi* das coalizões em sistemas presidencialistas e sistemas parlamentaristas. De acordo com Mainwaring (1993) existem diferenças substanciais na formação de coalizões em um e outro sistema de governo.

Para Mainwaring (1993), uma primeira diferença diz respeito a quem tem a autonomia de formar a coalizão e o gabinete e as implicações disso. No presidencialismo o presidente é o grande responsável pela articulação do gabinete ministerial e goza do poder de destituir ministros livremente, ao passo que em um sistema parlamentarista os partidos que formam o governo escolhem o gabinete e o primeiro-ministro.

Ademais, conforme afirma Mainwaring (1993) os acordos partidários da coalizão não são tão rígidos no presidencialismo quanto são no parlamentarismo e a autonomia do presidente pode conduzir a dificuldade na estabilidade da coalizão, “pois da mesma forma que os presidentes são menos limitados pelos partidos, estes o são pelos presidentes” (Mainwaring, 1993: 52).

Outro fator relevante da diferença entre coalizões no presidencialismo e no parlamentarismo diz respeito a participação dos partidos no governo, assevera Mainwaring (1993). Isto porque no parlamentarismo os partidos têm direta participação e responsabilidade com o governo, além do que precisam dar sustentação e apoio às políticas públicas que o mesmo implementa. Assim, os partidos são a base parlamentar do Executivo sob pena do contrário levar à mudança do governo.

Não obstante a isso, em contextos de fragmentação partidária, as coalizões políticas poderão ser notadas tanto no parlamentarismo quanto no presidencialismo, uma vez que se

constituem ferramentas importantes para o funcionamento dos governos, precipuamente criando condições de governabilidade para o Executivo. No entanto, pode se questionar: as coalizões de governo são menos frequentes sob o presidencialismo do que sob o parlamentarismo? Ocorrem impasses no Legislativo quando os presidentes não formam governos majoritários? As democracias presidencialistas são mais frágeis e sujeitas a rupturas institucionais quando os governos são minoritários?

Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004) afirmam que é comum observar coalizões governamentais em que o partido do presidente não possui maioria no Legislativo. No que se refere aos governos minoritários, estes não são menos exitosos do ponto de vista legislativo comparado às coalizões majoritárias em ambos os sistemas. Os autores evidenciaram que o status da coalizão de governo (majoritária ou minoritária) não tem impacto sobre a sobrevivência da democracia em qualquer sistema. Assim, especificamente sobre o presidencialismo, é errado afirmar que a formação de coalizões seja um impeditivo para o funcionamento do sistema.

De acordo com Altman (2000), as coalizões em sistemas presidencialistas aumentam a capacidade do Executivo para governar e implementar seu programa através do apoio do Legislativo. Contudo, o sistema presidencialista se diferencia notadamente do parlamentarismo dado o fato de que os presidentes sem uma maioria legislativa não caem, entretanto, vários resultados tornam-se possíveis no presidencialismo, tais como, governo dividido, crise constitucional, as tentativas de evasão do apoio Legislativo, impeachment e instabilidade do governo.

Todavia, muito pouco se sabe sobre a construção de coalizões sob regimes presidencialistas. Ainda segundo Altman (2000), duas razões concorrem para tal fato, primeiro porque em sistemas presidencialistas os governos não exigem confiança parlamentar, o que significa que as coalizões não são institucionalmente necessárias, e em segundo lugar, a crença generalizada de que o presidencialismo não é propício à cooperação política (vide Juan Linz em “*Os Perigos do Presidencialismo*”, de 1990).

Entretanto, como dito anteriormente, em sistemas presidencialistas o processo de formação das coalizões é levado a cabo pelo próprio presidente da República através de estratégias de nomeação do gabinete e implementação da agenda do governo.

Neste sentido, Amorim Neto (2006b) faz uma análise comparativa do presidencialismo nas Américas e examina as estratégias de *policy-making* empreendidas pelos

presidentes, concentrando-se em como o Executivo usa sua prerrogativa de nomeação do gabinete ministerial para formular e implementar políticas de seu interesse. No geral, sustenta o autor, as constituições democráticas presidencialistas oferecem ao presidente duas estratégias básicas para consecução dos seus objetivos políticos: ou ele os persegue através de estatutos ou por meio de prerrogativas exclusivas.

O primeiro caminho passa pelo processo legislativo normal, isto significa que o Executivo está sinalizando que ele está disposto a ouvir os pontos de vista e interesses da legislatura. Por outro lado, existem as prerrogativas presidenciais previstas constitucionalmente – decretos presidenciais com força de lei que permitem que o presidente possa agir unilateralmente vis-à-vis o Poder Legislativo. Contudo, as nomeações do gabinete ministerial feitas pelo presidente constituem-se em um dos principais meios para levar a cabo suas estratégias de *policy-making* (Amorim Neto, 2006b).

A relação entre as estratégias de *policy-making* presidencial e os padrões de formação do gabinete se dá de duas formas: primeiro, quando os presidentes usam postos ministeriais para obter sucesso na implementação de sua agenda, via processo legislativo, eles são mais propensos a nomear um gabinete mais partidário e, deste modo, alocar pastas aos partidos com base numa distribuição mais proporcional. Alternativamente, se o presidente decidir perseguir os seus objetivos políticos através de seus poderes unilaterais, o gabinete é preenchido com menos políticos partidários e os portfólios são alocados de forma menos proporcional (Amorim Neto, 2006b).

Amorim Neto (2006b) assevera que somente presidentes cujos partidos comandam uma fatia considerável das cadeiras no Legislativo e que estão inclinando-se ideologicamente ao centro são susceptíveis de fazer política através do processo legislativo normal e, portanto, nomear gabinetes majoritariamente partidários. De acordo com o autor, tal abordagem para a elaboração de políticas e de formação do governo é certamente melhor, particularmente para as democracias latino-americanas inexperientes, porque melhoram papel dos Legislativos e partidos políticos no processo de *policy-making*.

No entanto, se os presidentes têm a alternativa constitucional da emissão de decretos com força de lei e possuem um amplo poder de veto, então eles são tentados a nomear seus gabinetes principalmente com tecnocratas e distribuir ministérios de forma menos proporcional. Embora, a curto prazo, a nomeação ministros sem filiação partidária pode ser ótimo para o chefe do Executivo, mas a longo prazo isso pode perigosamente alienar os partidos do Legislativo, que é sempre um risco para a estabilidade política.

Neste sentido, Martínez-Gallardo e Schleiter (2015) afirmam que a nomeação de ministros sem filiação partidária ocorre em democracias presidencialistas quando as preferências do chefe do Poder Executivo têm notória distância em relação àquelas dos partidos que integram a coalizão, assim como quando os recursos disponíveis para os presidentes controlarem os ministros partidários é fraco.

Martínez-Gallardo (2014) demonstra que as nomeações do gabinete são cruciais não somente para a estratégia de *policy-making* dos presidentes, senão para contornar momentos de instabilidade governamental advindos de desafios e crises enfrentados em seus mandatos. Os presidentes são forçados a tomar medidas por meio de um conjunto de estratégias que incluem a legislação, a ação unilateral, o uso dos recursos partidários e as nomeações. Contudo, as estratégias de nomeação são tipicamente utilizadas quando os presidentes são fracos, ou seja, não possuem muitos poderes assegurados pela Constituição.

Os presidentes usam seus poderes de nomeação para justamente lidar com choques que alteram o custo relativo de uma ou outra estratégia de *policy-making*. Entretanto, quando se encontram severamente limitados na sua capacidade de lidar com crises políticas, recorrem a remodelações no gabinete precisamente como uma forma de superar as limitações políticas e institucionais. As nomeações fornecem aos presidentes uma forma de gerenciar os desafios institucionais e políticos que têm sido identificados como fontes de instabilidade no presidencialismo (Martínez-Gallardo, 2014).

O foco na discussão das características do presidencialismo brasileiro *vis-à-vis* o processo de formação e governança das coalizões de governo no Brasil, serão apresentados e problematizados de forma mais minuciosa a seguir.

1.4 As Coalizões no Presidencialismo Brasileiro

O sistema político brasileiro era dado como ingovernável por larga parte da literatura especializada há cerca de duas décadas atrás. De acordo com essa vertente, a combinação de alguns fatores, como a adoção do presidencialismo, federalismo e sistema eleitoral proporcional de lista aberta com a admissão de coligações, gerariam fortes incentivos para a baixa institucionalização do sistema partidário.

Linz (1990) afirma que o presidencialismo não é um sistema de governo em que se possa observar cooperação política, visto que *“the winner takes all”*. Ademais o sistema

presidencialista incentiva notadamente o conflito entre os poderes Executivo e Legislativo e, por conseguinte, leva à instabilidade política e à paralisia decisória (Linz, 1990).

Na mesma linha, Shugart e Carey (1992) afirmam que a origem e a sobrevivência independente e autônoma dos poderes Executivo e Legislativo no presidencialismo, adicionada a eleição popular do presidente com mandato fixo, mais a atribuição de nomear e dirigir a composição do governo, legislar e exercer poder de veto. Todas essas prerrogativas constitucionalmente estabelecidas ao presidente atuam fortemente para a ausência de cooperação entre os partidos e o presidente (Shugart e Carey, 1992).

Mainwaring (1993) assevera que uma engenharia institucional que combina presidencialismo, sistema eleitoral proporcional com lista aberta, federalismo e distritos de grande magnitude estimula a fragmentação do sistema partidário, mandatos parlamentares personalizados, partidos marcados pelo facciosismo e formação de coalizões de governo *ad hoc* pela ampla utilização de recursos de patronagem (Mainwaring, 1993).

Esse arcabouço institucional revela um alto número de atores com poder de veto. Tal expediente dificulta sobremaneira alterações substantivas no *status quo*, além de imputar ao comportamento parlamentar um caráter distributivista, paroquial, corrupto e indisciplinado (Ames, 2003).

Por todos esses argumentos o Brasil era dado como um caso certo de ingovernabilidade.

Abranches (1988) capturou esse dilema institucional e cunhou o termo “presidencialismo de coalizão” para designar o sistema político brasileiro, que embora adote formalmente o presidencialismo, sobrevive às custas de um expediente típico do parlamentarismo, a saber, a construção de coalizões de governo. É imprescindível que o presidente da República utilize do expediente de construir base de sustentação no Legislativo dado a alta fragmentação partidária existente no parlamento.

Entretanto, na segunda metade dos anos 90, estudos empíricos foram revelando com significativa acuidade que a complexa engenharia institucional do sistema político brasileiro funciona, muito embora tenha um alto custo político. Figueiredo e Limongi (1999) constataram um padrão ideologicamente consistente de coalizões de governo, disciplina partidária e altas taxas de sucesso e dominância do poder Executivo no processo legislativo. Os autores assinalam o quanto os partidos políticos brasileiros são importantes na estruturação da dinâmica do

processo legislativo e nas relações entre o Executivo e Legislativo (Figueiredo e Limongi, 1999).

Ademais, o presidente teve seu poder institucional reforçado pela Constituição de 1988, pois detém monopólio sobre iniciativa legislativa nas áreas administrativa, fiscal e orçamentária, o que aproxima o sistema político brasileiro das democracias parlamentaristas europeias. Tal expediente reforça a ascendência do Executivo sobre a agenda legislativa (Limongi, 2006).

Os autores evidenciaram que o sistema partidário possui uma organização bem mais estruturada do que supõe a literatura: os partidos apresentam disciplina interna significativa, ademais é perfeitamente possível alinhá-los em um *continuum* ideológico, além do que o comportamento dos parlamentares em plenário é previsível (Figueiredo e Limongi, 1999).

Pereira e Mueller (2003) indicam a existência de uma “centralização decisória” na arena parlamentar. Os autores afirmam que o comportamento dos parlamentares no Congresso Nacional não serve como indicador de fraqueza ou fragmentação do nosso sistema partidário, senão de coesão e disciplina partidária em conformidade com as orientações de seus respectivos líderes. O comportamento legislativo não é apenas motivado por interesses eleitorais, mas também orientado por um conjunto de regras e procedimentos centralizadores que se afiguram sobre a arena legislativa, colocando os partidos políticos como superiores à vontade individual dos deputados (Pereira e Mueller, 2003).

A força dos partidos na arena legislativa é um fator importante para que os mesmos negociem apoio legislativo ao governo, sendo que em troca reivindicam espaço, participação e influência no Executivo. Conforme notou Amorim Neto (2000), os ministérios são a moeda de troca para os partidos integrarem as coalizões de governo. Assim, troca-se apoio parlamentar por pastas ministeriais e, deste modo, os partidos têm acesso aos *office payoffs* e *policy payoffs*, como sinalizaram Laver e Schofield (1990) ou conforme identificação dada por Samuels (2002) *policy control* e *office benefits*.

Office e *policy payoffs* referem-se aos recursos que os partidos acessam quando assumem as pastas ministeriais e estão associados basicamente a duas dimensões: a primeira voltada para *politics* (atividade política) constituída pelos *office payoffs* que dizem respeito principalmente aos recursos de patronagem, controle e destinação orçamentária por meio de *pork barrel*; e, em segundo lugar, os *policy payoffs* situados numa dimensão de participação do *policy making* governamental.

Conforme assevera Strøm (1990), os partidos que participam do governo têm sua confiabilidade (consistência entre promessas e performances) mais severamente testadas que a oposição. Institucionalmente, a influência na elaboração ou formulação do *policy* e a procura por cargos não são objetivos conflitantes, eles são compatíveis. Afinal, dentro da coalizão os partidos barganham separadamente cargos e *policy*. Esse *trade-off* é enfrentado pelos partidos que integram à coalizão de governo.

Por isso mesmo, Batista (2014) assevera que os partidos que aderem à coalizão de governo possuem seus próprios interesses e preferências. Desta forma, existem as preferências do presidente, mas de igual modo os demais partidos da coalizão têm seus interesses que efetivamente podem estar próximos ou distantes uns dos outros.

Tal expediente tem uma implicação direta sobre a interação e a barganha para a tomada de decisão entre o presidente e o ministro. O que significa controlar ministérios? Que tipo de benefício um ministério pode trazer para o partido? Questiona Batista (2014). O interesse em controlar cargos no governo pode ser maior do que apenas os postos de trabalho em si, pode incluir também o controle do orçamento, a nomeação discricionária de cargos de livre provimento, a implementação de projetos em áreas eleitoralmente relevantes e o controle da legislação.

1.5 Office e Policy Payoffs

Batista (2013) assevera que aproximadamente 90% dos projetos de lei de autoria do Poder Executivo têm sua origem nos ministérios. Tal fato se dá porque é justamente nas pastas que há a informação especializada bem como a burocracia responsável por aquela área específica de atuação, sendo que tudo isso fica sob o comando de um ministro indicado por um partido. É neste sentido que a autora afirma categoricamente que o ministro não é um mero empregado do presidente, antes, porém, representa um partido político com preferências, agenda e posicionamento ideológico próprios.

Assim, quanto maior a distância ideológica entre o partido do presidente e o partido do ministro, mais incentivos o presidente tem para centralizar a produção legislativa na Presidência à revelia do ministério. Para tanto, o fortalecimento institucional da Casa Civil é uma variável importante nesse processo, pois é através dela que a Presidência terá uma fonte confiável de informações a despeito dos ministérios (Batista, 2013).

Para verificar a influência dos partidos no Executivo, Batista (2014) mapeou a atividade legislativa dos ministros por meio da proposição de matérias. A autora demonstrou que quanto mais próximos forem ideologicamente os partidos do presidente e do ministro, respectivamente, mais este último poderá influenciar nas decisões legislativas do Executivo, ao passo que o contrário também se verifica, isto é, partidos ideologicamente distantes ao partido do presidente têm pouco acesso à formulação legislativa do governo. Ademais, quanto maior a força legislativa do partido, maior a influência sobre a agenda legislativa, isto é, partidos com força no parlamento possuem maior capacidade de interferir na legislação do Executivo.

Os ministros, de acordo com Batista (2014), influenciam altamente nas decisões legislativas do Executivo. Todavia, tal influência é alta tão e somente se os ministros forem do partido do presidente ou ideologicamente próximos. Caso a distância seja muito alta a influência é baixa e a probabilidade de centralização da legislação na Presidência é alta. Assim, os partidos de posições ideologicamente distantes do partido do presidente podem ser incluídos no governo, mas sua ingerência sobre a formulação das proposições legislativas é baixa e suas decisões são tuteladas pela Casa Civil. As conclusões de Batista apontam na direção de que ser incluído no gabinete não se traduz automaticamente em acesso ou em influência sobre a formulação de proposições legislativas do Executivo.

É neste sentido que Gaylord e Rennó (2015) afirmam que a motivação pelo *office* parece operar no Brasil tanto quanto em qualquer outro sistema político. Ministros são elevados ao posto de coparticipes do Executivo, porque começam a comandar um orçamento, controlar nomeações e tomar decisões sobre a implementação da política. Os achados indicam que os ministros que não pertencem ao partido do presidente pouco contribuem para a agenda legislativa do Executivo. Porém, os ministros têm autoridade de tomada de decisões dentro da jurisdição dos seus ministérios. Isso significa que eles têm o poder de emitir outras normas administrativas, bem como coordenar a alocação dos gastos entre os programas do seu ministério e a nomeação de funcionários comissionados. Ora, todas essas medidas não estão sujeitas ao escrutínio legislativo, mas contêm detalhes cruciais que determinam o impacto real da política.

De acordo com Gaylord e Rennó (2015), é possível que os partidos brasileiros, conforme a literatura aponta clientelistas e ideologicamente fracos, tenham pouco interesse em política. Todavia, é igualmente provável que os partidos desejem ter influência política dentro do gabinete, mas são frustrados em seus esforços por problemas de ação coletiva e obstáculos institucionais. Em condições de proximidade ideológica entre os partidos da coalizão e o partido

do presidente, é mais propenso haver o compartilhamento na elaboração e formulação de políticas com os membros do gabinete, muito embora haja massiva predominância do partido do presidente na produção legislativa do Brasil.

Nesta linha, Borges e Coelho (2015) chamam a atenção para a importância que fatores conjunturais do sistema político brasileiro exercem sobre as preferências dos partidos acerca dos *office* e *policy payoffs*, isto é, *pork*, *patronage* e *policy*.

Os autores consideram que quando os resultados eleitorais de um determinado partido são fruto de seus posicionamentos programáticos e ideologicamente orientados, é de esperar que esse partido seja orientado pelo *policy-seeking* quando controlar um ministério. Contudo, essa não é a lógica dominante que se observa nas eleições proporcionais brasileiras, haja visto a debilidade dos partidos na arena eleitoral, conforme demonstraram Pereira e Mueller (2003). Adicione a isso, a preponderância do Poder Executivo no processo governamental brasileiro (Amorim Neto, 2004) e a opção “pouco atraente” de se tornar oposição.

A combinação desses fatores gera coalizões de governo menos programáticas no Brasil, que “se caracterizam pela falta de consistência ao longo do tempo e, não raro, pela falta de congruência ideológica”. Assim, caso o Executivo construa uma coalizão ideologicamente heterogênea não há incentivos para que o presidente conceda o controle efetivo sobre determinadas políticas para parceiros da coalizão distantes ideologicamente (Borges e Coelho, 2015: 79).

Considerando que a ideologia partidária não é um fator determinante para a sobrevivência eleitoral dos partidos da coalizão é razoável que as legendas ocupem pastas ministeriais com objetivo principal de “instrumentalizar” a burocracia e alocar recursos orçamentários para suas bases eleitorais. Os autores chamam atenção para o fato de que isto não significa que as preferências pelo *policy* não tenham qualquer relevância quando um partido assume uma pasta, mas que elas tendem a ser secundárias *vis-à-vis* os *office payoffs* de *pork* e *patronage* (Borges e Coelho, 2015: 78-79).

Lopez (2015) também considera que a fraqueza institucional aliada ao pouco enraizamento social dos partidos políticos brasileiros são fatores que os impedem de atuar orientados para a formulação de projetos e políticas públicas. Deste modo, participar dos governos tornou-se “a fonte dos recursos de sobrevivência das agremiações”, utilizando suas

posições no governo não para a implementação de políticas, antes, porém, para exercer controle dos recursos de poder, um dos quais é a patronagem.

O autor assevera que muito embora a noção de patronagem ou *patronage* tenha um leque de conotações variadas, o termo pode ser tomado e utilizado como “distribuição de cargos para recompensar correligionários (uma forma de clientelismo) ou, em acepção mais ampla, como o processo de distribuição de cargos também para implementar políticas públicas” (Lopez, 2015: 15).

As nomeações políticas, segundo Praça, Freitas e Hoepers (2011), são mais exequíveis aos presidentes principalmente em altos cargos da burocracia comparativamente ao cargo de ministro. Adicionalmente, essas nomeações não são usadas exclusivamente como recurso de *patronage*. Os autores atestam que uma grande parcela de nomeações políticas é preenchida por servidores de carreira. Ainda que sejam membros de algum partido, é seguro dizer que eles também são especialistas em *policy making*.

Em trabalho posterior, Lopez e Praça (2015) afirmam que existe um movimento paulatino e ascendente de “maior politização no serviço público” cujo objetivo é exercer maior controle e regulação sobre o formato e a implementação de políticas públicas, ao invés da patronagem *per se* como mecanismo de compensação a apoiadores políticos.

Ilustrativamente, Borges e Coelho (2015) argumentam que se o foco do partido for o controle da alocação de recursos orçamentários, não há razões para inflar a burocracia com um expressivo e indiscriminado número de nomeações alicerçadas em critérios político-partidários, uma vez que o encaminhamento do *pork* para as bases eleitorais da legenda requer o controle estratégico de alguns poucos cargos apenas.

Mauerberg Jr. (2016) realizou um *survey* cujo objetivo era captar a percepção dos parlamentares no que concerne a atratividade política dos ministérios. Os dados indicaram que os atores políticos dão maior relevância a quantidade de orçamento que a pasta controla do que na participação do *policy making*.

Batista (2015) buscou identificar se os ministros brasileiros influenciam a alocação orçamentária por meio da execução de emendas parlamentares. A autora constatou que o ministro prioriza a execução de emendas de parlamentares de seu próprio partido, bem como de parlamentares do partido do presidente, na sequência emendas de parlamentares pertencentes a coalizão e por último as emendas de parlamentares de fora da coalizão.

Luz (2017) afirma que os partidos são variáveis importantes quando se quer explicar a destinação e execução de emendas parlamentares nos ministérios brasileiros. Os dados da autora evidenciam que cerca de 76% de todas as emendas de parlamentares aprovadas nas Leis Orçamentárias Anuais entre 1995-2010 foram encaminhadas para ministérios cujo partido do ministro era o mesmo partido do parlamentar autor da emenda, ou seja, menos de 1/4 dos recursos foram encaminhados para ministérios cujos ministros não eram da legenda partidária do parlamentar autor da emenda.

Entre as emendas executadas, a autora confirma os achados da literatura de que parlamentares da coalizão de governo executam mais emendas orçamentárias que parlamentares não pertencentes a coalizão, a autora demonstra que 75% dos recursos executados em emendas são para parlamentares da coalizão e apenas 25% para parlamentares não integrantes do governo. Quase 80% é a média dos recursos executados em emendas individuais de acordo com os parlamentares que pertencem ao mesmo partido do ministro (Luz, 2017).

Batista (2016) combinou três dimensões para analisar a importância dos ministérios, a saber, nomeação de cargos, controle orçamentário e participação no *policy making*, a autora mesclou os três modelos de motivação política dos partidos: *policy*, *office* e *vote-seeking*, sendo que a formulação legislativa do ministério foi tomada como *proxy* para motivação pelo *policy*, cargos como *proxy* do *office*, orçamento total e de investimento *proxy* do *vote-seeking*. A intenção é que juntas as três dimensões deem um indicativo da importância relativa dos ministérios.

Os ministérios mais importantes considerando conjuntamente as três dimensões, políticas, cargos e orçamento, elencadas por Batista (2016) foram Fazenda, Planejamento e Previdência e os menos importantes Pesca, Esporte e Turismo. A autora advogou indícios de uma possível lógica de alocação de ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro: os ministérios com maior participação na dimensão *policy* ficam com o partido do presidente e os ministérios com altos orçamentos são distribuídos para os demais partidos da coalizão.

Por meio de *surveys*, Rennó e Wojcik (2015) concluíram que os ministérios com maior importância e que compõe o centro ou núcleo do governo eram controlados pelo partido do presidente, sendo estes: Planejamento, Justiça, Fazenda, Casa Civil, Saúde e Educação. Os autores consideraram que todos os demais ministérios eram considerados periféricos no *policy making* do governo.

Nesta mesma linha de salientar a importância dos ministérios por meio da percepção dos próprios atores políticos, Mauerberg Jr. (2016) elenca sete variáveis como critérios para mensurar a importância das pastas: cargos, orçamento, recursos oriundos de convênios, número de servidores no ministério, agências ligadas ao ministério, capacidade de regulação de políticas e o tempo de permanência dos ministros. Contudo, o autor não incluiu a participação dos ministérios no *policy making* por meio de proposições legislativas.

De acordo com os congressistas, os ministérios mais importantes são Fazenda, Casa Civil, Educação, Planejamento e Saúde. Entre os ministérios menos importantes (desconsiderando as secretarias especiais e órgãos auxiliares) destacam-se Pesca, Cultura, Esporte e Turismo.

Em recente trabalho, Palotti (2017) utilizou cinco dimensões para criar um índice de politização ministerial, a saber, orçamento total, convênios, articulação em rede, servidores civis e patronagem. Por meio de uma análise de *cluster*, o autor obteve quatro áreas distintas, sendo elas: ministérios do núcleo de governo, ministérios implementadores de políticas públicas, ministérios com funções de articulação política e de Estado e secretarias da Presidência e ministérios menores. Os três ministérios menores que figuram ao lado das secretarias da Presidência são Pesca, Esporte e Turismo. Entre os principais que compõem o núcleo de governo encontram-se Saúde, Educação, Defesa, Justiça, Fazenda, Previdência Social e Planejamento.

Zucco, Batista e Power (no prelo) por meio da 8ª Edição da Pesquisa Legislativa Brasileira (*Brazilian Legislative Survey*), realizada entre abril e setembro de 2017, fizeram a seguinte pergunta aos deputados e senadores brasileiros: “Imagine uma situação hipotética em que um(a) futuro(a) presidente(a) da República esteja sondando o interesse de seu partido num cargo de primeiro escalão do governo. Para cada um dos pares abaixo, indique qual cargo o (a) sr.(a) acha que seu partido preferiria.”

Os autores chegaram a uma escala de importância dos ministérios de maneira indireta, por meio de técnicas estatísticas eles sistematizaram as mais de 500 combinações que surgiram com os questionários e concluíram na percepção dos parlamentares brasileiros os ministérios das Cidades, Planejamento, Fazenda, Casa Civil, Educação, Minas e Energia e Saúde são os mais importantes. Na outra ponta da escala, excluindo as secretarias especiais e órgãos auxiliares, encontram-se Pesca, Esporte, Cultura, Direitos Humanos e Turismo.

Os resultados de todos os trabalhos citados acima apontam consistentemente para os ministérios da Fazenda, Casa Civil, Planejamento, Justiça, Saúde e Educação como aqueles de maior importância e, portanto, os que são mais ambicionados pela elite política brasileira. De outra parte, os ministérios da Pesca, Cultura, Turismo e Esporte figuram entre os menos valorizados.

Tais resultados apontam na direção de que ocupar ministérios nem sempre permitirá aos partidos lançar mão de todos os *office payoffs* e *policy payoffs*. Um dos principais recursos de poder que o ingresso na coalizão dá acesso aos partidos é a participação no *policy making* do governo via proposição de iniciativas legislativas nos ministérios. Contudo, como é possível notar a partir da discussão acima, os ministérios não propiciam igualmente o *policy payoff* de participar da agenda do governo, isso porque algumas pastas participam mais ativamente e outras menos.

Este trabalho ambiciona lançar luz sobre aqueles ministérios com menor participação na agenda legislativa do governo e a partir destes casos investigar e analisar o seguinte problema de pesquisa: que ganhos políticos são possíveis de se obter quando se ocupa um ministério de menor centralidade para a agenda presidencial?

A literatura ora revisada evidenciou que de fato *as pastas ministeriais propiciam diferentes payoffs, recursos que tanto podem estar ligados à capacidade de fazer politics quanto à implementação de policy*. Através desta revisão também foi possível observar que as pastas analisadas neste trabalho, especialmente o Esporte e o Turismo, apareceram recorrentemente entre os ministérios menos valorizados e de menor importância nos estudos acadêmicos da área, inclusive naqueles que captaram a percepção dos atores políticos sobre a relevância das pastas.

Ademais, buscou-se fundamentar teoricamente às Hipóteses de estudo. Os trabalhos de Laver e Shepsle (1990) e, posteriormente, Batista (2015) e Luz (2017) balizam a hipótese relacionada a alocação orçamentária dos ministérios, tal qual o estudo de Lopez *et al.* (2015) sustenta a verificação da hipótese acerca das nomeações de cargos comissionados. As contribuições de Laver e Shepsle (1990) e, posteriormente, Gaylord e Rennó (2015) delimitam as outras duas hipóteses que versam sobre o que aqui se chama de “capacidade regulatória unilateral dos ministérios em suas áreas de jurisdição”.

O próximo capítulo explicita a metodologia da pesquisa, além de estabelecer problematizar as hipóteses de estudo mencionadas durante este capítulo.

CAPÍTULO 2

A METODOLOGIA E AS HIPÓTESES

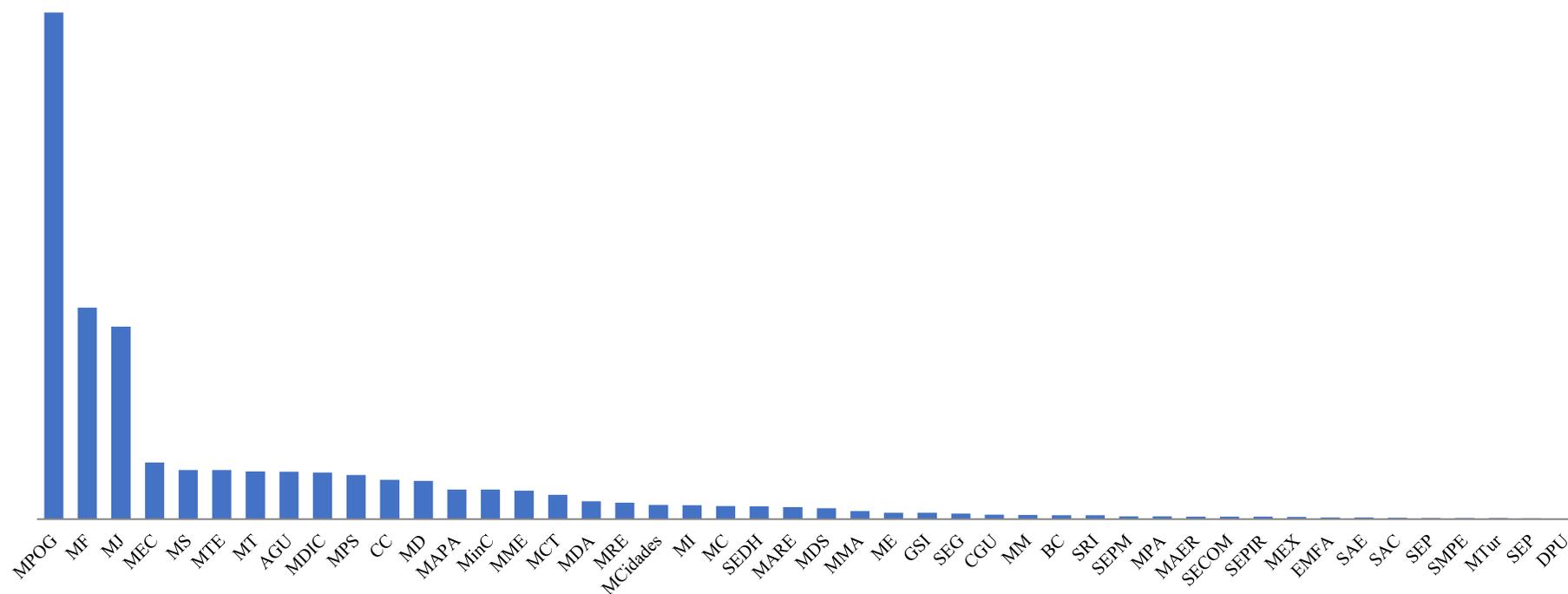
No arcabouço institucional do sistema político brasileiro, os ministérios fazem parte da cúpula administrativa do Poder Executivo Federal. Todos eles cumprem a função de auxiliar o Poder Executivo no exercício de governar. As pastas ministeriais possuem autonomia técnica, financeira e administrativa para executar as ações nas suas áreas de competência (Governo Federal, 2013).

Os ministérios também têm por competência estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação de recursos públicos, bem como criar normas, acompanhar e avaliar programas federais. Os ministérios são subordinados à Presidência da República, assim seus titulares, os Ministros de Estado, são escolhidos diretamente pelo presidente da República, podendo ser a qualquer momento destituídos pelo mesmo (Governo Federal, 2013).

O foco de análise da pesquisa é o estudo de caso de ministérios com baixa participação na agenda do Executivo. A participação no *policy making* do governo, como explicitado anteriormente, é uma variável importante que compõe o conjunto de *payoffs* que as legendas têm acesso quando entram na coalizão.

Entretanto, uma primeira observação longitudinal feita sobre o histórico recente (1995-2014) da participação das pastas ministeriais no *law making* brasileiro revelou quem participa mais e quem participa menos desse processo. Estas informações podem ser visualizadas na figura 1 e tabela 1 expostas a seguir:

Figura 1. *Continuum da Participação Ministerial na Agenda do Executivo, Brasil 1995-2014*



LEGENDA

MAPA – Ministério Agricultura Pecuária e Abastecimento; MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado; MCidades –Ministério das Cidades; MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia; MC – Ministério das Comunicações; MinC –Ministério da Cultura; MD – Ministério da Defesa; MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário; MDIC – Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio; MDS – Ministério do Desenvolvimento Social; MEC – Ministério da Educação; ME – Ministério do Esporte; MF – Ministério da Fazenda; MI – Ministério da Integração Nacional; MJ – Ministério da Justiça; MMA – Ministério do Meio Ambiente; MME – Ministério de Minas e Energia; MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura; MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; MPS – Ministério da Previdência Social; MRE – Ministério das Relações Exteriores; MS – Ministério da Saúde; MTE – Ministério do Trabalho e Emprego; MT – Ministério dos Transportes; MTur – Ministério do Turismo; SAE – Secretária de Assuntos Estratégicos; SECOM - Secretária de Comunicação; SEDH – Secretária Especial de Direitos Humanos; SEPIR – Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; SEPM – Secretária Especial de Políticas para Mulheres; SMPE - Secretaria Da Micro e Pequena Empresa; SEP – Secretária de Portos; SEG – Secretária Geral da Presidência; SRI – Secretária de Relações Institucionais; SAC – Secretária de Aviação Civil; AGU – Advocacia Geral da União; BC – Banco Central; CC – Casa Civil; DPU – Defensoria Pública da União; GSI – Gabinete de Segurança Institucional; CGU – Corregedoria Geral da União; EMFA – Estado Maior das Forças Armadas; MAER – Ministério da Aeronáutica; MEX – Ministério do Exército; MM – Ministério da Marinha.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Presidência da República compilados por Gaylord e Rennó (2015).

Tabela 1. Participação dos Ministérios na Agenda Legislativa do Poder Executivo, 1995-2014

Ministérios	Número de referendos ministeriais (%)	Ministérios	Número de referendos ministeriais (%)	Ministérios	Número de referendos ministeriais (%)
MAPA – Ministério Agricultura Pecuária e Abastecimento	155 (2,89)	MT – Ministério dos Transportes	251 (4,68)	SMPE – Secretaria Da Micro e Pequena Empresa	6 (0,11)
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado	63 (1,17)	MTur – Ministério do Turismo	5 (0,09)	SEP – Secretária de Portos	4 (0,07)
MCidades – Ministério das Cidades	74 (1,38)	SAE – Secretária de Assuntos Estratégicos	8 (0,14)	SEG – Secretária Geral da Presidência	29 (0,54)
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia	127 (2,36)	SECOM – Secretária de Comunicação	13 (0,24)	SRI – Secretária de Relações Institucionais	6 (0,11)
MC – Ministério das Comunicações	68 (1,26)	SEDH – Secretária Especial de Direitos Humanos	67 (1,25)	SAC – Secretária de Aviação Civil	20 (0,37)
MinC – Ministério da Cultura	155 (2,89)	SEPIR – Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	13 (0,24)	AGU – Advocacia Geral da União	249 (4,64)
MD – Ministério da Defesa	200 (3,73)	SEPM – Secretária Especial de Políticas para Mulheres	15 (0,27)	BC – Banco Central	21 (0,39)
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário	94 (1,75)	MMA – Ministério do Meio Ambiente	42 (0,78)	CC – Casa Civil	207 (3,86)
MDIC – Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio	245 (4,57)	MME – Ministério de Minas e Energia	150 (2,79)	DPU – Defensoria Pública da União	1 (0,01)
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social	57 (1,06)	MPA – Ministério da Pesca e Aquicultura	14 (0,26)	GSI – Gabinete de Segurança Institucional	33 (0,61)
MEC – Ministério da Educação	297 (5,54)	MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	2661 (49,6)	CGU – Corregedoria Geral da União	24 (0,44)
ME – Ministério do Esporte	33 (0,61)	MPS – Ministério da Previdência Social	232 (4,32)	EMFA – Estado Maior das Forças Armadas	9 (0,16)
MF – Ministério da Fazenda	1111 (20,72)	MRE – Ministério das Relações Exteriores	87 (1,62)	MAER – Ministério da Aeronáutica	13 (0,24)
MI – Ministério da Integração Nacional	73 (1,36)	MS – Ministério da Saúde	258 (4,8)	MEX – Ministério do Exército	11 (0,20)
MJ – Ministério da Justiça	1011 (0,18)	MTE – Ministério do Trabalho e Emprego	258 (4,8)	MM – Ministério da Marinha	22 (0,41)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Presidência da República compilados por Gaylord e Rennó (2015).

Os dados acima evidenciam a participação de todos os ministérios, secretarias especiais e órgãos auxiliares da Presidência da República durante um período que compreende 20 anos.

É importante ressaltar que ficam excluídas deste universo todas aquelas proposições que foram apresentadas e referendadas pelos ministérios, mas não foram remetidas ao Legislativo. Indiscutivelmente a análise do *policy making* governamental ganharia substancial peso se fosse possível considerar aquelas proposições apresentadas pelos ministérios, mas que foram rejeitadas pelos órgãos consultivos da presidência (Subchefia para Assuntos Jurídicos – SAJ para análise jurídica; e, Subchefia de Coordenação da Ação Governamental – SAG para análise de mérito; ambas da Casa Civil). Segundo Batista (2014) e Gaylord e Rennó (2015), essas informações são confidenciais e ficam armazenadas sob sigilo no Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal – SIDOF, sendo que este é protegido por lei e tem acesso restrito.

As informações sumarizadas acima apontam com um bom nível de acuidade qual foi a participação das pastas ministeriais no *law making* do país. Sabe-se que este dado é uma das mais importantes etapas do processo de *policy making*, mas não é a única. Porém, a literatura tem utilizado largamente as proposições legislativas como *proxy* do *policy making* do governo e com isso tem conseguido aferir o nível de participação dos ministérios nesse processo.

Os ministérios do Planejamento, Fazenda, Justiça, Educação e Saúde se destacam como aqueles com maior participação na agenda do governo. Esses dados corroboram com os achados de Gaylord e Rennó (2015), Rennó e Wojcik (2015), Batista (2016a), Mauerberg Jr. (2016) e Palotti (2017). Nota-se que no caso do MPOG, o índice de participação é muito elevado, aproximadamente 1/3 de todas as proposições receberam o referendo da pasta; é válido ressaltar que os dados levam em consideração as alterações que a pasta propõe às leis orçamentárias, como abertura de crédito por meio de cancelamentos e suplementações.

O outro extremo revela quais ministérios quase nunca participam do *policy making*, desconsiderando as secretarias especiais e órgãos auxiliares, além das pastas militares já extintas, vê-se Turismo, Pesca, Esporte, Meio Ambiente e Desenvolvimento Social.

Feitas estas considerações, é fundamental explicitar que este trabalho tem por objetivo principal lançar luz sobre aqueles ministérios com pouca participação na agenda do governo, questionando essencialmente que ganhos obtiveram os partidos políticos que aderiram à coalizão de governo ocupando tais ministérios?

Para tanto, o primeiro passo foi estabelecer critérios para pinçar quais ministérios comporiam este estudo de caso.

O critério de escolha foi a baixa participação na agenda do Executivo combinada com a maior longevidade do ministério que não poderá ter sido extinto ou ter se transformado ao longo do tempo por meio de fusões com outras pastas.

Por longevidade, entende-se o maior tempo de existência de um dado ministério dentro do recorte temporal analisado. Para tanto, não se considerou para fins de escolha, ministérios com menos de doze anos de longevidade ou três mandatos presidenciais.

Por fim, adita-se a exclusão neste processo de escolha as secretarias especiais e dos órgãos auxiliares. Muito embora estes sejam diretamente subordinados à Presidência da República e seus chefes gozem do *status* de ministro, as secretarias e os órgãos da administração pública não são formalmente ministérios.

A partir da base de dados, originalmente compilada para Gaylord e Rennó (2015), procedeu-se a escolha dos ministérios que serão estudados aqui. Esta base congrega a totalidade das assinaturas ministeriais que referendam as proposições legislativas encaminhadas ao Congresso Nacional e leis promulgadas pelo Poder Executivo no país. O conjunto de dados que cobre o período de 1º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 2014 foi diretamente coletado nos arquivos da Presidência da República. É válido destacar que a base de dados foi atualizada e contempla um mandato presidencial a mais que aquela versão utilizada por Gaylord e Rennó (2015), visto que foi aditado o primeiro governo Dilma Rousseff.

Os referendos ministeriais a uma determinada proposição legislativa constituem uma medida largamente usada nas pesquisas para medir a participação do gabinete no *law making*. Esta base de dados é a primeira que agrega sistematicamente todas as proposições legislativas do Poder Executivo em um sistema presidencialista multipartidário, contemplando um recorte temporal de cinco mandatos presidenciais, ou seja, os dois governos FHC (1995-2002), os dois governos Lula (2003-2010) e o primeiro de Dilma (2011-2014).

Com base nos critérios e procedimentos expostos acima, chegou-se a escolha de três ministérios para o estudo de caso, sendo eles: Ministério do Esporte, Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Turismo.

A escolha destes três ministérios, Esporte, Turismo e Meio Ambiente, permitirá que as pastas sejam estudadas desde a origem de sua configuração atual. Assim, instituídos em 2003 no início do primeiro governo Lula, o Ministério do Esporte e o Ministério do Turismo são

analisados de 2003 a 2014, período que contempla três mandatos presidenciais, Lula I (2003-2006), Lula II (2007-2010) e Dilma I (2011-2014). No caso do Ministério do Meio Ambiente, que é uma pasta autônoma desde o início de 1999, o período de análise compreende além dos mandatos já mencionados acima, o segundo governo FHC (1999-2002).

2.1 As Hipóteses de Estudo

A primeira Hipótese pretende verificar o controle orçamentário e a destinação de recursos para emendas parlamentares nos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo. As hipóteses encontram respaldo teórico em Laver e Shepsle (1990), Batista (2015) e Luz (2017).

- *Hipótese 1:* a filiação partidária do ministro importa na execução das emendas parlamentares ao orçamento. Assim, haverá maior execução de emendas de parlamentares com mesma filiação partidária do ministro comparativamente às emendas de parlamentares do partido do presidente e dos demais partidos juntos. Em casos de ministros sem filiação partidária, as emendas de parlamentares do partido do presidente têm maior índice de execução que dos demais partidos juntos.

A Hipótese 2 encontra aporte teórico em Lopez *et al.* (2015) que advoga que os que a nomeação de comissionados constitui um importante canal para o exercício partidário ou faccional de poder.

- *Hipótese 2:* as mudanças de facção partidária, trocas de partido ou entrada e saída de ministros sem filiação partidária resultam em aumento da taxa de rotatividade da nomeação dos cargos comissionados.

O objetivo dessa hipótese é averiguar se a troca de comando de pastas com pouca participação no *policy making* do governo, caso do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo produz maior rotatividade dos cargos comissionados indicando o uso das nomeações como recurso *office payoff* de *patronage* levado a cabo pelos ministros.

A terceira e quarta Hipóteses estão relacionadas à “capacidade regulatória unilateral” das pastas. Esta é uma possibilidade até então não investigada pela literatura produzida sobre a participação dos ministérios do *policy making* governamental. Gaylord e Rennó (2015), em consonância com as premissas teóricas de Laver e Shepsle (1990), afirmam

que os ministros têm autoridade na tomada de decisões dentro da jurisdição dos seus ministérios e isso lhes confere o poder de emitir outras normas administrativas, medidas que não estejam sujeitas ao escrutínio legislativo, mas que contenham diretrizes cruciais que determinam o impacto real da política. Destas assunções decorrem as duas hipóteses seguintes:

- *Hipótese 3:* é exercida regulação unilateral na jurisdição dos ministérios por meio de decretos presidenciais.
- *Hipótese 4:* é exercida regulação unilateral na jurisdição dos ministérios por meio de portarias ministeriais.

Laver e Shepsle (1990) afirmam que os recursos comandados por um ministro lhes conferem significativo poder sobre os resultados políticos daquela *policy jurisdiction*. Estas hipóteses buscam testar se em ministérios com ganhos aparentemente limitados de *policy making* os partidos conseguem exercer regulação unilateral, entendida aqui tanto como a instituição de novas políticas e programas quanto a alteração e o estabelecimento de novos regramentos para políticas e programas já existentes na pasta.

2.2 Dados e Análises

Os recursos de *office payoffs* analisados neste trabalho compreendem:

- Orçamento total e orçamento de investimento;
- Cargos comissionados;
- Execução de emendas parlamentares ao orçamento.

2.2.1 Orçamentos

Os dados de orçamentos foram coletados diretamente do Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)¹. As bases foram importadas no *Microsoft Excel*. O Painel do Orçamento Federal não possui dados para o exercício financeiro de 1999, assim não há informações para o MMA no referido ano.

Para o orçamento total a disposição do ministério, foram consideradas as esferas fiscal e de seguridade social. No que concerne ao orçamento de investimento, considerou-se o

¹ Disponível em <https://www1.siop.planejamento.gov.br/qlikview/index.htm>.

Grupo de Natureza de Despesa 4 – Investimentos (GND-4). Os dados foram extraídos anualmente para cada um dos três ministérios.

2.2.2 Cargos Comissionados

Os dados das nomeações de cargos comissionados nos três ministérios contemplados no presente trabalho foram cedidos pelo pesquisador Félix Garcia Lopez da Diretoria de Estudos sobre Estado, Instituições e Democracia (DIEST), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que tem os créditos por sua coleta, organização e compilação. Os dados originalmente pertencem ao Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), do Governo Federal. As bases foram cedidas no *Microsoft Excel*.

A base contém os microdados das ocupações dos cargos de DAS (Grupo-Direção e Assessoramento Superiores) nos ministérios em análise, com extrações realizadas nos meses de dezembro de cada ano. Não são considerados neste trabalho os cargos comissionados em órgãos, autarquias e empresas vinculadas às pastas, mas apenas os cargos do ministério em si. Não há, no entanto, os dados para o Ministério do Meio Ambiente no ano de 1999.

Os dados de rotatividade dos cargos comissionados são de autoria de Lopez, Bugarin e Bugarin (2015), considerando que a “rotatividade deve ser definida em função de todas as alterações de cargos ocorridas no ano, ou seja, deve-se subtrair de 100% apenas o percentual de funcionários que não sofreram qualquer alteração em seus contratos” (Lopez, 2015: 39). Os autores definiram a rotatividade na seguinte equação:

$$Rotatividade_{it} = \frac{Total_{it-1} - Inalterados_{it}}{Total_{it-1}}$$

2.2.3 Execução de Emendas Parlamentares

Os dados das emendas parlamentares foram retirados do sistema criado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (PRODASEN)². Essa ferramenta foi criada no *Microsoft Access* e permite localizar qualquer emenda feita por parlamentar, seja deputado federal ou senador, a filiação partidária do autor, o valor aprovado na LOA, o empenhado, liquidado, pago e o percentual de quanto foi pago, todas essas informações para

² Disponível em <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>.

cada exercício anual da LOA. As consultas a esse material permitiram a extração dos dados em planilhas do *Microsoft Excel*.

A execução orçamentária prevista na Lei 4320/1964 prevê três estágios da execução das despesas: o empenho, a liquidação e a execução. O empenho é o primeiro estágio da despesa, consiste na obrigação de pagamento, é registrado no momento da contratação do serviço, aquisição do material ou bem, obra e amortização da dívida. A segunda fase é a liquidação, processada pelas Unidades Executoras ao receberem o objeto do empenho (o material, serviço, bem ou obra). Por fim, a execução ou pagamento refere-se ao repasse do recurso ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa.

A Operacionalização da Variável

Em recente trabalho Baião *et al.* (2018) afirmam que um dos mais recorrentes problemas que os estudos acadêmicos com foco na execução das emendas parlamentares ao orçamento incorrem diz respeito a consideração das distintas fases orçamentárias que as emendas atravessam desde sua aprovação na LOA. Os autores asseveram que

“[...] a maioria dos trabalhos acadêmicos são pouco claros quanto a qual fase de execução adotaram como referência (*empenhado, liquidado, executado e pago – complemento nosso*). [...] As informações orçamentárias disponíveis atualmente não permitem identificar quando, precisamente, ocorreu a liquidação ou o pagamento completo da emenda. O empenho, ao contrário, ocorre sempre no ano fiscal da lei orçamentária na qual a emenda foi inscrita. Como delimitar temporalmente a execução da emenda é importante para os modelos empíricos, opta-se frequentemente por adotar os valores empenhados como *proxy* da execução da emenda.” (Baião *et al.*, 2018: 59).

Este trabalho também enfrentou o problema descrito pelos autores acima, ou seja, a indisponibilidade das informações referentes a data de execução da emenda, não há nenhum dado a este respeito nas bases disponíveis atualmente. Assim, este trabalho optou por analisar as emendas empenhadas como indicador *proxy* da execução das mesmas, haja vista que seu empenho sempre decorreu no exercício fiscal e financeiro da LOA que a emenda foi originalmente inserida. Foram analisadas emendas orçamentárias de autoria de deputados federais e senadores.

Assim sendo, e em acordo com a literatura especializada, analisa-se os orçamentos (total e de investimentos), cargos (*patronage*) e emendas (*pork*) dos ministérios do Esporte, Turismo e Meio Ambiente, tomando essas variáveis como *office payoffs*, isto é, recursos que oportunizam o *politics* nas pastas.

De outra parte, o presente trabalho também analisa o *policy payoff* da participação dos três ministérios analisados na agenda de governo. Para tanto, analisa-se:

- Proposições legislativas de autoria do Poder Executivo referendadas pelos três ministérios.

Para a análise da capacidade regulatória unilateral das pastas, considera-se:

- Decretos presidenciais relacionados à área de atuação dos três ministérios;
- Portarias editadas pelo gabinete do ministro.

2.2.4 Proposições Legislativas

Todas as proposições legislativas de autoria do Poder Executivo e referendadas pelas pastas do Esporte, Turismo e Meio Ambiente foram identificadas na base de dados anteriormente citada, construída originalmente para o trabalho de Gaylord e Rennó (2015), todas coletadas na seção de Legislação do site da Presidência da República³. Foram 21 proposições legislativas referendadas pelo Esporte, 44 pelo Meio Ambiente e 3 pelo Turismo.

Todas as informações complementares para análise das proposições, tais como tramitação, relatorias, pareceres e votações foram diretamente pesquisadas no portal da Câmara dos Deputados na seção de acompanhamento de proposições legislativas⁴.

Na análise das proposições legislativas do governo propõe-se classificar as proposições referendadas pelos ministérios em duas dimensões:

- 1) A centralidade da área de atuação do ministério na proposição referendada pelo mesmo, deste critério resultam dois tipos de participação do ministério na agenda:
 - a. Participação *central*;
 - b. Participação *periférica*.

Exemplifica-se: uma dada proposição sobre energia eólica elaborada pela pasta de Minas e Energia contou com a anuência ou referendo do Ministério da Agricultura, uma vez que as linhas de transmissão serão instaladas em meio a lavouras de cultivo de monocultura. Assim, muito embora o Ministério da Agricultura dê o seu referendo àquele projeto de lei, é possível perceber que a proposição tem como tema central a questão energética, assim naquela dada proposição o Ministério de Minas e Energia tem

³ Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis>.

⁴ Disponível em <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>.

uma participação central e o Ministério da Agricultura por sua vez tem uma participação periférica.

- 2) Essa segunda dimensão para categorização da participação dos ministérios na agenda decorre diretamente da primeira: em proposições cujo tema central seja da área de atuação de um dado ministério, admite-se que tal proposição será:
 - a. *Policy propositiva*;
 - b. *Policy modificativa*.

Explica-se: proposições referendadas por um dado ministério cujo tema central pertence à área de atuação daquele ministério tanto podem propor o *policy*, que ora se denomina de *policy propositiva*, quanto pode alterar uma política já existente, portanto, *policy modificativa*.

2.2.5 Decretos Presidenciais

A análise dos decretos presidenciais compreendeu um universo de 5.464 decretos numerados e 6.548 de decretos não-numerados entre 1999-2014⁵. A tentativa da pesquisa foi identificar todos os decretos relacionados à área de atuação dos três ministérios estudados aqui. Esses decretos além de assinados pelo Presidente da República também consta a assinatura do ministro da pasta. Para tanto, procedeu-se com a leitura de todas as ementas e, complementarmente, a indexação dos mesmos, quando foi necessário. Para tanto, foi feito o download de todas as ementas e respectivos links contendo indexação e teor completo dos decretos em planilhas do *Microsoft Excel*.

Os decretos foram codificados com base nas categorias propostas por Antonio Lassance (2013) em trabalho sobre o uso de decretos presidenciais nas presidências de Campos Sales e Getúlio Vargas. As categorias originais do autor são as seguintes:

- Inovações institucionais: atos que criaram novas regras, na forma de políticas, programas ou ações não estabelecidas anteriormente;
- Mudanças incrementais: atos que promoveram alterações parciais em regras formais, mas mantendo inovações anteriores. As modificações, mesmo que relevantes, são parciais em relação a um arcabouço institucional já estabelecido;

⁵ Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis>.

- Atos de gestão: atos rotineiros, obrigatórios, que seguem procedimentos legais ou de cunho mais operacional. Atos de gestão não instituem regras, seguem regras. Por exemplo, a abertura de crédito orçamentário, a autorização para a abertura de empresas e para a concessão de pensões ou indenizações, a definição do percentual de reajuste do salário mínimo etc.;
- Atos de coordenação: são decretos que definem problemas que serão objeto de um trabalho de equipe, para a formulação de soluções, ou cujas decisões serão submetidas a pareceres prévios de equipes interministeriais, técnicas ou de natureza corporativa. São representativos desses atos os decretos que criam grupos de trabalho, comitês interministeriais, câmaras temáticas e conselhos;
- Atos de relações exteriores: acordos, resoluções, decisões, convenções com outros países ou organismos internacionais.

Optou-se por utilizar neste trabalho tal categorização para análise dos decretos, conforme mencionado anteriormente, esta categorização deve ser creditada a Lassance (2013). É importante ressaltar que o trabalho do autor contemplou outro período da história política brasileira. Assim, procedeu-se duas adaptações a esta categorização: 1) excluiu-se a autorização para criação de empresas públicas da categoria atos de gestão; e, 2) acrescentou-se na categoria inovações institucionais os decretos que regulamentam leis.

2.2.6 Portarias Ministeriais

As portarias ministeriais foram solicitadas diretamente aos ministérios com base na Lei de Acesso à Informação (Lei 12527/2011). Nenhum dos ministérios possuía uma base digital sistematizada contendo a totalidade de suas portarias, logo a disponibilização das portarias para esta pesquisa exigiu um longo trabalho de digitalização por parte dos funcionários das pastas. O Turismo foi o primeiro a disponibilizar os dados, cerca de 2.539 portarias, ainda assim com *gap* considerável, pois faltou grande parte das portarias do ano de 2005. Em seguida, o Esporte entregou um arquivo bastante completo com quase 100% de todas as portarias editadas pelo gabinete do ministro no período estudado, disponibilizaram 2.814 portarias de um total de 2.821. E, por fim, o Meio Ambiente disponibilizou 7.557 portarias do gabinete do ministro.

As portarias foram codificadas nas seguintes categorias:

- *Policy*: se a portaria foi editada para instituir novos programas ou para normatizar e regulamentar políticas já existentes no ministério;
- Orçamento: se a portaria foi editada para regulamentação de transferência de crédito, convênios, repasses, incluindo fixação de critérios, prazos, normas procedimentais e estabelecimentos de diretrizes;
- *Patronage*: essa categoria engloba nomeações ou exonerações de cargos de livre provimento ou cargos comissionados;
- Pessoal: categoria engloba jornada de trabalho reduzida, cessão de servidor, homologação de estágio probatório de servidor efetivo, PAD, afastamentos, licença capacitação, exoneração de servidor permanente, editais, nomeações, tornar sem efeito nomeações de concurso público, designações e dispensas de funções gratificadas;
- Administrativo: delega ou subdelega atribuições e competências, concessão e prorrogação de prazos, organização e funcionamento interno, regimento, instalação de comissões, sindicâncias, conselhos, comitês e grupos de trabalho;
- Designações-Substituições: se a portaria foi editada para substituições eventuais, funções específicas, participação de servidores em comissões, conselhos, comitês e grupos de trabalho;
- Alterações-Revogações: apenas para os casos que a portaria for exclusivamente desse teor.

2.3 Dados das Coalizões e Ideologia Partidária

As informações referentes as coalizões de governo e composição do gabinete ministerial foram obtidas prioritariamente através da base de dados cedida por Octavio Amorim Neto e, secundariamente, por meio do trabalho de Luz (2017) cuja fonte foi o Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. A consulta de posicionamento ideológico dos partidos, quando necessário, seguiu o trabalho de Zucco Jr. e Lauderdale (2011).

2.4 Técnicas para Análise de Dados

Esta é uma pesquisa empírica que utiliza uma abordagem qualitativa, essencialmente alicerçada em ampla pesquisa e análise documental (que inclui fontes

institucionais, históricas e jornalísticas), fazendo uso de estatísticas descritivas, frequências, proporcionalidades e tabelas de referência cruzada.

2.5 Definições Importantes

Para fins analíticos, adota-se como definição de política pública aquela enunciada por Lynn (1980), que considera o *policy* como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Quando é feita qualquer menção ao *policy making* neste trabalho está se utilizando essa expressão como indicativo da participação dos ministérios ou dos partidos na agenda de proposições legislativas do Poder Executivo. O mesmo vale para o termo *law making*. Tal como a literatura especializada da área, este termo é utilizado aqui apenas nesse sentido.

Ressalta-se ainda, que não se constitui objeto de análise deste trabalho a formação da agenda de governo, a formulação da política, a tomada de decisões em torno dela, nem sua implementação ou avaliação. Estas fases do *policy*, identificadas por Howlett e Ramesh (1995), não são tema de investigação aqui.

Office payoffs e *policy payoffs* são conceitos originalmente atribuídos a Laver e Schofield (1990). Segundo os autores, *office payoffs* relacionam-se tanto a distribuição numérica de ministérios quanto a nomeação de cargos e ao controle orçamentário. Os *policy payoffs* contemplam a dimensão das políticas públicas, sendo que os autores dão especial ênfase a contiguidade ideológica entre os partidos da coalizão e o partido do presidente, afirmando que partidos cuja motivação é pelo *policy* se importarão com essa distância ideológica. Aqui utiliza-se o conceito de *office payoffs* no sentido original dos autores com foco no *patronage* e *pork* e o conceito de *policy payoff* como um recurso disponível aos partidos integrantes da coalizão de participarem na agenda de proposições legislativas do Poder Executivo.

Politics, segundo Rua (1998), nada mais é do que a atividade política em si mesma. No presente trabalho este conceito é utilizado como indicativo do gerenciamento que os partidos fazem do *patronage* e do *pork* nos ministérios, admite-se, portanto, que quando os partidos fazem uso destes recursos *office payoffs* eles estão na dimensão do *politics*.

O conceito de *patronage* é utilizado com o mesmo sentido daquele sintetizado por Lopez (2015), isto é, a “distribuição de cargos para recompensar correligionários (uma forma de clientelismo) ou, em acepção mais ampla, como o processo de distribuição de cargos também para implementar políticas públicas” (Lopez, 2015: 15). Contudo, o trabalho não tem a

pretensão de empreender uma diferenciação empírico-analítica acerca das nomeações, isto é, uma distinção de quais serviram para o fomento do *policy* e quais foram feitas para beneficiar aliados político-partidários.

Pork barrel é usado aqui conforme a definição original do conceito proposto por John Farejohn (1974), que admite o *pork* como uma política distributivista com benefícios territorialmente localizados, objetivando beneficiar bases eleitorais dos parlamentares autores destas políticas, e num sentido prospectivo maximizar o apoio eleitoral para os próximos pleitos que serão disputados.

Utiliza-se “capacidade regulatória unilateral dos ministérios em suas áreas de jurisdição” a fim de se referir às regulações ou normatizações do *policy*, entendidas aqui como modificações, alterações, fixação e estabelecimento de critérios, diretrizes, procedimentos e novo regramento às políticas e programas de um dado ministério.

Por fim, o termo jurisdição do ministério faz referência à área de atuação da pasta na qual a mesma tem poder de editar normas e regras.

No capítulo seguinte apresenta-se um recente histórico político-institucional dos ministérios analisados neste trabalho, a saber, Esporte, Meio Ambiente e Turismo, bem como identifica-se os partidos e ministros que os ocuparam, além de mapear pormenorizadamente a participação das pastas na agenda de governo.

CAPÍTULO 3

TRÊS MINISTÉRIOS COM BAIXA PARTICIPAÇÃO NA AGENDA DE GOVERNO

Este capítulo tem a finalidade de apresentar um breve e recente histórico institucional da *policy jurisdiction* dos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, identificando as legendas que os ocuparam, assim como os respectivos ministros⁶, evidenciando os partidos na coalizão de governo, além de analisar a participação das pastas ministeriais na agenda de governo durante o período que este trabalho compreende.

Sabe-se que a participação na agenda é uma das variáveis elencadas pela literatura como *policy payoff* da coalizão. Como já salientado, as pastas ministeriais estudadas neste trabalho pouco participaram desta agenda. Assim, o que se busca é identificar qualitativamente como se deu a participação destes ministérios no *policy making*. Para tanto, são consideradas duas dimensões de análise: 1) a centralidade das áreas de atuação das pastas (Esporte, Meio Ambiente e Turismo) nas proposições referendadas (central vs periférica); e, 2) se são proposições *policy propositivas* ou *policy modificativas*.

Neste capítulo está contida a gênese de importantes *policies* do ME, MMA e MTur. Tal compreensão é útil para o melhor entendimento dos capítulos seguintes onde algumas destas políticas reaparecerão, sobretudo, no capítulo 5, onde se analisa a “capacidade regulatória unilateral dos ministérios”. A exposição abaixo começa pelo Ministério do Esporte, na sequência o Ministério do Meio Ambiente e, por fim, o Ministério do Turismo.

Logo abaixo por meio de um quadro-resumo estão expostas informações acerca dos ministérios aqui estudados, tais como: a data de criação, a legislação pertinente, a quantidade de proposições legislativas referendadas pelas pastas, bem como os partidos e ministros que estiveram à frente das pastas.

⁶ O perfil biográfico dos ministros e suas respectivas trajetórias políticas encontram-se detalhadamente expostos nos Anexos V, VI e VII.

Tabela 2. Quadro-Resumo dos Ministérios Estudados

Ministério	Data de Criação	Legislação	Referendos Ministeriais	Partidos no Ministério	Ministros
Esporte	01/01/2003	Medida Provisória nº 103 de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003	21 (de 2003 a 2014)	PCdoB	- Agnelo Queiroz (de 01/01/2003 a 31/03/2006) - Orlando Silva (de 03/04/2006 a 26/10/2011) - Aldo Rebelo (de 27/10/2011 a 31/12/2014)
Meio Ambiente	01/01/1999	Medida Provisória nº 1.795 de 1º de janeiro de 1999	44 (de 1999 a 2014)	PFL PT	- Sarney Filho (de 01/01/1999 a 05/03/2002) - José Carlos Carvalho (de 06/03/2002 a 31/12/2002) - Marina Silva (de 01/01/2003 a 15/05/2008) - Carlos Minc (de 27/05/2008 a 31/03/2010) - Izabella Teixeira (de 01/04/2010 a 31/12/2014)
Turismo	01/01/2003	Medida Provisória nº 103 de 1º de janeiro de 2003, convertida na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003	3 (de 2003 a 2014)	PTB PT PMDB	- Walfrido dos Mares Guia (de 01/01/2003 a 22/03/2007) - Marta Suplicy (de 23/03/2007 a 03/06/2008) - Luiz Barretto (de 04/06/2008 a 31/12/2010) - Pedro Novais (de 01/01/2011 a 14/09/2011) - Gastão Vieira (de 15/09/2011 a 17/03/2014) - Vinicius Lages (de 17/03/2014 a 31/12/2014)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Ministério do Esporte, Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Turismo.

3.1 O Ministério do Esporte

O Ministério do Esporte tal como é conhecido atualmente existe desde o início do primeiro governo Lula em 2003. Naquela oportunidade o ME foi estabelecido pela Medida Provisória nº 103, de 2003 que posteriormente foi convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

Tal lei foi recentemente revogada pelo Palácio do Planalto pela Medida Provisória nº 782, de 2017, convertida na Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Contudo, a legislação manteve de forma inalterada as atribuições da pasta, de tal modo que o art. 39 da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017 estabelece que:

Art. 39. Constitui área de competência do Ministério do Esporte:
I - política nacional de desenvolvimento da prática dos esportes;
II - intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e estrangeiros, destinados à promoção do esporte;
III - estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades esportivas;
e
IV - planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo aos esportes e de ações de democratização da prática esportiva e de inclusão social por intermédio do esporte.

A atual estrutura interna do ME é formada por órgãos de assistência direta e indireta ao ministro, tais como o Gabinete, as Assessoria Especiais – de Relações Internacionais, de Controle Interno, de Projetos e de Integração Institucional – e a Consultoria Jurídica. O ministério possui também a Secretaria Executiva com alguns departamentos subordinados: Gestão Estratégica, Gestão Interna e Incentivo e Fomento ao Esporte.

A pasta conta ainda com quatro órgãos específicos, sendo eles: a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social; a Secretaria Nacional de Esportes de Alto Rendimento; a Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor; e, a Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem. Vinculada ao ME, encontra-se a Autoridade de Governança do Legado Olímpico que é uma autarquia responsável por administrar e viabilizar a utilização de instalações esportivas olímpicas e paraolímpicas no Rio de Janeiro (Ministério do Esporte, 2018).

O Ministério do Esporte possui ainda o Conselho Nacional do Esporte – CNE, criado pela Lei Pelé⁷, que é um órgão de deliberação, normatização e assessoramento, que

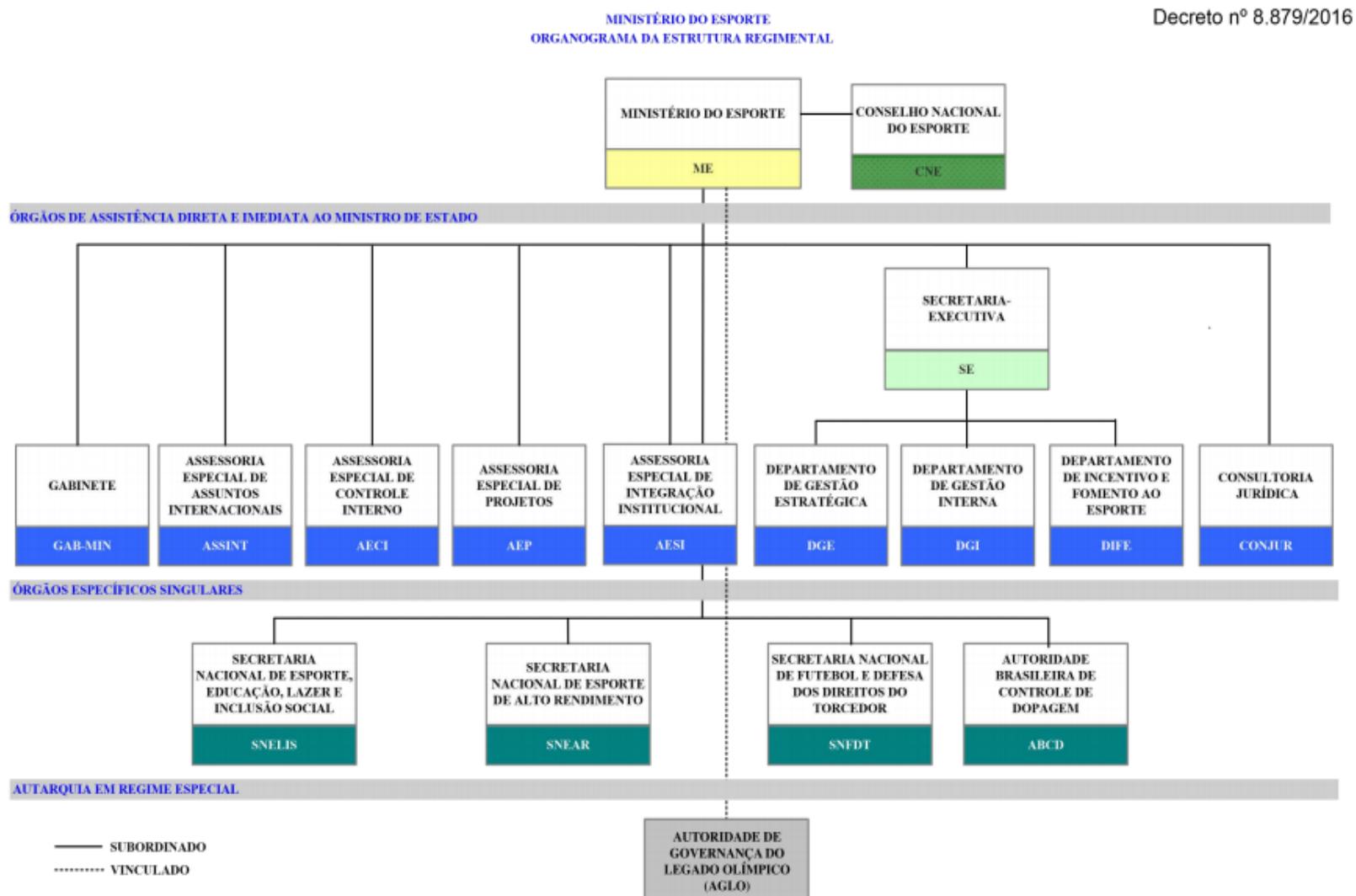
⁷ Promulgada em 1998, a Lei Pelé é considerada a principal legislação dos esportes no país. A Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, também ficou conhecida como Lei do Passe Livre pois estabeleceu o fim do passe dos jogadores em clubes de futebol. Na prática até a promulgação da lei, os clubes detinham o passe dos jogadores que formavam

contribui com a elaboração do Plano Nacional de Desportos e na melhoria do padrão de organização, gestão, qualidade e transparência do esporte nacional. O CNE possui 22 membros indicados pelo Ministro do Esporte, que o preside (Lei 9615/1998; Ministério do Esporte, 2018).

A estrutura interna do Ministério do Esporte pode ser vista esquematicamente a seguir, conforme organograma do órgão.

em suas categorias de base, isso permitia que o clube detivesse a “posse” do jogador mesmo quando este jogador ficasse sem obrigações contratuais com o clube, uma vez que apenas o clube detinha o poder de negociar, comprar ou vender jogadores (Lei 9615/1998). A lei instituiu o passe livre e os clubes passaram a não ter mais o direito de gerenciar a carreira dos atletas que formavam, assim mesmo, começou a surgir a figura dos empresários de jogador de futebol que passaram a gerir a carreira dos jogadores. A legislação também inseriu no ordenamento jurídico brasileiro o direito do consumidor no esporte, determinou a independência dos tribunais de justiça desportiva, tratou sobre os recursos para os desportos e da criação de ligas autônomas e independentes das confederações, tal como a liga oficial do Campeonato Brasileiro de Basquete, o Novo Basquete Brasil (NBB), organizado desde 2008 por uma liga autônoma de 20 clubes profissionais e chancelada pela Confederação Brasileira de Basquete (Lei 9615/1998). A Lei Pelé também obrigou os clubes a virarem empresas privadas, conforme determinou o Art. 27: as entidades relacionadas a competição profissional de atletas são privativas de sociedades civis de fins econômicos; sociedades comerciais admitidas na legislação em vigor; entidades de prática desportiva que constituírem sociedade comercial para a administração das atividades de concernentes a competição profissional de atletas (Lei 9615/1998).

Figura 2. Organograma do Ministério do Esporte, 2018



Fonte: Site do Ministério de Estado do Esporte do Brasil (<http://www.esporte.gov.br/>).

3.1.1 O Ministério de um Partido Só: o PCdoB no ME, 2003-2014

O Ministério do Esporte – ME é o único dos três casos analisados neste trabalho que permaneceu integralmente sob o comando de um mesmo partido durante todo o período estudado.

O Partido Comunista do Brasil, PCdoB, caracterizou-se na história recente da política brasileira como um aliado de primeira hora do Partido dos Trabalhadores desde a eleição presidencial de 1989, quando juntos com o PSB formaram a Coligação Frente Brasil Popular, que lançou Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, como candidato à Presidência da República.

Na década de 1990, o PCdoB compôs a coligação liderada pelo PT tanto nas eleições de 1994 (Coligação Frente Brasil Popular Pela Cidadania) quanto em 1998 (Coligação União do Povo Muda Brasil), em ambas Lula foi derrotado por Fernando Henrique Cardoso, do PSDB. Já no pleito de 2002, primeira eleição presidencial vencida por Lula, mais uma vez o partido integrava a coligação petista (Coligação Lula Presidente).

A partir de uma abordagem qualitativa junto a gestores públicos que participaram do processo de criação e implementação do ME, o estudo de Starepravo *et al.* (2015) revelou que havia um impasse para a criação da pasta, uma vez que o PCdoB estava mais interessado nos Ministérios da Defesa⁸ e da Cultura, do que em comandar uma política de esportes para o país, sendo inclusive relutante em admitir a criação da referida pasta.

A liderança paulista do partido, de onde saíam os futuros ministros Orlando Silva e Aldo Rebelo, também resistia à criação da pasta. De modo que ressaltando a inegável importância dos desportos, previstos inclusive na Constituição brasileira, a motivação para a criação do ME no início do primeiro governo Lula era acomodar um fiel aliado político do governo, o PCdoB (Starepravo *et al.*, 2015: 221).

Alves e Pieranti (2006) afirmaram que dois argumentos pesaram favoravelmente para o PCdoB aceitar o comando do ME. O primeiro era de ordem teórica, visto que o partido

⁸ Em 01/01/2015, no início do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff, após doze anos no comando do Ministério do Esporte, o PCdoB assumiu o Ministério da Defesa, permanecendo no posto até o afastamento de Dilma em 12/05/2016, em razão do processo de *impeachment* que culminou com a perda de mandato da presidente em 31/08/2016.

tinha um vínculo de longa data com a juventude e o movimento estudantil, pois várias de suas lideranças políticas eram egressas da União Nacional dos Estudantes (UNE) e da União da Juventude Socialista (UJS). Em segundo lugar um elemento prático, os autores destacam a ativa participação de um parlamentar do PCdoB, o deputado Aldo Rebelo que viria a se tornar ministro do esporte muitos anos depois, na presidência da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigou possíveis irregularidades no contrato celebrado entre a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e a empresa americana Nike, fornecedora de materiais esportivos.

Adicionalmente, é válido acrescentar a atuação de outro parlamentar da legenda, o deputado federal Agnelo Queiroz, primeiro nome do partido a assumir o ME, que em 2000 havia sido co-autor da Lei Agnelo-Piva⁹ que destina uma porcentagem do lucro das loterias para o Comitê Olímpico Brasileiro (COB). Em 2001, Agnelo também apresentou o projeto de lei que anos depois se transformaria em dos mais importantes programas de incentivo ao esporte nacional, a Bolsa-Atleta¹⁰.

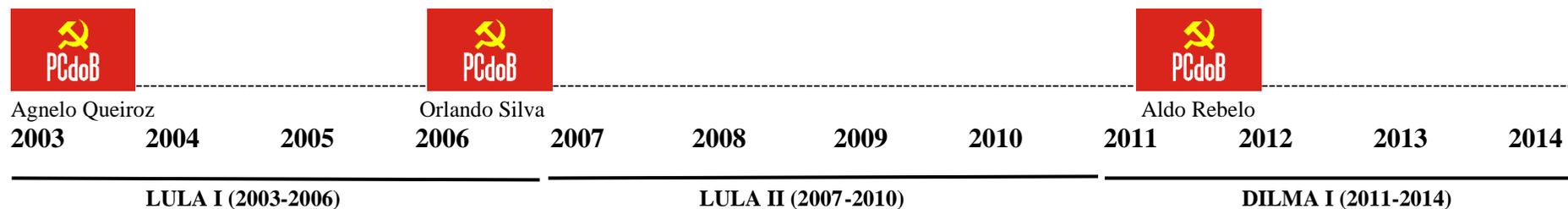
A decisão do PCdoB foi, como se sabe, a de aceitar a oferta do governo Lula para assumir o recém-criado Ministério do Esporte. O ME foi o único ministério controlado pelo PCdoB durante todo o período estudado, que compreendeu os dois governos Lula (2003-2010) e todo o primeiro mandato de Dilma (2011-2014).

O partido não era um dos parceiros principais das coalizões lideradas pelo Partido dos Trabalhadores. Durante todo período oscilou entre 2% e 5% de cadeiras no Congresso Nacional. Ao longo de doze anos de gestão da legenda no ministério, três nomes se sucederam no cargo de ministro: Agnelo Queiroz (2003-2006), Orlando Silva (2006-2011) e Aldo Rebelo (2011-2014), conforme exposto abaixo:

⁹ Lei nº 10.264 de 16 de julho de 2001, autoria de Agnelo Queiroz e Pedro Piva, que estabelece o repasse de 2% da arrecadação bruta de todas as loterias ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB).

¹⁰ Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004.

Figura 3. Linha do Tempo dos Ministros e seus Respectiveos Partidos Políticos – Ministério do Esporte, 2003-2014



3.1.2 O Ministério do Esporte e o *Policy Making* do Governo, 2003-2014

O Ministério do Esporte destacou-se como um dos ministérios com menor participação na agenda legislativa do governo. Em seus primeiros doze anos como pasta autônoma, o ME referendou apenas 20 proposições elaboradas pelo Poder Executivo. Estas 20 proposições constituem o foco de interesse aqui, pois foram diretamente elaboradas pelo governo com a efetiva participação do Ministério do Esporte.

No que concerne ao tipo das proposições legislativas referendadas pelo ME, a primeira característica que se percebe é que 70% das mesmas tem origem em medidas provisórias e o restante em projetos de lei. Esses são os dois principais tipos de proposição legislativa referendados pela pasta, ou seja, nenhuma proposição que regulamente (projeto de legislação complementar) e nem que altere (PEC) dispositivos constitucionais foi elaborada pelo governo e referendada pelo ministério.

Acerca da situação das proposições, observa-se também que 70% delas foram transformadas em lei pelo Poder Legislativo. Uma pequena parte oriunda de MP perdeu a eficácia e ainda outras foram rejeitadas ou arquivadas ou dadas como prejudicadas. Apenas uma proposição segue tramitando no parlamento. A tabela a seguir apresenta a quantidade de proposições legislativas referendadas pelo ME de 2003 a 2014 por tipo e situação:

Tabela 3. Referendos do Ministério do Esporte em Proposições Legislativas do Poder Executivo, 2003-2014

Situação \ Tipo	Aprovada (%)	Tramitando (%)	Rejeitada (%)	Revogada (%)	Arquivada (%)	Prejudicada (%)	Perdeu Eficácia (%)	TOTAL (%)
Projeto de Lei Ordinária (PL)	3 (15,0)	1 (5,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (5,0)	1 (5,0)	0 (0,0)	6 (30,0)
Projeto de Lei Complementar (PLC)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
Proposta de Emenda Constitucional (PEC)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
Medida Provisória (MPV)	11 (55,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (5,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	2 (10,0)	14 (70,0)
TOTAL (%)	14 (70,0)	1 (5,0)	0 (0,0)	1 (5,0)	1 (5,0)	1 (5,0)	2 (10,0)	20 (100,0)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Presidência da República compilados por Gaylord e Rennó (2015).

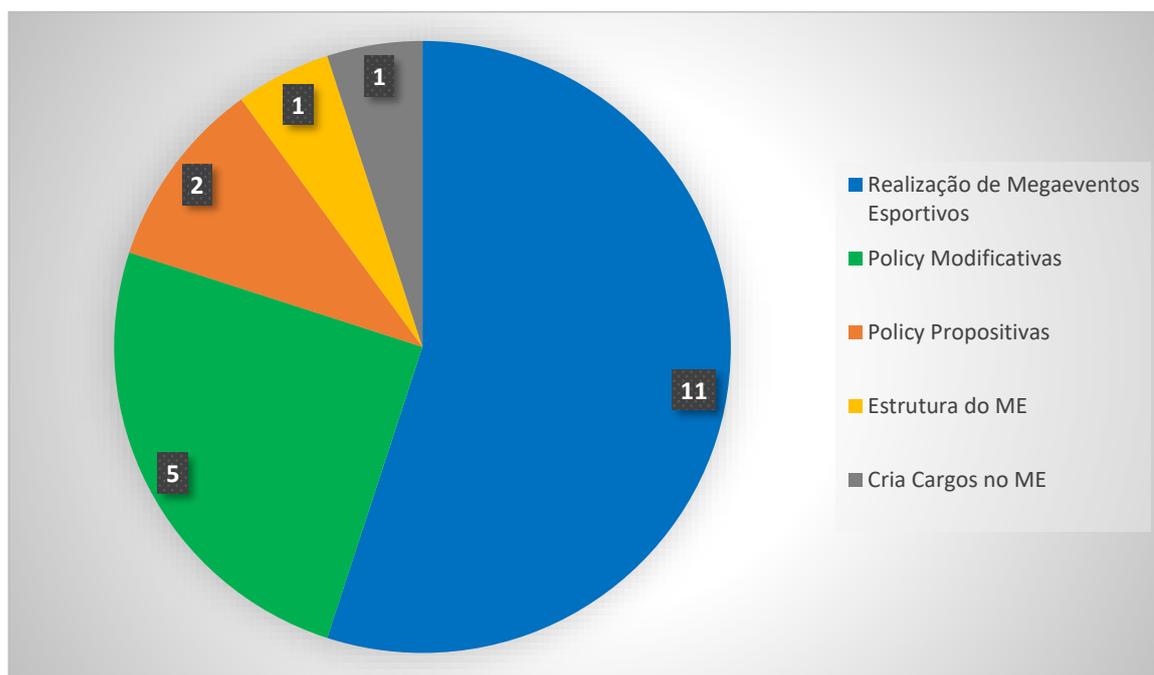
Conforme demonstrado pela tabela acima, a medida provisória foi o tipo de proposição legislativa mais comumente utilizado pelo Poder Executivo no que concerne as iniciativas referendadas pelo ME. Pode-se questionar por que a predileção do governo pela edição de MPVs, ao invés do processo tradicional de encaminhar um projeto de lei para as Casas Legislativas. Elenca-se aqui três possíveis razões para tal:

- O primeiro aspecto que hora se considera é que a Medida Provisória possui força de lei com imediata intervenção no *status quo*, isto significa que o Poder Executivo age, propondo ou modificando, uma determinada realidade do estado atual das coisas;
- Em segundo lugar, a edição de uma MPV é um ato unilateral do governo, ou seja, depende apenas de um poder, tendo, portanto, menores custos políticos que a apreciação no Legislativo, que no caso brasileiro é bicameral;
- E, em terceiro e último lugar, o uso da Medida Provisória pode indicar um processo estanque de *policy making* do governo, isto é, a elaboração e a implementação unilateral de uma política considerada “ideal” para o Executivo; submetendo-a à apreciação do Legislativo quando esta política já está em curso, impondo assim um ônus ao parlamento caso a MPV perca eficácia e tenha que se voltar ao *status quo* anterior.

É perfeitamente possível intuir que entre esses aspectos elencados acima estejam algumas das razões pelas quais o governo escolheu apresentar a maioria das proposições legislativas referendadas pelo ME. Em sua significativa maioria, 70% das proposições, acabaram sendo transformadas em normas jurídicas. Entre as MPVs, o índice de aprovação alcança quase 80%, apenas duas delas perderam a eficácia e outra que embora tenha sido aprovada e convertida em lei acabou sendo revogada anos mais tarde.

Todas as proposições referendadas pelo ME versam diretamente sobre questões ligadas aos desportos. Tal informação é importante, visto que no processo de elaboração de uma proposição legislativa, os ministérios tanto podem assumir o protagonismo e a centralidade da elaboração do projeto de lei quanto podem participar apenas periféricamente do mesmo. O gráfico a seguir identifica as proposições referendadas pela pasta:

Gráfico 1. Proposições Legislativas Referendadas pelo Ministério do Esporte, 2003-2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Presidência da República compilados por Gaylord e Rennó (2015).

O gráfico acima evidencia que grosso modo as proposições legislativas referendadas pelo ME, tiveram os seguintes objetivos: 1º) promover condições para realização dos megaeventos esportivos sediados pelo país na última década, tais como, Jogos Pan-Americanos (2007), Copa das Confederações (2013), Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas (2016); e, 2º) fazer alterações na legislação esportiva já existente no país.

No primeiro caso, a legislação produzida com vistas aos megaeventos esportivos, nota-se que a tentativa do governo e também do Ministério do Esporte foi no sentido de criar condições para realização desses eventos. De um total de onze proposições legislativas relacionadas aos eventos esportivos, oito foram aprovadas pelo Poder Legislativo.

Contudo, destas oito, apenas uma criou uma legislação duradoura para o arcabouço das normas jurídicas do esporte nacional, foi a Lei 12.396, de 21 de março de 2011, que criou a Autoridade Pública Olímpica – APO, posteriormente revogada pela Lei 13.474, de 23 de agosto de 2017, que transformou a Autoridade Pública Olímpica (APO) na Autoridade de Governança do Legado Olímpico – AGLO, autarquia atualmente vinculada ao Ministério do Esporte responsável por administrar as instalações esportivas utilizadas nas Olimpíadas e

Paraolimpíadas do Rio de Janeiro 2016. Essa legislação foi a única de caráter duradouro para os esportes nacionais.

As outras sete proposições referendadas pelo ME e aprovadas pelo Congresso Nacional são leis que se caracterizam por um caráter pontual, temporário e contingencial. O primeiro caso foi a Medida Provisória 118/2003 que foi posteriormente transformada na Lei nº 10.702, de 14 de julho de 2003, que prorrogou o prazo de permissão para a exibição de patrocínios de produtos derivados de fumo (cigarro) em eventos esportivos, bem como a veiculação de propaganda fixa ou móvel em estádios, pistas e em veículos de competição, inclusive os carros de Fórmula 1 que disputavam o Grande Prêmio do Brasil. Todas as demais proposições relacionam-se aos megaeventos esportivos, com ênfase na Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016.

Destaca-se a Lei Geral da Copa (Lei 12663/2012), que definiu novos crimes, suas respectivas penas, além de determinar o prazo de vigência de determinadas normas penais ao estipular que “os tipos penais previstos neste Capítulo terão vigência até o dia 31 de dezembro de 2014” (artigo 36, da Lei nº 12.663, de 5 de junho de 2012).

Adicionalmente, a Lei 12350/2010 estabeleceu o Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol – RECOM e a Lei 12462/2011 que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações. Além destas, mais duas legislações de incentivo fiscal e redução de alíquotas com vistas a realização dos megaeventos esportivos (Lei 12649/2012 e Lei 11116/2005) e a Lei 11507/2007 que criou funções de confiança para servidores durante a realização dos Jogos Pan-Americanos no Rio de Janeiro em 2007.

Essa legislação teve um viés muito específico de subsidiar os grandes eventos esportivos programados para acontecer no país, no entanto, não houve a conexão dessas proposições com políticas desportivas nacionais de caráter duradouro. Ou seja, a infraestrutura criada para atender às demandas desses megaeventos, não foi incorporada dentro de políticas desportivas nacionais. Essa percepção é corroborada pelo frequentemente noticiado mal estado de conservação dessas estruturas desportivas, bem como sua falta de utilização. Abaixo é possível visualizar as proposições referendadas pelo ME que se relacionaram a realização dos eventos esportivos realizados no país nesta última década:

Tabela 4. Proposições Legislativas dos Megaeventos Esportivos Referendadas pelo Ministério do Esporte, 2003-2014

Proposição	Ementa	Situação
PL 2330/2011	Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013 e à Copa do Mundo FIFA de 2014, que serão realizadas no Brasil.	Transformado na Lei 12663/2012 – Lei Geral da Copa
MPV 549/2011	Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, da Contribuição para o PIS/PASEP - Importação e da COFINS - Importação incidentes sobre a importação e a receita de venda no mercado interno dos produtos que menciona.	Convertida na Lei 12649/2012
MPV 527/2011	Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, cria a Secretaria de Aviação Civil, altera a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO, cria cargos de Ministro de Estado e cargos em comissão, dispõe sobre a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários, cria cargos de Controlador de Tráfego Aéreo.	Convertida na Lei 12462/2011 – Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC
MPV 503/2010	Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, com a finalidade de constituir consórcio público, denominado Autoridade Pública Olímpica - APO.	Convertida na Lei 12396/2011
MPV 497/2010	Promove desoneração tributária de subvenções governamentais destinadas ao fomento das atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica nas empresas, institui o Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol - RECOM, e dá outras providências.	Convertida na Lei 12350/2010
MPV 489/2010	Autoriza a União a integrar, na forma de consórcio público de regime especial, a Autoridade Pública Olímpica - APO, e dá outras providências.	A MPV perdeu a eficácia
MPV 488/2010	Autoriza a criação da Empresa Brasileira de Legado Esportivo S.A. - BRASIL 2016 e dá outras providências.	A MPV perdeu a eficácia
PL 7374/2010	Cria a Autoridade Pública Olímpica - APO, na forma de consórcio público de direito público.	O PL foi arquivado
MPV 361/2007	Institui o Auxílio de Avaliação Educacional - AAE para os servidores que participarem de processos de avaliação realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP ou pela Fundação CAPES; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 11.458, de 19 de março de 2007; cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS; cria, em caráter temporário, funções de confiança denominadas Funções Comissionadas dos Jogos Pan-Americanos - FCPAN; e dá outras providências.	Convertida na Lei 11507/2007
MPV 227/2004	Dispõe sobre o Registro Especial, na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS sobre as receitas decorrentes da venda desse produto, altera a Lei nº 10.451, de 10 de maio de 2002, e dá outras providências.	Convertida na Lei 11116/2005

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da Presidência da República compilados por Gaylord e Rennó (2015) e dados da Câmara dos Deputados.

A tabela acima evidencia as proposições legislativas referendadas pelo Ministério do Esporte e autoria do Poder Executivo relacionadas a realização de megaeventos esportivos no país nos últimos anos. Contudo, a segunda maior parcela de proposições referendadas pela pasta foram aquelas cuja finalidade era promover modificações em políticas esportivas já existentes, o *policy modificativo*.

Destaca-se que seis proposições foram apresentadas nesse sentido. Conforme a tabela abaixo, o ME referendou sete modificações em legislações esportivas, sendo estas: três alterações na Lei Pelé (9615/1998); duas na Lei da Bolsa-Atleta (Lei 10891/2004); uma alteração na Lei da Timemania (11345/2006); e, por fim, mais uma alteração na Lei de Incentivo ao Esporte (11438/2006). A tabela a seguir expõe o detalhamento de tais proposições, evidenciando as alterações propostas e a situação das mesmas:

Tabela 5. Proposições *Policy Modificativas* Referendadas pelo Ministério do Esporte, 2003-2014

Proposição	Leis Alteradas	Alterações Propostas	Situação
MPV 502/2010	Lei Pelé e Lei da Bolsa-Atleta	<ul style="list-style-type: none"> - Institui o programa Atleta Pódio; - Cria o programa Cidade Esportiva; - Cria novas categorias para a Bolsa-Atleta - atleta de base e atleta pódio, ao lado das categorias nacional, internacional e olímpico ou paraolímpico; - Estabelece a rede nacional de treinamento. 	Convertida na Lei 12395/2011
MPV 358/2007	Lei da Timemania	<ul style="list-style-type: none"> - Altera a destinação do total dos recursos arrecadados com a Timemania, destinando recursos a Santas Casas de Misericórdia e a entidades hospitalares sem fins lucrativos; - Prorroga o prazo para que as entidades optantes da Timemania parcelem seus débitos vencidos até 31 de dezembro de 2006; - Altera regra para os parcelamentos de dívidas das entidades desportivas optantes da Timemania; - Permite o parcelamento dos débitos a Santas Casas de Misericórdia e entidades hospitalares sem fins econômicos; - Altera a contribuição previdenciária especial para as entidades de futebol; - Concede isenção fiscal às entidades de futebol. 	Convertida na Lei 11505/2007
MPV 342/2006	Lei de Incentivo ao Esporte	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelece a data de 1º de janeiro de 2007 para início de gozo dos incentivos fiscais da Lei de Incentivo ao Esporte. 	Convertida na Lei 11472/2007
MPV 229/2004	Lei Pelé e Lei da Bolsa-Atleta	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelece prazo de decadência – fixado em noventa dias – para que a entidade de prática desportiva resgate recursos a que tem direito em decorrência da utilização de sua denominação, marca e símbolo, pela loteria esportiva (substituída pelas loterias de objeto desportivo – Loteca e Lotogol); - Dispõe que os recursos não resgatados serão repassados ao Ministério do Esporte; - Altera critérios para concessão de Bolsa-Atleta, incluindo a obtenção da Bolsa-Atleta Estudantil. 	Convertida na Lei 11118/2005
MPV 79/2002	Lei Pelé	<ul style="list-style-type: none"> - Dispõe sobre o direito ao ressarcimento dos custos de formação de atleta não profissional e a exploração comercial da imagem do atleta profissional; - Impõe vedações ao exercício de cargo ou função executiva em entidade de administração de desporto profissional; - Fixa normas de segurança nos estádios, adapta o tratamento diferenciado do desporto profissional ao Código Civil; - Estabelece diretrizes para o cumprimento da obrigação constante do art. 46-A da Lei Pelé. 	Convertida na Lei 10762/2003

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Presidência da República compilados por Gaylord e Rennó (2015) e dados da Câmara dos Deputados.

Foram, portanto, sete modificações em cinco diferentes proposições legislativas. O que chama atenção nesse caso é que todas as proposições utilizadas para alterar legislação esportiva existente eram Medidas Provisórias. Conforme mencionado anteriormente, o uso da MPV está associado a imediata força de lei que ela possui, mas também à sua unilateralidade, uma vez que sua edição depende unicamente da Presidência da República.

É perfeitamente possível intuir que o uso das MPVs pode se justificar como um instrumento que permite ao governo alterar o *status quo* de forma “estanque”, ou seja, promovendo alterações a partir do que considera ser a melhor opção, além de impor ao Poder Legislativo o ônus de reverter o *status quo* anterior ante a não aprovação da MPV.

Ademais, é importante ressaltar que a legislação esportiva criada durante o período estudado não foi essencialmente proposta pelo Poder Executivo (ME), antes, porém, surgiram por iniciativa parlamentar, como é o caso destas:

- Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, de autoria do deputado Agnelo Queiroz (PCdoB-DF), que institui a Bolsa-Atleta;
- Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006, Lei da Timemania, de autoria do deputado Pedro Canedo (PP-GO), que dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol nesse concurso e o parcelamento de débitos tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.522, de 19 de julho de 2002; e dá outras providências;
- Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, Lei de Incentivo ao Esporte, de autoria do deputado Bismarck Maia (PSDB-CE), que dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências.

A análise das proposições legislativas do governo, referendadas pelo Ministério do Esporte, revela que o Executivo modificou todas essas leis, isto significa que embora o governo não tenha proposto tais legislações, ele não deixou de modificá-las. No caso da Lei da Bolsa-Atleta, o Poder Executivo modificou critérios para concessão de Bolsa-Atleta; incluiu o Bolsa-Atleta Estudantil; instituiu o programa Atleta Pódio;

criou o programa Cidade Esportiva; criou novas categorias para a Bolsa-Atleta. No caso da Lei de Incentivo ao Esporte, regulamentou a data inicial para gozar os benefícios e incentivos fiscais. Na Lei da Timemania, o governo modificou a destinação do total dos recursos arrecadados com a Timemania, destinando recursos a Santas Casas de Misericórdia e a entidades hospitalares sem fins lucrativos, modificou a contribuição previdenciária especial para as entidades de futebol e concedeu isenção fiscal às entidades de futebol.

No que tange a Lei Pelé, principal marco regulatório dos desportos nacionais, o Poder Executivo modificou a sistemática de resgate de recursos que as entidades de prática esportiva têm direito em decorrência da utilização de sua denominação, marca e símbolo, pela loteria esportiva (substituída pelas loterias de objeto desportivo – Loteca e Lotogol) e ainda estipulou que os recursos não resgatados seriam repassados ao Ministério do Esporte.

É possível observar, portanto, que o ME teve atuação significativa referendando proposições *policy modificativas* em relação à legislação esportiva existente, mas também chama a atenção o fato de que durante todo o período analisado tenha havido somente duas matérias *policy propositivas* elaboradas pelo Poder Executivo e referendadas pela pasta. Ambas podem ser visualizadas na tabela abaixo:

Tabela 6. Proposições *Policy Propositivas* Referendadas pelo Ministério do Esporte, 2003-2014

Proposição	Ementa	Situação
PL 7377/2010	Dispõe sobre a concessão de prêmio e de auxílio especial mensal aos jogadores das seleções campeãs do mundo de 1958, 1962 e 1970.	Prejudicado. Tendo em vista a aprovação pela Câmara dos Deputados do PL 2330/2011 do Poder Executivo que gerou a Lei 12663/2012, Lei Geral da Copa.
PL 7262/2002	Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências.	Transformado na Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que estabeleceu o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências.

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da Presidência da República compilados por Gaylord e Rennó (2015) e dados da Câmara dos Deputados.

Nota-se que a Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que estabeleceu o Estatuto de Defesa do Torcedor, foi efetivamente a única norma jurídica gerada a partir

da iniciativa do governo e do Ministério do Esporte que acrescentou novo marco legal para o esporte brasileiro.

Contudo, é possível observar outra característica das proposições legislativas do governo. Muito embora o universo seja ínfimo, afinal são apenas duas proposições *policy propositivas*, verifica-se que ambas as proposições são projetos de lei e não medidas provisórias como anteriormente notado entre as iniciativas do governo que alteravam leis do esporte.

Isso pode ser um indicativo de que o *policy* de natureza *propositiva* exija por parte do governo a implantação de um processo de discussão e construção coletiva que pode ser mais facilmente viabilizado através da apresentação de um projeto de lei ao parlamento do que por meio da edição de uma medida provisória no Diário Oficial da União. Em contrapartida, quando o governo ambiciona implementar medidas *policy modificativas*, sobretudo com o intento de criar novos programas e conceder nova regulamentação aos já existentes esse processo seria melhor equacionado via medida provisória.

Os dados das proposições legislativas referendadas pelo Ministério do Esporte apontam para o sentido de uma participação efetiva da pasta na modificação de legislação esportiva existente. Foi consideravelmente pequena as iniciativas *policy propositivas* da pasta. Dado o aspecto pontual e contingencial da legislação produzida pelo ministério por ocasião da realização de competições esportivas internacionais de grande porte no país, de fato é possível concluir que o ME teve maior destaque promovendo modificações incrementais por meio de proposições *policy modificativas* nas mais importantes leis esportivas do país.

3.2 O Ministério do Meio Ambiente

Na atual configuração, o Ministério do Meio Ambiente existe desde o início do segundo governo FHC em 1999. À época o MMA foi estabelecido pela Medida Provisória nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999¹¹ que alterava dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

A atual legislação que determina as atribuições da pasta é a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Contudo, tal legislação manteve as mesmas atribuições do MMA, de tal modo que o art. 49 da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, estabelece que:

Art. 49. Constitui área de competência do Ministério do Meio Ambiente:

I - política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos;

II - política de preservação, conservação e utilização sustentável dos ecossistemas, da biodiversidade e das florestas;

III - proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais;

IV - políticas para integração do meio ambiente e produção;

V - políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; e

VI - zoneamento ecológico-econômico.

Parágrafo único. A competência de que trata o inciso VI do caput deste artigo será exercida em conjunto com os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e da Integração Nacional e com a Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca.

A atual estrutura interna do MMA é formada pelos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro, tais como, Assessoria Assuntos Internacionais, Consultoria Jurídica, Assessoria Especial de Controle Interno e Secretaria-Executiva. Cinco secretarias estão sob a supervisão e coordenação da Secretaria-Executiva: Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas; Secretaria de Biodiversidade; Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável e a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental.

O MMA possui dez órgãos colegiados: Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), Conselho Nacional da Amazônia Legal (CONAMAZ), Conselho de Gestão

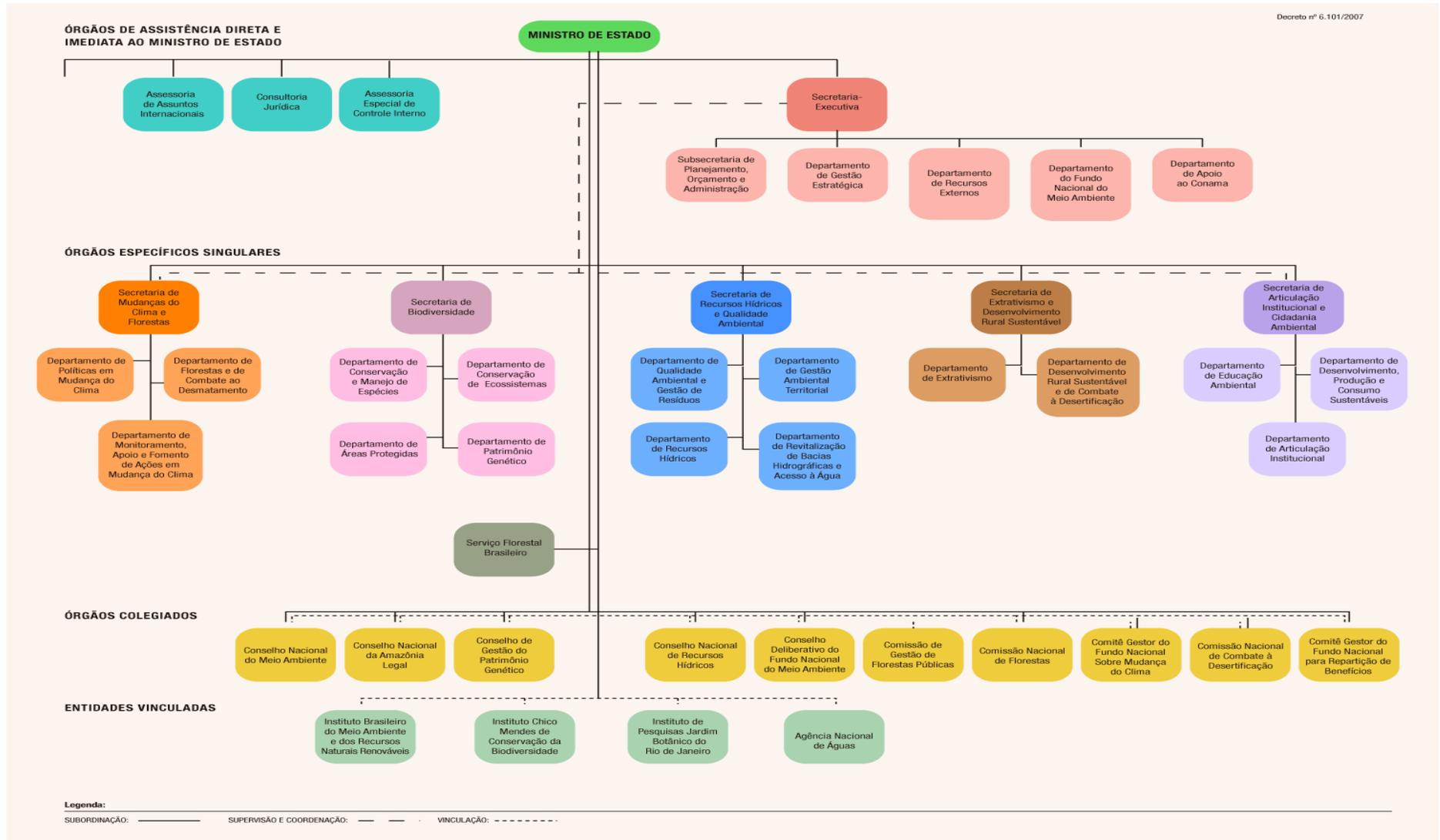
¹¹ Medida Provisória nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999 (Diário Oficial da União - Seção 1 - Seção Especial - 1/1/1999, Página 1 [Publicação Original] – Diário do Congresso Nacional - 28/1/1999, Página 1042 [Exposição de Motivos]) – MPV Reeditada com Alterações.

do Patrimônio Genético (CGen), Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, Comissão de Gestão das Florestas Públicas (CGFLOP), Comissão Nacional de Florestas (CONAFLOR), Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD); e, Comitê Gestor do Fundo Nacional para Repartição de Benefícios (FNRB).

O ministério possui o Serviço Florestal Brasileiro e mais quatro entidades vinculadas: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); o Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro; e, a Agência Nacional de Águas (ANA).

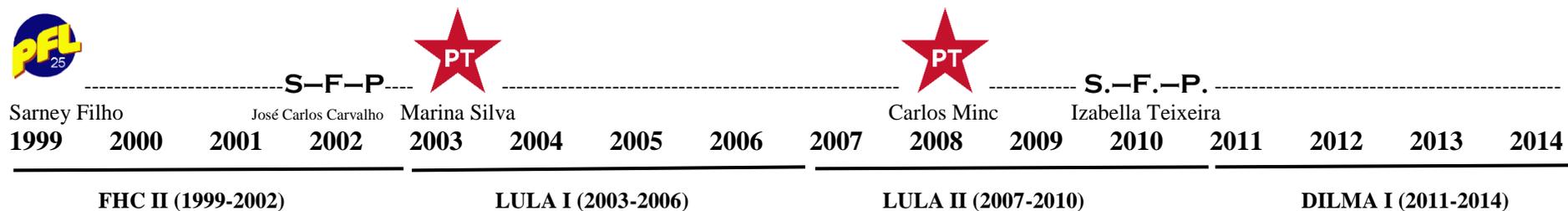
A estrutura interna do MMA pode ser vista esquematicamente abaixo, conforme organograma do órgão. A seguir encontra-se exposta a linha do tempo contendo todos os partidos e ministros que estiveram à frente do MMA durante o período analisado por este trabalho.

Figura 4. Organograma do Ministério do Meio Ambiente, 2018



Fonte: Site do Ministério de Estado do Meio Ambiente do Brasil (<http://www.mma.gov.br/>).

Figura 5. Linha do Tempo dos Ministros e seus Respectivos Partidos Políticos – Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014



3.2.1 Os Partidos no MMA, 1999-2014

O Ministério do Meio Ambiente esteve no controle de apenas dois partidos durante o período que compreende esta pesquisa: primeiro, do PFL, atual Democratas (1999-2002); e, posteriormente, do PT (2003-2010). O ministério também foi comandado em dois momentos por ministros sem filiação partidária, em 2002 por José Carlos Carvalho e entre 2010-2014 por Izabella Teixeira.

O MMA foi entregue a partidos de grande peso nas coalizões de governo. No segundo governo FHC, entre 1999-2003, a pasta foi comandada pelo PFL que até então era o principal parceiro da coalizão liderada pelo PSDB e que deu sustentação ao governo tucano. Já durante o governo Lula, o ministério foi controlado pelo próprio partido do presidente, o PT, durante praticamente todo o período de Lula na Presidência da República.

No caso do PFL, destaca-se que o partido assumiu a pasta em 1995, quando a mesma ainda tinha a configuração de Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. O ministério foi comandado pelo político pernambucano Gustavo Krause do PFL durante todo o governo FHC I (1995-1998).

Em 1997, a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro daquele ano, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, esta legislação fez com que o ministério tivesse uma forte expansão com a incorporação de um grande portfólio para projetos de irrigação. Isso tornava a pasta cada vez mais politicamente atrativa para o PFL, uma vez que a Secretaria de Recursos Hídricos – SRH detinha mais de 90% do orçamento do ministério entre 1995-1998 (Abers e Oliveira, 2015).

Em 1999, quando adquiriu a atual configuração, o Ministério do Meio Ambiente continuou comandado pelo PFL que havia indicado o nome de José Sarney Filho para ocupar a pasta. Contudo, o ministério havia sofrido significativas perdas orçamentárias após a retirada dos projetos de irrigação do seu escopo de atuação.

A gestão do PFL no comando do Ministério do Meio Ambiente durou até março de 2002, data que marcou sua saída da base do governo, o partido era até então o principal parceiro da coalizão de Fernando Henrique Cardoso. A saída dos pefelistas da coalizão se deu pouco depois que a Polícia Federal apreendeu mais de R\$ 1,3 milhão em dinheiro não declarado na sede da empresa Lunus Participações, da qual Jorge Murad,

esposo de Roseana Sarney, era sócio. O “Caso Lunus”, como ficou conhecido, repercutiu negativamente na imagem de Roseana Sarney, então pré-candidata à presidência da República pelo PFL.

Após a mudança de governo ocorrida em 2003, o MMA ficou sob o controle do partido do presidente por quase oito anos seguidos durante os governos Lula I e Lula II (2003-2010). A gestão do PT no MMA foi comandada por dois ministros: primeiro, Marina Silva (2003-2008); e, posteriormente, Carlos Minc (2008-2010).

Ressalta-se que o Partido dos Trabalhadores controlou em média 52% das pastas ministeriais em Lula I, 47% em Lula II e 45% em Dilma I. A média do PT durante o período em que permaneceu na Presidência da República foi de deter o controle de 48% dos ministérios.

De acordo com Abers e Oliveira (2015),

“A nomeação de Marina foi uma agradável surpresa para os ambientalistas, muitos dos quais participaram de uma campanha nacional liderada por algumas organizações não governamentais (ONGs) logo após a eleição de Lula para presidente. A campanha propunha o nome de Marina Silva para assumir a liderança do Ministério do Meio Ambiente. A senadora havia sido importante representante dos ambientalistas no Congresso Nacional e também exercia grande influência no PT. Ela era uma liderança no seu partido e também no movimento ambientalista, especialmente para aqueles que defendiam a perspectiva socioambientalista” (Abers e Oliveira, 2015: 336-337).

Assim que assumiu como Ministra de Estado do Meio Ambiente, Marina Silva trouxe a pauta ambiental para o centro de decisão do governo e de início precisou enfrentar logo de cara o grave problema de desmatamento que alcançava a cifra de 27 mil km² de área desmatada. Já em 2003, a Presidência da República assinou um Decreto, em 3 de julho daquele ano, que integrou o combate ao desmatamento nas políticas do Estado brasileiro, partindo-se do princípio de que o combate ao desmatamento não poderia mais ser conduzido de forma isolada pelos órgãos ambientais (Ministério do Meio Ambiente, 2018; FGV/CPDOC, 2018).

Desde o início do segundo mandato de Lula (2007-2010), os desgastes entre Marina Silva e o governo se acentuaram, pois o espaço para o meio ambiente na agenda do governo diminuía. Um ponto nevrálgico foi o advento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que transformou-se no carro-chefe do governo e era gerenciado pela ministra-chefe da Casa Civil à época, Dilma Rousseff. Episódio emblemático que ilustra o tensionamento das relações entre MMA e governo, foi o atraso na autorização do

IBAMA para as obras das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, em Rondônia, que fez Dilma queixar-se de Marina diretamente ao presidente Lula (FGV/CPDOC, 2018).

Adicione-se a isso, o fato de que o governo preteriu o nome de Marina Silva em relação a Mangabeira Unger, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da presidência da República para gerenciar o Plano Amazônia Sustentável (PAS)¹² (Abers e Oliveira, 2015), elaborado sob a coordenação da própria Marina. O presidente Lula havia inclusive declarado que Marina era a “mãe do PAS”, assim como declarava que Dilma era a “mãe do PAC” (FGV/CPDOC, 2018).

Deste modo, em 15 de maio de 2008, Marina Silva entregou sua carta de demissão ao Palácio do Planalto. Em seu lugar, o governo anunciou o também petista Carlos Minc para assumir o Ministério do Meio Ambiente.

Em maio de 2008, como dito anteriormente, Minc assumiu o MMA após o pedido de demissão de Marina Silva. Abers e Oliveira (2015) destacam que

“Como ministro, Minc inicialmente declarou que continuaria a focar nas políticas de combate ao desmatamento e de promoção ao desenvolvimento sustentável. Entretanto, ele teve que lidar com o mesmo obstáculo que sua antecessora: a rápida expansão da agenda de infraestrutura na segunda administração de Lula. A escolha seria deixar a administração ou abnegar de uma postura ambientalista mais radical. Minc escolheu a segunda opção em várias ocasiões. O ato mais simbólico e politicamente importante em relação a isso foi quando o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais (Ibama) aprovou a licença ambiental prévia para a continuidade da controversa obra da hidrelétrica de Belo Monte. Apesar disso, durante seu período no MMA, Minc teve sorte ao reportar rápidas quedas na taxa de desmatamento. Ele também se engajou no debate sobre mudanças climáticas, com algum sucesso” (Abers e Oliveira, 2015: 348).

A ida de Minc para o MMA significou ao mesmo tempo a continuidade do PT no comando da pasta, mas também um abrandamento do entrave do ministério com outras áreas do governo, em especial àquelas que gerenciavam o PAC. Uma das primeiras medidas tomadas por Minc no MMA resultou em uma maior celeridade do IBAMA no processo de licenciamento ambiental. O ministro defendia que era possível ser mais ágil

¹² O Plano Amazônia Sustentável (PAS) propõe um conjunto de diretrizes para orientar o desenvolvimento sustentável da Amazônia com valorização da diversidade sociocultural e ecológica e redução das desigualdades regionais. Lançado em maio de 2008, pelo presidente Lula, o plano foi elaborado sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República e dos ministérios do Meio Ambiente e da Integração Nacional. Sua elaboração envolveu a participação dos governos dos nove estados da região amazônica e expressivos segmentos da sociedade civil por meio das consultas públicas que mobilizaram seis mil pessoas na região.

e nesse sentido batizou como “Destrava IBAMA” o conjunto de medidas para agilizar os procedimentos relativos à concessão de licença ambiental (Ministério do Meio Ambiente, 2018; FGV/CPDOC, 2018).

O PT permaneceu no comando do MMA até a saída de Minc em março de 2010, em seu lugar assumiu Izabella Teixeira, ministra sem filiação partidária e técnica de carreira da área ambiental. A escolha de Izabella feita pelo ex-presidente Lula não foi respaldada por nenhum partido político. Durante todo o período que esteve à frente da pasta, Izabella era notadamente uma indicação da chamada “cota pessoal” que os presidentes assumem para si com o objetivo de promover livremente a nomeação de escolhas pessoais para a composição do governo.

3.2.2 O Ministério do Meio Ambiente e o *Policy Making* do Governo, 1999-2014

Ao longo de dezesseis anos em que a pasta foi instituída como ministério autônomo na configuração que possui hoje, o MMA referendou 44 proposições legislativas do governo. Dos três casos estudados aqui foi pasta que mais participou, teve o dobro de referendos do Esporte e esteve muitíssimo a frente do Turismo.

Diferentemente do Esporte onde houve predominância de medidas provisórias como tipo mais comum de proposições referendadas pela pasta, no MMA prevaleceram os projetos de lei ordinária e assim como observado nos outros dois ministérios nenhuma proposição referendada era projeto de lei complementar ou proposta de emenda constitucional.

Em sua ampla maioria as proposições referendadas pelo Meio Ambiente foram aprovadas pelo Poder Legislativo, as MPVs tiveram maior aprovação que os projetos de lei. Como ressaltado anteriormente, o uso da medida provisória está associado com sua imediata força de lei, mas também pode se relacionar com o ônus imposto ao parlamento caso a MPV perca eficácia e tenha que se voltar ao *status quo* de antes. As informações acerca dos tipos de proposição e a situação das mesmas podem ser visualizadas abaixo:

Tabela 7. Referendos do Ministério do Meio Ambiente em Proposições Legislativas do Poder Executivo, 1999-2014

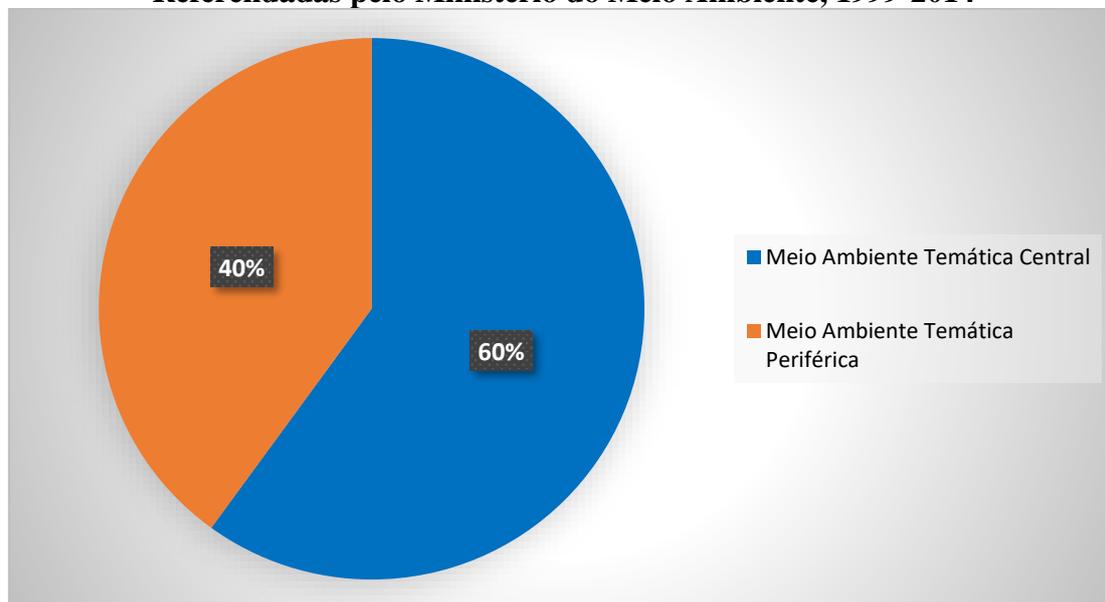
Situação \ Tipo	Aprovada (%)	Tramitando (%)	Rejeitada (%)	Revogada (%)	Arquivada (%)	Prejudicada (%)	Perdeu Eficácia (%)	TOTAL (%)
Projeto de Lei Ordinária (PL)	19 (42,3)	3 (6,6)	0 (0,0)	0 (0,0)	2 (4,4)	0 (0,0)	0 (0,0)	24 (53,3)
Projeto de Lei Complementar (PLC)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
Proposta de Emenda Constitucional (PEC)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)
Medida Provisória (MPV)	20 (44,5)	0 (0,0)	0 (0,0)	1 (2,2)	0 (0,0)	0 (0,0)	0 (0,0)	21 (46,7)
TOTAL (%)	38 (86,8)	3 (6,6)	0 (0,0)	1 (2,2)	2 (4,4)	0 (0,0)	0 (0,0)	45 (100,0)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Presidência da República compilados por Gaylord e Rennó (2015).

Como se nota na tabela acima pouco mais de 10% apenas das proposições não se transformaram em normas jurídicas. Embora o processo legislativo brasileiro seja comumente percebido como lento e moroso, no geral as matérias encaminhadas pelo governo são apreciadas e votadas de maneira célere, pois o Executivo goza de mecanismos de barganha e negociação com o parlamento que agilizam a tramitação de suas matérias, adicione-se a isso a força dos partidos e líderes partidários no parlamento.

No que se refere ao conteúdo das proposições referendadas pelo MMA, pode-se observar que diferentemente do Ministério do Esporte que referendou somente proposições que tinham como tema central os desportos, o Meio Ambiente, tal como observado no MTur, referendou proposições do governo cuja temática prioritária não se relacionava diretamente a área de atuação da pasta, ou seja, as questões ambientais. O gráfico a seguir evidencia com base numa divisão dicotômica se a área de atuação da pasta era o tema central ou periférico da proposição:

Gráfico 2. Temática do Meio Ambiente Central vs Periférica nas Proposições Referendadas pelo Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Presidência da República compilados por Gaylord e Rennó (2015).

O gráfico acima evidencia que quase 60% das proposições legislativas do governo referendadas pelo MMA tinham como tema principal a área de atuação do

ministério, o restante das matérias apenas tocava periféricamente a questão ambiental. Esta primeira informação permite um melhor entendimento acerca da participação do ministério no *policy making* do governo.

As políticas e programas lançados por uma pasta ministerial precisam do endosso de outras áreas para prosperar (Gaylord e Rennó, 2015). No caso do Meio Ambiente é possível verificar que a pasta participou de diversas outras políticas elaboradas – e na maior parte das vezes implementadas também – que tinham como mote outras áreas de *policy*.

Ilustrativamente, pode-se verificar na tabela abaixo, que o MMA referendou proposições que versavam sobre a destinação de recursos a título de compensação financeira para projetos científicos e de desenvolvimento tecnológico do setor mineral, bem como referendou o programa de ampliação e modernização da frota pesqueira, endossou a Lei Geral do Turismo, avalizou o zoneamento urbano e o tratamento fiscal e tributário diferenciado para o Minha Casa, Minha Vida, além de referendar a recriação do Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro, dentre outros conforme se pode notar na tabela abaixo:

Tabela 8. Proposições Legislativas Referendadas pelo Ministério do Meio Ambiente cuja Temática Ambiental é Periférica, 1999-2014

Proposição	Ementa	Situação	Temática Central da Proposição
PL 2844/2000	Altera o art. 8º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, e o § 2º, do art. 2º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, e dá outras providências.	Transformado na Lei 9993/2000	Destina recursos da compensação financeira para projetos científicos e de desenvolvimento tecnológico, no setor mineral.
MPV 69/2002	Dispõe sobre a proteção de informação não divulgada submetida para aprovação da comercialização de produtos e dá outras providências.	Convertida na Lei 10603/2002	Regula a proteção, contra o uso comercial desleal, de informações relativas aos resultados de testes ou outros dados não divulgados apresentados às autoridades competentes como condição para aprovar ou manter o registro para a comercialização de produtos farmacêuticos de uso humano e veterinário, fertilizantes, agrotóxicos seus componentes e afins.
MPV 113/2003	Estabelece normas para a comercialização da produção de soja da safra de 2003 e dá outras providências.	Convertida na Lei 10688/2003	Possibilita a comercialização da safra de soja que apresenta o risco de conter organismo geneticamente modificado – OGM, a chamada “soja transgênica”.
MPV 140/2003	Cria o Programa Nacional de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional - Profrota Pesqueira, e dá outras providências.	Convertida na Lei 10849/2004	Cria o programa para ampliação e modernização da frota pesqueira nacional.
PL 2881/2004	Institui o Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro - SIPRON e revoga o Decreto-Lei nº 1.809, de 7 de outubro de 1980.	Transformado na Lei 12731/2012	Recria o Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (SIPRON).
PL 3303/2004	Altera o inciso III do art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e dá outras providências.	Transformado na Lei 10932/2004	Retira a obrigatoriedade da reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado das faixas de domínio público ao longo dos dutos de abastecimento de água, gás e derivados de petróleo, desde que o licenciamento ambiental observe os critérios já definidos em legislação específica.
PL 3118/2008	Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências	Transformado na Lei 11771/2008	Cria a Lei Geral do Turismo.
MPV 458/2009	Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.383, de 7 de dezembro 1976, e 6.925, de 29 de junho de 1981, e dá outras providências.	Convertida na Lei 11952/2009	Autoriza a transferência sem licitação de terrenos da União, com até 1,5 mil hectares, na Amazônia Legal, a quem esteja em sua posse antes de dezembro de 2004.
MPV 459/2009	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências.	Convertida na Lei 11977/2009	Estabelece critérios para regularização fundiária de assentamento em zona urbana no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.
MPV 460/2009	Dá nova redação aos arts. 4º e 8º da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, que tratam de patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, dispõe sobre o tratamento tributário a ser dado às receitas mensais auferidas pelas empresas construtoras nos contratos de construção de moradias firmados dentro do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, atribui à Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL as atribuições de apurar, constituir, fiscalizar e arrecadar a Contribuição para o Fomento da Radiodifusão.	Convertida na Lei 12024/2009	Alteração no tratamento fiscal e tributário no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.

PL 6077/2009	Dispõe sobre o cultivo sustentável da cana-de-açúcar destinada à produção de açúcar, etanol e demais biocombustíveis derivados da cana-de-açúcar, estabelece diretrizes para o zoneamento agroecológico nacional da cana-de-açúcar, e dá outras providências.	Tramitando na Câmara dos Deputados	Produção sucroalcooleira.
PL 7980/2010	Dispõe sobre o Programa de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional - Profrota Pesqueira e dá outras providências.	Arquivado na Câmara dos Deputados	Propõe alteração na Lei nº 10.849, de 2004, do Programa Nacional de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional - Profrota Pesqueira.
PL 7326/2010	Dispõe sobre a criação do Programa de Produção Sustentável da Palma de Óleo no Brasil, estabelece diretrizes para o zoneamento agroecológico para a cultura de palma de óleo, e dá outras providências.	Tramitando no Senado Federal	Produção do óleo de palma.
MPV 493/2010	Altera o Anexo I da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, para modificar a divisão por níveis da Carreira de Diplomata, extingue cargos de Assistente de Chancelaria e autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado.	Convertida na Lei 12337/2010	Autoriza órgãos a prorrogar, em caráter excepcional e respeitado o prazo limite de 31 de janeiro de 2011, os contratos por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.
MPV 514/2010	Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e dá outras providências.	Convertida na Lei 12424/2011	Alteração nas normas gerais sobre regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida.
MPV 547/2011	Altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010.	Convertida na Lei 12608/2012	Cria o cadastro nacional de municípios com áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos correlatos.
MPV 554/2011	Altera a Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, para autorizar a União a conceder subvenção econômica, sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas as instituições financeiras para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado e autoriza a concessão de subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxa de juros, nas operações de financiamento para a estocagem de álcool combustível, e altera a Lei nº 10.453, de 13 de maio de 2002.	Convertida na Lei 12666/2012	Alteração no Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).
MPV 555/2011	Altera a Lei nº 12.337, de 12 de novembro de 2010, para autorizar a prorrogação de contratos por tempo determinado firmados com fundamento na alínea "h" do inciso VI do caput art. 2º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, autoriza a prorrogação do prazo de vigência do contrato de gestão firmado entre a União e a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto - ACERP, e dá outras providências.	Convertida na Lei 12652/2012	Autoriza a prorrogação do prazo de vigência do contrato de gestão firmado entre a União e a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto – ACERP.

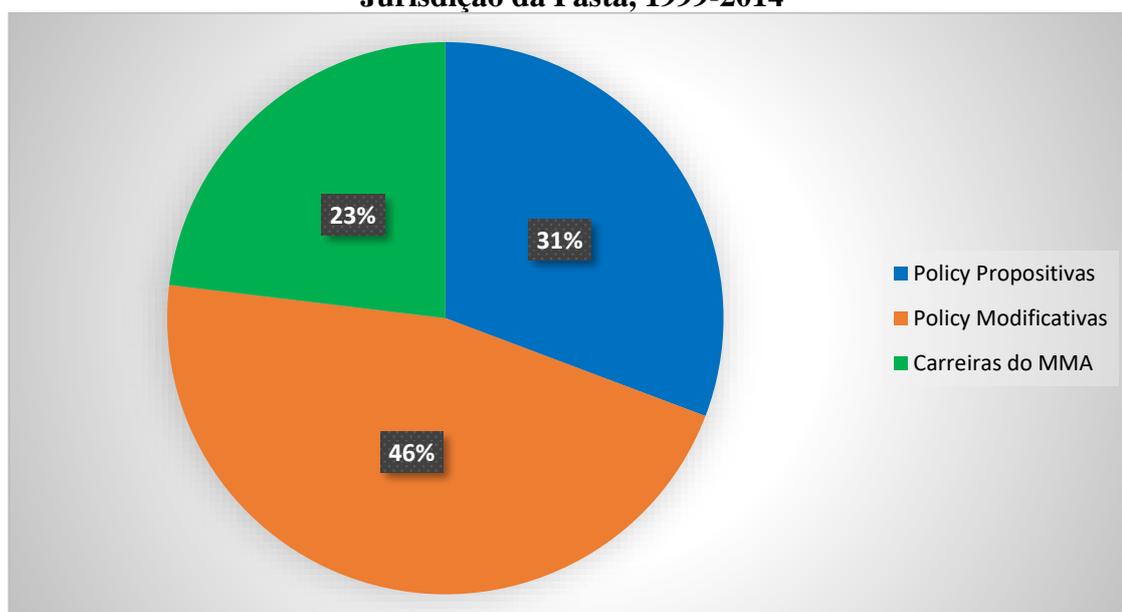
Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da Presidência da República compilados por Gaylord e Rennó (2015) e dados da Câmara dos Deputados.

Esta é uma diferenciação qualitativa importante no que se refere a participação dos ministérios na agenda de governo, pois hipoteticamente uma pasta poderia registrar razoável participação no *policy making* sem, no entanto, atuar de forma preponderante em seu nicho específico de políticas.

Observando o caso do MMA, cerca de 40% das proposições referendadas pela pasta não trataram diretamente da questão ambiental, senão perifericamente. Embora este seja um dado interessante, sua diferenciação analítica é complexa de se sustentar, uma vez que ainda não foram definidas “categorias de participação” no *policy making* do governo. As valiosas contribuições que se registram até aqui ancoram-se mais na perspectiva de por em relevo quem participa do *policy* do que propriamente lançar luz sobre que tipo de participação é essa. Em outras palavras, a única participação do MTur na agenda foi fundamental para o turismo do país, ao passo que 40% (ou 18 proposições) referendadas pelo MMA não versaram incisivamente sobre sua área de atuação.

No que se refere as proposições cuja temática central era o meio ambiente, foi possível observar que as mesmas se agrupam em torno de três eixos principais: inovações institucionais da área ambiental, regulamentação de legislação ambiental existente e carreira de meio ambiente no serviço público federal. O gráfico abaixo dá as proporções de cada um desses eixos temáticos cujo meio ambiente é o centro das proposições:

Gráfico 3. Proposições Referendadas pelo Ministério do Meio Ambiente na Área de Jurisdição da Pasta, 1999-2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Presidência da República compilados por Gaylord e Rennó (2015).

Conforme evidencia o gráfico acima, metade das proposições referendadas pelo MMA cuja a questão ambiental é o ponto central são *policy modificativas* de leis ambientais, sendo que as *policy propositivas* perfazem 30% do total e cerca de 1/5 dessas proposições se referem a carreira de meio ambiente no serviço público federal.

Aqui vale destacar que o MMA se diferencia significativamente do Esporte e do Turismo na medida em que possui uma legislação especificamente voltada para a carreira ambiental no serviço público. Ter carreira própria é um diferencial potencialmente positivo do ponto de vista da burocracia da pasta, uma vez que a existência de um corpo técnico estável de servidores de carreira pode fazer diferença na capacidade de produzir políticas públicas.

Constitui objeto de interesse aqui tanto as proposições *policy modificativas* quanto as *policy propositivas*, uma vez que estas categorias estão diretamente relacionadas aos programas e políticas elaborados pela pasta, constituindo assim o *policy making* deste ministério. No que concerne as proposições que versam sobre a carreira dos servidores, percebe-se que as mesmas surgiram principalmente em razão dos órgãos que foram criados na estrutura do MMA.

A criação de tais órgãos consta na lista de proposições que representam *policy propositivas* no âmbito do ministério. Deste modo, destaca-se a criação dos seguintes órgãos: Agência Nacional de Águas – ANA; Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro; e, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio.

Ressalta-se ainda que entre as *policy propositivas* levadas a cabo pelo MMA estão a proposição que deu origem à Lei sobre Gestão de Florestas Públicas, que estabeleceu diretrizes para o uso sustentável das florestas públicas brasileiras, além de instituir, na estrutura do MMA, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e criar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) (Lei 11284/2006). A tabela contendo as proposições referendadas pela pasta que promoveram inovação institucional encontra-se abaixo:

Tabela 9. Proposições *Policy Propositivas* Referendadas pelo Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014

Proposição	Ementa	Situação
PL 1617/1999	Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de coordenação e apoio do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.	Transformado na Lei 9984/2000
PL 4838/2001	Cria a autarquia federal Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, e dá outras providências.	Transformado na Lei 10316/2001
PL 2401/2003	Estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados - OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança - CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança e dá outras providências.	Transformado na Lei 11105/2005 – Lei de Biossegurança
PL 4776/2005	Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB, cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF, e dá outras providências.	Transformado na Lei 11284/2006
MPV 366/2006	Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e dá outras providências.	Convertida na Lei 11516/2007
PL 3820/2008	Altera os arts. 6º e 5º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, e cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC.	Transformado na Lei 12114/2009
PL 5487/2009	Institui a Política Nacional dos Serviços Ambientais, o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais, estabelece formas de controle e financiamento desse Programa, e dá outras providências.	Tramitando na Câmara dos Deputados
MPV 535/2011	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dá outras providências.	Convertida na Lei 12512/2011

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da Presidência da República compilados por Gaylord e Rennó (2015) e dados da Câmara dos Deputados.

Conforme evidenciado acima, o MMA também referendou as proposições que originaram a Lei de Biossegurança (Lei 11105/2005), a Lei que criou o Fundo Nacional de Mudança do Clima (12114/2009) e a Lei que instituiu o Programa de Apoio à Conservação

Ambiental (Lei 12512/2011). Entre as proposições referendadas pela pasta que promoviam inovações no *policy* apenas uma não foi aprovada.

A outra dimensão do *policy* observada diz respeito as modificações em políticas ambientais existentes, as proposições *policy modificativas*. Assim como observado no Ministério do Esporte, o MMA referendou mais proposições que modificam políticas do que proposições que as criam. Como já colocado, este dado é essencialmente uma diferenciação entre os tipos de matérias que as pastas referendam, se estão *modificando* ou *propondo policy*.

No período de análise deste trabalho ocorreu uma das mais importantes votações sobre política ambiental das últimas décadas, foi a votação do novo Código Florestal em 2012. A proposição que originou esta matéria não era de autoria do Poder Executivo, mas sim de autoria parlamentar, tratava-se de um projeto de lei apresentado em 1999 pelo então deputado federal Sérgio Carvalho do PSDB-RO.

O antigo Código Florestal era de 1934, havia sido atualizado em 1965 (Lei nº 4.771) e vinha sendo periodicamente modificado por Medidas Provisórias desde 1996. O novo Código Florestal aprovado em 2012, na forma da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, determinou novas normatizações para as Reservas Legais e Áreas de Proteção Permanente (APP). No caso das reservas, a porcentagem a ser preservada é de 80% em áreas de florestas da Amazônia Legal, 35% no cerrado, 20% em campos gerais, e 20% em todos os biomas das demais regiões do Brasil (Palácio do Planalto, 2012).

Por meio desta legislação também foi criado o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a previsão de implantação do Programa de Regularização Ambiental (PRA) tanto para os Estados quanto para o Distrito Federal. De acordo com o novo código, o CAR é um registro obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Já o PRA objetiva que o poder público acompanhe e oriente os proprietários rurais no processo de recomposição de áreas com passivos ambientais (Lei 12651/2012; Ministério do Meio Ambiente, 2018; Embrapa, 2016).

Contudo, quando a proposição foi aprovada no Congresso Nacional e seguiu para sanção da presidente Dilma Rousseff, o governo vetou nove dispositivos contidos na Lei e imediatamente editou uma medida provisória, a MPV 572/2012, que promoveu diversas alterações e inserções no Novo Código Florestal, com objetivo de conferir maior proteção ao

meio ambiente. Este episódio ilustra bem aquilo que ora denomina-se *policy modificativo* do governo. A tabela a seguir evidencia as proposições referendadas pelo MMA cujo objetivo era promover mudanças em políticas ambientais existentes:

Tabela 10. Proposições *Policy Modificativas* Referendadas pelo Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014

Proposição	Legislações Alteradas	Alterações Propostas	Situação
PL 3745/2000	Lei 6938/1981, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente	Cria a taxa de controle e fiscalização ambiental - TCFA, a ser cobrada pelo IBAMA a pessoa física ou jurídica que exerça atividade poluidora e utilizadora de recursos naturais	Transformado na Lei 10165/2000
MPV 165/2004	Lei 9433/1997, Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos	O Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos poderão delegar a organizações sem fins lucrativos relacionadas no art. 47 da Lei, por prazo determinado, o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto esses organismos não estiverem constituídos	Convertida na Lei 10881/2004
PL 4186/2004	Decreto nº 241, de 29 de novembro de 1961	Altera os limites do Parque Nacional de Brasília	Transformado na Lei 11285/2006
MPV 239/2005	Lei 9985/2000, Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação da Natureza – SNUC	Autorizando o Poder Público a decretar limitação administrativa provisória ao exercício de atividades causadoras de degradação ambiental em área de criação de unidade de conservação; proibindo a exploração ou corte raso de floresta e vegetação nativa	Convertida na Lei 11132/2005
PL 7708/2006	Decreto s/nº de 19 de dezembro de 2002	Altera a categoria da unidade de conservação Parque Nacional dos Pontões Capixabas para Monumento Natural dos Pontões Capixabas, nos Municípios de Pancas e Águia Branca, Estado do Espírito Santo	Transformado na Lei 11686/2008
MPV 327/2006	Lei 9985/2000, Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação da Natureza – SNUC	Revoga o art. 11 da Lei nº 10.814, de 2003, que proíbe o plantio de OGM - organismo geneticamente modificado (transgênico) em áreas de conservação e em zona de amortecimento	Convertida na Lei 11460/2007
MPV 437/2008	Lei 9984/2000, Lei da Agência Nacional de Águas – ANA	Cria taxa de fiscalização cujo fator gerador é o exercício do poder de polícia pela ANA, compreendido na fiscalização da prestação dos serviços públicos de irrigação e operação de adução de água bruta, se em regime de concessão ou autorização	Revogada pela MPV 439/2008
PL 3960/2008	Lei 9984/2000, Lei da Agência Nacional de Águas – ANA	Cria taxa de fiscalização cujo fator gerador é o exercício do poder de polícia pela ANA, compreendido na fiscalização da prestação dos serviços públicos de irrigação e operação de adução de água bruta, se em regime de concessão ou autorização	Transformado na Lei 11958/2009
MPV 472/2009	- Decreto nº 96.188, de 21 de junho de 1988 - Decreto de 5 de junho de 2008 - Decreto s/nº de 27 de setembro de 2001 - Decreto s/nº de 21 de dezembro de 2007	- Fixa os limites da Floresta Nacional do Bom Futuro - Dispõe sobre o Parque Nacional Mapinguari - Amplia a Estação Ecológica de Cuniã	Convertida na Lei 12249/2010
PL 5892/2009	Decreto s/nº de 11 de agosto de 2000	Altera os limites originais da Reserva Extrativista Marinha da Baía do Iguape, situada nos Municípios de Maragogipe e Cachoeira, Estado da Bahia	Arquivado na Câmara dos Deputados
MPV 558/2012	Lei 12249/2010, que fixa os limites da Floresta Nacional do Bom Futuro, criado pelo Decreto nº 96.188, de 21 de junho de 1988; dispõe sobre o Parque Nacional Mapinguari, criado pelo Decreto de 5 de junho de 2008; e, amplia a Estação Ecológica de Cuniã, estabelecida pelo Decreto de 27 de setembro de 2001 e pelo Decreto de 21 de dezembro de 2007	Dispõe sobre alterações nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós	Convertida na Lei 12678/2012
MPV 571/2012	- Lei 12651/2012, Novo Código Florestal - Lei 6938/1981, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - Lei 11428/2006, Lei da Mata Atlântica	Promoveu diversas alterações e inserções no Novo Código Florestal, que conferiram maior proteção ao meio ambiente, tais modificações foram feitas a partir do veto presidencial a nove dispositivos da versão aprovada pelo Congresso Nacional	Convertida na Lei 12727/2012

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da Presidência da República compilados por Gaylord e Rennó (2015) e dados da Câmara dos Deputados.

A tabela acima mostra que o MMA promoveu modificações em importantes políticas ambientais do país. É possível observar entre outras mudanças, que a pasta alterou a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente e o Sistema Nacional das Unidades de Conservação da Natureza por mais de uma vez, mudou a Política de Recursos Hídricos, o Novo Código Florestal e a legislação da Agência Nacional de Águas. Interessante também que o Meio Ambiente alterou políticas implementadas via decretos, tais como a alteração em limites de parques nacionais, florestas e estações ecológicas. Quase a totalidade das proposições *policy modificativas* foi aprovada pelo Poder Legislativo.

Seja por meio de proposições *policy modificativas* ou *policy propositivas*, interessa notar a participação do ministério no *policy making* do governo. Os dados evidenciam que a exemplo do Esporte, o MMA participou da agenda do Executivo de forma mais frequente através da modificação de políticas existentes em sua respectiva área de atuação.

Neste ponto é fundamental evidenciar que seja propondo ou modificando, trata-se de *policy*. O que se infere a partir dos dados observados é que a forma mais usual de fazer as políticas foi promovendo mudanças naquelas que já existiam, o que não significa dizer que não houve inovação institucional a partir das modificações propostas pelas pastas ministeriais.

3.3 O Ministério do Turismo

O Ministério do Turismo – MTur tal como é conhecido atualmente existe desde o início do primeiro governo Lula em 2003. O ministério tem a missão de desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social (Ministério do Turismo, 2018).

A EMBRATUR que por vários anos foi o órgão máximo do turismo no Brasil, com poderes para legislar, regular e fiscalizar a atividade turística, foi incorporada à estrutura do MTur, além ficar responsável pela promoção, ao marketing e ao apoio à comercialização dos destinos, serviços e produtos turísticos brasileiros no mercado internacional (Silveira, Medaglia e Paixão, 2014; EMBRATUR, 2018).

O MTur foi estabelecido pela Medida Provisória nº 103, de 2003 que posteriormente foi convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Tal lei foi recentemente revogada pelo Palácio do Planalto pela Medida Provisória nº 782, de 2017, convertida na Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Contudo, a legislação manteve de forma inalterada as atribuições da pasta, de tal modo que o art. 60 da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017 estabelece que:

Art. 60. Constitui área de competência do Ministério do Turismo:
I - política nacional de desenvolvimento do turismo;
II - promoção e divulgação do turismo nacional, no País e no exterior;
III - estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas;
IV - planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo;
V - gestão do Fundo Geral de Turismo; e
VI - desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Certificação e Classificação das atividades, empreendimentos e equipamentos dos prestadores de serviços turísticos.

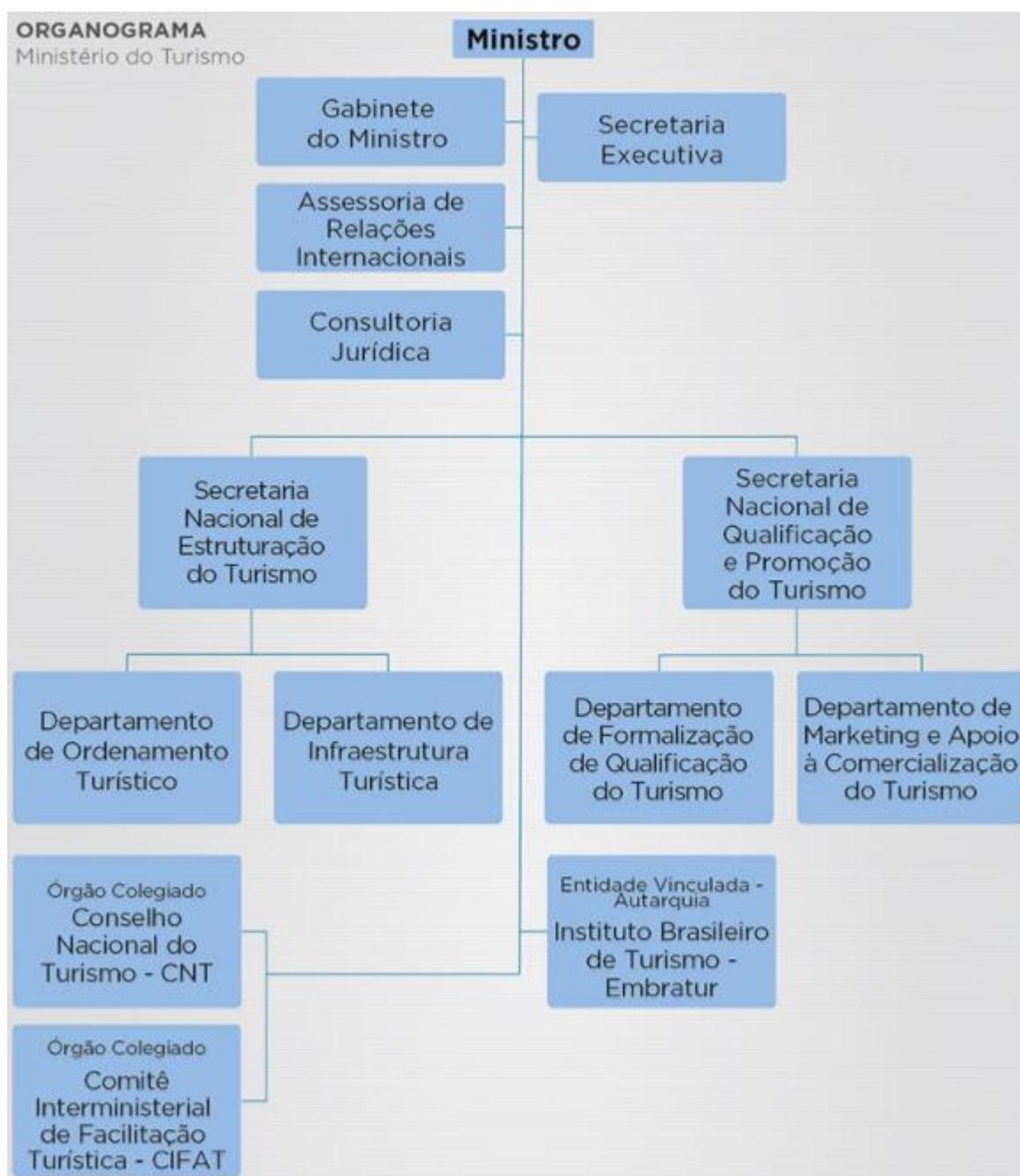
A atual estrutura interna do MTur é formada por órgãos de assistência direta e indireta ao ministro, tais como o Gabinete, a Secretaria Executiva, a Assessoria de Relações Internacionais e a Consultoria Jurídica. O ministério possui duas secretarias, sendo elas: a Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo cujo foco é a infraestrutura turística, além do planejamento, ordenamento, estruturação e gestão das regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro; e, a Secretaria Nacional de Qualificação e Promoção do Turismo voltada para a

formalização e qualificação no turismo e para o marketing e apoio à comercialização dos destinos turísticos em âmbito nacional (Ministério do Turismo, 2018).

O MTur possui ainda a EMBRATUR e o Conselho Nacional do Turismo, ambos criados na década de 1960. Conforme mencionado anteriormente, a EMBRATUR, antiga Empresa Brasileira de Turismo e atual Instituto Brasileiro de Turismo, é a autarquia responsável pelo marketing e promoção dos destinos turísticos brasileiros no exterior. Já o CNT é um órgão colegiado composto por representantes de outros ministérios e instituições que possuem interface com o turismo e tem como objetivo propor diretrizes e oferecer subsídios técnicos para formulação e acompanhamento da Política Nacional do Turismo (Ministério do Turismo, 2018).

A estrutura interna do Ministério do Turismo pode ser vista esquematicamente a seguir, conforme organograma do órgão.

Figura 6. Organograma do Ministério do Turismo, 2018



Fonte: Site do Ministério de Estado do Turismo do Brasil (<http://www.turismo.gov.br>).

3.3.1 Os Partidos no MTur, 2003-2014

Em todo o período estudado, isto é, durante os governos Lula I, Lula II e Dilma I, que compreende os anos de 2003 a 2014, três diferentes partidos políticos assumiram a pasta do turismo: PTB (2003-2007), PT (2007-2010) e PMDB (2011-2014), conforme pode ser visualizado a seguir da figura 7.

Figura 7. Linha do Tempo dos Ministros e seus Respectivos Partidos Políticos – Ministério do Turismo, 2003-2014



O primeiro e mais longevo partido no comando do ministério foi o PTB, do político mineiro Walfrido dos Mares Guia, que permaneceu no cargo por pouco mais de quatro anos, durante todo o primeiro mandato de Lula (2003-2006).

O PTB havia integrado a coligação eleitoral de FHC nas eleições de 1998. O partido era, portanto, ao lado de PSDB e PFL, o núcleo de sustentação no governo no Congresso Nacional, que posteriormente recebeu as adesões de PMDB e PPB. A coalizão proporcionou ao Executivo uma sustentação parlamentar que beirava os 75% das cadeiras na Câmara e no Senado.

Contudo, conforme observaram Couto e Abrucio (2003), ao final do governo FHC aquela coalizão majoritária havia sucumbido. E foi, justamente, o PTB o primeiro a romper com o governo. Os autores sustentam que diferentemente do PFL que rompeu com o governo em virtude de seus atritos com o PSDB, o PTB o fez devido ao fracasso substantivo do governo FHC em implementar uma agenda positiva, que apontasse para a retomada do crescimento (Couto e Abrucio, 2003, p. 289).

Nas eleições de 2002, Walfrido que viria a ser indicado pelo PTB para o MTur em 2003, não concorreu a nenhum cargo eletivo, mas juntamente com o PTB embarcou na coligação eleitoral de Ciro Gomes, então candidato a presidente da República pela Frente Trabalhista, formada pelos partidos PPS-PDT-PTB. Em julho daquele ano, Walfrido é alçado ao cargo de coordenador nacional da campanha de Ciro, no lugar de Emerson Palmieri, que era o então primeiro-secretário nacional do PTB, e que havia sido citado como receptor de R\$ 560 mil provenientes de um suposto esquema de caixa dois que alimentou a campanha à reeleição de Cássio Taniguchi, do PFL, à prefeitura de Curitiba em 2000 (Folha de S.Paulo, 2002). Contudo, Ciro ficou de fora da disputa de segundo turno em 2002, mas o PTB e Walfrido apoiaram o candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva (FGV/CPDOC, 2018).

Com a vitória de Lula, o PTB foi um dos partidos que integrou a primeira coalizão do governo Lula em janeiro de 2003. Inicialmente, a coalizão montada por Lula para o começo de seu primeiro mandato contou com oito partidos, sendo eles: PT, PSB, PDT, PPS, PCdoB, PV, PL e PTB. Durante todo o primeiro governo Lula (2003-2006), o PTB controlou apenas o Ministério do Turismo.

Em março de 2007, bem no início do segundo governo Lula, houve troca de comando partidário no MTur com a saída do PTB e a entrada do PT. A convite do presidente

Lula, Marta Suplicy assumiu o Ministério do Turismo. Naquela época o PT controlava 16 de um total de 33 pastas, considerando os ministérios e as secretarias e demais órgãos elevados ao *status* de ministério. Com o MTur, a cifra chega a 17 de 33, isto significa que sozinho o PT controlou mais de 50% do gabinete de coalizão de Lula II (Amorim Neto, no prelo).

Quinze meses após assumir o MTur, em junho de 2008, Marta deixou o ministério para concorrer pela terceira vez à prefeitura da cidade de São Paulo. Com a saída de Marta Suplicy do MTur quem assumiu a pasta foi Luiz Barretto, que por sua vez foi para o ministério na gestão de Marta e desempenhou a função de Secretário Executivo da pasta durante todo o período em que ela foi ministra. Após a saída de Marta, Luiz Barretto assumiu interinamente a pasta entre junho e setembro de 2008, até ser efetivado pelo presidente Lula. Chefiou o MTur até o final do segundo mandato de Lula em 2010.

Àquela altura, com Barretto no MTur, o PT manteve-se com 17 pastas ministeriais e ao final do segundo governo Lula terminaria com 15 pastas de um total de 35. Foi durante o segundo mandato do presidente Lula que a coalizão esteve mais ideologicamente heterogênea. A terceira configuração da coalizão de governo em Lula II registrou 10 partidos que participaram do gabinete ministerial, sendo estes: PT, PTB, PMDB, PV, PSB, PP, PCdoB, PR, PDT e PRB. A coalizão reunia partidos de esquerda, centro e direita (Amorim Neto, no prelo).

Foi no período em que o PT esteve a frente do Ministério do Turismo, com Luiz Barretto, que houve a aprovação do principal marco regulatório do turismo no país, a Lei nº 11.771/2008, de 17 de setembro de 2008, conhecida como Lei Geral do Turismo. A lei estabeleceu a atual Política Nacional do Turismo, além de ter definido as diretrizes para o planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e disciplinado a prestação de serviços turísticos, bem como cadastro, classificação e fiscalização dos mesmos. A lei será objeto de análise e discussão mais aprofundada a seguir (Brito e Fratucci, 2017).

Com o final do segundo governo Lula, o Ministério do Turismo saiu do controle do PT e logo no início do primeiro governo Dilma foi para o PMDB e permaneceu com o mesmo até o final do primeiro mandato de Dilma. A indicação do partido para o MTur foi do veterano político maranhense Pedro Novais que assumiu a pasta aos 80 anos de idade.

A passagem de Novais pelo MTur marcou um início de gestão conturbado do PMDB na pasta. O ministro permaneceu no cargo por apenas nove meses e deixou o posto sob fortes alegações de corrupção após a deflagração da Operação Voucher da Polícia Federal que

revelou esquemas ilegais em convênios firmados pela pasta com uma entidade privada. Depois da turbulenta saída de Pedro Novais do MTur, em setembro de 2011, Gastão Vieira foi indicado para a pasta pela bancada do PMDB da Câmara dos Deputados.

Gastão chegou no MTur num momento complicado e logo quando sua primeira medida foi editar a portaria 180/2011 que suspendeu, temporariamente, a execução e o repasse de recursos de todos os convênios e instrumentos congêneres celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, destinados à qualificação dos profissionais do setor do turismo. Foi justamente oriundo de um convênio desta natureza que resultou a Operação Voucher que culminou com a saída de seu antecessor, Pedro Novais.

A gestão do PMDB à frente do MTur permaneceu até a saída de Gastão Vieira do comando da pasta em março de 2014. No seu lugar assumiu Vinicius Lages, único ministro sem filiação partidária no MTur no período estudado. Muito embora não fosse vinculado a nenhum partido política à época de sua nomeação, Lages possuía proximidade com o então Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiro do PMDB de Alagoas.

3.3.2 O Ministério do Turismo e o *Policy Making* do Governo, 2003-2014

De 2003, ano em que o MTur foi formalmente instituído, até 2014, final do período de análise do presente trabalho, a pasta referendou apenas três (03) proposições legislativas de autoria do Poder Executivo. Isto significa que o ministério endossou um número ínfimo de iniciativas do governo encaminhadas ao Poder Legislativo. As proposições referendadas pela pasta podem ser vistas na tabela a seguir:

Tabela 11. Participação do Ministério do Turismo na Agenda de Governo, 2003-2014

Proposição	Ementa	Situação
MPV 118/2003	Altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do artigo 220 da Constituição Federal.	Convertida na Lei 10702/2003
PL 3118/2008	Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências.	Transformado na Lei 11771/2008 – Lei Geral do Turismo
PL 3534/2012	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para fazer constar a exigência de manifestação de órgão normativo do sistema de ensino para o fechamento de escolas do campo.	Transformado na Lei 12960/2014

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da Presidência da República compilados por Gaylord e Rennó (2015) e dados da Câmara dos Deputados.

Conforme evidenciado na tabela acima, o MTur referendou apenas três proposições de autoria do Poder Executivo, sendo que duas destas três proposições não tinham o turismo como tema central.

Primeiro, em 2003 a pasta referendou um projeto de lei de autoria do Poder Executivo encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Medida Provisória 118/2003 que foi posteriormente convertida na Lei nº 10.702, de 14 de julho de 2003, uma alteração à Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal.

A MP prorrogava o prazo de permissão para a exibição de patrocínios de produtos derivados de fumo (cigarro) em eventos esportivos, bem como a veiculação de propaganda fixa ou móvel em estádios, pistas e em veículos de competição, inclusos os carros de Fórmula 1 que disputavam o Grande Prêmio do Brasil. A MP foi referendada pelo MTur, uma vez que os eventos esportivos tinham potencial de atrair turistas estrangeiros, bem como movimentar o turismo doméstico. Essa MP foi a única proposição legislativa do governo referendada pela pasta entre os anos 2003 e 2007.

Em segundo lugar, no ano de 2012 a pasta referendou o PL 3534/2012 que estipulava critérios para o fechamento de escolas no campo, e também era uma alteração a uma legislação vigente, trata-se de uma modificação à Lei 9394/1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Este PL acrescentava um dispositivo obrigando que a manifestação do órgão normativo do respectivo sistema de ensino fosse considerada, bem como a análise do diagnóstico do impacto da ação e a manifestação da comunidade escolar quando fosse aberto procedimento com vistas ao fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas.

Ambas as proposições salientadas acima não se relacionam prioritariamente com a atividade turística, senão periféricamente. Nas poucas vezes que participou do *policy making* do governo o MTur referendou em sua maioria proposições com temáticas diversas da área de atuação da pasta.

Contudo, é significativo que a única matéria referendada pelo MTur e que se relacionava diretamente ao setor turístico, uma *policy* de natureza *propositiva*, se transformaria na maior e mais importante legislação de turismo na história do país e passou a ser conhecida como Lei Geral do Turismo – LGT.

A Lei nº 11.771, de 17 setembro de 2008, dispõe sobre a Política Nacional do Turismo, bem como define as atribuições do Governo Federal no que concerne ao planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. A Lei Geral do Turismo originou-se de uma proposição do Poder Executivo que tramitou em apenas seis meses no Congresso Nacional, tempo razoavelmente curto para aprovação de uma matéria dessa natureza e abrangência.

A LGT é uma lei intersetorial que admite o turismo como uma área multifacetada e relaciona suas ações com doze ministérios distintos, dos quais oito referendaram a propositura (Cerqueira *et al.*, 2010; Maranhão, 2017). A lei é uma conquista recente para o setor, que ocorreu no segundo governo Lula, e que se deu quando o PT, partido do então presidente, estava à frente do Ministério do Turismo, tanto no momento do envio do projeto de lei ao Congresso Nacional, que ocorreu na gestão Marta Suplicy, quanto na ocasião em que a lei foi sancionada pelo presidente da República, oportunidade em que a pasta era chefiada pelo também petista Luiz Barretto.

Não obstante a LGT ter sido uma conquista para o turismo enquanto a pasta era comandada pelo PT, a elaboração da Lei Geral do Turismo não foi um esforço apenas da gestão

petista, antes, porém, começou anos antes no âmbito do MTur. Em agosto de 2003, período em que Walfrido dos Mares Guia, do PTB, era ministro, foi instituída a Câmara Temática de Legislação¹³, no seio da então Secretaria Nacional de Políticas de Turismo da pasta. O objetivo era criar uma nova e abrangente legislação que regulasse o turismo no país (Badaró, 2008).

Foi, portanto, a partir desta Câmara Temática de Legislação que se deu a origem da formulação da Política Nacional do Turismo, bem como da elaboração das estratégias para sua implementação que contou com um trabalho articulado de diversos organismos nacionais e regionais, públicos e privados (Badaró, 2008; Pimentel *et al.*, 2011: 21).

Acerca da elaboração da Lei Geral do Turismo, é relevante destacar o papel do MTur como locus de *expertise* e informação para a construção de uma política de turismo para o país, assim como a importância da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo e da Câmara Temática de Legislação como divisões internas especializadas na formulação de políticas públicas. A este respeito Gaylord e Rennó (2015) asseveram que

The ministries are the repositories of policy information and expertise and house the technical personnel that develop public policy initiatives for the federal government. Policy proposals that evolve into executive bills endorsed by cabinet ministers are born in *secretarias* and *coordenadorias*, or specialized divisions within ministries (Gaylord e Rennó, 2015: 12).

De acordo com Badaró (2008), a missão da Câmara Temática de Legislação do MTur era proceder com a elaboração de uma nova legislação, mais moderna e mais ampla, para regular o turismo brasileiro. Tal projeto foi largamente debatido durante quase dois anos, entre

¹³ De acordo com Zastawny (2012), a Câmara Temática de Legislação do MTur era composta pelas seguintes entidades e órgãos governamentais: ABAV (Associação Brasileira das Agências de Viagem), ABBTUR (Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo), ABEOC (Associação Brasileira de Empresas de Eventos), ABETAR (Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional), ABIH (Associação Brasileira da Indústria de Hotéis), ABLA (Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis), ABRACAMPING (Associação Brasileira de Campismo), ABRACCEF (Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras), ABRAJET (Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo), ABRATURR (Associação Brasileira de Turismo Rural), ABREMAR (Associação Brasileira de Representantes de Empresas Marítimas), ANTTUR (Associação Nacional de Transportadores de Turismo, Fretamento e Agências de Viagens que Operam com Veículos Próprios), BRAZTOA (Associação Brasileira das Operadoras de Turismo), CAIXA (Caixa Econômica Federal), CNC (Confederação Nacional do Comércio), CNM (Confederação Nacional dos Municípios), CONTRATUH (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade), EMBRATUR (Instituto Brasileiro de Turismo), FAVECC (Fórum das Agências de Viagens Especializadas em Contas Comerciais), FNHRBS (Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares), FOHB (Fórum dos Operadores Hoteleiros do Brasil), FORNATUR (Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo), Guilherme Paulus (Indicação da Presidência da República), MD (Ministério da Defesa), MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), MJ (Ministério da Justiça), MMA (Ministério do Meio Ambiente), SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), SINDEPAT (Sindicato Nacional de Parques e Atrações Turísticas), SNEA (Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias) e a UBRAFE (União Brasileira dos Promotores de Feiras) (Zastawny, 2012).

agosto de 2003 e junho de 2005, mas não se obteve naquela oportunidade nenhuma proposta que distinguísse claramente da legislação que regulava o setor até então, as Leis 6505/77 e 8181/91, tal como explicitado anteriormente (Badaró, 2008).

Uma das entidades com participação mais efetiva na elaboração da LGT foi a Câmara Empresarial do Turismo da Confederação Nacional do Comércio (CNC/CET), que possuía mais de 20 associações do segmento do turismo. A Câmara Empresarial do Turismo recebeu um comunicado oficial diretamente da Câmara Temática de Legislação do MTur solicitando que a CET encaminhasse suas demandas para o anteprojeto da Lei Geral do Turismo que estava sendo construído no MTur (Zastawny, 2012).

As primeiras versões do anteprojeto no primeiro semestre de 2004 já continham as sugestões das entidades empresariais ligadas à Câmara Empresarial do Turismo da Confederação Nacional do Comércio. A Consultoria Jurídica do MTur teve papel importante na sistematização das demandas encaminhadas pelas entidades representativas do turismo. Gaylord e Rennó (2015) ressaltaram a importância das consultorias jurídicas ao afirmarem que “all ministries have an Office of Legal Affairs (*Consultoria Jurídica*), dedicated to the legal aspects of policy and responsible for vetting all policy initiatives that carry the ministry’s endorsement (Gaylord e Rennó, 2015: 12-13).

No final de 2004, durante a sexta edição do Congresso Brasileiro da Atividade Turística (CBRATUR)¹⁴, que pela primeira vez foi apresentado publicamente o anteprojeto da LGT. Após este evento o anteprojeto recebeu contribuições de outras pastas, tais como os Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, da Fazenda, do Trabalho, do Meio Ambiente e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio bem como o parecer da Casa Civil no início de 2006 e a minuta de exposição de motivos conjunta das pastas (Zastawny, 2012).

Conforme asseveram Gaylord e Rennó (2015), as propostas de autoria de um ou mais ministérios são então submetidas à presidência, por meio da Casa Civil, que é responsável por coordenar as ações dos ministros e apresentar as iniciativas do governo ao Congresso. As iniciativas legislativas são submetidas à Subsecretaria de Assuntos Jurídicos da Casa Civil, que

¹⁴ Este evento foi realizado pela Comissão de Turismo e Desporto (CTD) da Câmara dos Deputados, pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal e pelo Sistema “S” (CNC/SESC/SENAC – representando o grande grupo empresarial do turismo nacional), com participação, também, do Ministério do Turismo (Zastawny, 2012).

prepara o projeto de lei para ser submetido ao Congresso ou o envia aos seus autores originais, e possivelmente ministros adicionais, para comentários e revisões (Gaylord e Rennó, 2015: 13).

Até a versão final e consolidada do projeto da Lei Geral do Turismo foram cerca de 7 versões do anteprojeto, sendo que as últimas alterações foram propostas de março a setembro de 2007. Neste mesmo mês, a ex-ministra Marta Suplicy assinou a exposição de motivos do projeto de lei e o encaminhou à Casa Civil e na sequência o mesmo foi enviado ao Congresso Nacional. A tramitação ocorreu de forma célere, a proposição foi lida na Câmara dos Deputados no final de março de 2008 e em 17 de setembro daquele ano foi promulgada pela Presidência da República como a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 (Oliveira, 2009).

O projeto de lei que deu origem à Lei Geral do Turismo foi encaminhado pela Presidência da República à Câmara dos Deputados, através da Mensagem nº 715, de 27 de setembro de 2007, assinada pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A matéria foi lida na Câmara em 22 de março de 2008 e passou a ser identificado como PL 3118/2008. Zastawny (2012) afirma que durante sua tramitação no Congresso Nacional, o PL da LGT foi bastante influenciado pelos diversos grupos de interesses que se reuniram em torno da Câmara Empresarial do Turismo da Confederação Nacional do Comércio (Zastawny, 2012).

Na Câmara, o PL 3118/2008 foi distribuído junto a cinco comissões, sendo estas: a Comissão de Turismo e Desporto (CTD); Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP); Comissão de Finanças e Tributação (CFT); Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN); e, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). A proposição teve regime de tramitação de urgência conforme o Art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD. Foi constituída uma comissão especial para apreciação do PL da LGT, nos termos do Art. 34 do RICD que especifica que proposições cuja matéria seja de competência de mais de três comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, poderão ter comissão especial constituída para elaboração de parecer de mérito e constitucionalidade da mesma (Câmara dos Deputados, 2018; Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 2018).

Na época em que tramitava na Câmara, a então Ministra do Turismo do PT, Marta Suplicy, ao lado de deputados da Comissão de Turismo e Desporto e de senadores da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo visitaram diversos líderes partidários, bem como o Presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia (PT-SP) e o Líder do Governo, Henrique Fontana (PT-RS), para explicar a importância do PL 3118/2008 para o turismo nacional, bem como a

necessidade de aprovação célere do mesmo. Após essa rodada de visitas e negociações ficou acertado que o projeto seria pautado para votação (Zastawny, 2012).

Poucas semanas antes de deixar o MTur, Marta participou de audiência pública na Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados. Segundo Zastawny (2012),

Em audiência na comissão de turismo da Câmara, a Ministra Marta Suplicy enfatizou que o objetivo da Lei do Turismo era garantir a continuidade e o fortalecimento da Política Nacional do Turismo. Para tanto, foi proposta uma gestão descentralizada, assim como a criação de mecanismos que pudessem compatibilizar os esforços e as ações federais com aquelas dos Estados e Municípios e as políticas públicas já existentes em outros ministérios. Outro objetivo mencionado pela Ministra foi o de promover a inclusão social com a geração de trabalho e renda por meio do turismo (Zastawny, 2012: 39).

Em 25 de junho de 2008 o PL da Lei Geral do Turismo foi votado e aprovado pela Câmara dos Deputados, naquela oportunidade o relator foi o Deputado Marcelo Teixeira (PR-CE). O projeto seguiu então para o Senado onde recebeu alterações e em pouco mais de vinte dias retornou à Câmara. Em 13 de agosto o PL foi aprovado e seguiu para à sanção na forma do Projeto de Lei nº 3.118-C, de 28 de agosto de 2008.

A aprovação da Lei Geral do Turismo deu ao Brasil seu mais relevante, abrangente e atual marco legal referente à atividade turística. A lei estruturou a atividade e pôs o turismo como importante item na pauta de geração de divisas, trabalho e renda para o País (Araújo, 2012; Brito e Fratucci, 2017). De acordo com Araújo (2012), a LGT

“Trata-se do primeiro diploma legal que procura disciplinar a matéria de forma mais abrangente, dando ordem aos fatos, ou seja, estabelecendo claramente quem é quem dentro da estrutura, criando mecanismos para o cadastro dos prestadores de serviços turísticos, e possibilitando, finalmente, a compreensão da dimensão da oferta turística no País (Araújo, 2012: 159).

A aprovação da Lei Geral do Turismo trouxe consigo a expectativa de que o país sentisse os “novos efeitos da Política Nacional do Turismo, como a melhoria da qualidade e produtividade, sustentabilidade, envolvimento das comunidades, inclusão social pelo trabalho, etc.” (Pimentel *et al.*, 2011: 21).

A LGT determinou que a gestão da Política Nacional do Turismo caberia a partir de então ao MTur e não mais a EMBRATUR. A pasta tornou-se responsável pelo planejamento, fomento, regulamentação, coordenação e fiscalização da atividade turística, bem como a promoção e divulgação institucional do turismo (Lei nº 11.771/2008).

A lei também instituiu o Sistema Nacional do Turismo composto pelo Ministério do Turismo; EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo; Conselho Nacional do Turismo; e, pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. E delegou ao MTur a responsabilidade de elaborar a Política Nacional do Turismo, pautada na livre iniciativa, descentralização, regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável. Em seu Art. 4º, a LGT define a Política Nacional do Turismo como um conjunto de leis e normas, voltadas ao planejamento e ordenamento do setor, e por diretrizes, metas e programas definidos no Plano Nacional do Turismo – PNT (Araújo *et al.*, 2009; Borges, 2013; Carvalho, 2015; Lei nº 11.771/2008).

Assim, o Plano Nacional do Turismo (PNT), cuja elaboração é atribuída ao Ministério do Turismo, é a principal ferramenta para a implementação de políticas públicas ligadas ao turismo no Brasil. O PNT tem suas metas e programas revistos a cada quatro anos, tendo por objetivo principal promover o desenvolvimento do turismo no país.

Embora a Lei Geral do Turismo tenha sido item único do Ministério do Turismo na agenda legislativa do governo ao longo de doze anos, o que indica que de fato a pasta teve uma ínfima participação no *policy making* do governo, foi essa pauta única do turismo que estabeleceu o mais importante marco regulatório para o setor e normatizou as atividades de todos os operadores de turismo do país.

A LGT elaborada no âmbito do MTur alcançou integralmente a área de atuação da pasta, delimitando e estabelecendo quais são as “regras do jogo” para prestação de serviços turísticos, além de balizar os princípios para elaboração de uma política nacional do Turismo para o país, que por sua vez é levada a cabo por meio de um plano quadrienal de turismo, o Plano Nacional do Turismo (PNT), como dito anteriormente o principal instrumento para implementação de *policy* da pasta.

Uma observação importante em consonância com a literatura (Borges e Coelho, 2015; Batista, 2016a) é a de que o *policy* é delegado pelo presidente aos partidos ideologicamente próximos do seu partido. No caso da Lei Geral do Turismo, muito embora todas as versões do anteprojeto da mesma tivessem sido apresentadas enquanto o PTB estava no comando da pasta, coube a gestão do PT, partido do presidente, concluir os ajustes finais no projeto de lei encaminhá-lo ao Poder Legislativo, além do reconhecimento junto ao setor pela aprovação e promulgação deste marco regulatório do turismo nacional.

O caso do MTur assinala que o *policy payoff* de uma pasta não se traduz necessariamente em uma alta participação na agenda de governo, mas também na capacidade de influenciar a regulação do setor, como ocorreu na pasta por meio de um marco regulatório que impactou diretamente toda a cadeia produtiva da área de atuação do ministério, bem como, possibilitou que os partidos pudessem criar políticas e programas por meio do Plano Nacional do Turismo instituído pela LGT.

3.3.2.1 O *Policy* por meio do Plano Nacional de Turismo

O Plano Nacional de Turismo é o principal indutor das políticas e programas de turismo no país, funcionando como um grande guarda-chuvas para iniciativas setoriais de *policy* no ministério.

Ao longo do período em análise (2003-2014) foram lançados três PNT, sendo eles: 1) PNT 2003-2007, lançado pelo ministro Walfrido dos Mares Guia, do PTB; 2) PNT 2007-2010, lançado por Marta Suplicy do PT; e, 3) PNT 2013-2016 na gestão Gastão Vieira do PMDB.

Foi por meio desses Planos Nacionais de Turismo que os ministros lançaram programas e políticas de turismo e não necessariamente através do encaminhamento de projetos de lei para o Congresso Nacional.

Em abril de 2003, no início da gestão do PTB à frente do MTur, foi lançado o Plano Nacional do Turismo – PNT que contemplou todo o primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006). As diretrizes, metas e programas contidos no PNT 2003-2007 tinham como principal objetivo fornecer ao país um novo plano nacional para o setor turístico, uma vez que o PNT havia sido descontinuado no início do segundo governo FHC em 1999, bem como apresentar uma série de alternativas e possibilidades para superação dos entraves ao crescimento do setor no país e na qualificação do produto turístico, diversificando sua oferta e qualificando o mercado de trabalho da área (Araújo, 2012; Maranhão, 2017).

Os macroprogramas do PNT 2003-2007 foram a base para o lançamento dos dois principais programas de políticas de turismo do PTB no MTur: o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil e o Programa Turismo Sustentável e Infância, ambos em 2004.

O Programa Turismo Sustentável e Infância, que tinha foco principal a conscientização e o combate à exploração sexual de crianças e adolescentes em toda a extensão da rede de turismo no país, bem como estimular a proteção ao meio ambiente. Conforme avaliação institucional do MTur em 2015, o Programa de Turismo Sustentável e Infância conseguiu capacitar profissionalmente cerca de 1.800 jovens, além de ter formado 530 agentes locais e conseguido mobilizar cerca de 110 mil pessoas (Maranhão, 2017; Ministério do Turismo, 2015).

O Programa de Regionalização do Turismo destacou-se como uma das mais importantes políticas públicas do ministério até os dias atuais¹⁵, um grande guarda-chuva que abriga uma série de subprogramas, projetos e ações, possibilitando a execução de emendas parlamentares no âmbito do ministério. Esta política de turismo originalmente estava presente dentro do Macroprograma 4 – Estruturação e Diversificação da Oferta Turística do Plano Nacional do Turismo 2003-2007.

O PRT atua promovendo capacitações e qualificações e também o aperfeiçoamento da prestação de serviços turísticos. Entre as principais diretrizes do programa estava a descentralização do turismo junto aos estados e municípios, além do empreendedorismo e promoção de investimento (Maranhão, 2017; Ministério do Turismo, 2004).

Com o PRT foi criado o Mapa do Turismo Brasileiro¹⁶ cuja função é definir a área – o recorte territorial – que deve ser trabalhada prioritariamente pelo MTur. O mapa possui uma inserção muito significativa tanto em estados quanto nas cidades brasileiras, sendo o principal instrumento para implementação do Programa de Regionalização do Turismo, e conta com atualizações bianuais, sendo que em sua última versão, de 2017, contempla 328 regiões turísticas e 3.285 municípios brasileiros, em todos os estados e regiões do país. Os municípios que o compõem foram indicados pelos órgãos estaduais de turismo através de critérios construídos em conjunto com Ministério do Turismo (Ministério do Turismo, 2018).

Na gestão do PT do MTur foi lançada a segunda edição do Plano Nacional do Turismo para o período 2007-2010, que contemplou todo o segundo mandato do presidente

¹⁵ O Programa de Regionalização do Turismo permaneceu durante nove anos vinculado ao Plano Nacional do Turismo, sendo formalmente instituído em 2013 por meio de portaria ministerial na gestão do peemedebista Gastão Vieira, fato que será abordado mais adiante.

¹⁶ Após a institucionalização do PRT, o Mapa do Turismo Brasileiro também passou a ser definido via portaria ministerial.

Lula. O PNT 2007-2010 possibilitou a continuação das ações iniciadas nos planos passados e preconizou o turismo como importante fator de inclusão social. O plano estava assentado sobre as seguintes diretrizes: a geração de emprego e renda por meio da atividade turística; o uso e manejo sustentável dos recursos naturais e patrimônio histórico; o desenvolvimento de produtos turísticos que refletissem a “brasilidade” do país; a inserção do Brasil como destino turístico mundial, além da geração de divisas ao país (Araújo *et al.*, 2009; Maranhão, 2017).

Na esteira do PNT, Marta Suplicy também lançou a segunda edição do Programa de Regionalização do Turismo (PRT – 2007) e estruturou o estudo dos destinos indutores do turismo no Brasil que viria a subsidiar o Projeto Gestão dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional como um desdobramento do PRT. O Projeto dos 65 Destinos Indutores resultou de uma parceria entre o MTur, o Instituto Marca Brasil, o SEBRAE e a Fundação Getúlio Vargas (FGV), que após uma série de estudos e análises elegeram-se 65 destinos indutores do turismo regional no Brasil, aptos a receberem investimentos do MTur (Maranhão, 2017).

Durante a gestão de Gastão Vieira do PMDB que foi lançado o Plano Nacional do Turismo 2013-2016. Esse plano foi influenciado pelos megaeventos esportivos que seriam realizados no País, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. O PNT 2013-2016 buscou preparar o país para a chegada de turistas estrangeiros, além de estimular o turismo doméstico e a geração de divisas para o país. O plano também ressaltava a importância dos legados de infraestrutura e mobilidade urbana como elementos potencializadores do Brasil como destino turístico em escala internacional (Carvalho, 2015).

Destaca-se que em 2013, ainda na gestão do PMDB no MTur, com o objetivo de atender as metas propostas no PNT, foi criado no âmbito da pasta e em parceria com o MEC o programa Pronatec Turismo, que se trata de uma ramificação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). O programa qualifica profissionalmente tanto quem já trabalha no setor quanto aqueles que pretendem se profissionalizar no turismo. O Pronatec Turismo oferece atividades ligadas ao receptivo turístico, além de cursos de inglês, espanhol, francês e libras e quem participa do programa também tem direito a receber auxílio estudantil (Pronatec Turismo, 2018).

Posteriormente, o MTur incorporou o Pronatec Turismo no escopo de um programa maior chamado Qualificação Nacional do Turismo que engloba outras iniciativas que tem a

missão de ofertar cursos de qualificação e aperfeiçoamento em diferentes áreas voltadas aos profissionais que integram a cadeia produtiva do turismo (Ministério do Turismo, 2018).

Com isso é possível perceber a importância do Plano Nacional de Turismo – PNT, definido pela Lei Geral do Turismo, que por sua vez foi a única proposição referendada pela pasta durante o período estudado. O PNT tem sido o indutor de programas e políticas do MTur, inclusive programas que permitem a execução de emendas parlamentares ao orçamento. Contudo, tais políticas setoriais não surgiram pela via tradicional do encaminhamento de proposições legislativas para o Congresso Nacional. Tais achados sobre o PNT reforçam a impressão de que as pastas ministeriais têm efetivo controle sobre sua jurisdição e unilateralmente podem elaborar e implementar seus programas e políticas setoriais.

Cerqueira *et al.* (2010), chama a atenção para o fato de que os reflexos da aprovação da Lei Geral do Turismo puderam ser melhor percebidos depois que se estabeleceram as regulamentações da lei por meio de normas inferiores, tais como decretos, instruções normativas e portarias. Deste modo, é importante lançar luz sobre as regulamentações posteriores à lei, aquilo que se tentará aqui por meio da análise de decretos e portarias.

3.4 Considerações sobre o *Policy Making* nos Três Ministérios

Cada um dos três ministérios estudados neste trabalho possui um perfil muito específico quando se analisa sua participação na agenda de governo. A característica que os une é que todos eles participaram pouco do *policy making* do Poder Executivo.

O Ministério do Meio Ambiente, por exemplo, referendou 44 proposições legislativas do Poder Executivo em dezesseis anos de análise. Dado a transversalidade que a área ambiental possui, 40% dos referendos da pasta foram a proposições legislativas que não tinham o meio ambiente como mote do projeto. Contudo, predominaram proposições em que a área ambiental era central, entre estas preponderaram proposições que mais alteravam políticas ambientais existentes do que propunham novas.

Esse fato aproximou o MMA do Ministério do Esporte. Embora este último somente tenha participado da elaboração de proposições cujo os desportos eram o tema central, basicamente referendou projetos *policy modificativos* alterando as mais importantes políticas e programas que a pasta gere.

Diferentemente dos dois primeiros, o Turismo foi o ministério de uma única lei, a saber, a legislação que estabeleceu o mais importante marco regulatório do setor. Além de ter referendado a proposição que originou a Lei Geral do Turismo, o MTur participou de duas outras que também não se relacionavam com sua área de atuação.

Contudo, destaca-se que a mais importante lei do turismo brasileiro foi levada a cabo quando o ministério era comandado por um ministro do mesmo partido do presidente, o PT, muito embora toda à constituição do projeto que originou a Lei Geral do Turismo tenha se dado quando a pasta era comandada por um partido ideologicamente distante do partido do presidente, o PTB.

No caso do Esporte, que foi comandado pelo mesmo partido durante todo o período de análise, é possível observar que o PCdoB, aliado histórico do PT e ideologicamente próximo deste, promoveu alterações importantes nas principais políticas de desportos do país. Ademais, teve importante participação na elaboração de uma legislação especificamente elaborada para que o país tivesse condições de receber os megaeventos esportivos nesta última década.

No caso do MMA, vale destacar que a pasta passou parte significativa do período estudado primeiro sob o comando de um partido ideologicamente contíguo em relação ao partido do presidente (caso do PFL em relação ao PSDB entre 1999-2002) bem como foi diretamente chefiado pelo próprio partido do presidente (PT entre 2003-2010). Dito de outro modo, o ministério sempre foi comandado: i) pelo partido do presidente; ii) por aliados importantes da coalizão de governo; ou, iii) por técnicos da área ambiental, caso de Izabella Teixeira (2010-2014) e José Carlos Carvalho (2002).

É oportuno destacar que a presença de um corpo técnico de servidores com carreira própria é um elemento que diferencia o MMA das outras duas pastas e que pode contribuir no processo de elaboração de políticas do ministério.

O período de maior atuação da pasta no que concerne a participação na agenda por meio dos referendos ministeriais às proposições legislativas do Executivo foi justamente quando o partido do presidente chefiava a pasta, mais especificamente na gestão Marina Silva (2003-2008).

Contudo, isto não foi identificado apenas no Meio Ambiente. A partir do mapeamento feito anteriormente por meio da participação do ME, MMA e MTur na agenda do

Executivo, foi possível constatar que os períodos em que houve maior participação destes ministérios no *policy making* do governo deu-se justamente quando os mesmos estavam sendo controlados ou pelo partido do presidente ou por partidos ideologicamente próximos ao mesmo.

Foi possível verificar que o baixo *policy payoff* destas pastas ministeriais foi mais acessado por partidos com alguma contiguidade ideológica com o partido do presidente, isto quando não era o próprio partido do Chefe do Executivo que comandava as pastas, tal como assevera a literatura especializada (Laver e Shepsle, 1990; Samuels, 2002; Raile *et al.*, 2010; Gaylord e Renno, 2015; Borges e Coelho, 2015; Batista, 2016a).

De acordo com Strøm (1990), os partidos enfrentam um importante *trade off* na escolha dos objetivos que irão perscrutar. Ilustrativamente, pode-se assimilar que um partido que escolha maximizar o *office* pode prejudicar seus ganhos de *policy*, enquanto que o contrário também é verdade. Esta formulação auxilia, por exemplo, a compreender o porquê partidos ideologicamente próximos como o PFL (atual DEM) e o PP tomaram rumos tão diferentes nas duas últimas décadas, sendo que o primeiro preferiu ficar na oposição ao governo petista, enquanto que o segundo embarcou nas coalizões deste mesmo governo.

Assim, é de se esperar que os partidos escolham priorizar alguns objetivos em detrimento de outros. Para tanto, tais estratégias são levadas a cabo considerando os *payoffs* da coalizão, assim como os benefícios e os custos associados tanto a predileção pelo *office* quanto pelo *policy*. Como dito anteriormente, a contiguidade ideológica dos partidos importa quando é chegado o momento da divisão dos espólios da coalizão, por isso mesmo o partido do presidente ou os partidos ideologicamente próximos deste, obtém *policy payoffs* mais elevados em relação a partidos ideologicamente distantes do *formateur* da coalizão.

Este capítulo apresentou de forma pormenorizada as três *policy jurisdictions* dos ministérios analisados neste trabalho, bem como a participação das pastas no *policy making* do governo e os ganhos de *policy* auferidos pelos partidos ao ocuparem estas pastas. Os dados explicitados acima evidenciam que quanto mais próximo do partido do presidente maior a participação na agenda. Tal compreensão é útil para entender a participação dos ministérios na agenda legislativa do Poder Executivo, uma vez que mesmo em ministérios com limitação de *policy* a proximidade ideológica com o partido do presidente é fator importante.

O próximo capítulo aborda os *office payoffs* das pastas ministeriais e faz a verificação das duas primeiras hipóteses de estudo, que são relacionadas à execução de emendas parlamentares ao orçamento e às nomeações de cargos comissionados.

CAPÍTULO 4

OFFICE PAYOFFS: ORÇAMENTOS, EMENDAS E CARGOS

A ênfase aqui é sobre os *office payoffs*. A análise contempla os orçamentos total e de investimento, execução de emendas parlamentares e nomeação de cargos de livre provimento nos três casos estudados no presente trabalho, os Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo.

Conforme descrito anteriormente, esses três ministérios foram selecionados a partir do critério da participação na agenda legislativa do governo, uma vez que estas pastas tiveram pouca influência no *law making* do governo.

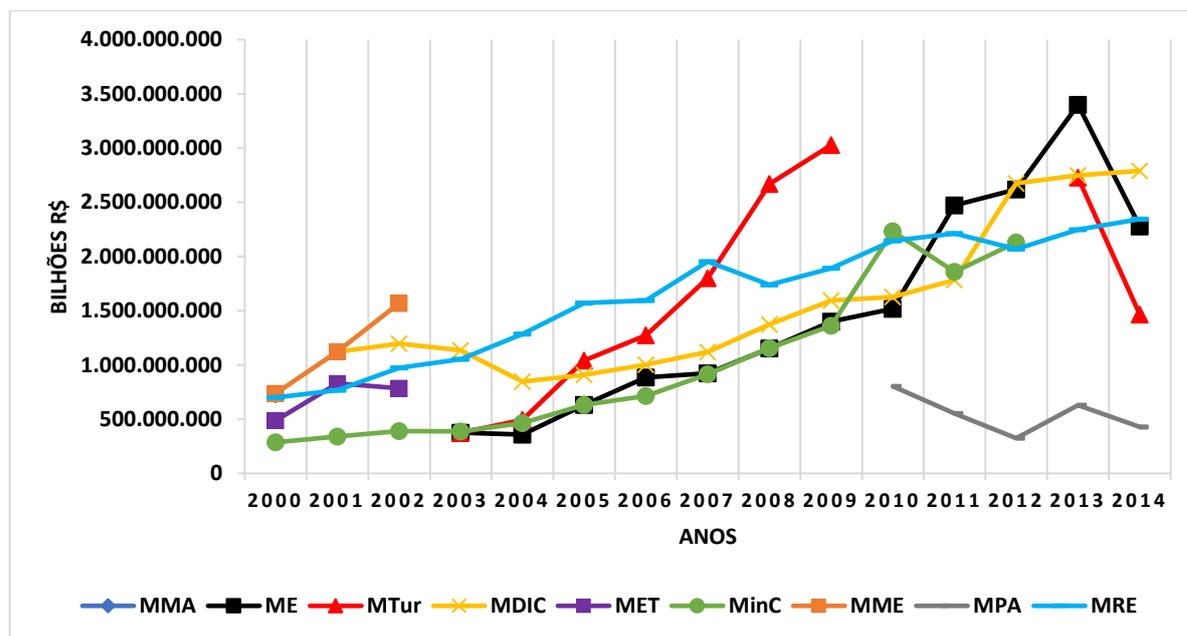
Este capítulo busca evidenciar como os recursos de *politics* foram utilizados nestes ministérios. O objetivo principal aqui é verificar as duas primeiras hipóteses relacionadas aos *office payoffs*, a saber, a Hipótese 1 de que a filiação partidária do ministro importa na execução das emendas parlamentares ao orçamento; e, a Hipótese 2 de que mudanças de facção partidária, trocas de partido ou entrada e saída de ministros sem filiação partidária resultam em aumento da taxa de rotatividade da nomeação dos cargos comissionados.

4.1 Office Payoffs: Os Orçamentos e o Pork Barrel

O controle orçamentário e a destinação de políticas de caráter distributivista (*pork barrel*) são identificadas pela literatura especializada como categorias analíticas que auxiliam grandemente a compreensão da atuação dos partidos à frente das pastas ministeriais.

No entanto, nenhum dos ministérios analisados neste trabalho figurou entre as pastas com maiores orçamentos. Na realidade, Esporte, Meio Ambiente e Turismo figuraram entre os menores orçamentos de toda a esplanada. Entre 2003 e 2014, tanto o Esporte quanto o Turismo apareceram recorrentemente entre os ministérios mais desprestigiados do ponto de vista orçamentário. O Meio Ambiente, apareceu nessa lista apenas no 2000, exatamente o ano posterior à sua criação como pasta autônoma. O gráfico a seguir evidencia os menores orçamentos ministeriais entre 2000 e 2014:

Gráfico 4. Os Menores Orçamentos Ministeriais, Brasil 2000-2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

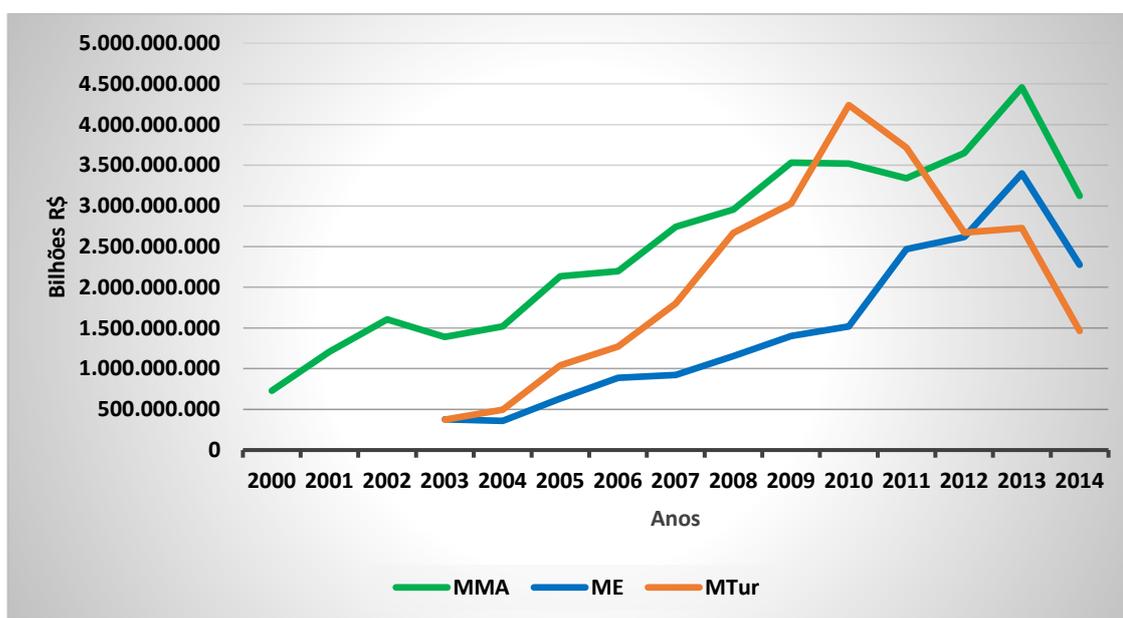
É possível observar no gráfico acima os ministérios com menor destinação orçamentária anual. A linha preta mostra o Esporte enquanto a linha vermelha evidencia o MTur. O ponto azul apenas no ano 2000 designa o MMA, que figurou entre os menores orçamento apenas naquele ano. Os demais ministérios são: do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC); da Cultura (MinC); da Pesca e Aquicultura (MPA); o Itamaraty (MRE); de Minas e Energia (MME) e o antigo Ministério do Esporte e Turismo (MET) que foi desmembrado no início do governo Lula em 2003, dando origem as pastas autônomas do ME e do MTur.

O maior destaque fica por conta do Ministério da Pesca e Aquicultura que desde sua criação em 2009 teve os menores orçamento dentre todos. No caso do Esporte, destaca-se que a pasta teve o menor orçamento dentre todos nos anos de 2004, 2005 e 2008, já o Turismo teve menor orçamento em 2003. Entre 2010 e 2012, destaca-se que o MTur não figura entre os menores orçamentos anuais.

Não obstante a isso, todos esses ministérios que aparecem no gráfico 1, receberam incrementos significativos em seus orçamentos durante o período estudado. Na verdade, com exceção do Ministério da Pesca e Aquicultura, todos os outros oscilaram positivamente. No caso do Esporte, destaca-se que a pasta saiu da cifra de pouco mais de R\$ 375 milhões em 2003

para aproximadamente R\$ 3,4 bilhões em 2013. Em cerca de dez anos o orçamento do Esporte cresceu nove vezes em relação ao valor inicial. No caso do Turismo o crescimento foi de quase onze vezes e meia em relação ao valor observado no primeiro ano da pasta, de R\$ 374 milhões para mais de R\$ 4,2 bilhões em 2010. As curvas de crescimento nos orçamentos do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo podem ser visualizadas no gráfico abaixo:

Gráfico 5. Orçamento Total dos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 2000-2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

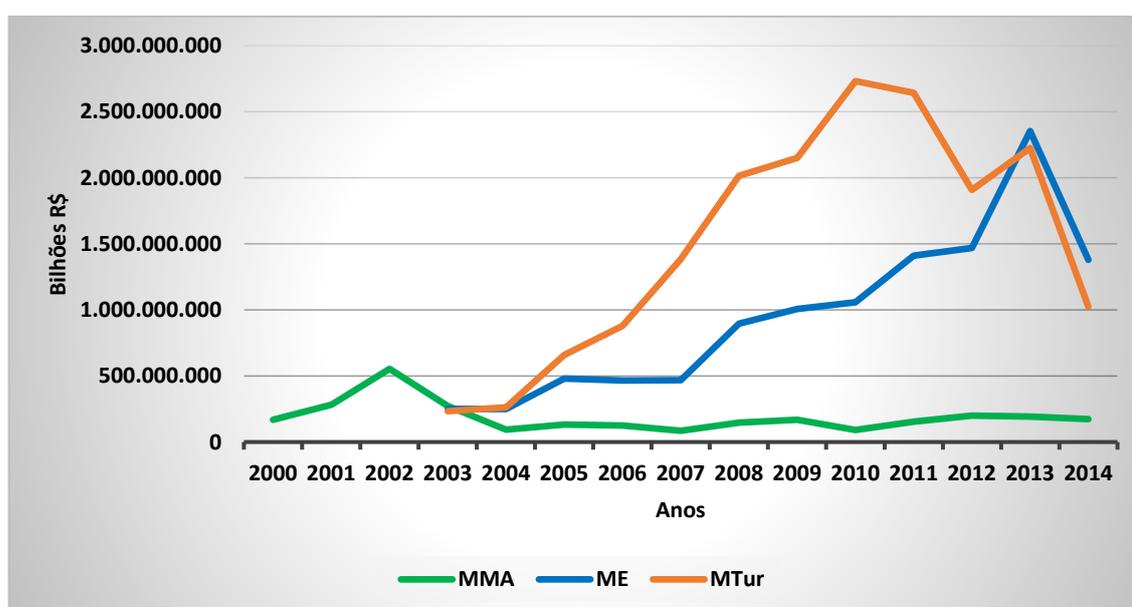
A curva mostrada acima indica que o crescimento no orçamento total das pastas foi considerável no período em análise. Os dados evidenciam que do ponto de vista orçamentário, tanto o ME quanto o MTur ganharam incrementos importantes e passaram a controlar fatias maiores do orçamento federal. Contudo, ambos os ministérios continuaram durante todo o período entre aqueles com menor destinação de recursos relativamente as demais pastas.

Ora, se a tarefa fosse medir a importância dos ministérios apenas pelo tanto de orçamento que controlam seguramente se poderia incorrer em desacertos analíticos. Muito embora o orçamento total seja uma variável importante para o *politics* dos partidos nos ministérios é preciso parcimônia em sua análise, afinal, se se nota com atenção o gráfico 1 é possível ver que o Ministério de Relações Exteriores encontra-se entre os ministérios com menor controle orçamentário, muito embora ele faça parte dessa lista, concorda-se largamente

que o Itamaraty é uma posição de bastante destaque no gabinete do Executivo. Neste sentido encaixa-se bem a assertiva feita por Amorim Neto (2000) quando justificava seu índice de coalescência ministerial, afirmando que se a pretensão for “usar as dotações orçamentárias destinadas aos ministérios para medir o valor político de cada um, um cargo muito valorizado como o de ministro das Relações Exteriores obteria um grau muito baixo no Brasil, em particular, e na América Latina, em geral”.

Deste modo, olhar apenas para o orçamento total da pasta não permite concluir taxativamente quais terão maior ou menor importância junto aos partidos, uma alternativa analítica é averiguar o orçamento de investimentos dos ministérios. O orçamento brasileiro é dividido por Grupos de Natureza de Despesa, os chamados GND, que contemplam: 1 – Pessoal e Encargos sociais; 2 – Juros e Encargos da Dívida; 3 – Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos; 5 – Inversões Financeiras; e, 6 – Amortização da Dívida. A rubrica 4, investimentos, dentre todas as outras é aquela com maior margem de alocação por parte dos ministros, afinal é dela que fundamentalmente provém os recursos para a manutenção de programas e políticas das pastas.

Gráfico 6. Orçamento de Investimentos dos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 2000-2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Com dados das Leis Orçamentárias Anuais, o gráfico acima evidencia o crescimento substantivo dos orçamentos de investimento do Esporte e do Turismo entre 2003 e 2014. A linha verde demonstra que para o Ministério do Meio Ambiente não houve mudança significativa desde o ano 2000 até o final do período em análise. Chama atenção a baixa margem de alocação de recursos do MMA, ao passo que os outros dois ministérios registram crescimento significativo de recursos de investimento.

No Esporte os maiores orçamentos são registrados nos anos de 2011, 2012 e 2013, justamente no período que precedeu à realização da Copa do Mundo de 2014, já no final da gestão de Orlando Silva e na maior parte da administração de Aldo Rebelo, ambos os ministros do PCdoB. No Turismo o incremento na rubrica de orçamentos é ainda maior, e em 2010 na gestão do petista Luiz Barretto alcança a cifra de R\$ 2,7 bilhões.

Conforme observado, os orçamentos total e de investimentos dos ministérios oferecem perspectivas analíticas distintas. De um lado o orçamento total, por este prisma é possível verificar que o Meio Ambiente quase nunca figurou entre os menores orçamentos da esplanada, a não ser pelo ano 2000 (vide gráfico 1). Já Esporte e Turismo, entre 2003 e 2014, estiveram praticamente durante todo este período entre as pastas que controlavam menores parcelas do orçamento.

Entretanto, quando se admite o orçamento de investimento dos ministérios, isto é, o montante de recursos que efetivamente os partidos podem alocar em programas e políticas setoriais, Esporte e Turismo têm maior destaque. Com o orçamento de investimentos, a discussão passa a considerar não apenas o ministério tem, mas sim o quanto se pode gastar daquilo que o ministério tem.

Esse aspecto é central, pois confere aos partidos a chance de promover políticas distributivistas geograficamente concentradas, o *pork barrel*, através da execução de emendas parlamentares ao orçamento. Quanto maior o orçamento de investimentos, maior será a capacidade dos partidos executarem políticas com benefícios concentrados destinadas aos seus redutos eleitorais.

Luz (2017) resumizou quais pastas ministeriais detiveram as maiores cifras orçamentárias para execução de emendas parlamentares, a tabela a seguir evidencia os dados:

Tabela 12. Ministérios com Maiores Recursos para Execução de Emendas Parlamentares, 1999-2014

Anos	Ministérios	% Recursos para Execução de Emendas Parlamentares	Anos	Ministérios	% Recursos para Execução de Emendas Parlamentares
1999	Esporte e Turismo	68%	2005	Esporte	69%
	Transportes	55%		Turismo	59%
	Integração Nacional	32%		Transportes	58%
	Cultura	24%		Cidades	52%
	Meio Ambiente	23%		Integração Nacional	24%
2000	Esporte e Turismo	69%	2006	Turismo	77%
	Comunicações	53%		Cidades	67%
	Transportes	52%		Transportes	66%
	Integração Nacional	39%		Esporte	51%
	Meio Ambiente	23%		Cultura	26%
2001	Esporte e Turismo	66%	2007	Cidades	79%
	Transportes	45%		Esporte	78%
	Meio Ambiente	35%		Turismo	76%
	Integração Nacional	31%		Transportes	71%
	Comunicações	31%		Integração Nacional	37%
2002	Esporte e Turismo	62%	2008	Cidades	88%
	Integração Nacional	38%		Esporte	74%
	Cultura	38%		Turismo	72%
	Transportes	36%		Transportes	71%
	Meio Ambiente	33%		Integração Nacional	36%
2003	Esporte	57%	2009	Integração Nacional	81%
	Cidades	49%		Transportes	76%
	Turismo	46%		Esportes	70%
	Transportes	44%		Turismo	64%
	Desenvolvimento, Indústria e Comércio	16%		Pesca e Aquicultura	56%
2004	Esporte	76%	2010	Integração Nacional	80%
	Turismo	59%		Transportes	78%
	Transportes	61%		Esportes	71%
	Cidades	58%		Turismo	57%
	Integração Nacional	32%		Pesca e Aquicultura	52%

Fonte: Elaborado por Luz (2017). Dados do Banco de Dados do Orçamento da União do CEBRAP e do Siga Brasil.

Conforme se nota na tabela, o Esporte e o Turismo aparecem entre os cinco ministérios com maior percentual de recursos para execução de emendas orçamentárias durante todo o período em tela. Em um primeiro momento que compreende o segundo governo FHC (1999-2002) as pastas aparecem no seu antigo formato quando constituíam o mesmo ministério. A partir de 2003, ano que marca a instituição de Esporte e Turismo como duas pastas autônomas, ambas continuam figurando entre os ministérios com mais recursos para execução de emendas durante todo o restante do período estudado.

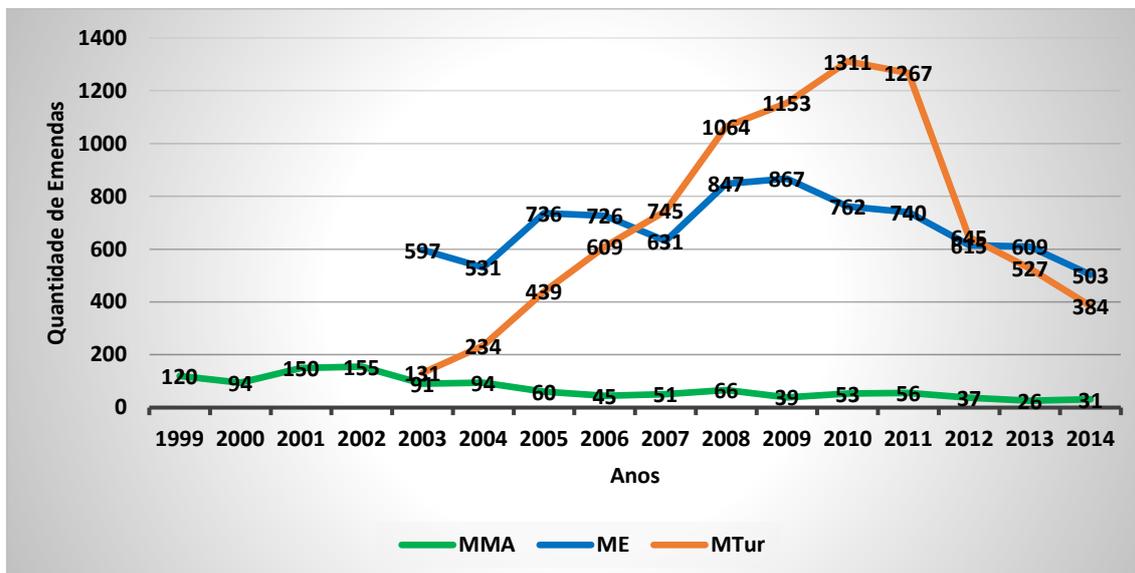
Já no caso do Meio Ambiente o controle orçamentário de recursos para execução de *pork* é bem menor comparativamente aos outros dois. A pasta só se destaca entre os cinco ministérios com mais aporte financeiro para execução de emendas em FHC II, época em que o ministério era controlado pelo PFL. Contudo, vale destacar que entre 1995-1997 em FHC I o ministério que à época era o Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal registrou média quase 50% de recursos para execução de emendas.

Abers e Lourenço (2015) afirmam que em FHC I (1995-1998), o ministério se expandiu grandemente com a incorporação de um grande portfólio para projetos de irrigação e com isso o governo tornou a pasta politicamente atrativa para o PFL, que era o principal parceiro da coalizão de FHC. Contudo, as autoras notam que a partir de 1999, quando o MMA tomou o formato de pasta autônoma como é hoje, o ministério teve uma perda orçamentária significativa.

A média ponderada para o Esporte no período em tela evidencia que quase 70% de seus recursos orçamentários ficaram disponíveis para a execução de emendas parlamentares ao orçamento, enquanto que o Turismo teve mais de 60%.

A disponibilidade orçamentária para execução de emendas parlamentares é um requisito importante no momento que os parlamentares aprovam suas emendas na Lei Orçamentária Anual (LOA), o gráfico abaixo evidencia quantitativamente o número de emendas aprovadas na LOA e encaminhadas a cada um dos três ministérios estudados no presente trabalho:

Gráfico 7. Número de Emendas Parlamentares Aprovadas na LOA e Encaminhadas aos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 1999-2014



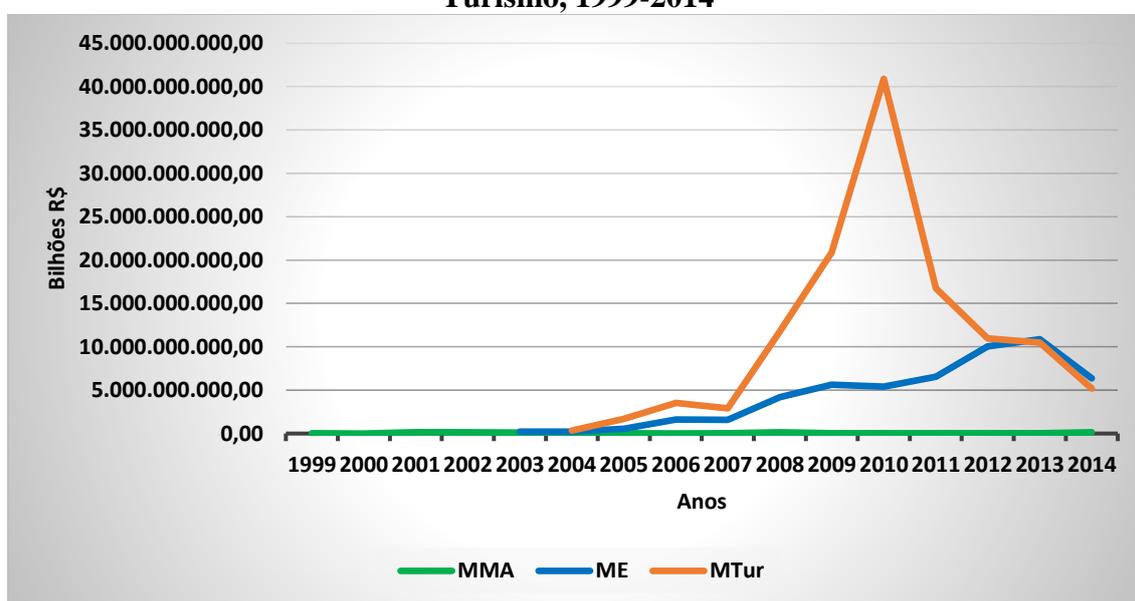
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (PRODASEN).

Os dados acima evidenciam que a quantidade de emendas parlamentares encaminhadas ao Esporte e ao Turismo é bastante expressiva entre 2003 e 2014. No ME a variação é menor no MTur, que por sua vez alcança mais de 1000 emendas individuais por ano durante o segundo governo Lula (2007-2010). Quanto ao ministério do Meio Ambiente a oscilação é também muito pequena, mas percebe-se que o ministério jamais se notabilizou como um lócus para encaminhamento de emendas parlamentares. Estes números, como dito antes, correspondem apenas à inclusão de emendas à LOA encaminhada pelo Poder Executivo ao parlamento, não abarcando as emendas feitas em abertura adicional de crédito, que certamente elevariam a cifra observada.

Em termos de valores, o somatório das emendas aprovadas na LOA e encaminhadas as pastas apresenta curva crescente em quase todo o período com exceção do Meio Ambiente. O Ministério do Turismo registrou um pico de mais de R\$ 40 bilhões no valor agregado das emendas individuais do ano de 2010, sendo que entre 2008 e 2011 o somatório de todas as emendas encaminhadas ao MTur superou os R\$ 10 bilhões. Esses valores refletem ainda que minimamente o incremento dos orçamentos total e de investimento que a pasta teve exatamente nessa época, mas seguramente evidenciam uma

grande procura por parte dos parlamentares de atrelar suas emendas a uma pasta com grande disponibilidade de alocação de *pork*. Ademais, 2010 foi ano eleitoral e conforme notam Baião *et al.* (2018) o simples empenho da emenda orçamentária já é suficiente para que o parlamentar reivindique o crédito pelo *pork*. O gráfico abaixo demonstra a evolução nos valores agregados de emendas individuais de deputados e senadores aprovadas nas LOAs para execução em programas dos ministérios estudados:

Gráfico 8. Valor Agregado de Emendas Parlamentares Individuais Aprovadas na LOA e Encaminhadas para os Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 1999-2014



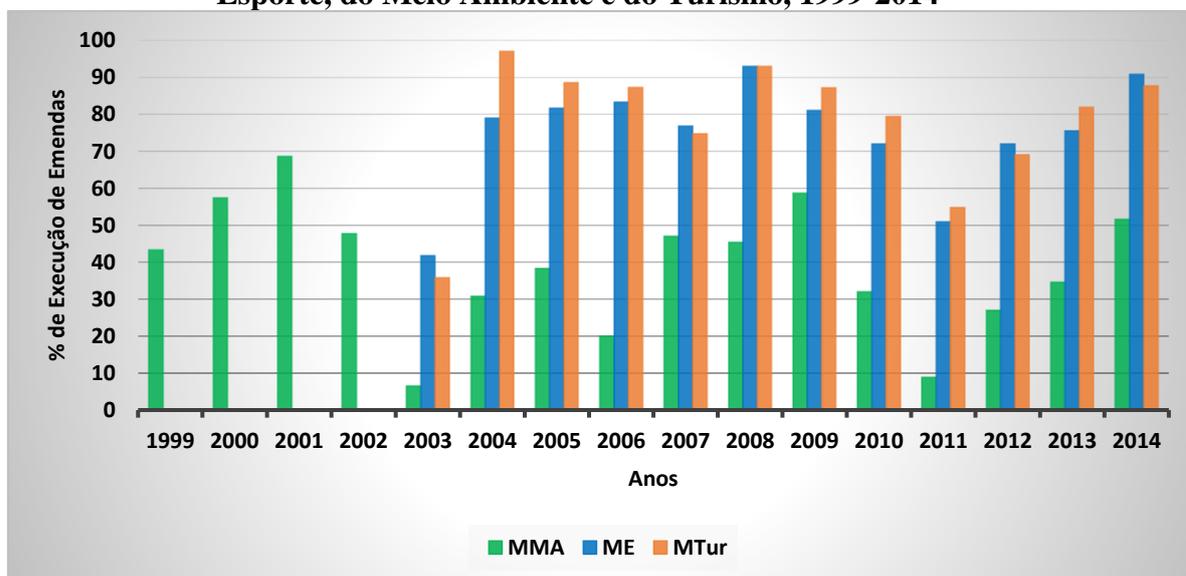
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (PRODASEN).

Os dados do MMA são muito menos expressivos que os demais. O somatório de emendas individuais encaminhadas para a pasta alcançou a maior cifra em 2001 com pouco mais de R\$ 155 milhões. Os valores agregados de emendas encaminhadas ao Ministério do Esporte foram crescentes durante quase todo período com exceção para estabilização ocorrida entre 2009 e 2011, com leve oscilação para baixo, bem como quando declinou razoavelmente de 2013 para 2014. Especificamente em 2013, o Esporte alcançou pela primeira vez o montante de R\$ 700 milhões em emendas encaminhadas para a pasta, exatamente um ano antes da realização da Copa do Mundo, período em que

a pasta estava com grande atuação no sentido de viabilizar as condições para que o país sediasse esse evento.

Muito embora os números revelem um aumento substantivo nos valores das emendas encaminhados ao ME e, em especial ao MTur, sabe-se que o orçamento brasileiro durante quase todo período estudado¹⁷ dava ao Poder Executivo substantiva discricionariedade para execução das emendas parlamentares. Tal mecanismo conferia poder de barganha ao governo que utilizava a execução das emendas parlamentares como forma de recompensar seus aliados políticos no Legislativo. Deste modo, ainda que o ministério receba quantidade significativa de emendas parlamentares e possua disponibilidade orçamentária para execução das mesmas, o Executivo tem poder discricionário na execução das emendas. O gráfico abaixo assinala a índice anual de execução de emendas nas pastas:

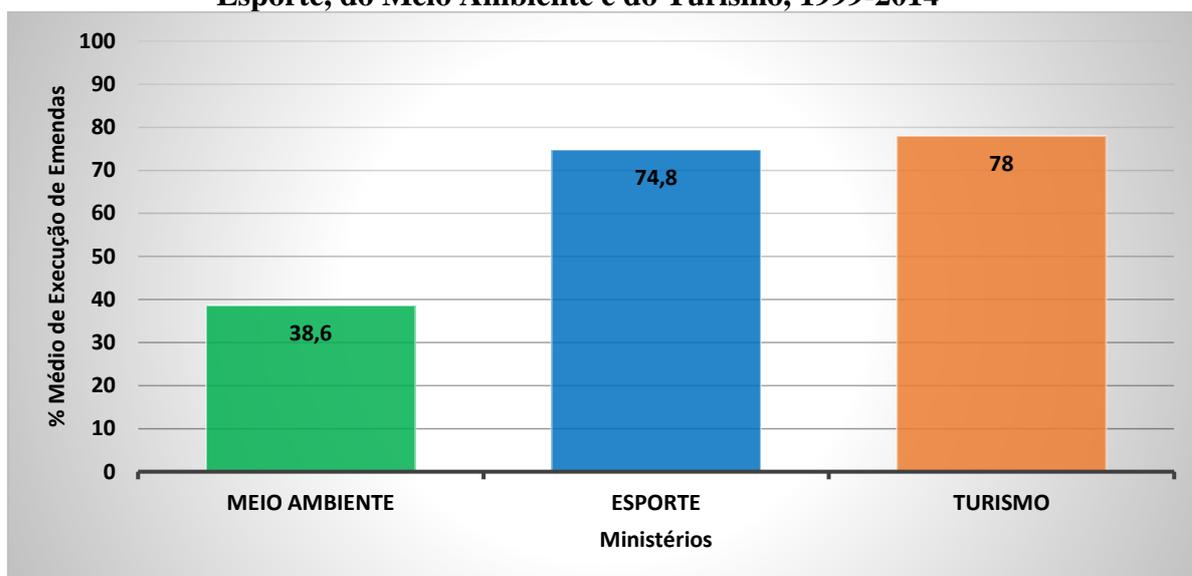
Gráfico 9-A. Percentual Anual de Execução de Emendas nos Ministério do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 1999-2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (PRODASEN).

¹⁷ Ressalta-se que durante a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2014, os parlamentares aprovaram um dispositivo que obrigou o governo a executar as emendas individuais até o limite mínimo de 1,2% da Receita Corrente Líquida realizada no ano imediatamente anterior. Posteriormente em 2015, foi aprovada a Emenda Constitucional 86/2015 que consolidou essa mudança no texto constitucional. Deste modo, desde o ano de 2014 uma parcela das emendas individuais tem execução obrigatória (Baião *et al.*, 2018).

Gráfico 9-B. Percentual Médio de Execução de Emendas nos Ministério do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 1999-2014

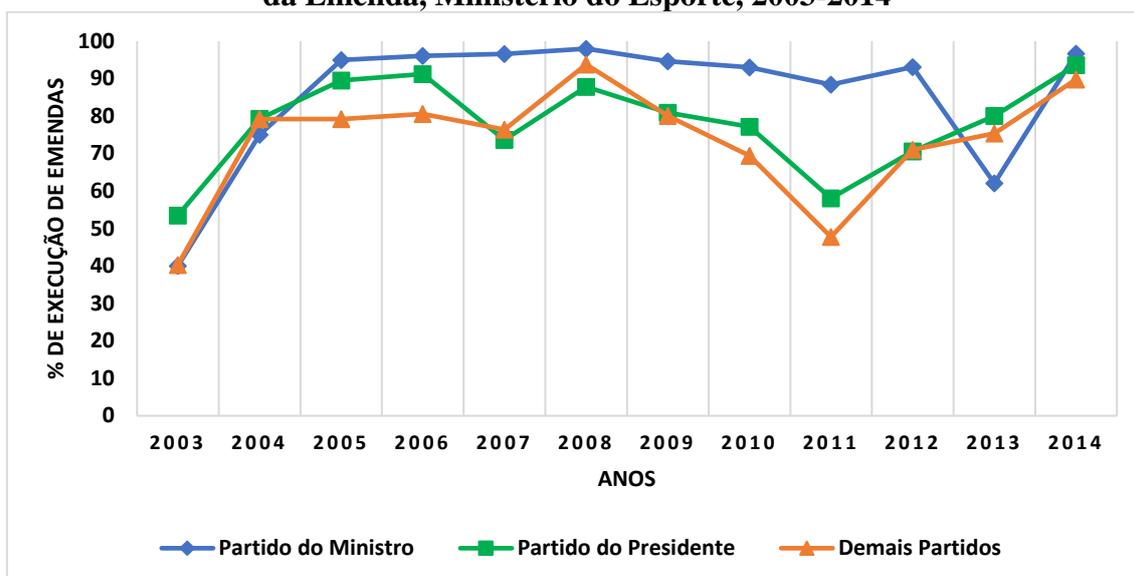


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (PRODASEN).

Os dados mostram que as médias de execução de Esporte e Turismo são consideravelmente altas no período em análise. O Turismo executou em média quase 80% de todas as emendas parlamentares encaminhadas para a pasta, enquanto que o Esporte executou cerca de 75%. O MMA executou em média 38,6%, sendo que isso se deve principalmente ao primeiro quadriênio da pasta, no governo FHC II (1999-2002), conforme demonstrado acima no gráfico 9-A.

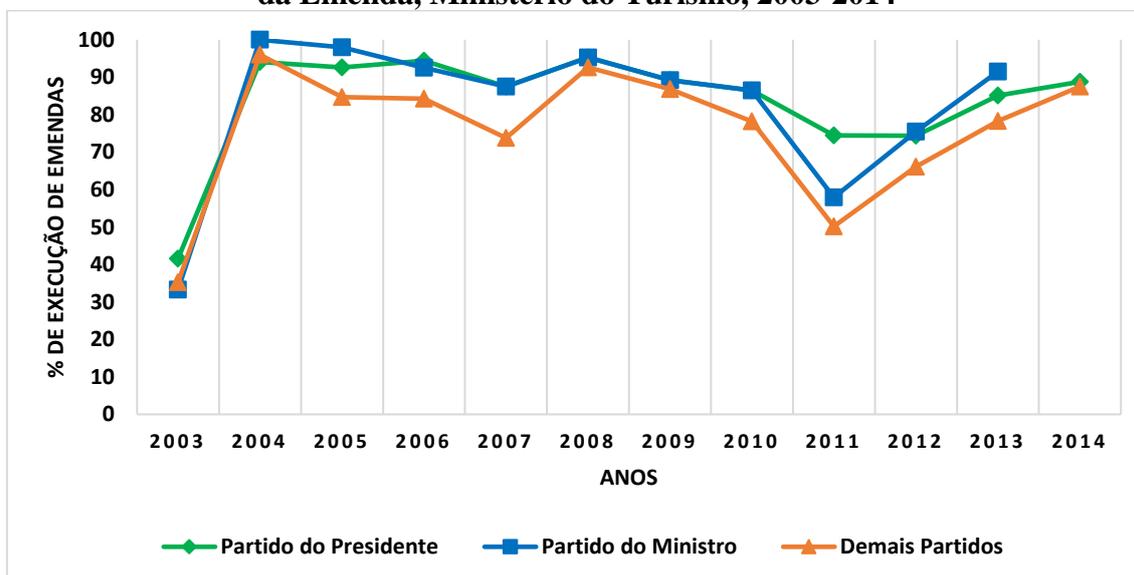
Conforme tem sido evidenciado pela literatura, um aspecto importante na execução das emendas parlamentares é se o ministro executou mais emendas de parlamentares pertencentes ao seu partido do que parlamentares filiados a outras legendas, conforme Laver e Shepsle (1990), Batista (2015) e Luz (2017). Os gráficos abaixo apresentam esses dados:

Gráfico 10-A. Execução de Emendas Parlamentares e Filiação Partidária do Autor da Emenda, Ministério do Esporte, 2003-2014



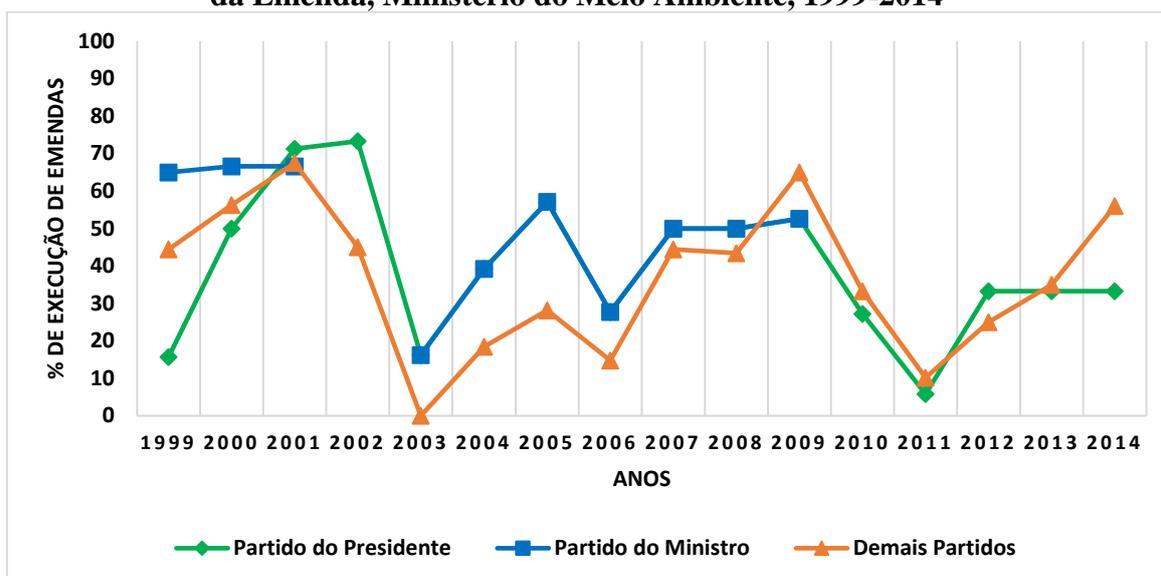
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (PRODASEN).

Gráfico 10-B. Execução de Emendas Parlamentares e Filiação Partidária do Autor da Emenda, Ministério do Turismo, 2003-2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (PRODASEN).

Gráfico 10-C. Execução de Emendas Parlamentares e Filiação Partidária do Autor da Emenda, Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (PRODASEN).

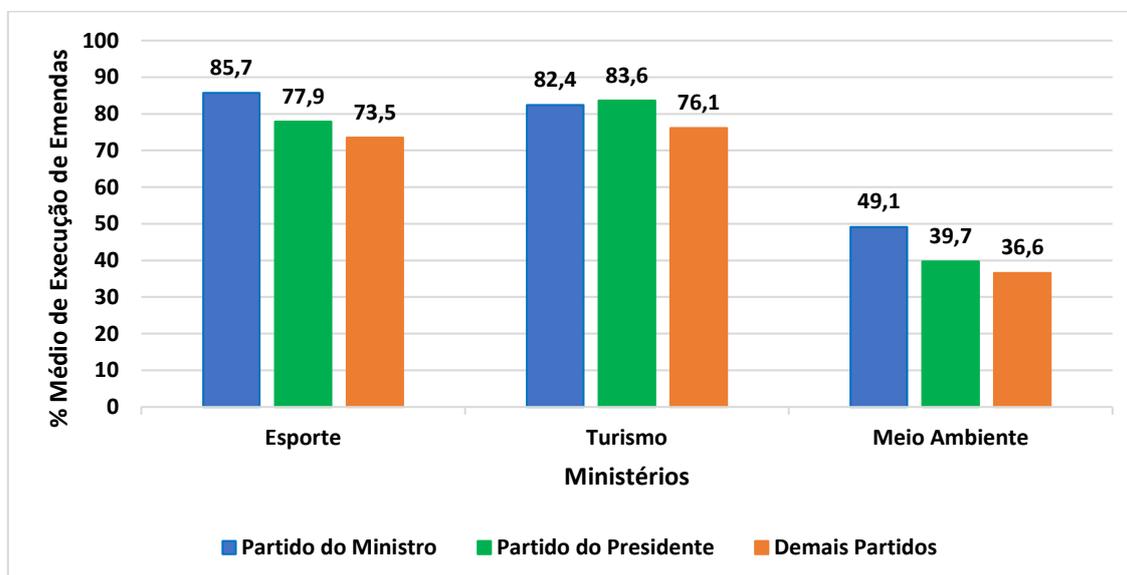
Os gráficos acima evidenciam a execução das emendas orçamentárias com base na filiação partidária do autor da emenda. O gráfico 10-A mostra que no caso do Ministério do Esporte na maior parte do período estudado os parlamentares filiados ao mesmo partido do ministro tiveram mais emendas executadas comparativamente aos parlamentares filiados ao partido do presidente e aos demais partidos. Contudo, a diferença nos índices de execução não é grande, inclusive nos dois primeiros anos do período analisado, 2003 e 2004, mais o ano de 2013, a execução de emendas de parlamentares do partido do presidente e demais partidos é superior a execução de emendas de parlamentares do partido do ministro.

O gráfico 10-B evidencia que no Ministério do Turismo tanto parlamentares do partido ministro quanto parlamentares do partido do presidente tem mais emendas executadas que aqueles pertencentes aos demais partidos. É possível observar que entre 2007-2010 há sobreposição das linhas do partido do ministro e do partido do presidente, justamente porque ambos, ministro e presidente, eram filiados ao mesmo partido. Em 2014 não se observa dados sobre o partido do ministro porque o mesmo não possuía filiação a nenhuma legenda.

Tal situação se repete no gráfico 10-C, entre 2003 e 2009, o partido do presidente chefiou o Meio Ambiente, portanto, as linhas estão sobrepostas. No ano de 2002 e de 2010 até 2014 não se pode visualizar a linha do partido do ministro porque a pasta foi comandada por nomes sem filiação partidária. No MMA chama atenção o fato de quando o ministro que comandava a pasta era filiado a um partido político, as emendas de parlamentares do mesmo partido do ministro eram mais executadas, quando quem chefiava a pasta não possuía filiação partidária se executava mais emendas de parlamentares dos demais partidos sem necessariamente privilegiar o partido do presidente (2010, 2011, 2013 e 2014) e em menor escala aquelas cujos autores pertenciam ao partido do presidente (anos 2002 e 2012).

Comparativamente o gráfico a seguir apresenta o percentual médio de execução de emendas parlamentares *vis-à-vis* a filiação partidária do proponente nas três pastas:

Gráfico 11. Percentual Médio de Execução de Emendas Parlamentares por Filiação Partidária do Autor da Emenda nos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 1999-2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (PRODASEN).

Os dados acima confirmam a Hipótese 1 de que a filiação partidária do autor da emenda importa quando os ministérios executam as emendas parlamentares. Com

exceção do Turismo, foi possível observar nos ministérios do Esporte e do Meio Ambiente índices de execução na seguinte ordem: maior execução de emendas de parlamentares do mesmo partido do ministro, seguido de parlamentares filiados ao partido do presidente e, por fim, parlamentares dos demais partidos. Embora o MTur não siga essa mesma lógica de execução é possível verificar que tanto as emendas de parlamentares do partido do presidente quanto do partido do ministro apresentam índices de execução bastante próximos.

Os dados corroboram com os achados de Batista (2015) e Luz (2017) que argumentam acerca da influência do partido do ministro na execução de emendas parlamentares ao orçamento. O pressuposto teórico que fundamenta tais investigações está contido em Laver e Shepsle (1990) que advogam a existência de uma “conexão partidária” na alocação de emendas nos ministérios. Conforme asseverou Batista (2015), já que o *pork* é valorizado pelos parlamentares e os ministros são representantes partidários é aceitável admitir que tais ministros ajam em benefício dos membros do seu próprio partido, objetivando maximizar a execução de suas emendas.

4.2 Office Payoffs: Patronage

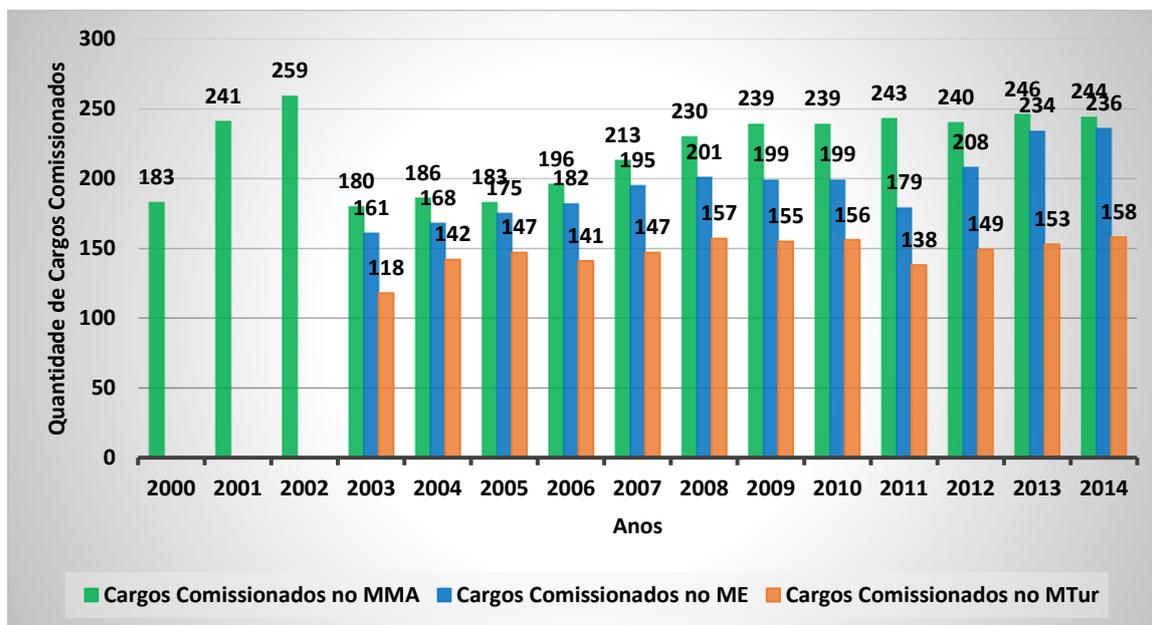
A patronagem é outro recurso que compõe os chamados *office payoffs* (Laver e Shepsle, 1990). Conforme notado por Lopez *et al.* (2015), as nomeações são um recurso de poder que os ministros não abrem mão. Os autores asseveram que participar dos governos tem se tornado uma questão de sobrevivência política para os partidos. Neste contexto o *patronage* é uma ferramenta que permite recompensar aliados e apoiadores políticos por meio da nomeação de cargos de livre provimento.

O objetivo desta seção é apresentar o quantitativo de cargos e suas variações ao longo do período definido de análise, bem como a rotatividade dos cargos comissionados nos três ministérios estudados no presente trabalho, Esporte, Meio Ambiente e Turismo.

Durante o período em análise o número total de cargos comissionados nos três ministérios estudados apresentou pequena variação e nenhum crescimento ou

diminuição quantitativamente consideráveis. Os dados com a quantidade de cargos comissionados nas pastas estão sumarizados no gráfico a seguir:

Gráfico 12. Número de Cargos Comissionados nos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 1999-2014



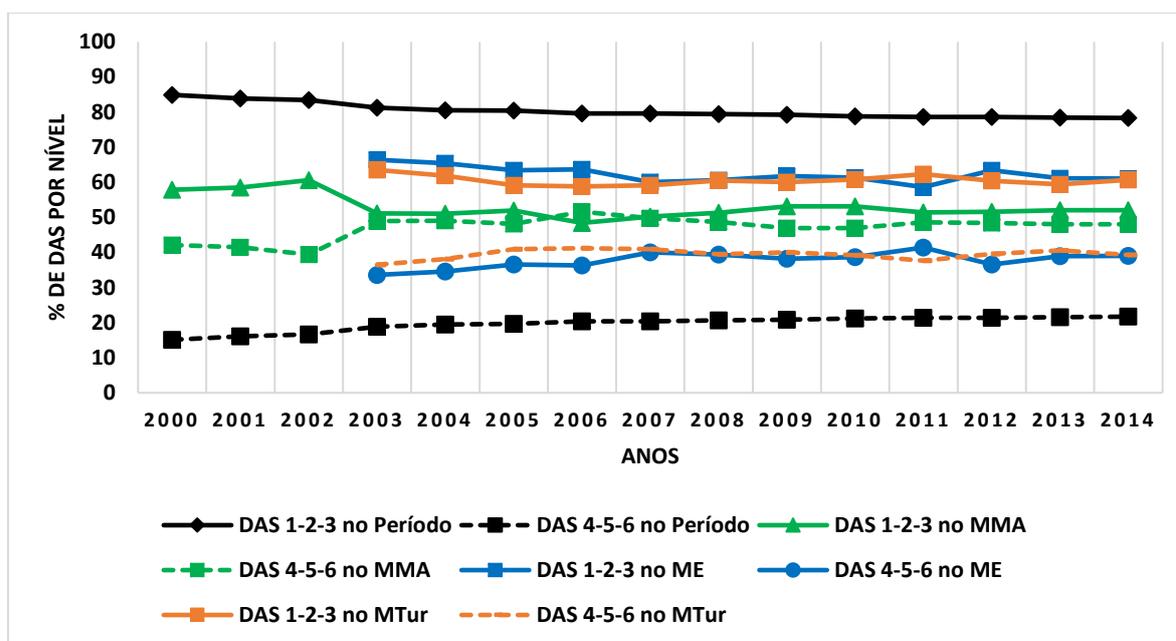
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados compilados por Lopez (2015). Dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), do Governo Federal.

Conforme apresenta o gráfico acima, o Meio Ambiente possui mais cargos que as outras duas pastas. Nota-se que o número de cargos nos três ministérios apresentou ligeira subida desde o primeiro até o último ano analisado. No MMA foi possível observar que durante os primeiros anos da pasta, ainda no governo FHC II (1999-2002), a pasta teve um aumento em mais de 70 cargos, contudo, isso foi rapidamente revertido já no primeiro ano do governo Lula I (2003-2006). A partir daí a pasta começou ano após ano a registrar pequenos aumentos no número total de cargos. No caso do Esporte esse aumento paulatino também pode ser percebido de forma constante no decorrer do período estudado. O Turismo registrou o menor aumento ganhando ao longo de doze anos poucas dezenas de cargo de livre provimento.

Importante destacar que tais cargos variam em importância, sendo assim optou-se por dividi-los em duas categorias: primeiro, os cargos DAS 1, 2 e 3, que são cargos inferiores comparativamente à segunda categoria que reúne os cargos DAS 4, 5 e 6 hierarquicamente superiores. O gráfico a seguir compara proporcionalmente as duas

categorias de DAS nas três pastas estudadas com os dados observados para todo o Governo Federal no período em tela:

Gráfico 13. Percentual de Cargos Comissionados por Nível DAS 1-2-3 e DAS 4-5-6 nos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo em Relação a Proporção dos Cargos no Governo Federal, 1999-2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados compilados por Lopez (2015). Dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), do Governo Federal.

As linhas contínuas designam as proporções dos cargos DAS 1 a 3 e as linhas tracejadas os cargos DAS 4 a 6. É possível observar que as linhas pretas são as que mais se distanciam uma da outra, sendo que as mesmas evidenciam que a proporção de DAS em todo o Governo Federal é de que a cada dez cargos DAS, oito são DAS 1 a 3 e apenas dois DAS 4 a 6.

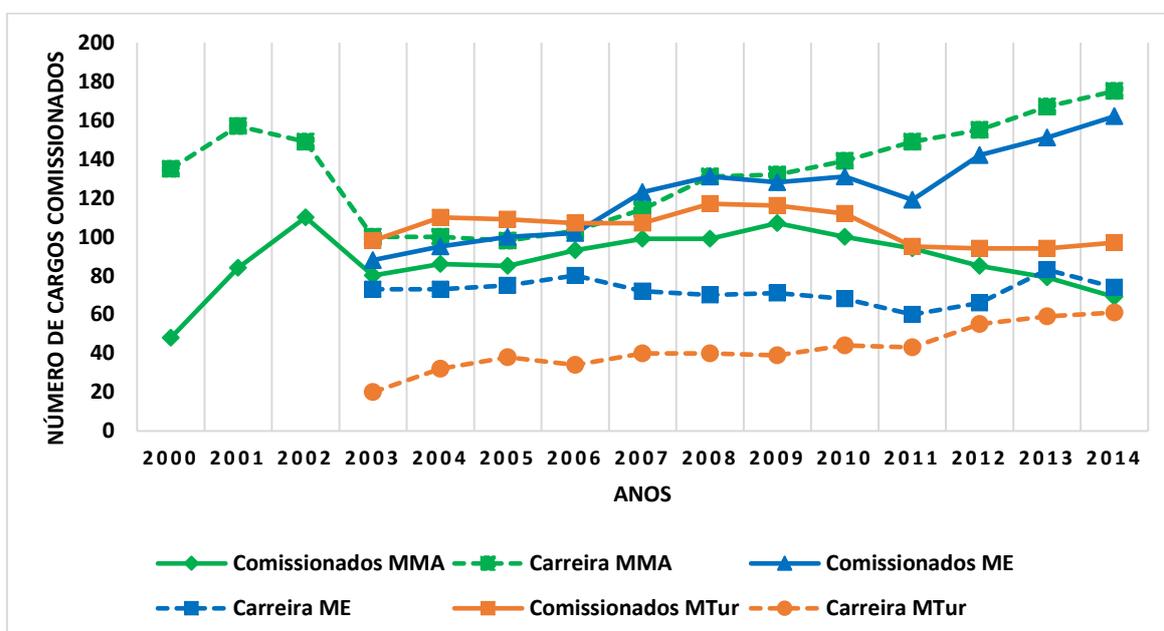
Em contrapartida, as linhas verdes que representam o Meio Ambiente são as que mais se aproximam uma da outra sugerindo uma pequena diferenciação na proporção de DAS 1 a 3 e 4 a 6 naquela pasta. Já os ministérios do Esporte e do Turismo, linhas na cor azul e alaranjado, respectivamente, apresentam proporções de DAS intermediária.

É possível que ministérios com baixos *policy payoffs* o número de cargos hierarquicamente superiores como os de DAS 4 a 6 podem ser maiores relativamente aos

cargos de DAS 1 a 3, a razão para isso estaria na valorização e incremento dos *office payoffs* como uma maneira de compensação ante a limitação do *policy*.

Aspecto importante sobre a nomeação de cargos comissionados nos ministérios é identificar quem ocupa estes cargos, isto é, se são funcionários de carreira do serviço público ou são nomeações feitas livremente pelo ministro da pasta. No caso das três pastas estudadas aqui, os dados evidenciam que os comissionados sem vínculo com o serviço público são maioria no Esporte e no Turismo, mas não no Meio Ambiente. A seguir, os dados são exibidos em gráfico:

Gráfico 14. Cargos de Livre Provisão – Comissionados vs Servidores de Carreira nos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 1999-2014

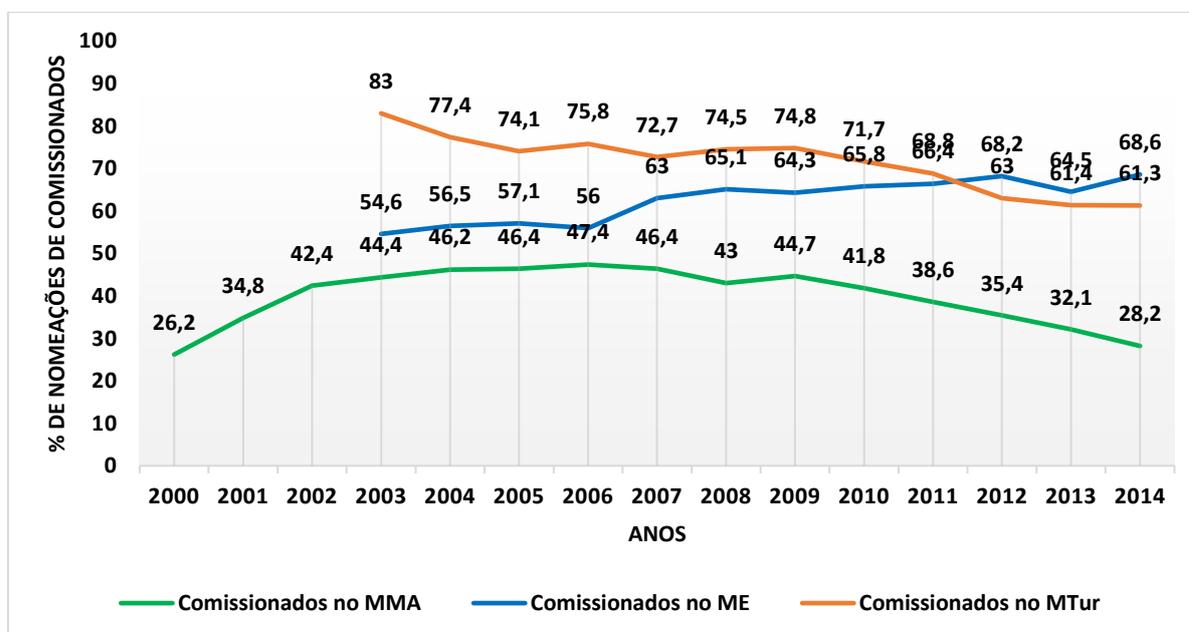


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados compilados por Lopez (2015). Dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), do Governo Federal.

As linhas tracejadas indicam os servidores de carreira dos ministérios e as linhas contínuas os comissionados sem qualquer vínculo com a administração pública. Os dados acima evidenciam mais uma vez uma que as pastas do Esporte e do Turismo se comportam de forma parecida com um número maior de nomeações de cargos comissionados do que servidores efetivos, sendo que o Esporte teve ligeira alta neste número durante o governo Dilma I (2011-2014), ao passo que o Meio Ambiente se diferenciou dos dois primeiros e rumou em direção oposta com mais funcionários de

carreira do que comissionados. O percentual de nomeação de comissionados em cada pasta pode ser visualizado no gráfico a seguir:

Gráfico 15. Percentual de Nomeação de Comissionados nos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 1999-2014

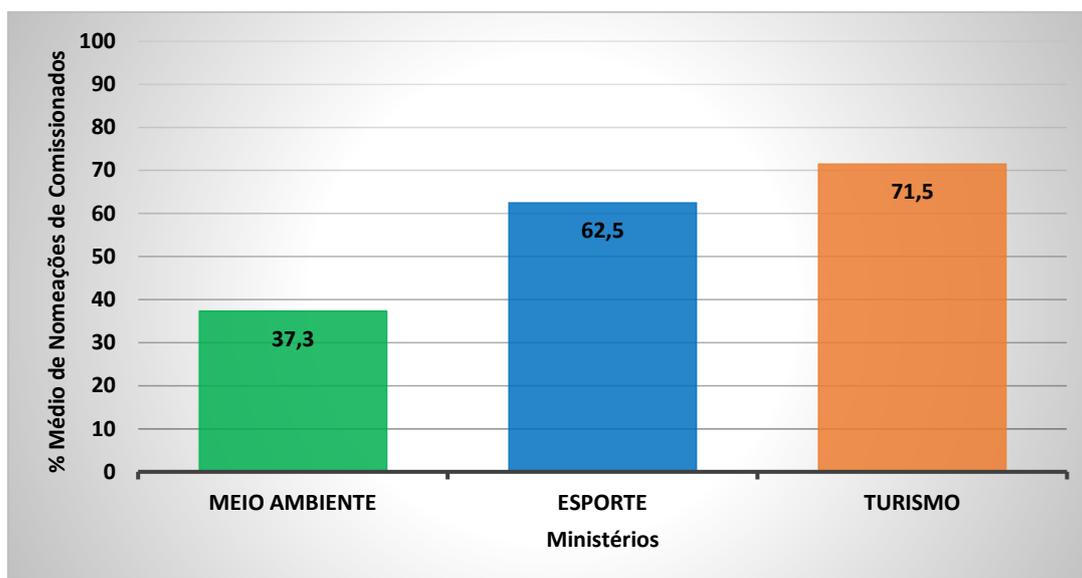


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados compilados por Lopez (2015). Dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), do Governo Federal.

Os dados contidos no gráfico acima contrariam parcialmente a literatura da área. No caso do Esporte e do Turismo os dados contestam os achados que asseguram que a maior parte das nomeações de DAS do Poder Executivo é preenchida por servidores de carreira, muito embora os dados do Meio Ambiente ratifiquem este postulado (Praça, Freitas e Hoepers, 2011).

Embora Esporte e Turismo nomeiem mais comissionados que efetivos, a observação longitudinal permite ver que enquanto o Esporte foi aumentando o número de comissionados, o Turismo foi diminuindo progressivamente os seus, de mais de 80% no início do período de análise para pouco mais de 60%. O Meio Ambiente, embora tenha aumentado o número de comissionados principalmente em Lula I (2003-2006) e Lula II (2007-2010), foi a pasta com menor índice de nomeação de comissionados, ficando sempre acima de 50% de cargos de livre provimento preenchidos por servidores efetivos. O gráfico a seguir apresenta uma média de nomeados para cargos em comissão sem qualquer vínculo com a administração pública:

Gráfico 16. Percentual Médio de Nomeações de Cargos Comissionados nos Ministérios do Esporte, do Meio Ambiente e do Turismo, 1999-2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados compilados por Lopez (2015). Dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), do Governo Federal.

O gráfico acima evidencia que o Turismo foi a pasta com maior percentual de nomeações de comissionados sem nenhum vínculo com o serviço público, 71,5% dos cargos ao longo do período estudado foram preenchidos assim. Logo em seguida o Esporte com mais de 60% de nomeações com o mesmo perfil. O MMA se diferencia dos dois primeiros com menos de 40% de comissionados.

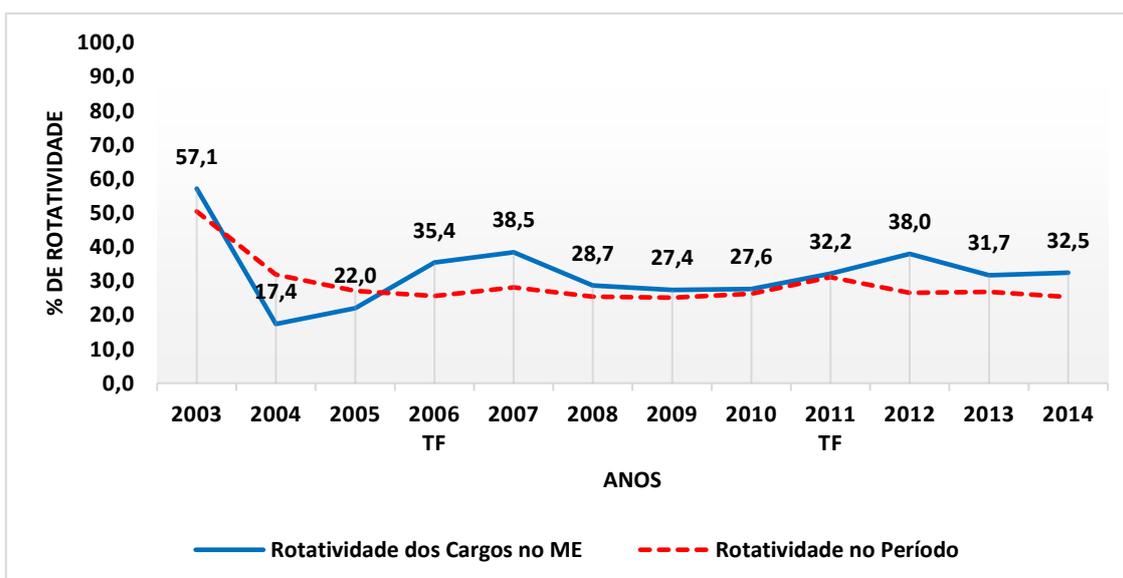
Ainda que os dados apontem para uma maior quantidade de nomeações de comissionados ao invés de efetivos em dois dos três ministérios estudados este número precisa ser tomado com parcimônia. O estudo de Borges e Coelho (2015) acerca das nomeações de cargos comissionados nos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Informação e da Integração Nacional aponta para a necessidade de uma observação mais aprofundada tanto do perfil dos nomeados quanto da percepção que a própria burocracia ministerial tem acerca das nomeações.

Assim, muito embora Esporte e Turismo apresentem índices de razoavelmente elevados de nomeação de comissionados não se pode afirmar que sejam diretamente relacionados a recompensa política dada aos apoiadores e aliados eleitorais. Contudo, o propósito aqui é justamente apresentar e discutir que tal recurso foi levado a cabo pelos ministros que ocuparam as pastas em análise, isto significa que o *office payoff*

da nomeação de cargos de fato foi um instrumento que os partidos não abriram mão de utilizar, tal qual assinalado por Lopez (2015).

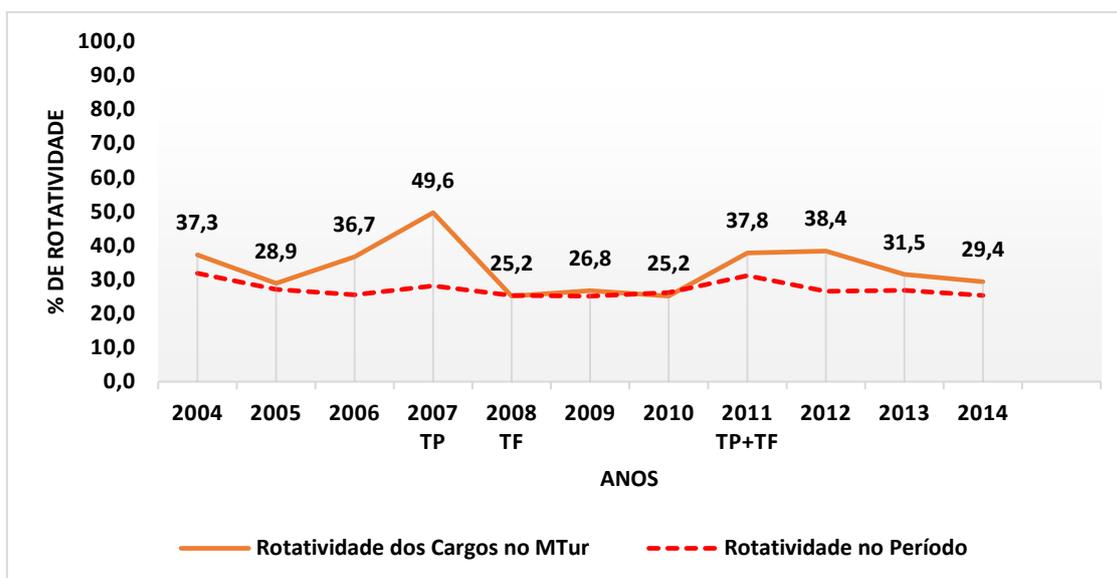
Ainda sobre as nomeações de cargos comissionados, a Hipótese 2 deste trabalho tem a intenção de verificar se as trocas partidárias ou de facção partidária no comando das três pastas aqui analisadas acarretam aumento na rotatividade dos cargos. Os gráficos a seguir evidenciam os índices de rotatividade dos cargos nas pastas comparativamente com a rotatividade observada no período para todos os cargos DAS no Poder Executivo, as trocas partidárias estão subscritas nos anos com a sigla TP, de igual modo as trocas de facção partidária sob a sigla TF:

Gráfico 17-A. Rotatividade dos Cargos Comissionados no Ministério do Esporte, 2003-2014



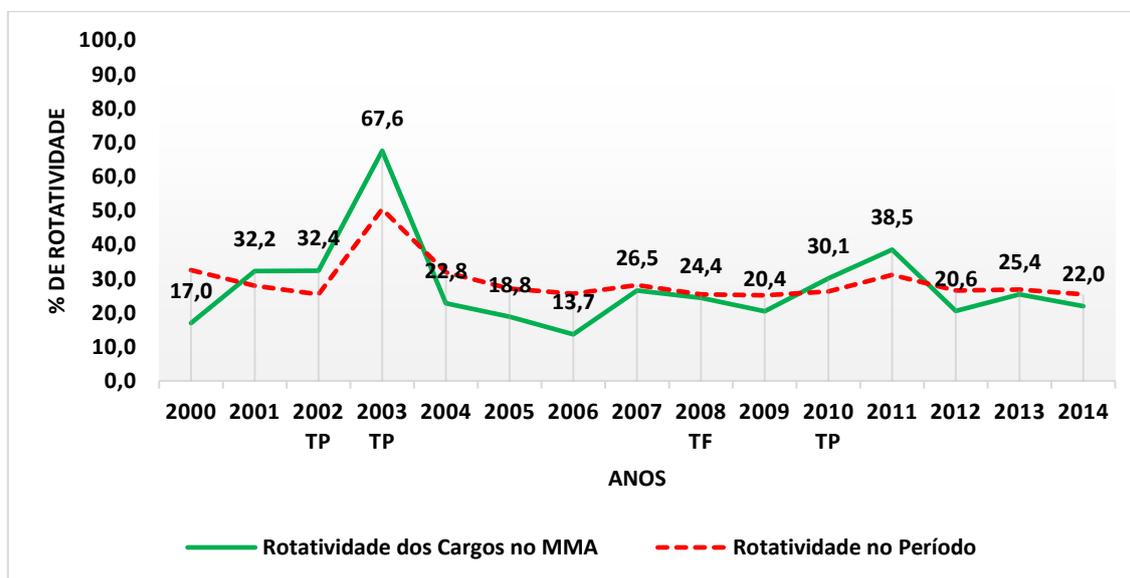
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados compilados por Lopez (2015). Dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), do Governo Federal.

Gráfico 17-B. Rotatividade dos Cargos Comissionados no Ministério do Turismo, 2003-2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados compilados por Lopez (2015). Dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), do Governo Federal.

Gráfico 17-C. Rotatividade dos Cargos Comissionados no Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados compilados por Lopez (2015). Dados do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), do Governo Federal.

Os dados contidos nos gráficos acima confirmam a Hipótese 2 deste trabalho. É possível verificar o aumento nos índices de rotatividade dos cargos comissionados quando se tem troca interpartidária e intrapartidária nas pastas do Esporte, do Turismo e do Meio Ambiente. O aumento da rotatividade é percebido tanto no ano de troca do partido ou facção quanto no ano seguinte à mudança.

No MMA, em linhas gerais as trocas no comando da pasta podem ser percebidas com o aumento da rotatividade dos cargos, é assim em 2002/2003 e 2010/2011. Entretanto, é possível observar que a troca de facção ocorrida em 2008, quando saiu Marina Silva e entrou Carlos Minc, ambos petistas, não produziu aumento na rotatividade em 2008/2009.

No caso do Esporte, comandado pelo PCdoB durante todo o período de análise, houve duas trocas de facções apenas, primeiro em 2006 a substituição de Agnelo Queiroz por Orlando Silva e, em 2011, a saída de Orlando Silva e a entrada de Aldo Rebelo. Tanto em 2006/2007 e 2011/2012 é possível notar o aumento da rotatividade dos cargos.

No MTur as trocas aconteceram em 2007, 2008 e 2011, excetuando-se 2008 que ocorreu uma troca de facção partidária, saindo Marta Suplicy e assumindo Luiz Barretto, ambos do PT. Contudo, nos anos de 2007, 2009 e 2011/2012 houve aumento ainda que pequeno na rotatividade dos cargos da pasta.

Nota-se também que tanto o Turismo quanto o Esporte detiveram índices de rotatividade superiores ao índice geral de rotatividade que leva em consideração a totalidade dos cargos do governo durante o período estudado. Esse dado aponta para uma maior fluidez na nomeação e exoneração de comissionados dos cargos nessas pastas, indicando maior uso do recurso de nomeações por parte dos partidos que comandaram essas pastas.

O MMA, no entanto, mais uma vez se distancia das outras duas pastas ministeriais, pois segue padrão inverso com índices de rotatividade abaixo do observado para toda a estrutura de governo. Os dados da rotatividade no Meio Ambiente parecem corroborar com o enunciado por Lopez e Praça (2015) que asseveram a existência de um movimento paulatino “maior politização no serviço público” não no sentido da patronagem como instrumento de compensação a aliados político-partidários, mas sim

para um maior controle e regulação sobre o formato e a implementação de políticas públicas.

4.3 Considerações sobre os *Office Payoffs* nos Três Ministérios

Esporte, Meio Ambiente e Turismo possuem pequena participação na agenda do Executivo, contudo, suas limitações não são apenas de *policy payoff*, já que pouco participaram do *policy making* do governo. Estas pastas também possuem pequenas recompensas no que se refere a controle orçamentário e ao número de cargos comissionados. Contudo, as similaridades entre os ministérios neste aspecto de *office payoffs* terminam aí.

O Ministério do Esporte e o Ministério do Turismo se diferenciam substancialmente do Ministério do Meio Ambiente no que tange ao *politics* desenvolvido por cada uma das pastas.

No que tange ao orçamento total, Esporte e Turismo apareceram entre os menores orçamentos de toda a esplanada em quase todos os anos analisados por este trabalho. O MMA não esteve entre os menores orçamentos ministeriais, embora se saiba que o ministério não controle uma expressiva fatia orçamentária. Apenas nos anos de 2010 e 2011 que o Turismo ultrapassa o MMA no orçamento total destinado às pastas. Contudo, quando se observa o orçamento de investimento das pastas, que é a principal fonte para execução de emendas parlamentares, percebe-se que o MMA quase não dispõe desta rubrica orçamentária, ao passo que Esporte e Turismo não apenas dispõe como registraram incrementos durante todo o período.

Esporte e Turismo também receberam um quantitativo de emendas parlamentares encaminhadas por meio das Leis Orçamentárias Anuais muitíssimo maior do que aquele encaminhado para o MMA. O montante que é o valor agregado das emendas destinadas às pastas também se difere grandemente.

Os dados do MMA são muito menos expressivos que os verificados para Esporte e Turismo. O somatório de emendas individuais encaminhadas para o Meio Ambiente alcançou a maior cifra em 2001 com pouco mais de R\$ 155 milhões, ao passo

que Esporte e Turismo sempre estiveram na casa dos bilhões, sendo que o Turismo alcançou cifra recorde em 2010.

Esporte e Turismo executam substancialmente mais emendas parlamentares que o Meio Ambiente. Os dois primeiros executam em média mais 70% das emendas encaminhadas para as pastas, enquanto que o MMA executa apenas 38%. A capacidade de implementação do *politics* para políticas do tipo *pork barrel* é significativamente maior no Esporte e Turismo comparativamente ao Meio Ambiente.

Conta-se que em março de 2007, quatro anos após assumir o MTur, Walfrido Mares Guia deixa o comando da pasta para assumir o Ministério de Relações Institucionais. À época, Walfrido declarou à imprensa que iria aprimorar o processo de liberação de emendas parlamentares ao orçamento. Questionado pela Folha de S.Paulo se como articulador político do governo conseguiria executar as emendas dos deputados, Walfrido respondeu

“Se tiver a colaboração dos meus companheiros, **vamos fazer para o resto da Esplanada o que fizemos no Turismo**. Dá trabalho? Dá. Mas dá mais trabalho ir ao Congresso consertar um ambiente de insatisfação porque um ou outro não deu a atenção devida ao Congresso. Tem de cumprir. Ou então dizer que para tal área nós não temos condições de atender emendas.” (Cruz e Alencar, Sucursal de Brasília, Folha de S.Paulo, 23/03/2007 – grifo nosso).

As palavras do ex-ministro corroboram inteiramente com os achados deste trabalho para o MTur, como também para o Ministério do Esporte.

No que se refere ao *patronage* as mesmas impressões se verificam, Turismo e Esporte com comportamento semelhante e o Meio Ambiente se diferenciando de ambos. O MMA apresenta maiores índices de nomeações de servidores efetivos, ao passo que Esporte e Turismo nomeiam mais comissionados sem vínculo com a administração pública.

O número de cargos hierarquicamente superiores como DAS 4, 5 e 6 é maior no MMA, enquanto que os menores cargos na hierarquia, DAS 1, 2 e 3 são maiores no MTur e ME. Novamente, ressalta-se que a presença de burocratas de carreira é um elemento que diferencia o MMA das outras duas pastas e que pode estar relacionado com um maior índice de nomeação de servidores da carreira ambiental para os cargos de livre provimento em detrimento dos comissionados.

Embora os dados tenham evidenciado uma diferença considerável entre Esporte, Turismo e Meio Ambiente, esta diferença refere-se apenas à dimensão do quanto cada uma das pastas executa de *politics*, trata-se, portanto, da amplitude de execução do *politics*. Isso efetivamente diferenciou Turismo e Esporte de um lado, ou seja, com maiores recursos para execução de *politics* e, do outro lado, o MMA com menor disponibilidade e, por conseguinte, menor capacidade de execução desses recursos.

Ainda que bastante diferentes do ponto de vista da envergadura do *politics*, as hipóteses que foram verificadas faziam menção a como as pastas utilizam os *office payoffs*, não diziam respeito, portanto, ao quanto os ministérios tem para utilizar, mas sim como utilizam estes recursos.

Os achados confirmaram tanto a Hipótese 1 de que a filiação partidária do autor da emenda importa quando os ministérios executam as emendas parlamentares, como também confirmaram a Hipótese 2 de que se têm aumento nos índices de rotatividade dos cargos comissionados quando se tem troca interpartidária e intrapartidária nas pastas, percebeu-se que o aumento da rotatividade aconteceu tanto no ano de troca do partido ou facção quanto no ano seguinte à mudança.

A seguir inicia-se a análise da capacidade regulatória unilateral dos ministérios por meio de decretos presidenciais e portarias ministeriais nas três pastas aqui estudadas.

CAPÍTULO 5

CAPACIDADE REGULATÓRIA UNILATERAL DOS MINISTÉRIOS: DECRETOS E PORTARIAS

Este capítulo tem o objetivo de propor a discussão e a verificação das Hipóteses 3 e 4 de que é possível observar uma regulação unilateral na área de atuação e jurisdição dos ministérios por meio de decretos presidenciais e portarias ministeriais, respectivamente.

Estas hipóteses estão baseadas na assunção teórica de Laver e Shepsle, (1990) e, posteriormente, trabalhada em Gaylord e Rennó, (2015), de que cada *policy dimension* é controlada por uma pasta ministerial em particular. O modelo de Laver e Shepsle (1990) preconiza que o ministro possui autonomia decisória e considerável discricção para agir por conta própria naquela área de atuação de seu ministério.

É, portanto, com base no modelo da autonomia ministerial, que se busca verificar se os ministérios possuem e exercem uma “capacidade regulatória unilateral” em suas jurisdições. Seriam os decretos editados pela Presidência da República e as portarias publicadas pelo gabinete do ministro instrumentos para isso?

A confirmação das Hipóteses 3 e 4 – que buscam verificar a existência de uma “capacidade regulatória unilateral” dos ministérios – subsidiará o argumento aqui defendido de que os ministérios podem ter uma agenda própria e que os partidos obtêm ganhos de *policy* mesmo quando ocupam ministérios que são menos centrais na agenda do Poder Executivo.

5.1 Capacidade Regulatória Unilateral das Pastas Ministeriais em suas Jurisdições: Decretos Presidenciais

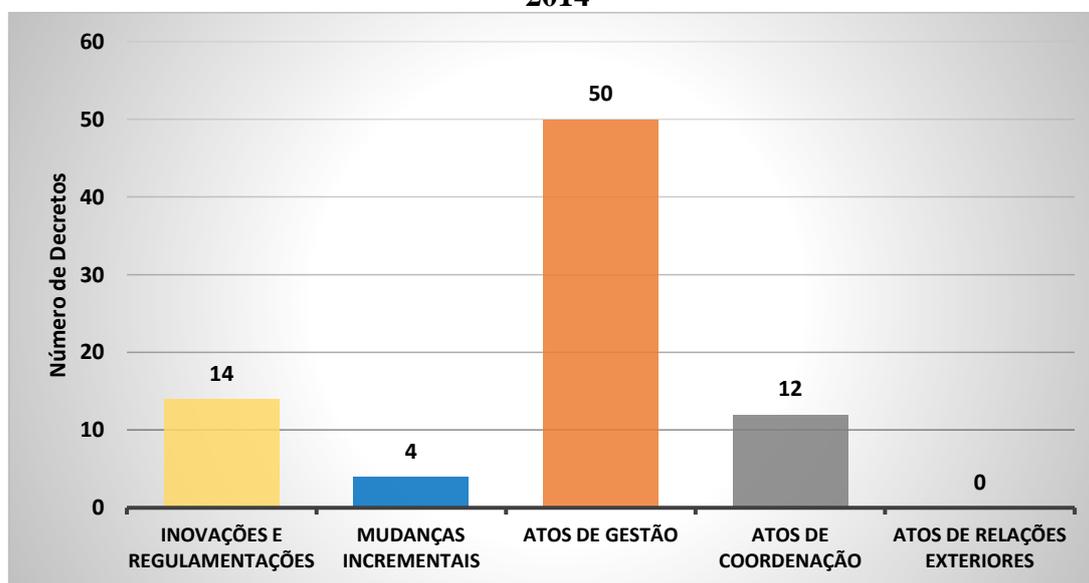
Os decretos expedidos pela Presidência da República são atos normativos que servem para fazer cumprir uma legislação existente. Sua função precípua é regulamentar as condições de exequibilidade da lei. Embora algumas leis sejam auto-executáveis, outras precisam de regulamento para que seja dado fiel cumprimento aos seus preceitos. Para tanto, são expeditos os decretos regulamentares (Lenza, 2005: 299-300).

A análise dos decretos tem como objetivo fazer a verificação da Hipótese 3 de que os ministérios promovem regulação unilateral em suas áreas de jurisdição e atuação por meio de decretos editados pela Presidência da República (Laver e Shepsle, 1990; Gaylord e Rennó, 2015).

Durante todo o período estudado foram publicados 5.464 decretos numerados e 6.548 decretos não-numerados, um universo de cerca de 11 mil decretos da Presidência da República, dos quais 80 pertenciam à área do Esporte, 409 de Meio Ambiente e 73 decretos relacionados ao Turismo.

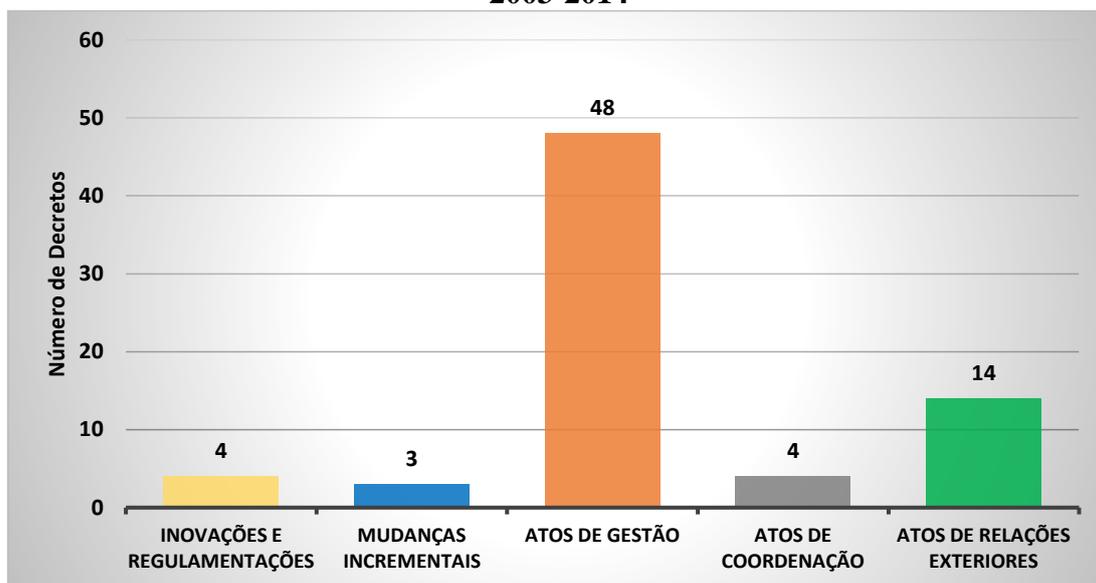
Tais decretos constituem o objeto de análise desta seção e foram classificados conforme a categorização desenvolvida por Lassance (2013) e ligeiramente adaptada para este trabalho. As categorias propostas são as seguintes: inovações e regulamentações; mudanças incrementais; atos de gestão; atos de coordenação; e, atos de relações exteriores. Os gráficos a seguir evidenciam os decretos relacionados à área de atuação das três pastas:

Gráfico 18-A. Decretos Presidenciais na Jurisdição do Ministério do Esporte, 2003-2014



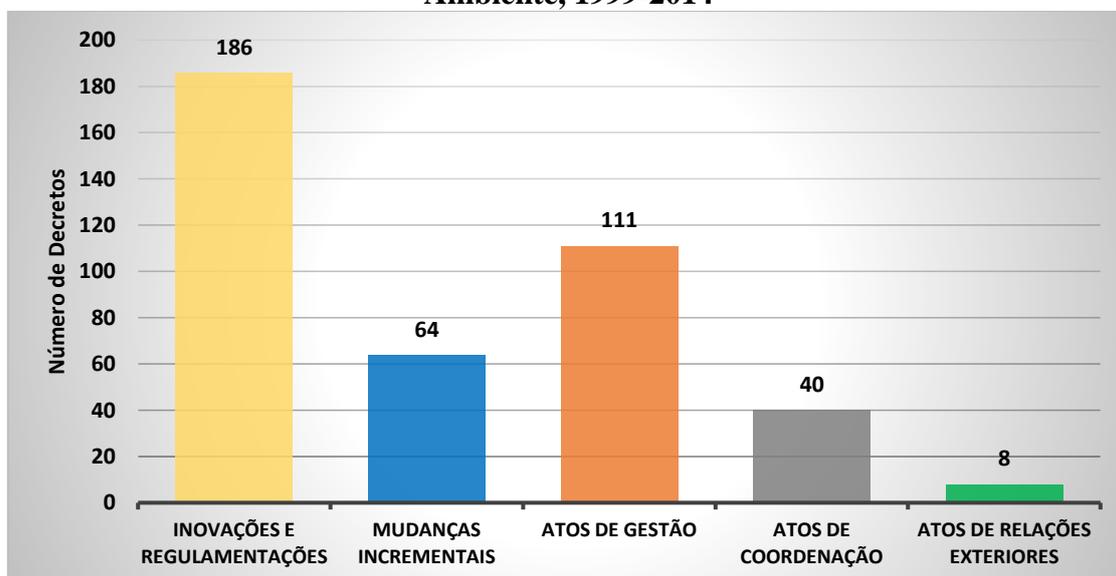
Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Presidência da República. Créditos originais da categorização a Lassance (2013). Adaptações feitas pelo autor.

Gráfico 18-B. Decretos Presidenciais na Jurisdição do Ministério do Turismo, 2003-2014



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Presidência da República. Créditos originais da categorização a Lassance (2013). Adaptações feitas pelo autor.

Gráfico 18-C. Decretos Presidenciais na Jurisdição do Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Presidência da República. Créditos originais da categorização a Lassance (2013). Adaptações feitas pelo autor.

Conforme demonstrado nos gráficos acima, os decretos relacionados às três pastas apresentam características diferentes. No gráfico 18-A é possível observar que mais da metade dos decretos relacionados ao ME, eram atos de gestão, isto é, atos rotineiros e operacionais, entre esses destacam-se os decretos de abertura de crédito orçamentário para a pasta. O segundo tipo mais comum de decretos do Esporte são as inovações e regulamentações e os atos de coordenação. Estes últimos criaram comitês ministeriais/interministeriais ou alteraram sua configuração.

O gráfico 18-B revela que os decretos do MTur também apresentam um predomínio de atos de gestão e abaixo destes os atos de relações exteriores. Estes atos de relações exteriores referem-se a acordos de cooperação na área de turismo com outros países. As inovações e regulamentações e mudanças incrementais perfazem um pequeno total de decretos relacionados ao Turismo.

O gráfico 18-C mostra que os decretos do Meio Ambiente se diferenciam daqueles verificados nas duas primeiras pastas. Os decretos de inovações e regulamentações, atos de gestão e mudanças incrementais são predominantes. Os atos de gestão aparecem com grande frequência assim como nos decretos de Esporte e de Turismo, porém mais de 50% dos decretos relacionados ao Meio Ambiente referem-se a inovações institucionais e mudanças incrementais.

Estas duas categorias são as que interessam aqui, inovações institucionais, ou seja, decretos que criaram novas regras, políticas, programas ou ações, bem como aqueles que promoveram alterações parciais em regras formais ou a um arcabouço institucional previamente estabelecido, as chamadas mudanças incrementais, na terminologia original proposta por Lassance (2013).

A intenção é verificar por meio destes dois tipos de decretos mencionados acima as ações levadas a cabo pelas pastas no sentido de promover regulações em sua área de atuação e jurisdição.

No caso do Ministério do Esporte foram 18 decretos de inovações institucionais e quatro de mudanças incrementais que podem ser visualizados na tabela abaixo:

Tabela 13. Decretos de Inovações e Regulamentações da Jurisdição do Ministério do Esporte, 2003-2014

Decreto	Ementa
Decreto de 18.7.2006	Institui a Conferência Nacional do Esporte e dá outras providências.
5.342, de 14.1.2005	Regulamenta a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, que institui a Bolsa-Atleta.
Decreto de 18.7.2006	Institui o ano de 2007 como o “Ano Nacional dos Jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos”, e dá outras providências.
5.958, de 7.11.2006	Dispõe sobre a criação da Medalha “Mérito Desportivo Militar” e dá outras providências.
6.180, de 3.8.2007	Regulamenta a Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, que trata dos incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo – Lei de Incentivo ao Esporte.
6.187, de 14.8.2007	Regulamenta a Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006, institui o concurso de prognóstico denominado Timemania, estabelece os critérios de participação e adesão das entidades de prática desportiva da modalidade de futebol profissional e dispõe sobre o parcelamento de débitos tributários e não-tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e dá outras providências – Lei da Timemania.
6.338, de 31.12.2007	Fixa o valor absoluto do limite global das deduções do imposto sobre a renda devido, a título de doações e patrocínios, no apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos.
6.795, de 13.3.2009	Regulamenta o art. 23 da Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o controle das condições de segurança dos estádios desportivos.
7.258, de 5.8.2010	Cria a Empresa Brasileira de Legado Esportivo S.A. - BRASIL 2016, especifica a constituição inicial de seu capital social, e dá outras providências.
7.319, de 28.9.2010	Regulamenta a aplicação do Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol – RECOPA, de que tratam os arts. 17 a 21 da Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010. (Redação dada pelo Decreto nº 7.525, de 2011).
7.560, de 8.9.2011	Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos da Administração Pública federal quanto às ações do Poder Executivo federal no âmbito da Autoridade Pública Olímpica - APO.
7.783, de 7.8.2012	Regulamenta a Lei nº 12.663, de 5 de junho de 2012, que dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude – 2013 – Lei Geral da Copa.
7.823, de 9.10.2012	Regulamenta a Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, e a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, quanto às instalações relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.
7.984, de 8.4.2013	Regulamenta a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto – Lei Pelé.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Presidência da República. Créditos originais da categorização a Lassance (2013). Adaptações feitas pelo autor.

Entre os decretos do ME que implementaram inovações institucionais é possível observar aqueles que promoveram regulamentações às legislações esportivas, tais como a Lei do Bolsa-Atleta, a Lei de Incentivo ao Esporte, Lei da Timemania, Lei do Regime Especial de Tributação para Obras da Copa do Mundo, dispositivos do Estatuto do Torcedor, a Lei Geral da Copa, a Lei Pelé e uma regulamentação específica às leis que tratam de assentos preferenciais por ocasião dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Estas regulamentações conferem condições de exequibilidade as leis aprovadas. O Executivo possui a prerrogativa de normatizar o funcionamento e a operacionalização das leis, neste sentido, o governo estabelece os procedimentos e ditames pelos quais as leis deverão ser cumpridas.

Há também aqueles decretos que promovem inovações institucionais como, por exemplo, o decreto que fixa o valor absoluto do limite global das deduções do imposto sobre a renda devido de patrocinadores esportivos, o decreto que dispõe sobre as ações do Poder Executivo no âmbito da Autoridade Pública Olímpica – APO, aquele que cria a Empresa Brasileira de Legado Esportivo – BRASIL 2016 e ainda os decretos que instituem a Medalha “Mérito Desportivo Militar” e a Conferência Nacional do Esporte, entre outros. Estes decretos representam inovações que ainda não existiam no arcabouço normativo do país.

Entre os decretos que promovem mudanças incrementais, estão aqueles que introduziram alterações em regulamentações previamente existentes. Na medida em que o governo procedeu com a alteração de políticas por meio de proposições legislativas *policy modificativas*, foi por meio destes decretos abaixo que o governo estabeleceu as diretrizes de execução do *policy* alterado, a tabela abaixo apresenta os quatro decretos com mudanças incrementais relacionados ao Esporte:

Tabela 14. Decretos de Mudanças Incrementais da Jurisdição do Ministério do Esporte, 2003-2014

Decreto	Ementa
6.912, de 23.7.2009	Altera o Decreto nº 6.187, de 14 de agosto de 2007, que regulamenta a Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006, que institui o concurso de prognóstico denominado Timemania, estabelece os critérios de participação e adesão das entidades de prática desportiva da modalidade de futebol profissional e dispõe sobre o parcelamento de débitos tributários e não-tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.
7.525, de 15.7.2011	Altera para RECOPA a sigla do Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol, a que se refere o Decreto nº 7.319, de 28 de setembro de 2010.
7.615, de 17.11.2011	Altera o art. 2º do Decreto nº 7.560, de 8 de setembro de 2011, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos da Administração Pública federal quanto às ações do Poder Executivo federal no âmbito da Autoridade Pública Olímpica - APO.
7.802, de 13.9.2012	Altera o Decreto nº 5.342, de 14 de janeiro de 2005, que regulamenta a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, que institui a Bolsa-Atleta.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Presidência da República. Créditos originais da categorização a Lassance (2013). Adaptações feitas pelo autor.

Conforme evidenciado acima, as alterações nas políticas e programas do ministério foram todas consubstanciadas por normatização via decretos presidenciais. As alterações no *policy*, conforme mostrado na seção que contemplou as proposições legislativas referendadas pela pasta, introduziram novos programas em políticas esportivas, tal como o atleta-pódio na Lei da Bolsa-Atleta, tais modificações só se tornaram exequíveis na legislação quando o governo editou o decreto que as regulamentava.

No caso do MTur são menos decretos de inovações e regulamentações, bem como mudanças incrementais, apenas sete somando as duas categorias. No caso das regulamentações de leis, há apenas uma, justamente a regulamentação da Lei Geral do Turismo. Os decretos de inovações e regulamentações do Turismo podem ser visualizados na tabela abaixo:

Tabela 15. Decretos de Inovações e Regulamentações da Jurisdição do Ministério do Turismo, 2003-2014

Decreto	Ementa
5.406, de 30.3.2005	Regulamenta o cadastro obrigatório para fins de fiscalização das sociedades empresárias, das sociedades simples e dos empresários individuais que prestam serviços turísticos remunerados, e dá outras providências.
7.381, de 2.12.2010	Regulamenta a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional do Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências.
7.994, de 24.4.2013	Aprova o Plano Nacional do Turismo 2013-2016.
5.533, de 6.9.2005	Regulamenta a redução a zero da alíquota do imposto sobre a renda incidente sobre as remessas, para o exterior, relacionadas à promoção de destinos turísticos brasileiros.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Presidência da República. Créditos originais da categorização a Lassance (2013). Adaptações feitas pelo autor.

As informações contidas na tabela acima evidenciam duas outras regulamentações. Uma das regulamentações implementou um cadastro obrigatório para fins de fiscalização de prestadores de serviços turísticos, além de uma regulamentação que reduz impostos sobre as remessas para o exterior com vistas a promoção do turismo brasileiro. Mas, entre todos estes decretos de inovação institucional da área do Turismo, o Plano Nacional de Turismo (PNT 2013-2016) efetivamente é a política setorial mais significativa levada a cabo via decreto. O PNT, conforme, explicitado anteriormente é o grande indutor de *policy* do MTur.

Já no caso dos decretos com mudanças incrementais no Turismo, apenas três, foram todos relacionados ao Conselho Nacional de Turismo – CNT. Os decretos de mudanças incrementais encontram-se na tabela abaixo:

Tabela 16. Decretos de Mudanças Incrementais da Jurisdição do Ministério do Turismo, 2003-2014

Decretos	Ementa
4.686, de 29.4.2003	Dispõe sobre o Conselho Nacional do Turismo e dá outras providências.
4.804, de 11.8.2003	Altera o art. 2º do Decreto nº 4.686, de 29 de abril de 2003, que dispõe sobre o Conselho Nacional do Turismo.
6.705, de 19.12.2008	Dispõe sobre o Conselho Nacional do Turismo, e dá outras providências.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Presidência da República. Créditos originais da categorização a Lassance (2013). Adaptações feitas pelo autor.

Como se pode notar, todos os decretos com mudanças incrementais relacionaram-se ao Conselho Nacional de Turismo. O CNT tem como objetivos principais propor diretrizes, oferecer subsídios e contribuir para a formulação e implementação da Política Nacional de Turismo, além de assessorar o Ministro do Turismo na avaliação desta política (incisos I e II, Art. 1º, Decreto 6705/2008). A principal alteração efetivada nesses decretos foi retirada dos assentos das entidades classistas do segmento do turismo no Conselho.

No caso do MMA, mais da metade dos decretos relacionados à jurisdição da pasta promoviam mudanças incrementais, inovações e regulamentações. Dos três ministérios foi aquele que mais lançou mão dos decretos para essa finalidade.

Os decretos de inovações e regulamentações na área de atuação da pasta foram 187 ao longo de dezesseis anos (1999-2014). Para tanto, agrupou-se por eixos temáticos os decretos ligados ao meio ambiente que regulamentaram leis e promoveram inovações institucionais. A tabela abaixo exhibe essas informações:

Tabela 17. Eixos Temáticos dos Decretos de Inovações e Regulamentações da Jurisdição do Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014

Temática dos Decretos	Quantidade
Criação de Reservas Extrativistas	50
Criação de Parque Nacional	30
Criação de Florestas Nacionais	27
Regulamentação de normas	18
Dispõe sobre programas ambientais	10
Criação de Estação Ecológica	10
Dispõe sobre políticas ambientais	6
Outras temáticas ambientais	35
Total	186

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Presidência da República. Créditos originais da categorização a Lassance (2013). Adaptações feitas pelo autor.

A tabela mostra um grande número de decretos criando novas áreas de Reservas Extrativistas (RESEX). A criação das RESEX é uma política com implicações muito específicas sobre determinado segmento da população, uma vez que as reservas são unidades de conservação destinadas as populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e criação de animais de pequeno porte. O objetivo primordial de uma RESEX é, portanto, proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, assegurando a elas o uso sustentável dos recursos naturais (Ministério do Meio Ambiente, 2018).

Chama atenção também o número de parques e florestas nacionais criadas por meio de decretos, foram mais de 50 ao longo do período estudado. Estes decretos fortaleceram o setor florestal e ampliaram significativamente o número total de áreas protegidas no país.

Destaca-se também a regulamentação de leis, entre as quais as regulamentações feitas à Lei de Crimes Ambientais¹⁸ (Lei 9605/1998), a primeira delas por meio do Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, e a segunda através do Decreto

¹⁸ Em 1998 foi aprovada a Lei nº 9.605, também conhecida como Lei dos Crimes Ambientais, que determinou as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Esta lei representou um avanço na política de preservação ambiental do Brasil. Conforme asseveram Drummond e Barros-Platiau (2005: 100), a principal inovação da Lei dos Crimes Ambientais é considerar as entidades coletivas (empresas, organizações e assim por diante) como sujeitos ativos de crimes ecológicos. Na verdade, isso representou uma ruptura com a tradição brasileira, considerando que anteriormente apenas cidadãos individuais eram passíveis de punições por danos ambientais.

nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que especificou as sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Ainda no que tange às inovações institucionais, a tabela abaixo evidencia apenas as políticas e programas ambientais instituídos via decreto:

Tabela 18. Decretos que Instituem Políticas e Programas Ambientais – Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014

Decretos	Descrição
4.284, de 26.6.2002	Institui o Programa Brasileiro de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia – PROBEM.
4.326, de 8.8.2002	Institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA.
4.339, de 22.8.2002	Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade.
4.871, de 6.11.2003	Dispõe sobre a instituição dos Planos de Áreas para o combate à poluição por óleo em águas sob jurisdição nacional.
5.098, de 3.6.2004	Dispõe sobre a criação do Plano Nacional de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais com Produtos Químicos Perigosos - P2R2.
5.577, de 8.11.2005	Institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Programa Nacional de Conservação e Uso Sustentável do Bioma Cerrado - Programa Cerrado Sustentável.
5.758, de 13.4.2006	Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias.
5.813, de 22.6.2006	Aprova a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos.
6.040, de 7.2.2007	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.
6.041, de 8.2.2007	Institui a Política de Desenvolvimento da Biotecnologia, cria o Comitê Nacional de Biotecnologia.
6.515 de 22.7.2008	Institui, no âmbito dos Ministérios do Meio Ambiente e da Justiça, os Programas de Segurança Ambiental denominados Guarda Ambiental Nacional e Corpo de Guarda-Parques.
6.874, de 5.6.2009	Institui, no âmbito dos Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário, o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar – PMCF.
7.008 de 12.11.2009	Institui a Operação Arco Verde, no âmbito do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal.
7.029 de 10.12.2009	Institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”.
7.405, de 23.12.2010	Institui o Programa Pró-Catador.
7.747, de 5.6.2012	Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI.
7.794, de 20.8.2012	Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.
Decreto de 13.2.2006	Institui o complexo geoeconômico e social denominado Distrito Florestal Sustentável - DFS da BR-163, e dá outras providências.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Presidência da República.

A tabela acima mostra dezoito programas e políticas instituídos pelo MMA via decretos. Este dado revela a promoção de políticas setoriais por meio de um

instrumento normativo como é o decreto. Contudo, os decretos relacionados ao meio ambiente também promoveram mudanças incrementais em políticas já estabelecidas pela pasta.

Destaca-se que algumas das alterações implementadas por meio destes decretos de caráter modificativo foram exatamente em alguns destes programas instituídos acima como, por exemplo, mudanças incrementais na Compensação Ambiental, na Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, no Programa Cerrado Sustentável, Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e outros. Foram 64 decretos com mudanças incrementais. Também foram agrupados segundo eixos temáticos na tabela abaixo:

Tabela 19. Eixos Temáticos dos Decretos de Mudanças Incrementais da Jurisdição do Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014

Temática dos Decretos	Quantidade
Alterações que versem sobre Reservas Extrativistas, Parques Nacionais, Estações Ecológicas e Florestas Nacionais	30
Alterações que versem sobre outros temas ambientais (agrotóxicos, Unidades de Conservação, espécies, fundos ambientais)	14
Alterações que versem sobre Programas e Políticas ambientais	11
Alterações que versem sobre sanções ambientais	6
Alterações que versem sobre temática interna/administrativa	3
Total	64

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Presidência da República. Créditos originais da categorização a Lassance (2013). Adaptações feitas pelo autor.

É possível observar que os decretos de mudanças incrementais se referem predominantemente à modificação pontual das normatizações feitas para as Reservas Extrativistas, Parques e Florestas Nacionais, além de Estações Ecológicas. Esses dados

acima evidenciam que estes temas ambientais foram os mais frequentemente tratados via decretos presidenciais na jurisdição da pasta.

Os dados apresentados nesta seção revelam que as três pastas possuem atuação regulatória unilateral em suas jurisdições. Os decretos presidenciais relacionados aos três ministérios apontam na direção de que as pastas tanto promovem mudanças incrementais como inovações institucionais.

Os dados mais robustos são os do Ministério do Meio Ambiente que, com muito mais frequência que o Esporte e o Turismo, promove regulação unilateral em sua área de atuação, visto que os decretos atos normativos que dependem apenas de publicação por parte da Presidência da República. Confirma-se, portanto, a Hipótese 3 deste estudo.

Lassance (2013) afirma que

“As decisões unilaterais ditam o ritmo da atividade presidencial. Por meio delas, os presidentes estabelecem as normas da administração pública, reestruturaram órgãos públicos, nomeiam gestores das políticas e remanejaram funcionários, alocam recursos, cortam despesas, criam políticas e programas, detalham benefícios e impõem proibições” (Lassance, 2013: 24).

Tal como posto por Amorim Neto (2004) e largamente compreendido pela literatura especializada, o Executivo é o centro gravitacional de poder no Brasil. O presidente brasileiro possui o poder de agenda, além de gozar de amplos poderes legislativos e do poder unilateral de editar decretos.

Os dados expostos acima confirmam a Hipótese 3 e são evidências preliminares que a prerrogativa do Executivo de editar decretos tem possibilitado que as pastas promovam regulação unilateral em suas jurisdições seja por meio da proposição de novos programas e políticas ou mesmo de alterações e modificações em *policies* já existentes nos ministérios.

5.2 Capacidade Regulatória Unilateral das Pastas Ministeriais em suas Jurisdições: Portarias Ministeriais

Esta seção tem o objetivo de analisar as portarias do gabinete do ministro das três pastas estudadas neste trabalho. Busca-se com isso verificar a Hipótese 4, baseada na

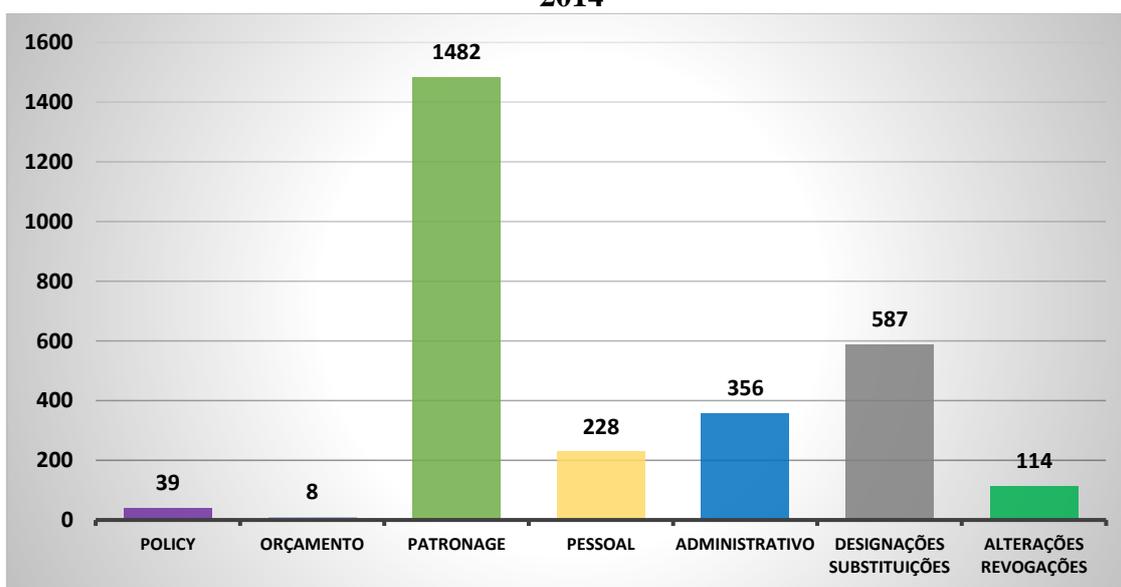
assunção teórica de Laver e Shepsle (1990) e Gaylord e Rennó (2015), de que por meio de portarias as pastas promovem regulações unilaterais em suas jurisdições.

As portarias fazem parte do escopo dos “atos ordinatórios” que tem por objetivo disciplinar o funcionamento da administração, bem como a conduta dos agentes públicos. A portaria é, portanto, um ato emitido por chefes de órgãos públicos cuja função é determinar a realização de atos gerais ou especiais (Barbosa, 2018).

Foram consideradas aqui somente as portarias publicadas pelo gabinete do ministro, ficando excluídas da análise demais portarias de órgãos internos das pastas. Foram 2.821 portarias do gabinete do ME, 7.557 do gabinete do MMA e 2.636 do gabinete do MTur.

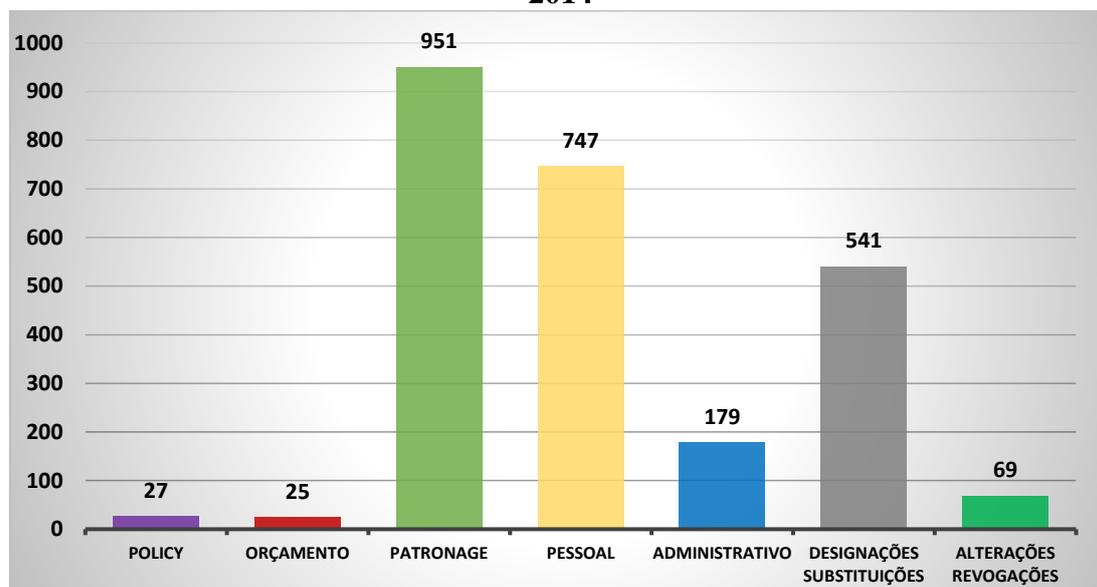
As portarias foram agrupadas nas seguintes categorias: *policy*, orçamento, *patronage*, pessoal, administrativo, designações-substituições, alterações e revogações. Apenas a primeira categoria interessa aqui, pois subsidiará a verificação da Hipótese 5. Nesta categoria *policy* estão as portarias que instituem novos programas ou normatizam e regulamentam políticas já existentes no ministério, incluindo concessões, fixação de critérios técnicos e estabelecimentos de diretrizes. Os gráficos a seguir apresentam a categorização das portarias do gabinete de cada uma das três pastas:

Gráfico 19-A. Portarias do Gabinete do Ministro – Ministério do Esporte, 2003-2014



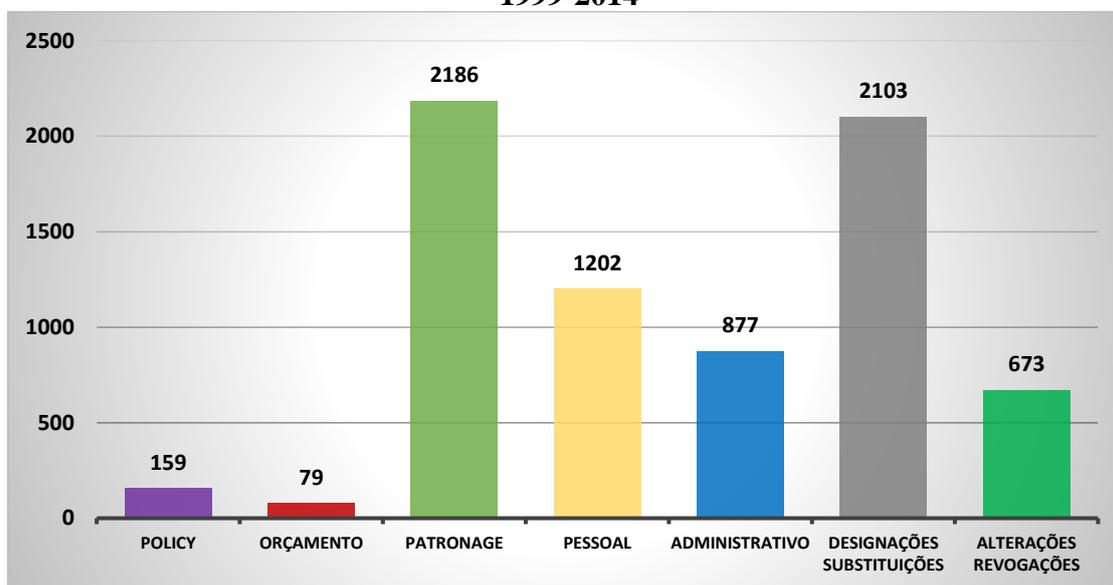
Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Esporte.

Gráfico 19-B. Portarias do Gabinete do Ministro – Ministério do Turismo, 2003-2014



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Turismo.

Gráfico 19-C. Portarias do Gabinete do Ministro – Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Meio Ambiente.

Os gráficos 19-A, 19-B e 19-C localizados acima distribuem o universo de mais de 11 mil portarias dos gabinetes ministeriais do Esporte (2003-2014), do Turismo (2003-2014) e do Meio Ambiente (1999-2003). Em todas as pastas houve o predomínio de portarias categorizadas como “*patronage*” cuja finalidade era unicamente promover a nomeação e/ou exoneração de cargos comissionados das pastas.

O gráfico 19-A demonstra uma preponderância de cerca de 50% de todas as portarias do ME como nomeações ou exonerações de comissionados. Em seguida 587 portarias com substituições ou designações de servidores para participação em comissões, grupos de trabalho, comitês, etc. A categoria *policy* tem pouco destaque com apenas 39 portarias.

No gráfico 19-B, que traz as portarias do MTur, é possível notar o predomínio de *patronage*, pessoal e designações e substituições. A categoria pessoal engloba todas as portarias referentes aos servidores efetivos da pasta, tais como aposentadorias, licenças, processos administrativos disciplinares, vacância de cargos e concursos públicos. Assim como no Esporte, também se registra baixo índice de portarias relacionadas ao *policy*, somente 27.

Já o gráfico 19-C que evidencia as portarias no MMA, além de ter um grande número de portarias que fazem nomeações ou exonerações, percebe-se que tem também uma elevada quantidade de portarias de designações e substituições e em menor escala de pessoal.

Como mencionado anteriormente, as portarias categorizadas como *policy* constituem o objeto de interesse desta seção no sentido de subsidiar a verificação da Hipótese 5. Inicialmente convém destacar que o número de portarias com a finalidade de instituir ou regulamentar programas e políticas das pastas é um número muito pequeno. Quando se calcula sua proporção ante a totalidade de portarias publicadas pelos gabinetes dos ministros, chega-se a uma pequena cifra de 1,3% de portarias ligadas ao *policy* no Esporte, 2,1% no Meio Ambiente e 1% no Turismo.

A ocorrência desse tipo de portaria é, portanto, extremamente baixa. Contudo, propõe-se uma observação mais detida e focada nesse pequeno número de portarias, uma vez que se busca verificar se por meio desse instrumento promove-se regulação ou instituição de programas e políticas nas jurisdições dos ministérios.

O primeiro caso a ser verificado são as portarias do MTur, na sequência apresenta-se os dados para o ME e, por fim, o MMA.

A publicação de portarias ligadas ao *policy* no Turismo, como dito antes, não foi expressiva em termos numéricos. São apenas 27 portarias que instituem ou regulam

programas e políticas de turismo. A tabela abaixo apresenta as portarias relacionadas com o *policy* da pasta que instituíram ou criaram programas:

Tabela 20. Portarias que Instituem Programas no Ministério do Turismo, 2003-2014

Portarias	Descrição
100/2010	Institui o Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem (SBClass).
126/2011	Dispõe sobre a criação do Centro de Informações Turísticas 2014 - CIT-14.
130/2011	Institui o Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos - Cadastur.
162/2011	Cria o Programa Turismo Sem Fronteiras.
105/2013	Institui o Programa de Regionalização do Turismo.
206/2013 228/2013	Institui o Programa Viaja Mais, o Projeto Viaja Mais Melhor Idade.
239/2013	Institui o Projeto de Cooperação na Área de Qualificação Profissional em Hospitalidade e Turismo.
281/2013	Estabelece regras e critérios de execução e monitoramento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego no âmbito do MTur - PRONATEC TURISMO.
Total de Portarias	9

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Turismo.

Como é possível observar acima, 2/3 de portarias foram para regular ou normatizar políticas e 1/3 para criação de programas. Entre as portarias com foco na criação de programas destaca-se a 130/2011 que institui o Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos – Cadastur, a Portaria 206/2013 que instituiu o Programa Viaja Mais Melhor Idade e também a Portaria 105/2013 que institui o Programa de Regionalização do Turismo – PRT. Estas três portarias instituíram programas importantes que funcionam até os dias atuais.

O Cadastur é um amplo cadastro realizado pelo Ministério do Turismo em parceria com os Órgãos Oficiais de Turismo nos 26 Estados e no Distrito Federal que congrega os prestadores de serviços turísticos no país, sejam pessoas físicas e/ou jurídicas. É através do Cadastur que o MTur promove o ordenamento, a formalização e a legalização dos prestadores de serviços turísticos no Brasil (Ministério do Turismo, 2018).

O cadastro também permite que os turistas possam consultar diferentes dados sobre os prestadores de serviços turísticos. É um cadastro obrigatório de acordo com a Lei Geral do Turismo (Lei 11771/2008) que o MTur instituiu formalmente via portaria do gabinete do ministro.

A Portaria 281/2013 estabelece critérios e regras de execução e monitoramento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego no âmbito do MTur - PRONATEC TURISMO. Esta foi uma parceria firmada entre o MTur e o Ministério da Educação (MEC) cujo objetivo principal era qualificar os trabalhadores do setor de turismo, desde o atendimento ao público até cursos de línguas estrangeiras. Os cursos oferecidos tinham média de quatro meses de duração, eram gratuitos e os beneficiários recebiam uma bolsa estudantil para auxílio financeiro enquanto participassem dos cursos (Maranhão, 2017).

O Programa Viaja Mais Melhor Idade foi implementado inicialmente no ano de 2007 com o propósito de facilitar a inclusão no mercado de viagens das pessoas com mais de 60 anos, aposentados e pensionistas, por meio de pacotes especiais e descontos. Nos primeiros quatro anos, segundo dados oficiais do MTur, foram vendidos cerca de 600 mil pacotes turísticos, gerando mais de R\$ 531 milhões em divisas para o setor. Em 2013 o ministério institucionalizou o programa por meio da Portaria 206/2013, lançando sua segunda edição.

Caso semelhante ocorreu com o Programa de Regionalização do Turismo – PRT. O PRT, conforme explicitado anteriormente, é uma iniciativa que surgiu com o Plano Nacional de Turismo 2003-2007 e tem como objetivo principal apoiar a estruturação dos destinos, a gestão e a promoção do turismo no País. O PRT foi institucionalizado anos depois através da Portaria 105/2013. Por meio do PRT, o ministério criou o Mapa do Turismo Brasileiro cuja função é definir a área – o recorte territorial – que deve ser trabalhada prioritariamente pelo MTur.

O Mapa do Turismo possui uma inserção muito significativa tanto em estados quanto nas cidades brasileiras, sendo o principal instrumento para implementação do Programa de Regionalização do Turismo. O MTur atualiza esse mapa a cada dois anos. Com a instituição do PRT em 2013, o ministério também promoveu sua regulação ao definir por meio da Portaria 313/2013 o Mapa do Turismo Brasileiro para o biênio 2013-

2015. As portarias publicadas pela pasta com tal finalidade de promover normatização e regulação de programas e políticas podem ser visualizadas na tabela abaixo:

Tabela 21. Portarias que Regulam e Normatizam Programas e Políticas do Ministério do Turismo, 2003-2014

Portarias	Descrição
3/2006	Dispõe sobre os procedimentos de credenciamento para as operações de câmbio pelas agências de turismo e meios de hospedagem.
32/2006 92/2009	Aprova as condições de operacionalização do Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR.
28/2006 129/2007 171/2008 153/2009	Institui regras e critérios para a formalização de apoio a eventos que visem ao desenvolvimento, à promoção, à comercialização e à divulgação do turismo em âmbito nacional, de acordo com os objetivos da Política Nacional de Turismo - PNT 2007-2010.
72/2010	Estabelece os procedimentos e requisitos para o cadastro do prestador de serviços turísticos formalizado como Microempreendedor Individual perante o MTur.
88/2010	Institui regras e critérios para a formalização de apoio a eventos do turismo e incremento do fluxo turístico local, regional, estadual ou nacional com órgão ou entidade da Administração Pública Federal, Estadual, Municipal ou Distrital, direta ou indireta.
90/2010	Dispõe sobre as diretrizes do Programa Nacional de Qualificação Profissional e Empresarial do Turismo e formaliza o Programa Bem Receber Copa.
127/2011	Dispõe sobre delegação de competência do Ministério do Turismo aos órgãos da administração pública estadual, municipal e do Distrito Federal, para cadastramento, classificação e fiscalização dos prestadores de serviços turísticos.
348/2012	Define as ações de qualificação profissional complementares às ofertadas pelos Programas PRONATEC COPA e COPA IN COMPANY, institui critérios de padronização das ações de qualificação profissional e empresarial e o Plano de Monitoramento das Ações de Qualificação Profissional e Empresarial apoiadas mediante transferência voluntária de recursos no âmbito do MTur.
110/2013	Dispõe sobre o Plano Nacional de Turismo 2013/2016 - PNT, aprovado pelo Decreto nº 7.994, de 24 de abril de 2013.
197/2013	Disciplina o Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos – Cadastur.
311/2013	Estabelece a forma e os procedimentos de fiscalização dos prestadores de serviços turísticos pelo MTur e seus órgãos delegados com base na Lei Geral do Turismo.
312/2013	Estabelece as regras e condições a serem observadas pelos prestadores de transporte turístico de superfície terrestre nacional e internacional.
313/2013	Define o Mapa do Turismo Brasileiro.
27/2014	Estabelece requisitos e critérios para o exercício da atividade de Guia de Turismo.
Total de Portarias	18

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Turismo.

A tabela acima evidencia que por meio de portarias foram feitas algumas regulações em programas e políticas da pasta. No caso da Portaria 313/2013 que define o Mapa do Turismo Brasileiro trata-se de uma normatização para a execução do Programa de Regionalização do Turismo, ao passo que a Portaria 197/2013 que disciplina o Cadastur também é uma regulação que a pasta promove.

Algumas portarias dispõem sobre os Planos Nacionais de Turismo (2007-2010 e 2013-2016) (Portarias 28/2006, 129/2007, 171/2008 e 153/2009), outras tratam da operacionalização do Fundo Geral do Turismo – FUNGETUR (Portarias 32/2006 e 92/2009). É possível observar que o MTur também regula a atividade de Guia Turismo ao estabelecer requisitos e critérios para a profissão (Portaria 27/2014), bem como disciplina os procedimentos de credenciamento para as operações de câmbio pelas agências de turismo e meios de hospedagem (Portaria 3/2006).

Nota-se ainda que a Portaria 348/2012 que define as ações de qualificação profissional complementares às ofertadas pelos Programas PRONATEC COPA e COPA IN COMPANY, também se refere às ações de qualificação profissional apoiadas pela pasta com vistas ao aprimoramento dos serviços turísticos para a Copa do Mundo 2014.

Deslocando o foco de análise para o Ministério do Esporte, os dados da pasta evidenciam que poucos foram os programas instituídos via portaria. A tabela abaixo mostra os dois programas instituídos pela pasta:

Tabela 22. Portarias que Instituem Programas no Ministério do Esporte, 2003-2014

Portarias	Descrição
19/2006	Instituir o Programa Vida Saudável.
83/2013	Institui o Plano Brasil Medalhas 2016 destinado à seleção e aos atletas com possibilidade de disputar medalhas nos Jogos Olímpicos e nos Jogos Paraolímpicos Rio 2016.
Total de portarias	2

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Esporte.

O Programa Vida Saudável, criado por meio da Portaria 19/2006, foi desenvolvido com o objetivo de ser uma política pública com a missão de oportunizar a prática de exercícios físicos, atividades culturais e de lazer para idosos e pessoas com

deficiência. Já o Plano Brasil Medalhas, lançado, pela então presidenta Dilma Rousseff juntamente com Aldo Rebelo, ministro do Esporte à época, tinha como objetivo colocar o Brasil entre os 10 primeiros países nos Jogos Olímpicos e entre os cinco primeiros nos Jogos Paraolímpicos do Rio de Janeiro, em 2016. O Plano Brasil Medalhas, instituído por meio de uma portaria do gabinete do ministro, assegurou R\$ 1 bilhão adicional aos esportes olímpicos e paraolímpicos em sua preparação para as Olimpíadas do Rio 2016 (Ministério do Esporte, 2018).

A grande maioria de portarias relacionadas às políticas e programas do Esporte foram publicadas com o objetivo de normatizá-las ou regulá-las. A tabela abaixo apresenta tais portarias:

Tabela 23. Portarias que Regulam e Normatizam Programas e Políticas do Ministério do Esporte, 2003-2014

Portaria	Descrição
47/2004 81/2004	Estabelecer diretrizes e condições para a operacionalização dos Programas de implantação, ampliação e modernização de infra-estrutura esportiva com recursos do Orçamento Geral da União do exercício de 2004.
32/2005	Estabelecer normas e diretrizes com a finalidade de regulamentar a implementação do Programa Segundo Tempo.
33/2005 2/2006	Estabelecer normas sobre procedimentos administrativos necessários ao atendimento da Lei 10.891/2004 e do Decreto 5.342/2005 – Lei da Bolsa-Atleta.
52/2005 91/2006 229/2007 152/2010 151/2014	Estabelecer as diretrizes e condições para a operacionalização dos Programas de implantação, ampliação e modernização de infra-estrutura esportiva.
59/2005	Estabelecer normas e diretrizes com a finalidade de regulamentar a execução do Programa Esportes e Lazer da Cidade.
89/2005 156/2005 221/2006 33/2008 241/2008 164/2011	Estabelecer critérios técnicos para a concessão da Bolsa-Atleta.
164/2007 182/2010	Estabelece os times de futebol que comporão os grupos de que trata o inciso I a IV, art. 5º do Decreto 6187/2007 – Lei da Timemania.
114/2008 166/2008 177/2007 120/2009	Regulamenta a captação, acompanhamento e monitoramento da execução e da prestação de contas dos projetos desportivos ou paraesportivos de que tratam a Lei 11438/2006 e o decreto 6180/2007 – Lei de Incentivo ao Esporte.
124/2009 238/2010	Estabelece requisitos mínimos para os laudos de que trata o decreto 6795/2009.
177/2009	Dispõe sobre o período de afastamento dos atletas-pugilistas.
180/2009 79/2011 168/2012 161/2013 273/2014	Institui o Prêmio Empresário Amigo do Esporte (com base na Lei de Incentivo ao Esporte).
196/2010	Determina a colaboração na execução das atividades de apoio à Empresa Brasileira de Legado Esportivo.
209/2010	Estabelece o procedimento de aprovação dos projetos de construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol com vistas à habilitação no Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol – RECOM.
223/2010	Estabelece limites de contrapartida para Entidades Nacionais de Administração do Desporto e Comitês Olímpico e Paraolímpico.
86/2011	Dispõe sobre o selo da Lei de Incentivo ao Esporte, das logomarcas do ME, do Governo Federal e do uso da Bandeira Nacional na identidade visual dos projetos de que trata a lei 11438/2006.
67/2013	Estabelece procedimentos para seleção de atletas no âmbito do Programa Atleta Pódio e estabelece modelo e critérios gerais para a elaboração do Plano Esportivo.
224/2014	Dispõe sobre o procedimento para verificação acerca do cumprimento das exigências previstas na lei 9615/1998 – Lei Pelé.
Total de portarias	37

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Esporte.

Chama atenção que os principais programas e políticas carreados pelo ME foram normatizados via portarias, a saber, o Programa Esportes e Lazer na Cidade (Portaria 59/2005), o Programa Segundo Tempo (32/2005), bem como a Bolsa-Atleta e uma de suas ramificações que é o Atleta Pódio (67/2013).

No que concerne a Bolsa-Atleta foram editadas portarias com o objetivo de estabelecer normas e procedimentos administrativos necessários ao atendimento da Lei da Bolsa Atleta e do Decreto 5342/2005 que a regulamentou (33/2005 e 2/2006). Nos anos seguintes foram publicadas mais sete portarias estabelecendo critérios técnicos para a concessão do benefício da Bolsa-Atleta (Portarias 89/2005, 156/2005, 221/2006, 33/2008, 241/2008 e 164/2011).

Por meio de portarias a pasta também estabeleceu diretrizes e condições para a operacionalização dos programas de implantação, ampliação e modernização de infraestrutura esportiva executados por meio do Programa Esportes e Lazer na Cidade e Programa Segundo Tempo.

Destaca-se também a instituição do Prêmio Empresário Amigo do Esporte, instituído pela Portaria 180/2009, anualmente realizado desde então (Portarias 79/2011, 168/2012, 161/2013 e 273/2014). A iniciativa cuja origem se remete à Lei de Incentivo ao Esporte (Lei 11438/2006) estabeleceu uma premiação buscando homenagear os empresários apoiadores de projetos desportivos e paradesportivos, que contribuiriam para o desenvolvimento e o fortalecimento do desporto nacional, nas suas diversas modalidades e manifestações.

Ainda sobre a Lei de Incentivo ao Esporte houve a edição de portarias que regulamentaram a captação, acompanhamento, monitoramento da execução e da prestação de contas dos projetos desportivos ou paraesportivos de entidades beneficiadas por essa lei (Portarias 52/2005, 91/2006, 229/2007, 152/2010 e 151/2014).

A Portaria 209/2010 estabeleceu procedimentos para aprovação dos projetos de construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol com vistas à habilitação no Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol – RECOM. Essa iniciativa foi importante para que o país tivesse condições de promover as adequações necessárias nos estádios que sediaram jogos tanto da Copa das Confederações 2013 quanto da Copa do Mundo 2014.

A pasta também normatizou por meio das Portarias 124/2009 e 238/2010 quais deveriam ser os requisitos mínimos nos laudos de segurança, vistoria de engenharia, prevenção e combate de incêndio e condições sanitárias e de higiene dos estádios utilizados em competições esportivas.

Esta questão havia sido disciplinada pelo Decreto 6795/2009 que por sua vez tratava-se de regulamentação a um dispositivo contido na Lei do Estatuto do Torcedor (Lei 10671/2003) naquilo que concerne ao controle das condições sanitárias e de segurança dos estádios a serem utilizados em competições desportivas. Este caso é emblemático, pois permite observar o encadeamento de ações do Poder Público desde norma jurídica (lei), passando pelo ato normativo (decreto) até chegar a ponta do processo que é a portaria que determinou a exequibilidade da realização do ato estabelecido pela norma legal.

O Ministério do Meio Ambiente foi a pasta com maior volume de portarias publicadas pelo gabinete do ministro, foram cerca de 7.500. A categorização das portarias permitiu constatar que 159 delas, aproximadamente 3%, foram portarias que se relacionaram com o *policy* da pasta, tanto na regulação de políticas e programas já existentes quanto na instituição e criação de novos. A tabela abaixo congrega tais portarias por eixos temáticos:

Tabela 24. Eixos Temáticos de Portarias Relacionadas aos Programas e Políticas do Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014

Temática das Portaria	Quantidade
Cria ou reconhece unidade de conservação e mosaicos	23
Manejo, outorga e políticas florestais	20
Regulamentações, autorizações e ações de controle de desmatamento	19
Ações integradas de política ambiental	11
Licenciamento ambiental	10
Altera destinação ambiental de áreas de preservação	9
Limita pesca de arrasto	8
Concessão de registro de agrotóxicos	7
Dispõe sobre espécies em extinção	5
Regula as queimadas	3
Outras temáticas ambientais	44
Total de portarias	159

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Meio Ambiente.

Há uma grande diversidade de temas ambientais pautados nas portarias, mas a tabela acima apresenta alguns eixos temáticos das portarias ligadas as políticas e programas da pasta. O destaque é dado para as portarias que normatizam a criação de unidades de conservação e o reconhecimento de mosaicos dessas áreas ambientais protegidas.

Ilustrativamente, se pode citar que em março de 2005, o MMA implementou através da Portaria 76/2005 um “corredor ecológico” com cerca de 412 mil hectares ligando as porções de Caatinga protegidas pelos parques nacionais da Serra da Capivara e da Serra das Confusões, no Piauí. O objetivo desta medida criar uma “estrada verde” entre as duas unidades de conservação e auxiliar a recuperar e a preservar o ambiente natural da região, facilitando a dispersão de vegetais e a circulação de animais de todos os tamanhos (Ministério do Meio Ambiente, 2018).

Também foi possível observar portarias que regularam o manejo e as outorgas florestais e aquelas que versam sobre desmatamento, tratando não apenas das regulamentações, senão das ações de controle e das autorizações de desmatamento legal. Nota-se ainda que por meio de outras portarias foram concedidos registros de agrotóxicos, estabelecidos limites para pesca de arrasto, bem como alterações na destinação de área de preservação ambiental. Também há onze ações integradas de meio ambiente que foram implementadas por meio de portarias.

Das 159 portarias relacionadas as políticas e programas da pasta, 135 foram destinadas às regulamentações e normatizações de políticas existentes. Uma das mais importantes regulações que o MMA promoveu por meio de portarias foi a questão do licenciamento ambiental. Foram publicadas 10 portarias sobre esta temática. Foi por meio de portarias que a pasta definiu novas diretrizes de simplificação, bem como a modernização dos procedimentos da política de licenciamento ambiental.

Importante ressaltar que o licenciamento ambiental no Brasil é uma exigência legal e consiste na autorização e acompanhamento por parte dos órgãos ambientais de todas e quaisquer atividades que utilizem recursos naturais ou que sejam consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras. É obrigação do empreendedor procurar os órgãos ambientais responsáveis para fazer o licenciamento ambiental (Feitosa *et al.*, 2004).

Contudo, além da normatização de políticas e programas já existentes, foram instituídos 19 programas na pasta por meio de portarias. A tabela abaixo relaciona todos programas criados por meio de portarias:

Tabela 25. Portarias que Instituem Políticas e Programas no Ministério do Meio Ambiente, 1999-2014

Portarias	Descrição
183/2001	Institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Licenciamento Ambiental em Propriedade Rural na Amazônia Legal
203/2001	Institui o Licenciamento Ambiental em Propriedade Rural, inclusive Assentamentos Rurais, em municípios dos estados do Pará e Rondônia
94/2002 95/2002	Institui, no âmbito da União, o Licenciamento Ambiental em Propriedade Rural na Amazônia Legal
221/2004	Institui a estrutura de gestão da A3P
19/2005	Cria o Programa Nacional de Voluntariado em Unidade de Conservação
318/2005	Institui os Núcleos de Articulação do Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco - PRSF, no âmbito dos Estados integrantes da Bacia e do Distrito Federal
253/2006	Institui o Documento de Origem Florestal-DOF em substituição à Autorização para Transporte de Produtos Florestais-ATPF
337/2006	Institui a Rede de Monitoramento de Dinâmica de Florestas da Amazônia-REDEFLORE
218/2008 256/2009 250/2012 304/2013 263/2014	Define o Plano Anual de Outorga Florestal-PAOF
358/2009	Institui o Programa Nacional de Conservação do Patrimônio Espeleológico
18/2010	Institui o Programa Nacional do Meio Ambiente II-PNMA II
423/2011	Institui o Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis para a regularização ambiental das rodovias federais
169/2012	Institui, no âmbito da Política Nacional de Educação Ambiental, o Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar-PEAAF
212/2012	Institui, no âmbito do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o Programa Brasileiro de Eliminação dos HCFCs – PBH
320/2012	Cria o Programa Nacional de Conservação do Pau-Brasil (<i>Caesalpinia echinata</i>)
43/2014	Institui o Programa Nacional de Conservação das Espécies Ameaçadas de Extinção - Pró-Espécies
187/2014	Institui a terceira Fase do Programa Áreas Protegidas da Amazônia-ARPA, criado pelo Decreto nº 4.326, de 8 de agosto de 2002, e define mecanismo de aporte de recursos financeiros
189/2014	Institui a Força Tarefa de Combate aos ilícitos ambientais relacionados à Fauna ameaçada
349/2014	Institui o Projeto Áreas Protegidas Marinhas e Costeiras - Projeto GEFMAR
Total de portarias	24

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Ministério do Meio Ambiente.

Acima constam as portarias que criaram programas na pasta. Foram 19 programas instituídos por meio de 24 portarias, dentre as quais, destaca-se a Portaria 18/2010 instituiu a segunda edição do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA II), cujo objetivo era atuação conjunta dos Estados com o Governo Federal nas áreas de licenciamento, monitoramento e instrumentos econômicos para a gestão do meio ambiente.

Também via portaria, foi implementada mais uma fase do Programa de Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA, que foi originalmente criado pelo Decreto nº 4.326, de 8 de agosto de 2002, como mencionado anteriormente. No caso do ARPA, desde o ano de 2002 é possível identificar portarias que instituíram o Comitê do Programa de Áreas Protegidas da Amazônia com o objetivo de agilizar o processo de implementação e execução do referido Programa.

O Plano Anual de Outorga Florestal – PAOF (Portarias 218/2008, 256/2009, 250/2012, 304/2013 e 263/2014) trata-se de uma política cujo norma jurídica é a Lei sobre Gestão de Florestas Públicas, regulamentada pelo Decreto 6063/2007, e que foi definido via portaria ministerial. Esse plano apresenta uma descrição de todas as Florestas Públicas Federais (FPF), constituindo-se um instrumento de planejamento das ações da União voltadas à produção florestal sustentável através da concessão das florestas públicas (Ministério do Meio Ambiente, 2017).

Por meio de análise documental das portarias foi possível quantificá-las e exibi-las através de estatísticas descritivas. Esta seção demonstrou que é muito baixo o número de portarias publicadas com o propósito de instituir ou regular/normatizar os programas e políticas das pastas.

Contudo, numa escala muito pequena foi possível observar a utilização das portarias tanto para promover regulação na jurisdição do ministério quanto para instituir e alterar programas e políticas das pastas. Assim confirmou-se a Hipótese 4 de que por meio de portarias se promove regulação unilateral nas pastas.

5.3 Considerações sobre a Capacidade Regulatória Unilateral nos Três Ministérios

O objetivo deste capítulo foi verificar as duas hipóteses estudo vinculadas à “capacidade regulatória unilateral dos ministérios em suas jurisdições”. Para isso, procedeu-se uma análise pormenorizada de decretos presidenciais e portarias ministeriais com vistas a identificar se por meio destes atos infralegais, isto é, atos hierarquicamente inferiores às leis, se por meio deles os ministros promovem regulação de políticas e programas na área de atuação do ministério.

As Hipóteses 3 e 4 tinham por objetivo averiguar o que ainda não foi testado empiricamente pela literatura especializada da ciência política produzida no país, a saber, o uso de instrumentos unilaterais e infralegais como decretos e portarias para implementar e promover regulação em *policy*.

É relevante destacar que as hipóteses não se relacionam ao predomínio da utilização de portarias e decretos com vistas a regulação de *policy*, não se trata disso, antes, porém, as hipóteses ensejam verificar se, por meio do uso destes instrumentos unilaterais, é exercida regulação em *policy* nos ministérios.

No caso dos decretos, a literatura os identifica como ferramentas de atuação unilateral do Poder Executivo (Moe, 1982; Moe e Howell, 1999; Meyer, 2001). É fundamental destacar que a utilização dos decretos para promover regulação do *policy* depende de um trabalho de coordenação junto à Presidência da República, afinal ministros não tem a prerrogativa de editá-los. Este trabalho não teve a pretensão de averiguar esses esforços de coordenação, mas tão somente o uso dos decretos para regulação da *policy jurisdiction* das pastas analisadas.

A partir da análise desses atos normativos foi possível observar que as três pastas possuem atuação regulatória unilateral em suas jurisdições. Os decretos presidenciais relacionados aos três ministérios apontaram na direção de que as pastas tanto promovem mudanças incrementais em políticas previamente estabelecidas como realizam inovações institucionais por meio do estabelecimento de diretrizes, políticas e programas na área de atuação dos ministérios.

Os dados mais robustos são os do Ministério do Meio Ambiente que, com muito mais frequência que o Esporte e o Turismo, promoveu regulação unilateral em sua área de atuação. Assim confirmou-se a Hipótese 3 deste estudo.

No caso das portarias, embora o número de observações tenha sido muito baixo, os dados apontaram na direção de que por meio das mesmas tanto se altera o *policy* quanto é possível implementar programas nas áreas de atuação dos ministérios. Ainda que a quantidade de casos observada tenha sido pequena, destaca-se que os achados são consistentes com o exercício regulatório unilateral nas áreas de atuação das pastas. A Hipótese 4 foi confirmada.

Tanto decretos quanto portarias não dependem de apreciação e aprovação do Poder Legislativo. É válido ressaltar que no caso específico das portarias, o centro de decisão política do governo não é capaz de controlá-las e isso permite que os ministérios “legislem” e criem seus próprios marcos regulatórios no que concerne a proposição do *policy* e a regulamentação do mesmo. Contudo, é preciso parcimônia nestas afirmações, uma vez que embora os achados sejam consistentes eles não são tão robustos, afinal se está lidando com um número muito pequeno de observações.

Os dados também corroboram com a asserção teórica de Laver e Shepsle (1990) de que os ministérios possuem autonomia em suas *policy dimensions*. Neste sentido, pode-se afirmar que diante de uma primeira observação, decretos e portarias aparentemente constituem-se mecanismos que reforçam os *policy payoffs* das pastas ministeriais, uma espécie de *payoff* alternativo com capacidade de promover regulação unilateral do *policy*, possuindo especial relevo e importância em pastas com limitada participação no *policy making* do governo.

CONCLUSÃO

Esta tese teve o objetivo de lançar luz sobre aqueles ministérios com menor participação no *policy making* do governo. Uma pergunta fundamental guiou este trabalho: que ganhos políticos são possíveis de se obter quando se ocupa um ministério de menor centralidade para a agenda presidencial?

A discussão compreendeu, portanto, os *payoffs* acessados pelos partidos a partir do momento que passam a integrar a coalizão de governo, isto é, tanto os recursos ligados à promoção de *politics* (*pork* e *patronage*), quanto aqueles relacionados à implementação de *policies* (participação na agenda).

Contudo, este trabalho introduziu duas novas variáveis à análise que ainda não haviam sido mapeadas pela literatura especializada, a saber, os decretos editados pelo Presidente da República e as portarias publicadas pelo gabinete do ministro. As Hipóteses de estudo foram estabelecidas em consonância com o modelo de Laver e Shepsle (1990) preconiza que o ministro possui autonomia decisória e considerável discricção para agir por conta própria naquela área de atuação de seu ministério.

Com base no modelo da autonomia ministerial, buscou-se verificar os usos políticos dos *payoffs* da coalizão, através da alocação orçamentária de recursos (Hipótese 1 – *pork*), da nomeação de comissionados nas pastas ministeriais (Hipótese 2 – *patronage*), além de averiguar se os ministérios possuem o que aqui se convencionou chamar de “capacidade regulatória unilateral” em suas jurisdições, tanto para implementar quanto para promover alterações em *policies*, seja por meio de decretos presidenciais (Hipótese 3) e/ou de portarias ministeriais (Hipótese 4).

As Hipóteses foram confirmadas. A confirmação da “capacidade regulatória unilateral” dos ministérios subsidia a presente tese de que os ministérios podem ter uma agenda própria e que os partidos obtêm ganhos de *policy* mesmo quando ocupam ministérios que são menos centrais na agenda do Poder Executivo.

Empiricamente foi possível observar que os ministros executam mais emendas de parlamentares filiados aos seus partidos comparativamente ao partido do presidente e aos demais partidos. Nota-se que o recurso da nomeação de cargos

comissionados também é um instrumento levado a cabo nos ministérios, uma vez que a rotatividade dos cargos aumenta sempre que há troca no comando da pasta.

Os achados mais significativos desta tese estão relacionados à “capacidade de regulação unilateral das pastas ministeriais”. Os dados evidenciaram que tanto por meio de decretos quanto através de portarias são promovidas criações, regulações e normatizações nas políticas e programas das pastas. Os dados dos decretos foram mais robustos que das portarias, visto que entre essas últimas o número de observações foi extremamente pequeno.

A análise da participação dos ministérios no *policy making* do governo, evidenciou que embora Esporte, Meio Ambiente e Turismo tenham registrado baixa participação na agenda do Executivo, houve diferenças importantes na participação de cada uma destas pastas na agenda do Executivo.

No que concerne ao Turismo, foram apenas três proposições legislativas referendadas pelo ministério ao longo de 12 anos de análise, sendo que duas delas não tinham o turismo como tema central da iniciativa. Destaca-se que a única proposição referendada pela pasta que realmente tinha o turismo como tema central, uma *policy propositiva*, se tornou o maior marco regulatório do setor.

No que se refere ao Esporte, todas as 21 proposições legislativas referendadas pela pasta tiveram os desportos como temática central. As proposições referendadas pelo Esporte tiveram dois focos principais, sendo eles a aprovação de uma legislação contingencial e pontual capaz de promover as condições para realização dos megaeventos esportivos que o país sediou e, adicionalmente, proposições *policy modificativas* que promoveram alterações na legislação que estabeleceu as políticas e programas da pasta.

Já no Meio Ambiente, cerca de 40% das proposições referendadas pela pasta não tiveram a questão ambiental como temática central. Um dos fatores explicativos para tal é a transversalidade da temática ambiental. Entre aqueles projetos que a temática ambiental era central, predominaram proposições que mais alteravam políticas ambientais existentes do que propunham novas.

Os casos do MMA e ME evidenciam que as pastas referendaram mais proposições *policy modificativas* do que *policy propositivas*, o mesmo vale para o MTur, embora este último tenha registrado uma ínfima participação na agenda.

Sobre os ganhos políticos auferidos nos ministérios, os dados permitem concluir que os três ministérios aqui estudados propiciaram ganhos distintos aos partidos que os controlaram. Muito embora as três pastas tenham registrado baixa participação na agenda de governo, pôde-se observar que o Meio Ambiente se distingue do Esporte e do Turismo tanto em relação aos *office payoffs* quanto ao *policy* e à capacidade regulatória unilateral.

No caso dos *office payoffs* foi possível observar que Turismo e Esporte são ministérios com grande apelo para alocação orçamentária por meio da execução de emendas, ao passo que o MMA quase não recepciona esse tipo de política. O nível de rotatividade dos cargos comissionados é maior nos Ministérios do Esporte e do Turismo que no Meio Ambiente, sendo que neste último os cargos são majoritariamente preenchidos por servidores de carreira e não por comissionados como acontece nos dois primeiros.

Adicionalmente, o MMA foi a pasta que mais referendou proposições legislativas do governo e promoveu regulação unilateral por meio de decretos e portarias. Portanto, pode-se inferir que Esporte e Turismo são ministérios mais voltados a *politics*, enquanto que o MMA o é ao *policy making*. Das três pastas, o MMA é único que possui um corpo técnico de servidores de carreira, sendo que tal fator pode contribuir para a produção de políticas públicas na pasta.

Por fim, registra-se uma vez mais que este trabalho chama atenção para a importância da “capacidade regulatória unilateral que os ministérios exercem em sua jurisdição” e evidencia que este é um recurso extremamente importante em pastas cuja participação na agenda de governo é baixa. A regulação parece surgir como um *payoff* alternativo àquelas pastas com *policy payoffs* limitados e que pouco influenciam a elaboração de políticas do governo.

A partir das observações empíricas e da verificação das Hipóteses de estudo foi possível confirmar a tese aqui defendida de que os ministérios podem ter uma agenda própria e que os partidos obtêm ganhos de *policy* mesmo quando ocupam ministérios que são menos centrais na agenda do Poder Executivo.

Futuros estudos poderão mapear de forma mais precisa e aprofundada o uso de decretos e portarias para a regulação de políticas. Ademais, a regulação unilateral do *policy* pode se consubstanciar com outros elementos que esta tese não contemplou, tais

como, os mecanismos de coordenação com a Presidência da República para o caso dos decretos presidenciais e a articulação com os órgãos internos do ministério para o caso das portarias. Esse foi apenas um pequeno passo no sentido compreender a existência da capacidade regulatória unilateral nos ministérios, restando ainda uma longa jornada pela frente, que por certo será extremamente frutífera para a disciplina.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abers, R.; Oliveira, M. (2015). Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 2, pp. 336-364.
- Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, pp. 5-34.
- Abrucio, F.; Couto, C. (2003). O segundo governo Fernando Henrique: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 15, n.2, pp. 269-301.
- Altman, D. (2000). The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracies: the case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics*, 6, pp. 259-283.
- Alves, J. A. B.; Pieranti, O. P. (2006). Estado e Esporte: a Formulação de uma Política Nacional no Brasil. In: Encontro de Administração Pública e Governança, ANPAD, São Paulo-SP.
- Ames, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- Amorim Neto, O. (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 43, n.2, pp. 479-519.
- _____. (2004). O Executivo Federal: centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: Avelar, L.; Cintra, A. O. (Org.). (2004). *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- _____. (2006a). The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, pp. 415-440.
- _____. (2006b). *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV.
- Ansolabehere, S.; Snyder, J.; Strauss, A.; Ting, M. (2005). Voting weights and formateur advantages in the formation of coalition governments. *American Journal of Political Science*, v. 49, n. 3.
- Araújo, A.; Almeida, D.; Costa, F. *et al.* (2009). Análise da adequação do plano nacional de turismo aos preceitos estabelecidos pela lei geral do turismo. In: Seminário Internacional de Turismo, 2009, Curitiba-PR.
- Araújo, C. (2012). Da Embratur à política nacional de turismo. *Pós*, v.19, n.31, pp. 146-163.
- Araújo, V.; Freitas, A. (2016). O que os partidos ganham? Cooperação e informação em presidencialismos de coalizão. In: 10º Encontro da ABCP, 2016, Belo Horizonte.

Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. (1998). Lei nº 2889, de 07 de janeiro de 1998. Extingue as pensões especiais no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no ministério público e tribunal de contas e dá outras providências.

Disponível em: <

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25571cac4a61011032564fe0052c89c/bc75a338b160db8a0325658a00670a62?OpenDocument>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. (2000). Lei nº 3406, de 15 de maio de 2000. Estabelece penalidades aos estabelecimentos que discriminem pessoas em virtude de sua orientação sexual, e dá outras providências. Disponível em: <

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/cdee250b14447c00032568ea006760e4?OpenDocument>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, pp. 43-64.

Badaró, R. (2008). Direito do turismo no Brasil: da Legislação Turística ao Código das Relações de Consumo. *Conferência proferida no Congresso Nacional de Direito do Consumidor*. Recife, Brasil. 07 de maio de 2008.

Baião, A.; Couto, C.; Jucá, I. (2018). A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 25, p. 47-86.

Barbosa, C. (2018). Atos Administrativos. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalTvJustica/portalTvJusticaNoticia/anexo/Ca rlos_Barbosa_Atos_administrativos_Parte_2.pdf>. Acesso em: 15 set 2018.

Batista, M. (2013). O Poder no Executivo: uma análise do papel dos ministérios e da presidência no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, v. 19, n. 2.

_____. (2014a). O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Recife.

_____. (2014b). Presidentialism and Coalition Governments: on the influence of cabinet ministers in the decision-making process. PSA.

_____. (2015). A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, v. 4, p. 3-16.

_____. (2016a). Quem Ganha o Quê e Como Isso Importa? Alocação de ministérios e apoio legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2014). In: 10º Encontro da ABCP, 2016, Belo Horizonte.

- _____. (2016b). O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. *Revista de Sociologia e Política (Online)*, v. 24, p. 127-155.
- _____. (2017). Taking Portfolios Difference Seriously: a composite measure based on policy, office, and budget in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 11, p. 1-28.
- Bertholini, F. (2015). From beliefs to pork: three tales that Brazilian political institutions matter. 2015. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, FGV, Rio de Janeiro.
- Borges, A.; Coelho, D. B. (2015). 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. (Org.). *Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*. Brasília: IPEA, p. 71-105.
- Borges, C. (2013). Sustentabilidade: utilização indiscriminada nas políticas do turismo brasileiro. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de Brasília, UnB, Brasília.
- Brasil. (1964). Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em: 31 ago. 2018.
- _____. (1965). Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o Novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771impresao.htm>. Acesso em 07 jul. 2018.
- _____. (1977). Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977. Dispõe sobre as atividades e serviços turísticos; estabelece condições para o seu funcionamento e fiscalização; altera a redação do artigo 18, do Decreto-lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6505impresao.htm>. Acesso em: 12 jul. 2018.
- _____. (1981). Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Lei da Política Nacional de Meio Ambiente. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 01 jul. 2018.
- _____. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- _____. (1991). Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8181.htm>. Acesso em: 06 mai. 2018.

_____. (1996). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em 02 mar. 2018.

_____. (1997). Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 12 jul. 2018.

_____. (1998). Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Lei dos Crimes Ambientais. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm>. Acesso em: 13 jul. 2018.

_____. (1998). Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. Lei Pelé. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9615consol.htm>. Acesso em 03 jun. 2018.

_____. (1998). Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649cons.htm>. Acesso em: 30 jun. 2018.

_____. (1999). Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999. Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3179impressao.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

_____. (1999). Medida Provisória no 1.795, de 1 de janeiro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1795.htm>. Acesso em: 02 abr. 2018.

_____. (2001). Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001. Acrescenta inciso e parágrafos ao art. 56 da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10264.htm>. Acesso em: 05 jun. 2018.

_____. (2002). Decreto nº 4.326, de 8 de agosto de 2002. Institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4326impressao.htm>. Acesso em: 17 set. 2018.

_____. (2003). Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htmimpressao.htm>. Acesso em: 18 mai. 2018.

_____. (2003). Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003. Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.671.htm>. Acesso em: 31 mai. 2018.

_____. (2003). Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683impressao.htm>. Acesso em: 04 abr. 2017.

_____. (2005). Decreto nº 5.342 de 14 de janeiro de 2005. Regulamenta a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, que institui a Bolsa-Atleta. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5342.htm>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. (2006). Lei nº 10.702, de 14 de julho de 2003. Altera a Lei no 9.294, de 15 de julho de 1996, que dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4o do art. 220 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.702.htm>. Acesso em: 26 abr. 2018.

_____. (2004). Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004. Lei da Bolsa-Atleta. Institui a Bolsa-Atleta. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.891.htm>. Acesso em: 05 jun. 2018.

_____. (2005). Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1o do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei no 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória no 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5o, 6o, 7o, 8o, 9o, 10 e 16 da Lei no 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm>. Acesso em: 09 de jun. 2018.

_____. (2005). Lei nº 11.116, de 18 de maio de 2005. Dispõe sobre o Registro Especial, na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins sobre as receitas decorrentes da venda desse produto; altera as Leis nos 10.451, de 10 de maio de 2002, e 11.097, de 13 de janeiro de 2005; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11116.htm>. Acesso em: 26 mai. 2018.

_____. (2006). Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm>. Acesso em: 02 jun. 2018.

_____. (2006). Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006. Dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol nesse concurso e o parcelamento de débitos tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.522, de 19 de julho de 2002; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11345.htm>. Acesso em: 31 mai. 2018.

_____. (2006). Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11438.htm>. Acesso em: 26 mai. 2018.

_____. (2007). Lei nº 11.507, de 20 de julho de 2007. Institui o Auxílio de Avaliação Educacional - AAE para os servidores que participarem de processos de avaliação realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP ou pela Fundação CAPES; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 11.458, de 19 de março de 2007; cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS; cria, em caráter temporário, funções de confiança denominadas Funções Comissionadas dos Jogos Pan-americanos - FCPAN; trata de cargos de reitor e vice-reitor das Universidades Federais; revoga dispositivo da Lei no 10.558, de 13 de novembro de 2002; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11507.htm>. Acesso em: 28 mai. 2018.

_____. (2008). Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm#art153>. Acesso em: 09 ago. 2018.

_____. (2008). Decreto nº 6.705, de 19 de dezembro de 2008. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Turismo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6705.htm>. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. (2008). Lei nº 11.771, de 17 setembro de 2008. Lei Geral do Turismo. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/11771.htm>. Acesso em: 09 abr. 2018.

_____. (2009). Decreto nº 6.795, de 16 de março de 2009. Regulamenta o art. 23 da Lei no 10.671, de 15 de maio de 2003, que dispõe sobre o controle das condições de segurança dos estádios desportivos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Atos2007-2010/2009/Decreto/D6795.htm>. Acesso em: 17 ago. 2018.

_____. (2009). Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2009/Lei/L12114.htm>. Acesso em: 28 mai. 2018.

_____. (2010). Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010. Dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014; promove desoneração tributária de subvenções governamentais destinadas ao fomento das atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica nas empresas; altera as Leis nos 11.774, de 17 de setembro de 2008, 10.182, de 12 de fevereiro de 2001, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.959, de 27 de janeiro de 2000, 10.887, de 18 de junho de 2004, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 10.996, de 15 de dezembro de 2004, 11.977, de 7 de julho de 2009, e 12.249, de 11 de junho de 2010, os Decretos-Leis nos 37, de 18 de novembro de 1966, e 1.455, de 7 de abril de 1976; revoga dispositivos das Leis nos 11.196, de 21 de novembro de 2005, 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, 9.718, de 27 de novembro de 1998, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2007-2010/2010/Lei/L12350.htm>. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. (2011). Lei 12.396, de 21 de março de 2011. Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, com a finalidade de constituir consórcio público, denominado Autoridade Pública Olímpica – APO. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2011-2014/2011/Lei/L12396imprensa.htm>. Acesso em: 15 mai. 2018.

_____. (2011). Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos

11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 18 mai. 2018.

_____. (2011). Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. (2011). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e nº § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 5 set. 2017.

_____. (2012). Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Novo Código Florestal. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 18 ago. 2018.

_____. (2012). Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012. Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), da Contribuição para o PIS/Pasep - Importação e da Cofins - Importação incidentes sobre a importação e a receita de venda no mercado interno dos produtos que menciona; altera as Leis nos 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 5.991, de 17 de dezembro de 1973, 10.451, de 10 de maio de 2002, e 11.051, de 29 de dezembro de 2004; e revoga dispositivos das Leis nos 10.637, de 30 de dezembro de 2002, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12649.htm>. Acesso em: 21 mai. 2018.

_____. (2012). Lei nº 12.663, de 5 de junho de 2012. Lei Geral da Copa. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude - 2013, que serão realizadas no Brasil; altera as Leis nos 6.815, de 19 de agosto de 1980, e 10.671, de 15 de maio de 2003; e estabelece concessão de prêmio e de auxílio especial mensal aos jogadores das seleções campeãs do mundo em 1958, 1962 e 1970. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12663.htm>. Acesso em: 28 mai. 2018.

_____. (2017). Lei 13.474, de 23 de agosto de 2017. Transforma a Autoridade Pública Olímpica (APO) na Autoridade de Governança do Legado Olímpico (Aglo); altera a Lei no 11.356, de 19 de outubro de 2006; revoga a Lei no 12.396, de 21 de março de 2011; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13474.htm>. Acesso em: 17 mai. 2018.

_____. (2017). Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv782.htm>. Acesso em: 23 ago. 2018.

_____. (2017). Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei no 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória no 768, de 2 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm>. Acesso em: 29 ago. 2018.

Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2008). O que é? Amazônia Legal. Ano 5. Edição 44. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2154:catid=28&Itemid>. Acesso em: 08 jun. 2018.

Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (2016). Embrapa: Entenda a Lei 12.651 de 25 de maio de 2012. Disponível em: <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/entenda-o-codigo-florestal>>. Acesso em: 02 out. 2018.

Brasil. Ministério do Meio Ambiente. (2017). Plano Anual de Outorga Florestal: 2018. Serviço Florestal Brasileiro, v. 12, n. 1. Brasília: MMA. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/documentos/publicacoes/3536-paof-2018-final-1/file>>. Acesso em: 21 set. 2018.

Brasil, Ministério do Turismo. (2003). Plano Nacional de Turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads/publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. (2007). Plano Nacional de Turismo 2007-2010. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads/publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. (2015). Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads/publicacoes/Livro_Regionalizaxo.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. (2018). Embratur: competências. Disponível em: <http://www.embratur.gov.br/lai_embratur_secom/opencms/menu/embratur/quemsomos.html>. Acesso em: 26 mai. 2018.

Brito, C.; Fratucci, A. (2017). O processo de construção dos fundamentos legais e da estrutura institucional da atividade turística no Brasil: Uma perspectiva histórica (1938-2014). *Revista Turismo & Desenvolvimento*, n. 27/28, pp. 1655-1664.

Câmara dos Deputados. (2018). Regimento Interno da Câmara dos Deputados: atualizado até a Resolução nº 29, de 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2029-2018.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2018.

Carroll, R.; Cox, G. (2006). The logic of Gamson's law: preelection coalitions and portfolio allocations. *American Journal of Political Science*, p. 1-39.

_____. (2012). Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments. *Comparative Political Studies*, v. 45, p. 220-236.

Carvalho, F. C. C. (2015). Agenda governamental e trajetória institucional do turismo no Brasil. *ABET, Juiz de Fora*, v.5, n.1, pp. 59-70.

Cerqueira, L.; Mazaro, R.; Furtado, E. *et al.* (2010). Políticas Públicas em Turismo no Brasil: Cronologia dos 70 anos da Legislação Turística e das Instituições Oficiais de Turismo. *Revista Turismo em Desenvolvimento*, n. 13/14, pp. 977-978.

Cheibub, J. A.; Przeworski, A.; Saiegh, S. M. (2004). Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*, v. 34, n. 4, p. 565-587.

Cheibub, J. A. (2010). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ciro troca coordenador citado em caixa dois do PR. Folha de S.Paulo: São Paulo, terça-feira, 23 de julho de 2002, versão online. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2307200202.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

Colon, L. (2010). Deputado que será ministro do Turismo pagou motel com dinheiro da Câmara. O Estado de S. Paulo: São Paulo, quarta-feira, 22 de dezembro de 2010, versão online. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,deputado-que-sera-ministro-do-turismo-pagou-motel-com-dinheiro-da-camara-imp-,656847>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

Cruz, V.; Alencar, K. (2007). “Se combinou, tem de entregar”, diz Walfrido. Folha de S.Paulo: São Paulo, sexta-feira, 23 de março de 2007, versão online. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2303200713.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

De Swaan, A. (1973). *Coalition theories and cabinet formations*. Amsterdam: Elsevier.

Dodd, L. (1976). *Coalitions in parliamentary government*. Princeton: Princeton

University Press.

Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper.

Drummond, J.; Barros-Platiau, A. F. (2006). Brazilian environmental laws and policies, 1934-2002: a critical overview. *Law and Policy*, Denver, v. 28, n. 1, pp. 83-108.

Entenda a Operação Voucher, da PF, que prendeu o número 2 do Turismo. G1, terça-feira, 9 de agosto de 2011, online. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/08/entenda-operacao-voucher-da-pf-que-prendeu-o-numero-2-do-turismo.html>. Acesso em: 02 abr. 2018.

Farejohn, J. (1974). *Pork Barrel Politics*. Stanford University Press.

Feitosa, I.; Lima, L.; Fagundes, R. (2004). *Manual de Licenciamento ambiental: guia de procedimento passo a passo*. Firjan. Rio de Janeiro: GMA.

Figueiredo, A.; Limongi, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Editora FGV: Rio de Janeiro.

Figueiredo, A. (2007). Coalition Government in the Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, p. 182-216.

_____. (2012). Coalizões Governamentais na Democracia Brasileira. *Primeiros Estudos - Revista de Graduação em Ciências Sociais*, v. 3, p. 159-196.

Gamson, W. (1961). A theory of coalition formation. *American Sociological Review*, v. 26, n. 3, p. 373-382.

Gaylord, S.; Rennó, L. (2015). Opening the black box: cabinet authorship of Legislative proposals in a multiparty presidential system. *Presidential Studies Quarterly*, v. 45, p. 247-269.

Howlett, M.; Ramesh, M. H. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*.

Inácio, M. (2006). Os Poderes de Agenda do Presidente. In: Anastasia, F.; Avritzer, L. (Orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 170-174.

_____. (2013). Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, v. 64, p. 41-66.

Klingemann, H.; Hofferbert, R.; Budge, I. et al. (1994). *Parties, Policies and Democracy*. Boulder, Colo: Westview Press.

Lamounier, B. (1996). *A Democracia Brasileira no Limiar do Século XXI*. Série Pesquisas nº 5. São Paulo, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.

Lassance, A. (2013). Pelas mãos dos presidentes: construção do Estado e desenvolvimento em uma perspectiva comparada das presidências de Campos Salles e

Getúlio Vargas. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, UnB, Brasília.

Laver, M.; Shepsle, K. (1990). Coalitions and cabinet government. *The American Political Science Review*, v. 84, n. 3.

_____. (1994). *Cabinet ministers and parliamentary government*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. (1996). *Making and breaking governments: cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Laver, M.; Schofield, N. (1990). *Multiparty Government: the Politics of Coalition in Europe*. Oxford, Oxford University Press.

Laver, M. (1998). Models of government formation. *Annual Review of Political Science*. v. 1.

Lenza, P. (2005). *Direito Constitucional Esquematizado*. 8. Ed. São Paulo: Método.

Lima Júnior, O. B. (1993). *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Edições Loyola.

Limongi, F. (2006). Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, 76, p. 17-41.

Linz, J. (1985). Democracy: Presidential or Parliamentary Does it Make a Difference? Paper prepared for the project, “The Role of Political Parties in the Return to Democracy in the Southern Cone”, sponsored by the Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, and the World Peace Foundation.

_____. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, v. 1, n. 1, p. 51-69.

Lopez, F. (2015). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA.

Lopez, F.; Bugarin, M.; Bugarin, K. (2015). Mudanças Político-partidárias e Rotatividade nos Cargos de Confiança (1999-2013). In: Lopez, F. (Org.). *Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão do Brasil*. Brasília: IPEA, p. 33-70.

Luz, J. (2017). *Política Ministerial: as emendas individuais no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro*. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, USP, São Paulo.

Lynn, L. (1980). *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

Mainwaring, S. (1991). Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. *Novos Estudos Cebrap*, n. 29, p. 34-58.

- _____. (1993). Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, v. 26, n. 2, p. 198-228.
- _____. (1997). Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. In: Mainwaring, S.; Shugart, M. (Eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maranhão, C. H. S. (2017). A trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil. *Revista de Turismo Contemporâneo*, Natal, v. 5, n. 2, pp. 238-259.
- Martin, L.; Stevenson, R. (2001). Government formation in parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 1.
- Martin, L.; Vanberg, G. (2004). Policing the bargain: coalition government and parliamentary scrutiny. *American Journal of Political Science* v. 48, n. 1.
- _____. (2011). *Parliaments and coalitions: the role of legislative institutions in multiparty governance*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. (2014). Parties and policymaking in multiparty governments: the Legislative median, ministerial autonomy, and the coalition compromise. *American Journal of Political Science*, v. 58, n. 4, p. 979-996.
- Martínez-Gallardo, C. (2010). “Inside the cabinet: the influence of ministers in the policymaking process”. In: Scartascini, C.; Stein, E.; Tommasi, M. (Eds.). *How democracy works: political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, p. 119-45.
- Martínez-Gallardo, C. (2014). Designing cabinets: presidential politics and ministerial instability. *Journal of Politics in Latin America*, v. 6, n. 2, p. 3-38.
- Martínez-Gallardo, C.; Schleiter, P. (2015). Choosing whom to trust: agency risks and cabinet partisanship in presidential democracies. *Comparative Political Studies*, v. 48, n. 2, p. 231-264.
- Matais, A.; Amora, D. (2011). Ministro pagou governanta com verba pública por 7 anos. Folha de S.Paulo: São Paulo, terça-feira, 13 de setembro de 2011, versão online. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1309201102.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2018.
- Mauerberg Jr., A. Cabinet Composition and Assessment of a Multiparty Presidential System. 2016. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, FGV, São Paulo.
- Melo, M. A. (2010). Controle do Poder Executivo e presidencialismo de coalizão. *Cadernos Aslegis (Impresso)*, v. 40, p. 55-78.
- Mershon, C. (2002). *The costs of coalition*. Stanford: Stanford University Press.

- Moe, T. (1982). Regulatory Performance and Presidential Administration. *American Journal of Political Science*, v. 26, n. 2, p. 197-224.
- Moe, T.; Howell, W. G. (1999). Unilateral action and presidential power: a theory. *Presidential Studies Quarterly*, v. 29, p. 850-873.
- Oliveira, T. M. (2009). A Lei do Turismo – Lei 11.771 de 17 de setembro de 2008: uma breve análise. *Turismo em Análise*, v. 20, n. 2, pp. 251-262.
- Palotti, P. (2017). Estratégias de seleção e substituição de ministros de Estado no presidencialismo de coalizão brasileiro: perfil, alocação e rotatividade. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, UnB, Brasília.
- Pereira, C.; Mueller, B. (2003). Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4.
- Pereira, C.; Praça, S.; Silva, M.; Lopez, F. (2015). A Nomeação de Secretários-Executivos e o Monitoramento da Coalizão no Presidencialismo Brasileiro. In: Lopez, F. (Org.). Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro. Brasília: IPEA, p. 139-166.
- Pimentel, M; Pereira, J.; Pimentel, T. *et al.* (2011). As cinco vidas da agenda pública brasileira de turismo. *Revista Acadêmica do Observatório de Inovação do Turismo*, v. 6, n. 4, pp. 1-25.
- Praça, S.; Freitas, A.; Hoepers, B. (2011). Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 2.
- Raile, E.; Pereira, C.; Power, T. J. (2010). The Executive toolbox: building Legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, v. 64, n. 2, p. 323-334.
- Rennó, L.; Wojcik, S. (2015). The Changing Role of Ministers in the Legislative Agenda in Brazil. *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, v. 4, p. 57.
- Riker, W. (1962). *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Rua, M. G. (1998). Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: Rua, M. G. (Org.). *O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15, p. 1-19.
- Samuels, D. (2002). Presidentialized parties: the separation of powers and party organization and behavior. *Comparative Political Studies*, v. 35, n. 4, p. 461-83.
- Santos, F.; Vieira, M. (2013). Gerenciamento Presidencial de Políticas Públicas em Governos de Coalizão: Implicações para a Implementação do PAC. In: *10º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas*, coordenado pela Escola de Economia de São Paulo da FGV em parceria com FIESP, IEDI e DIEESE. São Paulo.

- Shugart, M.; Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies*. New York: Cambridge University Press.
- Silva, M. L. G. L. (2016). A distribuição ministerial da coalizão brasileira e a assimetria partidária do poder de proposição. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí, UFPI, Teresina.
- Silveira, C. E.; Medaglia, J.; Paixão, D. L. D. (2014). Política Pública de Turismo no Brasil: evolução estrutural, alterações da lógica partidária e tendências recentes de apoio ao turismo massificado. In: Pimentel, T.; Emmendoerfer, M.; Tomazzoni, E. (Orgs.). (2014). *Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. Caxias do Sul: Educs, pp. 65-90.
- Starepravo, F.; Mezzadri, F.; Marchi Junior, W. (2015). Criação e mudanças na estrutura do Ministério do Esporte do Brasil: tensões nas definições de espaços. *Revista Brasileira de Educação Física e Esporte*, São Paulo, v. 29, n. 2, pp. 217-228.
- Stepan, A. (1990). Parlamentarismo x presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual. *Estudos Avançados*, v. 4, n. 8.
- Stepan, A.; Skach, C. (1993). Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism. *World Politics*, v. 46, p. 1-22.
- Strøm, K. (1990). *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, K.; Müller, W. C. (1999). *Policy, office, or votes? How political parties in western Europe make hard decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, K.; Müller, W. C.; Bergman, T. (2010). *Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Strøm, K., Müller, W. C.; Smith, D. M. (2010). Parliamentary control of coalition governments. *Annual Review Political Science*, n. 13, p. 517-535.
- Thies, M. (2001). Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments. *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 3.
- Timmermans, A. (2003). Standing apart and sitting together: enforcing coalitions agreements in multiparty systems. Paper presented at the workshop The Morphology of Governments – Annual meeting of the Spanish Political Science and Public Administration Association (AECPA), Barcelona, September 18-20, 2003.
- Warwick, P.; Druckman, J. (2001). Portfolio Salience and Proportionality of Payoffs in Coalition Governments. *British Journal of Political Science*, v. 31, p. 627-649.
- Zastawny, F. (2012). A participação de grupos de interesse e a Lei do Turismo. 2012. Monografia (Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo) –

Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, CEFOR, Brasília.

Zucco Jr., C.; Lauderdale, B. E. (2011). Distinguishing between influences on Brazilian Legislative behavior. *Legislative Studies Quarterly*, v. 36, n. 3, p. 363-396.

Zucco Jr., C.; Batista, M.; Power, T. (No Prelo). Measuring portfolio salience using the Bradley-Terry model for paired comparisons.

Sites Consultados

<http://www2.camara.leg.br/>

Câmara dos Deputados

<https://cpdoc.fgv.br/>

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Fundação Getúlio Vargas (FGV) (biografia e trajetória política dos ministros)

<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (PRODASEN)

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis>

Legislação do site da Presidência da República

<http://www.esporte.gov.br/>

Ministério do Esporte

<http://www.mma.gov.br/>

Ministério do Meio Ambiente

<http://www.turismo.gov.br/>

Ministério do Turismo

<https://www1.siop.planejamento.gov.br/qlikview/index.htm>

Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/busca.do?metodo=apresentar>

Plataforma Lattes (biografia e trajetória política dos ministros)

<http://www.brasil.gov.br/>

Portal do Governo Federal

<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>

Tramitação de Proposições Legislativas, Câmara dos Deputados

<http://www.tse.jus.br/>

Tribunal Superior Eleitoral

ANEXO I
ORÇAMENTOS

Tabela 26. Orçamento Total do Ministério do Esporte, 2003-2014

Ano	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2003	375.966.032	380.229.032	179.592.269	179.592.269	65.624.293
2004	358.201.298	384.098.327	271.762.388	271.762.388	147.956.897
2005	631.745.498	685.548.543	423.460.946	423.460.946	110.233.453
2006	886.462.175	1.019.433.029	738.156.530	738.156.530	266.516.354
2007	923.613.262	1.576.050.262	1.415.263.564	756.655.361	754.739.742
2008	1.152.442.942	1.407.860.822	965.775.866	205.423.512	204.685.444
2009	1.400.523.284	1.467.016.588	984.681.605	155.132.391	147.294.193
2010	1.518.571.709	2.079.264.662	1.038.056.315	258.934.198	257.918.944
2011	2.470.406.497	2.815.895.925	1.189.521.934	314.787.080	314.043.064
2012	2.617.848.045	3.633.223.302	1.303.791.289	412.439.947	401.961.680
2013	3.399.510.062	4.173.961.187	2.338.785.642	419.735.807	413.457.944
2014	2.277.912.655	3.349.128.330	2.422.000.054	859.279.432	843.573.952
Total	18.013.203.459	22.971.710.009	13.270.848.402	4.995.359.860	3.928.005.959

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Tabela 27. Orçamento de Investimentos do Ministério do Esporte, 2003-2014

Ano	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2003	250.480.940	252.700.940	111.882.197	111.882.197	20.281.048
2004	250.020.286	249.620.286	156.255.495	156.255.495	46.962.794
2005	479.464.679	463.978.719	256.877.122	256.877.122	11.760.052
2006	464.938.296	572.903.496	436.163.549	436.163.549	92.034.042
2007	468.268.494	707.895.494	584.055.022	174.193.713	173.017.277
2008	895.471.275	892.507.913	627.262.207	10.633.512	10.617.856
2009	1.006.549.903	1.031.339.136	678.900.858	5.505.745	4.311.502
2010	1.057.470.322	1.284.528.739	576.041.401	9.271.259	9.185.223
2011	1.411.920.294	1.591.011.912	580.068.167	18.398.182	18.390.182
2012	1.468.569.103	2.165.602.531	723.067.386	23.916.285	15.766.292
2013	2.354.125.856	2.836.998.989	1.678.377.851	42.150.947	38.263.601
2014	1.379.582.526	2.290.062.356	1.712.117.086	430.190.292	418.869.468
Total	11.486.861.974	14.339.150.511	8.121.068.342	1.675.438.298	859.459.336

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Tabela 28. Orçamento Total do Ministério do Meio Ambiente, 2000-2014

Ano	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2000	728.650.751	893.418.000	659.229.032	659.229.032	575.009.696
2001	1.208.040.816	1.248.137.268	946.132.233	946.132.233	793.321.523
2002	1.604.812.048	1.661.617.646	968.431.142	968.058.142	798.574.844
2003	1.388.089.362	1.503.793.146	878.821.487	878.718.292	791.445.235
2004	1.517.519.345	1.774.172.534	1.103.640.491	1.103.633.090	971.265.514
2005	2.136.908.512	2.244.690.389	1.148.997.633	1.148.983.877	1.040.612.166
2006	2.199.825.659	2.391.458.395	1.320.519.281	1.320.518.981	1.205.785.911
2007	2.742.370.406	2.799.755.678	1.468.762.596	1.371.367.868	1.370.670.707
2008	2.953.155.012	3.158.687.104	1.537.994.255	1.427.895.801	1.426.282.601
2009	3.532.621.461	3.523.290.327	1.676.452.803	1.554.296.235	1.553.352.759
2010	3.521.708.469	3.871.481.051	1.967.644.754	1.822.148.671	1.818.082.901
2011	3.338.859.340	3.703.330.787	2.263.663.007	2.052.697.314	2.049.169.870
2012	3.647.818.647	3.877.384.466	2.337.800.577	2.033.139.914	2.023.898.811
2013	4.456.461.899	4.695.275.887	2.563.017.520	2.267.482.777	2.252.969.280
2014	3.121.834.707	3.316.215.388	2.760.347.635	2.417.056.860	2.410.630.337
Total	38.098.676.434	40.662.708.066	23.601.454.445	21.971.359.086	21.081.072.157

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Tabela 29. Orçamento de Investimentos do Ministério do Meio Ambiente, 2000-2014

Ano	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2000	167.636.095	200.919.070	115.050.629	115.050.629	83.366.815
2001	282.987.833	264.155.268	197.945.086	197.945.086	110.481.659
2002	553.894.641	530.058.917	139.371.704	139.371.704	55.928.205
2003	271.431.345	258.749.636	32.159.265	32.095.694	17.395.264
2004	93.911.854	120.212.143	60.934.128	60.934.128	21.395.313
2005	132.490.750	134.254.503	59.394.032	59.394.032	21.903.205
2006	124.170.271	122.747.390	83.403.189	83.403.189	37.633.998
2007	85.351.428	93.423.114	39.396.886	16.065.766	15.986.107
2008	147.448.016	158.143.602	50.221.204	15.106.218	14.591.289
2009	168.950.966	101.423.436	35.123.528	7.068.884	7.011.717
2010	90.270.174	94.190.949	45.603.462	15.601.534	15.512.377
2011	153.088.220	165.186.411	72.501.285	26.057.650	24.169.000
2012	200.871.827	262.647.759	105.604.847	12.648.811	12.102.800
2013	191.693.751	196.461.868	144.900.010	27.722.623	26.149.758
2014	174.179.319	201.593.570	130.871.749	24.100.187	23.653.869
Total	2.838.376.490	2.904.167.636	1.312.481.004	832.566.135	487.281.377

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Tabela 30. Orçamento Total do Ministério do Turismo, 2003-2014

Ano	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2003	374.099.375	377.764.313	147.550.399	147.449.940	87.628.268
2004	494.902.985	508.305.851	383.916.825	383.916.825	252.981.788
2005	1.040.297.618	1.037.087.878	740.258.804	740.258.804	333.079.614
2006	1.272.560.459	1.702.161.649	1.440.053.675	1.440.053.675	682.269.820
2007	1.801.644.855	2.102.299.225	1.783.598.595	605.311.326	600.547.530
2008	2.667.915.384	3.026.665.318	2.363.404.748	549.955.576	546.429.168
2009	3.028.153.050	2.949.811.567	2.486.391.350	567.622.774	557.868.583
2010	4.238.801.668	4.224.224.349	2.366.969.354	683.854.867	640.386.030
2011	3.715.361.199	3.728.918.622	1.307.725.941	272.356.032	250.374.880
2012	2.674.514.247	3.495.052.294	1.243.216.139	297.131.058	295.696.609
2013	2.727.150.407	3.641.532.245	2.199.434.412	276.008.936	272.437.682
2014	1.464.180.222	1.622.486.104	827.798.568	245.144.913	244.981.150
Total	25.499.581.469	28.416.309.415	17.290.318.811	6.209.064.727	4.764.681.121

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Tabela 31. Orçamento de Investimentos do Ministério do Turismo, 2003-2014

Ano	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2003	233.724.500	216.778.500	53.287.826	53.287.826	6.978.410
2004	262.864.369	252.700.498	175.592.226	175.592.226	87.812.215
2005	658.830.896	649.807.883	448.466.349	448.466.349	87.964.077
2006	879.929.071	1.310.069.071	1.108.444.374	1.108.444.374	387.978.415
2007	1.384.760.500	1.548.598.000	1.274.600.928	220.656.347	219.698.579
2008	2.014.310.474	2.258.686.364	1.720.580.383	87.383.156	87.236.906
2009	2.150.741.282	2.090.875.007	1.734.638.028	32.398.033	32.398.033
2010	2.732.313.397	3.111.162.217	1.615.827.642	85.101.412	85.101.412
2011	2.644.014.832	2.613.914.832	830.708.907	10.548.993	10.548.993
2012	1.907.944.450	2.836.289.684	885.698.845	15.754.132	15.754.132
2013	2.224.756.252	3.160.667.852	1.831.536.921	14.211.957	13.919.457
2014	1.024.353.009	1.195.143.609	557.216.807	18.601.689	18.601.689
Total	18.118.543.032	21.244.693.517	12.236.599.236	2.270.446.495	1.053.992.319

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

ANEXO II

**INFORMAÇÕES DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS
DO PODER EXECUTIVO**

Tabela 32. Tipos de Proposições Legislativas do Poder Executivo, 1995-2014

Tipos de Lei	Número (%)
Lei Ordinária	4107 (74,7)
Lei Complementar	67 (1,2)
Medida Provisória	983 (17,8)
Proposta de Emenda Constitucional	16 (0,30)
Projeto de Lei	318 (5,7)
Total	5491 (100,0)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados de Gaylord e Rennó (2015).

Tabela 33. Situação das Proposições Legislativas do Poder Executivo, 1995-2014

Situação das Leis	Número (%)
Revogada	39 (0,71)
Convertida	5000 (91,0)
Tramitando	336 (6,1)
Sem Eficácia	64 (1,1)
Prejudicada	11 (0,20)
Arquivada	41 (0,74)
Total	5491 (100,0)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados de Gaylord e Rennó (2015).

ANEXO III

CODEBOOK – DECRETOS PRESIDENCIAIS (A CATEGORIZAÇÃO PERTENCE ORIGINALMENTE A LASSANCE [2013])

DECRETO: identifica o decreto, sendo que em decretos numerados há numeração sequencial da publicação de decretos seguido da data; e, em decretos não-numerados há apenas a data de publicação dos mesmos.

Exemplo: Decreto 6.180, de 3.8.2007... Decreto de 31.10.2006 ...

DESCRIÇÃO: é a finalidade para a qual a portaria foi editada e publicada.

Exemplo: Institui a Conferência Nacional do Esporte e dá outras providências.

INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS: atos que criaram novas regras, na forma de políticas, programas ou ações não estabelecidas anteriormente. **Incluimos aqui a regulamentação de leis!!**

1 para SIM

0 para NÃO

MUDANÇAS INCREMENTAIS: atos que promoveram alterações parciais em regras formais, mas mantendo inovações anteriores. As modificações, mesmo que relevantes, são parciais em relação a um arcabouço institucional já estabelecido.

1 para SIM

0 para NÃO

ATOS DE GESTÃO: atos rotineiros, obrigatórios, que seguem procedimentos legais ou de cunho mais operacional. Atos de gestão não instituem regras, seguem regras. Por exemplo, a abertura de crédito orçamentário, a autorização para a abertura de empresas e para a concessão de pensões ou indenizações, a definição do percentual de reajuste do salário mínimo etc.

1 para SIM

0 para NÃO

ATOS DE COORDENAÇÃO: são decretos que definem problemas que serão objeto de um trabalho de equipe, para a formulação de soluções, ou cujas decisões serão submetidas a pareceres prévios de equipes interministeriais, técnicas ou de natureza corporativa. São representativos desses atos os decretos que criam grupos de trabalho, comitês interministeriais, câmaras temáticas e conselhos.

1 para SIM

0 para NÃO

ATOS DE RELAÇÕES EXTERIORES: acordos, resoluções, decisões, convenções com outros países ou organismos internacionais.

1 para SIM

0 para NÃO

ANEXO IV**CODEBOOK – PORTARIAS MINISTERIAIS**

ID PROTOCOLAR: identifica a portaria, corresponde ao número sequencial de edição de portarias em um determinado ano. O número é sempre reiniciado a cada novo ano.
Exemplo: 1/2003, 2/2003, 3/2003, ... , 1/2004, ...

DESCRIÇÃO: é a finalidade para a qual a portaria foi editada e publicada.
Exemplo: Nomeação de cargo comissionado.

POLICY: se a portaria foi editada para instituir novos programas ou normatizam e regulamentam políticas já existentes no ministério, incluindo concessões, fixação de critérios técnicos e estabelecimentos de diretrizes.

1 para SIM
0 para NÃO

ORÇAMENTO: se a portaria foi editada para regulamentação de transferência de crédito, convênios, repasses, incluindo fixação de critérios, prazos, normas procedimentais e estabelecimentos de diretrizes.

1 para SIM
0 para NÃO

PATRONAGE: essa categoria engloba nomeações ou exonerações de cargos de livre provimento ou cargos comissionados.

1 para SIM
0 para NÃO

PESSOAL: categoria engloba jornada de trabalho reduzida, cessão de servidor, homologação de estágio probatório de servidor efetivo, PAD, afastamentos, licença capacitação, exoneração de servidor permanente, editais, nomeações, tornar sem efeito nomeações de concurso público, designações e dispensas de funções gratificadas.

1 para SIM
0 para NÃO

ADMINISTRATIVO: delega ou subdelega atribuições e competências, concessão e prorrogação de prazos, organização e funcionamento interno, regimento, instalação de comissões, sindicâncias, conselhos, comitês e grupos de trabalho.

1 para SIM
0 para NÃO

DESIGNAÇÕES-SUBSTITUIÇÕES: se a portaria foi editada para substituições eventuais, funções específicas, participação de servidores em comissões, conselhos, comitês e grupos de trabalho.

1 para SIM
0 para NÃO

ALTERAÇÕES-REVOGAÇÕES: apenas para os casos que a portaria for exclusivamente desse teor.

1 para SIM
0 para NÃO

ANEXO V

MINISTROS DO ESPORTE (2003-2014)

Relato Biográfico e Trajetória Política

Agnelo Queiroz (PCdoB): 01/01/2003 a 31/03/2006

Natural de Itapetinga, cidade localizada no centro-sul da Bahia, Agnelo Queiroz graduou-se em Medicina pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) em 1984. Neste mesmo ano mudou-se para o Distrito Federal para dar prosseguimento à sua formação profissional, cursando naquela oportunidade pós-graduação no Hospital de Base de Brasília/DF (FGV/CPDOC, 2018).

Em 1985, Agnelo filiou-se ao PCdoB. Assumiu diversos cargos em associações médicas, tais como a Associação Nacional de Médicos Residentes (ANMR), o Sindicato dos Médicos do Distrito Federal (SindMédico) e a Federação Nacional dos Médicos. Em 1987 assumiu a presidência do PCdoB-DF.

Em 1990, elegeu-se deputado distrital para a Câmara Legislativa do Distrito Federal participando daquela que foi a primeira legislatura de Brasília. No parlamento distrital, Agnelo foi membro da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e da Comissão de Defesa Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar (CDDHCEDP). Conseguiu notoriedade no Distrito Federal ao aprovar leis que instituíram a meia entradas para estudantes em eventos artísticos e esportivos, bem como a lei que regulamentou a doação de órgãos no Distrito Federal e a norma que obrigou os postos de saúde a realizarem o “teste do pezinho” em crianças recém-nascidas.

Nas três eleições seguintes, a saber, 1994, 1998 e 2002, foi eleito para a Câmara dos Deputados pelo Distrito Federal. Como deputado federal do PCdoB, Agnelo Queiroz foi oposição nos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), posicionando-se contrariamente as reformas constitucionais empreendidas pelo governo tucano que promoveram a abertura do mercado nacional e a quebra de diversos monopólios estatais sobre setores da economia brasileira. Agnelo votou contra o Fundo de Social de Emergência (FSE), o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e a emenda da reeleição para cargos no Executivo, para citar os principais posicionamentos do parlamentar. Integrou a

Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) (Câmara dos Deputados, 2018).

Agnelo Queiroz foi o autor do Projeto de Lei nº 3826/2000 que se transformou na Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, que criou a Bolsa-Atleta para beneficiar atletas praticantes do desporto de rendimento em modalidades olímpicas individuais. A lei tramitou, foi aprovada e sancionada pelo presidente Lula enquanto Agnelo ocupava o ME. Também é co-autor ao lado do ex-Senador Pedro Piva (PSDB-SP) da Lei Agnelo-Piva, Lei nº 10.264 de 16 de julho de 2001, que estabelece o repasse de 2% da arrecadação bruta de todas as loterias ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB).

No início de 2003, logo no começo do primeiro governo Lula, Agnelo Queiroz foi nomeado para chefiar o recém-criado Ministério de Estado do Esporte, permanecendo no posto até 31 de março de 2006 quando se desincompatibilizou do cargo para disputar as eleições daquele, na oportunidade candidatou-se ao Senado Federal, que naquela eleição renovou 1/3 de suas cadeiras, no entanto, Agnelo foi derrotado pelo ex-governador do Distrito Federal, Joaquim Domingos Roriz.

Orlando Silva (PCdoB): 31/03/2006 a 26/10/2011

Orlando Silva de Jesus Junior é baiano de Salvador e cursou Direito na Universidade Católica de Salvador (UCSal), sem, no entanto, concluir o curso. Participou do movimento estudantil desde o ensino secundarista. Filiou-se ao PCdoB em 1988 e no ano seguinte ingressou na UCSal, sendo eleito presidente tanto do Centro Acadêmico de Direito (1990) quanto do Diretório Central dos Estudantes (1991). Em 1992, foi eleito tesoureiro da União Nacional dos Estudantes, no ano seguinte Diretor de Comunicação da entidade e finalmente em 1995 foi eleito presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE), para o biênio 1995-1997 (FGV/CPDOC, 2018).

Na presidência da UNE, Orlando Silva destacou-se na luta que o movimento estudantil travou contra o Exame Nacional de Cursos, apelidado de “provão”, que se tratava de uma avaliação do ensino superior aplicada aos alunos formandos. Ainda durante sua gestão à frente da UNE, a entidade também marcou posição contrária ao PL

nº 101/1993 que deu origem a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Após a presidência da UNE, Orlando Silva ainda foi eleito presidente da União da Juventude Socialista (UJS) entre 1998 e 2001.

Em 2003, com a ida do PCdoB para o ME, Orlando Silva foi nomeado Secretário Nacional de Esportes e chegou a ocupar a Secretaria-Executiva do ministério. Por ocasião da saída de Agnelo Queiroz da pasta, o PCdoB, tradicionalmente presente no movimento estudantil brasileiro, indicou uma de suas lideranças políticas nascidas no movimento estudantil para ocupar o ME em março de 2006. Orlando Silva, que até então não havia sido eleito para nenhum cargo público, foi nomeado para a pasta e permaneceu no cargo até outubro de 2011, quando saiu em meio a denúncias de corrupção por suposta cobrança de propina envolvendo o programa Segundo Tempo.

Aldo Rebelo (PCdoB): 27/10/2011 a 31/12/2014

Aldo Rebelo é alagoano da cidade de Viçosa. Ingressou no curso de Direito pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL) em 1975, embora não tenha concluído o curso. Ainda na juventude trabalhou como repórter do Jornal de Alagoas. Filiou-se ao PCdoB em 1977, quando o partido ainda encontrava-se na clandestinidade, em virtude do bipartidarismo imposto pelo Regime Militar (FGV/CPDOC, 2018).

Vinculado ao movimento estudantil, Aldo foi eleito Secretário-Geral (1979) e presidente da UNE (1980). Foi um dos fundadores e o primeiro coordenador nacional da União da Juventude Socialista. Com a intenção de disputar as eleições de 1982, Aldo filiou-se ao PMDB e disputou uma cadeira na Câmara dos Deputados, mas não obteve sucesso naquele pleito. Em 1985, com o retorno ao pluripartidarismo, desfiliou-se do PMDB e reingressou no PCdoB. Foi eleito vereador da cidade de São Paulo em 1988, permanecendo na Câmara Municipal paulistana até 1991. Durante o mandato de vereador foi líder do PCdoB e participou da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que apurou irregularidades na administração Jânio Quadros à frente da Prefeitura de São Paulo.

A partir de 1990, Aldo Rebelo elegeu-se consecutivamente por seis vezes como deputado federal pelo estado de São Paulo, nas eleições de 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 e 2010, todas pelo PCdoB.

Na Câmara dos Deputados, Aldo votou a favor da abertura de impeachment contra o então presidente Fernando Collor em setembro de 1992. Foi companheiro de bancada de Agnelo Queiroz, fazendo oposição sistemática ao governo FHC. Durante o governo tucano, Aldo Rebelo revezou-se entre a liderança e a vice-liderança do PCdoB. Em 2000, tornou-se presidente da CPI que investigou possíveis irregularidades do contrato firmado entre a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e a fornecedora esportiva americana Nike (FGV/CPDOC, 2018).

Em 2001, tornou-se vice-presidente nacional do partido.

Em 2003, no primeiro ano de mandato de Lula, Aldo foi líder do governo na Câmara dos Deputados. No início de 2004, licenciou-se do mandato de deputado federal para assumir a Secretaria de Coordenação Política e Relações Institucionais do Governo, que tinha status de ministério. Permaneceu cerca de um ano e meio no cargo até retornar para a Câmara Federal.

Em setembro de 2005, após a renúncia do presidente da Câmara, Severino Cavalcanti (PP-PE), Aldo Rebelo disputou e venceu, com o apoio do Palácio do Planalto, à presidência da Câmara dos Deputados, permanecendo no cargo até 2007. Aldo venceu a disputa na Câmara dos Deputados em um momento altamente conturbado do governo Lula, uma vez que em 2005 estourou o “escândalo do mensalão”.

Em 2010, pela sexta vez consecutiva foi eleito deputado federal por São Paulo. No ano seguinte foi então indicado pelo PCdoB para ocupar o Ministério do Esporte em substituição a Orlando Silva. Aldo tomou posse no cargo em 27 de outubro de 2011, permanecendo no mesmo até o final do primeiro governo Dilma em 31/12/2014.

ANEXO VI

MINISTROS DO MEIO AMBIENTE (1999-2014)

Relato Biográfico e Trajetória Política

Sarney Filho (PFL): 01/01/1999 a 05/03/2002

Filho do ex-presidente da República José Sarney e irmão da ex-governadora do Maranhão Roseana Sarney, José Sarney Filho pertence a tradicional linhagem política da família Sarney. É bacharel em direito pela Universidade Federal do Maranhão (1981). Ingressou na vida pública por meio da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido que apoiou a Ditadura Militar instaurada com o golpe de 1964.

Aos 21 anos disputou e venceu sua primeira eleição para o cargo de deputado estadual do Maranhão. Na Assembleia Legislativa do Maranhão, tornou-se membro titular da Comissão de Educação e Cultura, da qual foi vice-presidente, além de ter participado da Comissão de Constituição e Justiça e da Comissão de Redação Final (FGV/CPDOC, 2018).

Com o fim do bipartidarismo, filiou-se ao Partido Democrático Social (PDS) que foi o sucessor direto da ARENA. Nos cinco pleitos eleitorais seguintes (1982, 1986, 1990, 1994 e 1998) foi eleito consecutivamente para a Câmara dos Deputados como deputado federal pelo Maranhão.

Em seu primeiro mandato, período 1983-1986, foi membro titular da Comissão de Relações Exteriores e suplente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Participou da CPI que investigou o escândalo da Caixa de Pecúlios, Pensões e Montepios Beneficente (CAPEMI). Sarney Filho votou a favor da Emenda Dante de Oliveira que defendia eleições diretas para presidente em abril de 1984, além de defender a reforma agrária e a reaproximação das relações diplomáticas entre Brasil e Cuba. Na eleição indireta realizada em 1985, votou em Tancredo Neves para presidente da República, cargo que seu pai, na condição de vice-presidente, ocuparia em decorrência da morte de Tancredo (Câmara dos Deputados, 2018; FGV/CPDOC, 2018).

Sarney Filho integrou a dissidência do PSD que fundou o PFL em 1986. Foi reeleito deputado federal pelo Maranhão com votação expressiva e foi legislador constituinte na Assembleia Nacional que elaborou a Constituição Federal de 1988. Foi

vice-líder do PFL na Câmara. Na constituinte foi membro titular da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; e suplente na Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias da Comissão da Ordem Social.

Na constituinte, contrariou a orientação do PFL e do Palácio do Planalto ao votar a favor da nacionalização do subsolo e contra a proposta de política agrícola e fundiária nos moldes das pretensões da União Democrática Ruralista (UDR). Esses episódios culminaram com a saída de Sarney Filho da vice-liderança do PFL. Foi membro titular da Comissão de Relações Exteriores e suplente da Comissão de Defesa do Consumidor e do Meio Ambiente, da Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Turismo e da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (FGV/CPDOC, 2018).

Na legislatura seguinte, entre 1991-1994, Sarney Filho votou a favor da admissibilidade e abertura do processo de *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor. Em 1993, tornou-se vice-líder do bloco partidário PFL/PSC/PTB/PRS. Participou da CPI sobre a pistolagem nas regiões Centro-Oeste e Norte. Votou a favor da criação do Fundo Social de Emergência (FSE) e pelo fim do voto obrigatório, além de ter se ausentado da votação do projeto que criou o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF (Câmara dos Deputados, 2018; FGV/CPDOC, 2018).

Entre 1995-1998, Sarney Filho desempenhou seu quinto mandato como deputado federal pelo Maranhão. Foi titular da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e da Comissão Externa sobre Demarcação de Terras Indígenas, das quais foi presidente, e suplente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. Nas principais votações do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, votou sistematicamente a favor das propostas voltadas para a abertura do mercado nacional e ao fim dos monopólios estatais. Foi favorável a prorrogação por 18 meses do Fundo Social de Emergência (FSE), rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), bem como a recriação do imposto do cheque, que recebeu a nova denominação de Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Votou a favor da emenda da reeleição e da reforma da previdência que fixou um valor máximo para aposentadorias no setor público, bem como a idade mínima e o tempo de contribuição no setor privado (Câmara dos Deputados, 2018; FGV/CPDOC, 2018).

Em 1998, foi reeleito deputado federal pelo Maranhão para o sexto mandato consecutivo, porém, no início de 1999 afastou-se do mandato parlamentar para assumir o

Ministério do Meio Ambiente. Permaneceu no MMA até março de 2002, data que marcou a saída do PFL do governo, até então o principal parceiro da coalizão de Fernando Henrique Cardoso. A saída dos pefelistas da coalizão se deu pouco depois que a Polícia Federal apreendeu mais de R\$ 1,3 milhão em dinheiro não declarado na sede da empresa Lunus Participações, da qual Jorge Murad, esposo de Roseana Sarney, era sócio. O “Caso Lunus”, como ficou conhecido, repercutiu negativamente na imagem de Roseana Sarney, então pré-candidata à Presidência da República pelo PFL.

José Carlos Carvalho (S.F.P.¹⁹): 05/03/2002 a 31/12/2002

José Carlos Carvalho assumiu o MMA após a saída de Sarney Filho em março de 2002. Ficou no cargo até o final daquele ano, ocasião em que se encerrou o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Formado em engenharia florestal pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) em 1974, José Carlos Carvalho ingressou no serviço público no quadro técnico do Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais (IEF-MG), onde ocupou os cargos de coordenador, diretor, secretário-executivo e presidente da instituição, entre os anos 1975 e 1987. Com a criação do IBAMA em 1989, foi convidado para gerenciar o Programa Nossa Natureza, ligado ao órgão ambiental. No IBAMA, foi diretor e presidente substituto. Também foi secretário-executivo do CONAMA (FGV/CPDOC, 2018).

Regressou ao Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais em 1991, permanecendo na mesma instituição até 1995. Foi Secretário Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais durante o governo tucano de Eduardo Azeredo, entre 1995-1998. Enquanto era secretário estadual de meio ambiente, José Carlos Carvalho foi presidente do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, do Conselho Estadual de Política Ambiental, do Conselho de Administração e Política Florestal do Instituto Estadual de Florestas e do Conselho Curador da Fundação Estadual do Meio Ambiente (FGV/CPDOC, 2018).

Em 1999, foi nomeado secretário-executivo do MMA, permanecendo no cargo durante toda a gestão de Sarney Filho a frente da pasta. Com a saída do titular em

¹⁹ A sigla S.F.P. designa Sem Filiação Partidária.

março de 2002, assumiu o ministério até o final daquele ano que marcou o encerramento do segundo mandato de FHC.

Marina Silva (PT): 01/01/2003 a 15/05/2008

Marina Osmarina Silva começou a militar na vida política ainda jovem através dos movimentos universitários de viés marxista que se contrapunham a Ditadura Militar instaurada no país em 1964. Também participou das pastorais da Igreja Católica e passou a ser adepta à Teologia da Libertação. Em 1981, formou-se em história pela Universidade Federal do Acre. Na militância, conheceu e tornou-se amiga do líder seringueiro Chico Mendes e ao lado dele fundaram a Central Única dos Trabalhadores do Acre – CUT-AC (1984). E em 1985 filiou-se ao Partido dos Trabalhadores (FGV/CPDOC, 2018).

Sua primeira candidatura ocorreu em 1986 à Câmara dos Deputados. Disputou o pleito ao lado de Chico Mendes que concorreu a uma vaga na Assembleia Legislativa do Acre. Ambos não obtiveram êxito em suas candidaturas, muito embora Mariana tivesse obtido a maior votação para deputado federal naquela eleição, não sendo eleita em razão do não atingimento do quociente eleitoral pelo PT (FGV/CPDOC, 2018).

Dois anos depois, em 1988, foi eleita vereadora para a Câmara Municipal de Rio Branco. Fez parte das comissões de Saúde e Educação, de Constituição e Justiça e de Assistência Social da Câmara Municipal. Lutou contra a verba indenizatória destinada aos vereadores. Foi a relatora, em 1990, da Lei Orgânica do Município de Rio Branco.

Em 1990, foi eleita deputada estadual pelo Acre e integrou a Comissão de Obras Públicas, Transporte e Comunicações. Fez parte de uma comissão parlamentar de sindicância que investigou a fuga de Darli Alves da Silva, assassino de Chico Mendes, do presídio onde cumpria pena em Rio Branco (FGV/CPDOC, 2018).

Em 1994 foi eleita para o Senado Federal pelo estado do Acre. O início da atuação de Marina no Senado foi marcado pelas denúncias contra a exploração dos seringueiros em seu estado natal. Foi membro titular das comissões de Educação e Assuntos Sociais e suplente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e da Comissão de Serviços de Infraestrutura (FGV/CPDOC, 2018).

Dentro do PT, Marina tornou-se secretária nacional de Meio Ambiente da legenda, em 1995. Sua atuação parlamentar ficou marcada pela defesa do meio ambiente e reforma agrária. Apresentou projeto de lei com objetivo de regulamentar o acesso a recursos genéticos e biológicos no Brasil, e ainda o projeto de emenda à Constituição que previa o fim das aposentadorias cumulativas para parlamentares, juízes e governadores. Foi contra o consumo humano e animal dos produtos geneticamente modificados, conhecidos como transgênicos.

Como parlamentar de oposição, Marina Silva foi ferrenha opositora da agenda do governo FHC durante todo o seu mandato. Votou sistematicamente contra as quebras do monopólio estatal sobre diversas áreas, contra a CPMF e contra a prorrogação do Fundo Social de Emergência (FSE), rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Também foi contra a emenda constitucional que permitia a reeleição a ocupantes de cargos no Poder Executivo.

Em 1996, foi agraciada com o prêmio da Goldman Environmental Foundation, recebido diretamente das mãos do presidente americano Bill Clinton e concedido a pessoas que se destacam na defesa do meio ambiente. O prêmio foi um reconhecimento pelo desenvolvido por Marina entre os seringueiros e índios da Amazônia. Também foi premiada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) no ano de 1997 (FGV/CPDOC, 2018).

Em 1999, assumiu a liderança da bancada do Partido dos Trabalhadores no Senado Federal, bem como do bloco de oposição no Senado, formado por PT/PDT/PSB/PCdoB. Em 2002, foi reeleita senadora pelo Acre. Com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva foi convidada para assumir o MMA. Marina permaneceu à frente do MMA até maio de 2008, ocasião em que entregou sua carta de demissão ao Palácio do Planalto. Em seu lugar, o governo anunciou o também petista Carlos Minc para assumir o Ministério do Meio Ambiente.

Carlos Minc (PT): 27/05/2008 a 31/03/2010

Carlos Minc Baumfeld foi Ministro de Estado do Meio Ambiente por quase dois anos, entre maio de 2008 e março de 2010. Nascido no Rio de Janeiro dos anos 1950, Minc participou desde muito jovem dos movimentos de esquerda contra a Ditadura Militar. Fez parte do Comando de Libertação Nacional (COLINA) e da Vanguarda

Armada Palmares (VAR-Palmares). Participou de assaltos a banco e casas e foi preso pelo Regime Militar em 1969. Passou um ano preso e depois foi libertado em 1970 numa negociação que envolveu a libertação de 40 presos políticos em troca do Embaixador da Alemanha Ocidental, Ehrenfried Anton Theodor Ludwig von Holleben, que havia sido sequestrado. A exigência para a libertação do embaixador era o envio dos 40 presos políticos para a Argélia, no norte da África. Minc fazia parte deste grupo de 40 presos (FGV/CPDOC, 2018).

Depois de liberto, Minc seguiu para Cuba e México onde fez cursos de guerrilha, e anos depois seguiu para o Chile, que à época era comandado pelo presidente socialista Salvador Allende. Com o golpe de Estado chileno, imposto pelo General Augusto Pinochet, Minc mudou-se para a França e logo depois para Portugal, onde em 1978 concluiu o mestrado em Planejamento Urbano e Regional, pela Universidade Técnica de Lisboa (FGV/CPDOC, 2018; Ministério do Meio Ambiente, 2018).

Carlos Minc regressou ao Brasil após a decretação da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, promulgada pelo presidente militar João Batista Figueiredo, conhecida como a Lei da Anistia. Em 1984 obteve doutorado em Economia do Desenvolvimento pela Universidade de Paris I – Sorbonne. Minc foi professor-adjunto do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (Ministério do Meio Ambiente, 2018).

Em 1986 disputou sua primeira eleição e concorreu a uma cadeira na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Obteve êxito naquele pleito e nos cinco posteriores, tendo sido eleito consecutivamente ao todo seis vezes ao cargo de deputado estadual do Rio de Janeiro até ser nomeado para o MMA em maio de 2008.

Minc foi um dos fundadores do Partido Verde no Brasil, tendo sido eleito por esta legenda em 1986. Em 1989, ao decidir apoiar Lula para eleição presidencial, ao invés de Fernando Gabeira, Minc trocou o PV pelo PT, partido pelo qual foi eleito deputado estadual em 1990, 1994, 1998, 2002 e 2006. Em 1989, recebeu da ONU o Prêmio Global 500, concedido às pessoas que se destacaram na defesa do meio ambiente em âmbito mundial.

No final de 2006, foi anunciado pelo então governador reeleito Sergio Cabral como Secretário Estadual do Meio Ambiente do Rio de Janeiro para a gestão 2007-2010. Minc permaneceria no cargo até sua nomeação para o MMA.

Como deputado estadual no Rio de Janeiro a atuação de Minc foi destacadamente em defesa das causas ambientais e a favor da pauta LGBT. Teve um quantitativo grande de leis estaduais aprovadas em pouco mais de 20 anos na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. Até sua ida para o MMA, estima-se que tenha aprovado mais de 130 leis no Legislativo fluminense (Ministério do Meio Ambiente, 2018).

Entre as leis de autoria de Carlos Minc, destaca-se a Lei 2889/1998 que extinguiu as aposentadorias parlamentares após dois mandatos consecutivos. Em 2000, Minc inseriu na legislação estadual a Lei 3406/2000, que determinou penalizações a estabelecimentos que dessem tratamento diferenciado e discriminatório a homossexuais. Já em 2002, apresentou e aprovou uma lei que concede pensão para parceiros de servidores públicos estaduais homossexuais. No ano seguinte, uma lei de Carlos Minc estipulou tempo máximo de 20 minutos para o atendimento nas agências bancárias. Ainda em 2003, Minc aprovou uma lei que obrigava empresas com mais de 30 funcionárias disponibilizarem o serviço de creche para seus filhos com até seis anos.

Já em 2005, também por meio de uma lei de sua autoria, Minc determinou que os médicos de hospitais públicos e privados e demais serviços de atendimento de saúde, deveriam notificar e reportar os casos de violência contra mulheres que procurassem atendimento. Carlos Minc também participou da Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual (2004) e contribuiu com a instalação do Projeto Disque Defesa Homossexual, junto a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro (1999) (FGV/CPDOC, 2018).

Na gestão de Minc a frente da Secretaria de Meio Ambiente do Rio de Janeiro, participou ativamente da criação da lei que regulou o uso de sacolas plásticas em supermercados e estabelecimentos comerciais. Por ocasião dos Jogos Pan-Americanos do Rio de Janeiro em 2007, Minc criou o “Corredor Verde do Pan-Americano” que contava com cerca de 40 hectares de vegetação típica da Mata Atlântica, na região de Jacarepaguá, no Rio de Janeiro. Também foi na gestão de Minc que a Petrobras conseguiu licença ambiental para a construção do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj) na única área preservada da baía de Guanabara (FGV/CPDOC, 2018).

Em maio de 2008, como dito anteriormente, Minc assumiu o MMA após o pedido de demissão de Marina Silva. Em março de 2010, quase dois anos após assumir a pasta, Minc saiu do MMA com o objetivo de candidatar-se ao sétimo mandato como deputado estadual do Rio de Janeiro. Em seu lugar assumiu Izabella Teixeira que

permaneceu na chefia da pasta no restante do segundo governo Lula e durante todo o primeiro mandato de Dilma Rousseff.

Izabella Teixeira (S.F.P.): 01/04/2010 a 31/12/2014²⁰

Izabella Mônica Vieira Teixeira é graduada em biologia pela Universidade de Brasília (1983), possui mestrado (1998) e doutorado (2008) em planejamento energético pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (Plataforma Lattes, 2018; Ministério do Meio Ambiente, 2018).

Desde 1984 é servidora efetiva na carreira de analista ambiental tendo ocupado diversos cargos de direção no IBAMA, na Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro e no Ministério do Meio Ambiente (Plataforma Lattes, 2018).

Na carreira ambiental, Izabella Teixeira participou da coordenação e gerência executiva de projetos ambientais, bem como de programas de cooperação internacional, entre os quais destaca-se: o Projeto Meio Ambiente e Comunidades Indígenas – PMACI/BID/IBAMA (1989-1990); o Programa Piloto para as Florestas Tropicais do Brasil – PPG-7/BIRD/MMA (1992-1994), sendo que este programa contou com financiamento do G-7 (grupo das setes nações mais industrializados do mundo à época); e, o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara – PDBG/BID/SEMA/RJ (1997-1999) (Plataforma Lattes, 2018).

Entre 1995-1997, Izabella foi Chefe de Gabinete da Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro. Em 2007, também no Rio de Janeiro, mas já no segundo governo Sérgio Cabral, foi nomeada Subsecretaria de Meio Ambiente na gestão de Carlos Minc à frente da Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro. Em maio de 2008, quando Minc foi nomeado para o MMA, Izabella assumiu a Secretaria-Executiva do ministério, permanecendo neste posto até a saída de Minc em março de 2010, ocasião em que assumiu o MMA.

Izabella Teixeira não foi respaldada por nenhum partido político durante o período que esteve à frente da pasta, era uma indicação da “cota pessoal” da presidente

²⁰ Izabella Teixeira foi Ministra de Estado do Meio Ambiente de 01/04/2010 a 12/05/2016, porém, considerando o período que compreende esta pesquisa, a saber, 1999-2014, admitiu-se a passagem da ministra somente até o final do primeiro governo Dilma Rousseff em 31/12/2014.

Dilma Rousseff. A gestão de Izabella Teixeira continuou no segundo mandato de Dilma e foi até o seu *impeachment*.

ANEXO VII

MINISTROS DO TURISMO (2003-2014)

Relato Biográfico e Trajetória Política

Walfrido dos Mares Guia (PTB): 01/01/2003 a 22/03/2007

Walfrido dos Mares Guia começou sua trajetória profissional na área empresarial, mais especificamente na educação privada. Engenheiro químico por formação, foi sócio fundador da Rede Pitágoras na década de 1960 em Belo Horizonte/MG. Nos anos 1970, foi um dos fundadores da Biobrás, empresa de biotecnologia (Câmara dos Deputados, 2018).

Foi a partir da década de 1980 que Walfrido Mares Guia ingressou na vida pública, ocupando a Secretaria Municipal de Planejamento de Belo Horizonte/MG (1983-1985). Nos anos seguintes passou por secretarias estaduais do Governo de Minas Gerais, tais como: Secretaria de Desburocratização e Reforma Administrativa do Estado de Minas Gerais (1985-1986); Secretário de Ciência e Tecnologia do Estado de Minas Gerais (1986-1987); e, Secretário de Educação do Estado de Minas Gerais (1991-1994). Passou pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e pelo Partido da Renovação Social (PRS), em 1994 formalizou o ingresso no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Filiado ao PTB foi eleito em 1994 vice-governador na chapa encabeçada por Eduardo Azeredo do PSDB ao governo mineiro. Como vice-governador acumulou o cargo de Secretário de Planejamento e Coordenação-Geral do Estado de Minas Gerais (1994-1998). Em 1998, pelo PTB, foi eleito deputado federal por Minas Gerais com 131.776 votos (Câmara dos Deputados, 2018; FGV/CPDOC, 2018).

Como parlamentar do PTB, Walfrido integrou a coalizão do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). Tornou-se vice-líder do PTB na Câmara no primeiro biênio da legislatura (1999-2000) e foi presidente da Comissão de Educação, Cultura e Desporto nos dois anos seguintes (2001-2002) (FGV/CPDOC, 2018).

O PTB havia integrado a coligação eleitoral de FHC nas eleições de 1998. O partido era, portanto, ao lado de PSDB e PFL, o núcleo de sustentação no governo no Congresso Nacional, que posteriormente recebeu as adesões de PMDB e PPB. A coalizão proporcionou ao Executivo uma sustentação parlamentar que beirava os 75% das cadeiras

na Câmara e no Senado. Contudo, conforme observaram Couto e Abrucio (2003), ao final do governo FHC aquela coalizão majoritária havia sucumbido. E foi, justamente, o PTB o primeiro a romper com o governo. O desembarque dos petebistas da coalizão de FHC foi um elemento que revelou o profundo desprestígio e desgaste do governo. Os autores sustentam que diferentemente do PFL que rompeu com o governo em virtude de seus atritos com o PSDB, o PTB o fez devido ao fracasso substantivo do governo FHC em implementar uma agenda positiva, que apontasse para a retomada do crescimento (Couto e Abrucio, 2003, p. 289).

Nas eleições de 2002, Walfrido não concorre a nenhum cargo eletivo, mas juntamente com o PTB embarca na coligação eleitoral de Ciro Gomes, então candidato a presidente da República pela Frente Trabalhista, formada pelos partidos PPS-PDT-PTB. Em julho daquele ano, Walfrido é alçado ao cargo de coordenador nacional da campanha de Ciro, no lugar de Emerson Palmieri, que era o então primeiro-secretário nacional do PTB, e que havia sido citado como receptor de R\$ 560 mil provenientes de um suposto esquema de caixa dois que alimentou a campanha à reeleição de Cássio Taniguchi, do PFL, à prefeitura de Curitiba em 2000 (Folha de S.Paulo, 2002). Contudo, Ciro ficou de fora da disputa de segundo turno em 2002, mas o PTB e Walfrido apoiaram o candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva (FGV/CPDOC, 2018).

Com a vitória de Lula, o PTB foi um dos partidos que integrou a primeira coalizão do governo Lula em janeiro de 2003. Inicialmente, a coalizão montada por Lula para o começo de seu primeiro mandato contou com oito partidos, sendo eles: PT, PSB, PDT, PPS, PCdoB, PV, PL e PTB. Durante todo o primeiro governo Lula (2003-2006), o PTB controlou apenas o Ministério do Turismo.

Walfrido permaneceu à frente da pasta por cerca de quatro anos, a saída dele se deu no início do segundo governo Lula (2007-2010), quem assumiu a pasta foi a então petista Marta Suplicy, que desde sua saída da prefeitura de São Paulo no final de 2004 estava sem ocupar nenhum cargo público.

Marta Suplicy (PT): 23/03/2007 a 03/06/2008

Marta Suplicy é psicóloga, pós-graduada em psicologia comportamental e sexologia. Passou pela televisão no início dos anos 1980 quando apresentou um quadro sobre comportamento sexual no extinto programa TV Mulher, transmitido pela Rede Globo. Escreveu colunas para revistas e publicou vários livros no campo da psicologia, relacionados à temática da sexualidade. Casou-se, ainda nos anos 1960, com o ex-senador e atual vereador da cidade de São Paulo, Eduardo Suplicy, um dos membros fundadores do PT em 1980 (Câmara dos Deputados, 2018; FGV/CPDOC, 2018).

Filiou-se ao PT em 1981 e disputou sua primeira eleição em 1994, elegendose deputada federal com mais de 76.100 votos. Como parlamentar do PT, Marta fez oposição sistemática ao primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Sua atuação na Câmara foi fortemente alicerçada nos direitos das minorias e mais especificamente em pautas como direitos da mulher e defesa do movimento feminista, a favor da legalização do aborto e em defesa da comunidade LGBT. É de sua autoria um projeto de lei que permite o aborto em casos de anomalia do feto. A proposta foi apresentada em 1996, mas jamais foi votada (Câmara dos Deputados, 2018; Senado Federal, 2018; FGV/CPDOC, 2018).

Marta foi uma das entusiastas da lei de cotas para garantir o aumento da participação feminina na política. Em junho de 1996, foi aprovado pela Câmara dos Deputados um projeto de lei de autoria da então petista que garantia a reserva de 20% das vagas de candidatos de cada partido ou coligação para as mulheres. Na prática, isto significou que as chapas de vereadores dos partidos concorrentes às eleições municipais de 1996 que não tivessem a quantidade mínima de candidatas teriam de ser registradas com 20% de candidatos a menos (FGV/CPDOC, 2018).

Em 1998, Marta foi a candidata do PT ao governo de São Paulo, ficando em terceiro lugar no primeiro turno atrás de Paulo Maluf (PPB) e Mário Covas (PSDB) que foram à disputa do segundo turno como 1º e 2º colocados, respectivamente. Dois anos depois, em 2000, Marta foi lançada à prefeitura de São Paulo pelo PT. Seu principal adversário foi Paulo Maluf (PPB) com quem disputou o segundo turno e venceu por 58,5% contra 41,5% (Tribunal Superior Eleitoral, 2018).

Como prefeita da maior cidade do país, Marta Suplicy introduziu o orçamento participativo na cidade de São Paulo, substituiu as administrações regionais paulistanas

pelas subprefeituras e conferiu maior autonomia às mesmas, além de já no final do seu mandato ter implementado o bilhete único que permite aos usuários do transporte coletivo fazer integrações ilimitadas nas linhas de ônibus, em um intervalo de duas horas, pagando apenas o valor de uma passagem. Marta implementou o programa Renda Mínima que complementava o ganho mensal de famílias carentes com filhos de até 14 anos na escola. Foi também em sua administração que foi implementado em São Paulo o Orçamento Participativo, inspirado na experiência feita pelo petista Olívio Dutra na prefeitura de Porto Alegre (Avritzer, 2008; FGV/CPDOC, 2018).

Na disputa de 2004, Marta tentou a reeleição e acabou derrotada, no segundo turno, pelo candidato do PSDB, José Serra. Em 2006, ela perdeu para Aloizio Mercadante as prévias do PT para o governo de São Paulo, ficando fora da disputa naquele ano. Contudo, Marta assumiu a coordenação da campanha à reeleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva no estado de São Paulo (FGV/CPDOC, 2018).

Em março de 2007, a convite do presidente Lula, Marta assume o Ministério do Turismo. Importante destacar que naquela época o PT controlava 16 de um total de 33 pastas, considerando os ministérios e as secretarias e demais órgãos elevados ao *status* de ministério. Com o MTur, a cifra chega a 17 de 33, isto significa que sozinho o PT controlou mais de 50% do gabinete de coalizão de Lula.

Quinze meses após assumir o MTur, em junho de 2008, Marta deixou o ministério para concorrer pela terceira vez à prefeitura da cidade de São Paulo, sendo derrotada por Gilberto Kassab, à época filiado ao Democratas (DEM). Após a saída de Marta, Luiz Barretto assumiu interinamente a pasta entre junho e setembro de 2008, até ser efetivado pelo presidente Lula. Chefiou o MTur até o final do segundo mandato de Lula em 2010.

Luiz Barretto (PT): 03/06/2008 a 31/12/2010

Filiado ao PT, mas sem uma extensa vida pública pregressa, Luiz Barretto é sociólogo pela PUC-SP e desempenhou alguns cargos públicos em gestões petistas nas cidades de São Paulo, São Vicente e Osasco. Internamente no PT, foi secretário adjunto da Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais, do Diretório Nacional. Antes de chegar ao MTur, Luiz Barretto foi gerente nacional de marketing e comunicação no Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE.

Àquela altura, com Barretto no MTur, o PT manteve-se com 17 pastas ministeriais e ao final do segundo governo Lula terminaria com 15 pastas de um total de 35. Foi durante o segundo mandato do presidente Lula que a coalizão esteve mais ideologicamente heterogênea. A terceira configuração da coalizão de governo em Lula II registrou 10 partidos que participaram do gabinete ministerial, sendo estes: PT, PTB, PMDB, PV, PSB, PP, PCdoB, PR, PDT e PRB. A coalizão reunia partidos de esquerda, centro e direita.

Com o final do segundo governo Lula, o Ministério do Turismo saiu do controle do PT e logo no início do primeiro governo Dilma foi para o PMDB e permaneceu com o mesmo até o final do primeiro mandato de Dilma. A indicação do partido para o MTur foi do veterano político maranhense Pedro Novais que assumiu a pasta aos 80 anos de idade.

Pedro Novais (PMDB): 01/01/2011 a 14/09/2011

Pedro Novais é advogado por formação e auditor fiscal aposentado pelo Tesouro Nacional. Na vida pública ingressou na década de 1970 quando foi Secretário de Fazenda do estado do Maranhão por duas oportunidades, primeiro no governo Nunes Freire, da ARENA, entre 1975-1978 e, posteriormente, no governo Eptácio Cafeteira do PMDB, entre 1987-1990. Em 1977, durante sua primeira passagem pela Secretária de Fazenda do Maranhão filiou-se à ARENA. Foi deputado estadual pela ARENA, entre 1979-1983 (FGV/CPDOC, 2018).

Com o retorno ao pluripartidarismo, filiou-se ao PMDB em 1980. Concorreu nas eleições de 1982, ficando com a primeira suplência. Em 1990 foi eleito deputado federal pelo PDC, durante seu primeiro mandato na Câmara dos Deputados também passou pelo PPR e, finalmente, reingressou ao PMDB em 1994. Pedro Novais foi eleito por seis mandatos consecutivos para a Câmara dos Deputados, permanecendo como deputado federal pelo Maranhão de 1990 até 2014.

Como parlamentar votou pela abertura do processo de *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor. Integrou a coalizão de governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e orientou sua atuação parlamentar na defesa das propostas do governo. Em 1997, votou a favor da proposta de emenda constitucional que permitia ocupantes do Poder Executivo disputarem a reeleição. Também votou a favor da reforma da

Previdência, que estipulou idade mínima, tempo de contribuição, além de fixar um valor máximo para aposentadorias no setor público. Obteve maior destaque quando assumiu o posto de relator na Câmara dos Deputados da proposição que deu origem à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (FGV/CPDOC, 2018).

Em denúncia vinculada pelo jornal O Globo em 2009, Pedro Novais foi citado como um dos 261 deputados que fizeram uso indevido da cota de passagens aéreas custeadas pela Câmara dos Deputados. Pedro Novais teria utilizado ou fornecido a parentes dez passagens de avião para viagens ao exterior (FGV/CPDOC, 2018).

Em setembro de 2009, apresentou um projeto de lei que propunha medidas destinadas a melhorar as condições do turismo no Brasil, estabelecendo que o Executivo deveria fornecer mapas, informações e folhetos nos mais variados pontos de chegada de turistas (aeroportos, rodoviárias e ferroviárias). A matéria não prosperou nos ritos de tramitação e foi arquivada ao final da legislatura (Câmara dos Deputados, 2018).

Em 2011, no início do primeiro governo Dilma Rousseff, Pedro Novais foi indicado ao MTur pela cúpula do PMDB. Destaca-se que ao final do mandato de Lula, o PMDB contava com 5 ministérios de um total de 35; enquanto que no início do governo Dilma passou a controlar 7 de 37. A indicação do nome de Pedro Novais foi feita pelo então deputado federal Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN) e avalizada pelo grupo político da família Sarney no Maranhão. Contudo, a passagem de Pedro Novais como Ministro do Turismo durou menos de um ano.

Seis meses antes de assumir o MTur, conforme denúncia do Estadão, Novais solicitou à Câmara dos Deputados o reembolso na cota parlamentar de verba indenizatória de R\$ 2.156,00 referentes a despesas em um motel localizado em São Luís/MA (O Estado de S. Paulo, 22/12/2010). De acordo com a Folha de S.Paulo, Novais pagou uma empregada doméstica durante sete anos (entre 2003-2010) como se fosse sua secretária parlamentar. O salário pode variar de R\$ 1.142,00 a R\$ 2.284,00, dependendo das gratificações. O jornal também revelou que a esposa de Novais utilizava um servidor da Câmara como motorista particular (Folha de S.Paulo, 13-14/09/2011). O ministro negou as irregularidades e disse que a apresentação da nota fiscal de um motel para reembolso foi um erro de sua assessoria parlamentar.

Em agosto de 2011, a Polícia Federal deflagrou a Operação Voucher que prendeu 38 pessoas, dentre as quais oito pertenciam ao MTur. A operação revelou um esquema de corrupção no ministério por meio do desvio de recursos destinados a um convênio com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento de Infraestrutura Sustentável (IBRASI), uma organização sem fins lucrativos. Tal convênio no valor de R\$ 4,5 milhões tinha o objetivo de promover capacitação profissional para 1.900 agentes de turismo no estado do Amapá (G1, 09/08/2011).

Dias depois da Operação Voucher ser deflagrada, Pedro Novais foi convidado a dar esclarecimentos sobre denúncias de corrupção em sua pasta na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal. Na audiência da comissão no Senado, Novais destacou que o MTur não possuía mecanismos formais de regulação e fiscalização de convênios e que isso era um grande gargalo da instituição. Pedro Novais afirmou que tal problema vem de gestões anteriores a dele e considerou que tais situações surgiram em decorrência do rápido crescimento do orçamento da pasta desde sua criação em 2003 (O Estado de S. Paulo, 23/08/2011).

Pouco depois de comparecer ao Senado para prestar esclarecimentos, Pedro Novais apresentou sua carta de demissão a presidente Dilma Rousseff, pedindo exoneração do cargo de Ministro de Estado de Turismo. Assim que Novais pediu demissão do MTur, o líder do PMDB na Câmara, o então deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), declarou que a decisão era unilateral e tinha partido do próprio Pedro Novais, visto que não era prática do partido abandonar ninguém em tempos de dificuldade (fazendo menção as denúncias de corrupção no MTur). Henrique Eduardo Alves afirmou que o PMDB tinha 79 deputados a disposição do Poder Executivo (o número total de deputados da bancada peemedebista na Câmara) e que o partido não iria fazer nenhuma consulta aos membros do partido no Senado uma vez que a pasta do Turismo é indicação da bancada da Câmara. No lugar de Novais, foi nomeado alguém exatamente com o mesmo perfil de Novais, o também peemedebista deputado federal pelo Maranhão, Gastão Vieira.

Gastão Vieira (PMDB): 14/09/2011 a 17/03/2014

Gastão Vieira graduou-se em ciências jurídicas pela Universidade Federal do Maranhão, em São Luís. Possui mestrado em direito pela Pontifícia Universidade

Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Em 1975 assumiu o cargo de analista de desenvolvimento científico do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em Brasília, função que exerceria até 1994 (Câmara dos Deputados, 2018).

Ingressou na vida pública em 1985. Filiou-se ao PMDB no mesmo ano. Ocupou a secretaria executiva do Projeto Grande Carajás, em São Luís. Foi eleito deputado estadual do Maranhão em 1986. Em 1990 trocou o PMDB pelo Partido Social Cristão (PSC), e já por esse partido reelegeu-se deputado estadual no mesmo ano. Durante seu segundo mandato de deputado estadual, licenciou-se do mandato para assumir a Secretaria de Planejamento do estado no governo Edson Lobão (PFL), 1991-1994 (FGV/CPDOC, 2018; Câmara dos Deputados, 2018).

Em 1994 regressou ao PMDB e foi eleito pela primeira vez deputado federal pelo Maranhão. Gastão Vieira ainda seria eleito para à Câmara dos Deputados por mais cinco mandatos consecutivos pelo Maranhão. Licenciou-se quase que integralmente do seu primeiro mandato (1995-1998) para assumir a Secretaria de Educação do primeiro governo Roseana Sarney (1995-1998). Em 1998, reelegeu-se deputado federal. Como parlamentar integrou a coalizão de FHC e votou a favor do projeto do governo de reforma da Previdência (FGV/CPDOC, 2018; Câmara dos Deputados, 2018).

Em outubro de 2002, elegeu-se uma vez mais à Câmara. Na legislatura iniciada em fevereiro de 2003, presidiu a Comissão de Educação da Câmara. Disputou novamente em 2006 e, uma vez mais, foi bem-sucedido. Em 2008, foi candidato a prefeito de São Luís pelo PMDB, mas quem venceu aquelas eleições foi o ex-governador João Castelo (PSDB). Em 2009, quando o então governador do Maranhão Jackson Lago (PDT) foi cassado pelo Tribunal Superior Eleitoral e a segunda colocada das eleições de 2006 Roseana Sarney assumiu o mandato, Gastão Vieira licenciou-se da Câmara para assumir o cargo de secretário de Planejamento e Orçamento do Maranhão (Tribunal Superior Eleitoral, 2018; Câmara dos Deputados, 2018; FGV/CPDOC, 2018).

Após a turbulenta saída de Pedro Novais do MTur, em setembro de 2011, Gastão Vieira foi indicado para a pasta pela bancada do PMDB da Câmara dos Deputados. Quase dois anos e meio após assumir o MTur, Gastão optou por sair da pasta para concorrer ao Senado pelo Maranhão na chapa encabeçada por Edson Lobão Filho (PMDB) que concorreu ao governo do estado. Nem Gastão e nem Lobão Filho conseguiram vencer as eleições. Para o lugar do peemedebista Gastão Vieira foi indicado

Vinicius Lages que não possuía filiação partidária, mas era ligado ao então presidente do Senado Federal, Renan Calheiros (PMDB-AL).

Vinicius Lages (S.F.P.): 17/03/2014 a 31/12/2014²¹

O alagoano Vinicius Lages possui formação em agronomia pela Universidade Federal de Alagoas (1981), com mestrado em Gestão Ambiental pela Universidade de Salford, na Inglaterra (1988), e doutorado em Socioeconomia do Desenvolvimento, pela Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais (EHES), na França (1997) (Plataforma Lattes, 2018).

Entre 1991 e 2007 foi professor da Universidade Federal de Alagoas. Desde 2000 é servidor de carreira do SEBRAE. Foi gerente da Assessoria Internacional do SEBRAE Nacional, exerceu as funções de Gerente da Unidade de Estratégias e Diretrizes, Secretário Geral, Assessor da Presidência e Gerente da Unidade de Atendimento em Comércio e Serviços e coordenou o Programa SEBRAE 2014, dedicado à preparação de empresas para as oportunidades da Copa do Mundo FIFA 2014. Foi representante suplente do SEBRAE no Conselho Empresarial da Organização Mundial de Turismo – OMT (2006-2007) e representante do SEBRAE no Conselho Nacional do Turismo (2003-2011) (Ministério do Turismo, 2018; Plataforma Lattes, 2018).

²¹ Vinicius Lages foi Ministro de Estado do Turismo por pouco mais de um ano ao todo (17/03/2014 a 16/04/2015), porém no período que compreende o presente trabalho (2003-2014), o ministro permaneceu no comando do MTur por cerca de oito meses apenas.