

# Presidencialismo de Coalizão no Brasil: trajetória recente e desafios de coordenação intragovernamental

LUCAS AMBRÓZIO  
FERNANDA LIMA E SILVA

## RESUMO

■ Para problematizar os desdobramentos da construção das coalizões governamentais explorar-se-á dois componentes em ascensão: a fragmentação ideológico-partidária das coalizões e a importância de mecanismos de coordenação intragovernamental.

## ABSTRACT

■ In order to problematize the developments of the construction of the governmental coalitions, two components will be explored: the ideological-partisan fragmentation of coalitions and the importance of intra-government coordination mechanisms.

## INTRODUÇÃO

■ As relações entre Legislativo e Executivo no Brasil historicamente se sustentam sobre a construção de coalizões governamentais que envolvem diversos partidos. Há duas características fundamentais que ajudam a entender a sistemática de formação de amplas e fragmentadas coalizões governamentais. Em primeiro lugar a alta constitucionalização das políticas públicas exige dos governos capacidade não só de construir maioria simples, mas qualificada. Em segundo, há um processo crescente de fragmentação e dispersão partidária, aumentando a necessidade

de ampliação das alianças (aumento de partidos na coalizão). Desenvolveremos estes argumentos a seguir.

A Constituição Federal brasileira é fortemente marcada pela descrição dos sistemas de políticas públicas, o que constitucionaliza muitas matérias do dia-a-dia da Administração Pública (Couto e Arantes, 2006 e 2010). Por exemplo, de 1995 até 2016 houve emendas à constituição em todos os anos. Tal caráter requer dos presidentes a necessidade da conformação de amplas bases parlamentares, já que para aprovar Emendas Constitucionais há que se obter 60% dos votos tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal.

Além de tal característica, a trajetória do sistema partidário brasileiro nas últimas décadas tem apresentado crescente dispersão partidária com número crescente de partidos. A construção das coalizões governamentais, neste cenário, tem sido tarefa cada vez mais difícil, como podemos visualizar com detalhes na Tabela 1, que apresenta dados para as últimas cinco legislaturas da Câmara dos Deputados.

A análise da tabela nos permite apontar que o número de partidos exigidos para se construir maioria, tanto simples como qualificada, segue trajetória crescente. O desafio de construção de amplas coalizões governamentais não é exclusivo dos governos no Brasil. Entretanto, a dificuldade, ao menos em tese, de engendrar tal construção no país tende a ser maior, como deixa transparecer a Figura 1. O parlamento brasileiro é um dos mais fragmentos e pulverizados do mundo.

Deste modo, o presidencialismo multipartidário brasileiro, aliado ao arcabouço institucional exige que os presidentes busquem a composição de coalizões amplas, o que tem levado muitos partidos para a coalizão presidencial. Além da montagem de coalizões com um número crescente de partidos, as coalizões também têm se caracterizado pelo aumento da fragmentação político-ideológica, como abordaremos em profundidade ao longo do artigo.

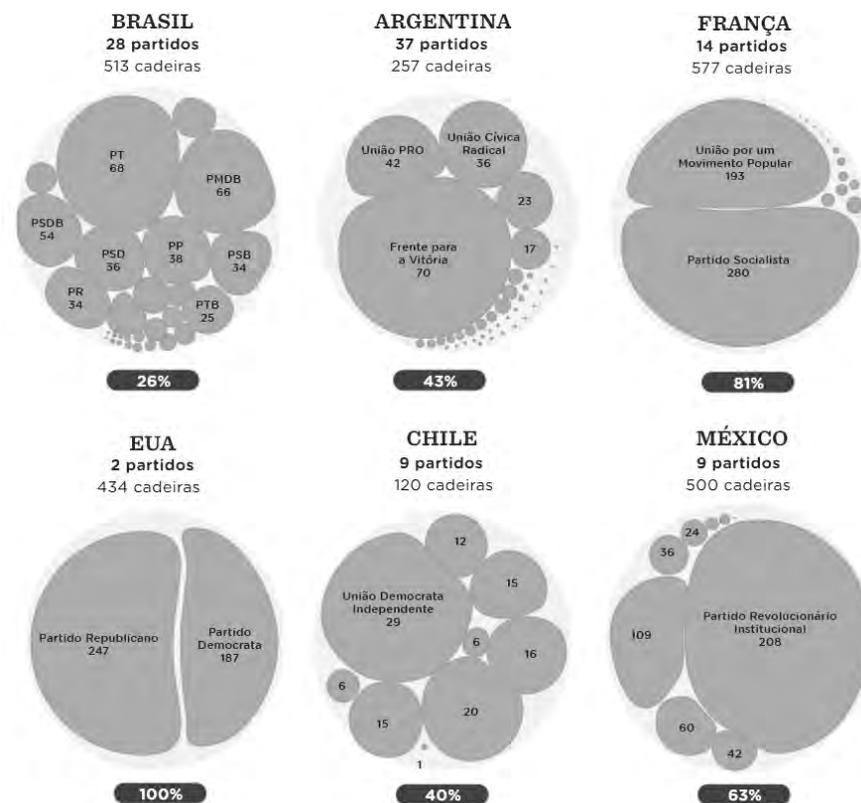
Se utilizarmos a caracterização no espectro ideológico dos partidos brasileiros com representação no legislativo federal proposta por Zucco (2009), chegar-se-á à conclusão de que no primeiro governo da presidente Dilma Rousseff (2011 a 2014) a coalizão englobara desde o segundo partido mais à esquerda (PC do B) até o segundo partido mais à direita (PP).

TABELA 1. Distribuição partidária dos deputados eleitos nas últimas cinco eleições e quantidade mínima de partidos necessários para construção de maiorias simples (ms) e maiorias qualificadas (mq)

	1998		2002		2006		2010		2014	
	PFL	105	PT	91	PMDB	89	PT	86	PT	68
	PSDB	99	PFL	84	PT	83	PMDB	78	PMDB	65
	PMDB	83	PMDB	75	PSDB	66	PSDB	54	PSDB	54
	PPB	60	PSDB	70	PFL	65	PP	44	PP	38
	PT	59	PPB	49	PP	41	DEM	43	PSD	36
	PTB	31	PTB	26	PSB	27	PR	41	PSB	34
	PDT	25	PL	26	PDT	24	PSB	35	PR	34
	PSB	18	PSB	22	PL	23	PDT	27	PTB	25
	PL	12	PDT	21	PPS	22	PTB	22	PRB	21
	PC DO B	7	PPS	15	PTB	22	PSC	17	DEM	21
	PPS	3	PC do B	12	PCdoB	13	PC do B	15	PDT	20
	PSD	3	PRONA	6	PV	13	PV	13	SD	15
	PMN	2	PV	5	PSC	9	PPS	12	PSC	13
	PSC	2	PSD	4	PMN	3	PRB	8	PROS	11
	PRONA	1	PST	3	PSOL	3	PMN	4	PPS	10
	PSL	1	PMN	1	PTC	3	PSOL	3	PC do B	10
	PST	1	PSC	1	PHS	2	PT do B	3	PV	8
	PV	1	PSDC	1	PRONA	2	PHS	2	PSOL	5
	ms	3	PSL	1	PAN	1	PRTB	2	PHS	5
	mq	4	ms	4	PRB	1	PRP	2	PTN	4
			mq	4	PTdoB	1	PTC	1	PRP	3
					ms	4	PSL	1	PMN	3
					mq	5	ms	4	PEN	2
							mq	6	PSDC	2
									PTC	2
									PT do B	2
									PSL	1
									PRTB	1
									ms	5
									mq	7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos por portal da Câmara dos Deputados.

FIGURA 1. Partidos políticos com representação nas Câmaras de Deputados, segundo o número de cadeiras e a participação dos dois maiores no total de deputados (em %) entre alguns países



Fonte: Almeida, et. all, 2016.

A dinâmica que tem sustentado a construção e manutenção das coalizões brasileiras faz com que o presidente tenha que abrir espaço no interior do Executivo para a participação das mais diversas forças partidárias e ideológicas. Assim, nosso padrão de presidencialismo multipartidário trará uma significativa fragmentação para a composição do Executivo. Dois elementos passam a ganhar centralidade analítica: os custos a serem pagos pelos governos e suas consequências sobre as ações governamentais, fundamentalmente nas políticas públicas.

O argumento central a ser desenvolvido neste artigo é o desdobramento desta fragmentação crescente das coalizões governamentais sobre o interior do Executivo. Em termos analíticos não abordaremos as determinantes da fragmen-

tação, mas sim a sua relação com a lógica de funcionamento do Executivo. Neste cenário, buscaremos jogar luz sobre a arena menos explorada dos conflitos partidários, o Executivo. Se o *mainstream* da literatura de presidencialismo de coalizão tende a olhar a relação Executivo-Legislativo desde a ótica do Legislativo, buscaremos aqui fazer o esforço inverso.

Na próxima seção analisaremos as bases dentro do Executivo que sustentam a construção e manutenção das coalizões governamentais. Na segunda sessão mostraremos como tais bases têm deslocado os conflitos interpartidários da arena legislativa para o interior do Executivo, através da construção de dispersos gabinetes ministeriais. A terceira sessão explora alguns dos desdobramentos deste cenário sobre o funcionamento do Executivo, sobretudo sobre a atuação da burocracia estatal e sobre a coordenação das políticas públicas, onde mecanismos de coordenação passam a ser desafiados, como forma de provisão de coerência, eficiência e eficácia da ação governamental. Por fim, invocaremos um breve estudo de caso do Programa Minha Casa Minha Vida, mostrando o desenho e operação de ação prioritária na agenda governamental em um arcabouço institucional fortemente fragmentado.

## I. UMA NOVA QUESTÃO PARA O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: COMO SE CONSTROEM AS COALIZÕES GOVERNAMENTAIS?

■ A partir das décadas de setenta e de oitenta, momento em que vários países latino-americanos foram redemocratizados, inúmeros estudiosos e analistas políticos se dedicaram à reflexão relativa ao funcionamento do sistema presidencialista. Naquele período, a indagação principal era se esse sistema político seria o mais adequado a esses Estados, tendo em vista a necessidade de garantir a governabilidade e de impedir o ressurgimento de regimes ditatoriais.

No Brasil, o amadurecimento dessa reflexão produziu duas linhas interpretativas. Tendo como referência a redemocratização do país, no final da década de 1980, é possível identificar, em um primeiro momento, o predomínio de visões pessimistas em relação ao desempenho das instituições. A partir do fim da década de 1990, contudo, surgiram alguns trabalhos que analisavam as características institucionais do sistema brasileiro com o objetivo de compreender como o presidente Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos, conseguiu criar uma associação estável com o Poder Legislativo, bem como aprovar e executar vários pontos da agenda presidencial.

No primeiro polo interpretativo, influenciado pela instabilidade política e econômica do período pós-redemocratização, autores como Abranches (1988) e Shugart e Carey (1992) chamam a atenção para as dificuldades que as instituições brasileiras enfrentariam para tomar e implementar decisões, gerando crises de governabilidade. Essa situação de crise ou paralisia da ação governamental seria causada pelo conjunto de características institucionais do presidencialismo, cujo efeito seria reforçado pelo federalismo centrífugo, o sistema partidário fragmentado e a necessidade do poder Executivo de obter respaldo parlamentar em um cenário onde atuam múltiplos *veto players*.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995—2002), porém, colocou em xeque a ideia de que o sistema político brasileiro era intrinsecamente ingovernável. Ao longo do seu mandato, mantidas as mesmas estruturas institucionais criadas na Constituição de 1988, surgiram duas novidades em termos de desempenho governamental: o presidente estabeleceu uma relação mais estável e previsível com o Congresso, além de ter conseguido estabilizar a economia e efetuar reformas no Estado (Palermo, 2000:6). O esforço para compreender essa dinâmica engendrou a elaboração de uma nova percepção sobre o sistema político brasileiro, a qual se baseou em estudos empíricos e desenvolvimentos teóricos. Assim, o presidencialismo brasileiro passou a ser visto como um sistema político estável e governável, no qual o Executivo tem capacidade e instrumentos para implementar ações coordenadas e para executar seu programa de governo. Nesse polo analítico, contudo, há controvérsias sobre as fontes da governabilidade do país. Alguns autores argumentam que o presidente dispõe de instrumentos constitucionais que lhe permitem realizar sua agenda e forçar a cooperação dos outros atores (Limongi, Figueiredo, 1998; Limongi, 2006). Outros estudiosos destacam a importância da formação do gabinete na relação entre o Poder Legislativo e Executivo, e afirmam que a capacidade presidencial provém do seu papel de destaque nas ações de negociação com os demais agentes (Palermo, 2000; Loureiro, Abrucio, 1999).

O desenvolvimento dessa segunda linha interpretativa, portanto, logra encerrar o debate inicial sobre o grau de governabilidade do país, ou seja, ganha primazia a ideia de que o sistema político brasileiro era governável e estável, quanto à relação entre os poderes Executivo e Legislativo no âmbito do governo federal. Não obstante o reconhecimento desses avanços, diversos autores entendem que uma lacuna teórica permanece no seu reatamento sobre a dinâmica de funcionamento do Poder Executivo (Loureiro, Olivieri, Martes, 2010; Macario, 2013; Figueiredo, 2012).

Já não se trata tanto de discutir se o Brasil é ou não governável (ele é). Trata-se de elucidar com que estrutura de poder essa governabilidade se vincula – como, e atendendo a que condições, o Brasil é governável. De forma complementar, o centro de gravidade do debate tende a mover-se do plano normativo para o descritivo – desde “o que é que se tem de mudar das regras para que as instituições funcionem” até “como é que as instituições estão funcionando”. (Palermo, 2010)

Como vimos, a necessidade de conformação de uma ampla coalizão no regime presidencial brasileiro traz consigo um aumento de custos e limitações de poder do presidente sobre a escolha para os gabinetes ministeriais e postos da alta administração pública, como agências reguladoras, empresas estatais e sociedades de economia mista com presença majoritariamente estatal, já que os presidentes historicamente assumem a postura de conceder uma parcela destas nomeações a quadros vinculados ou indicados pelos partidos da base de coalizão (Avritzer, 2016), segundo o seu peso na representação e peso político dos cargos nomeados. Este processo de distribuição das indicações presidenciais pelos partidos da base de apoio tem levado à fragmentação dos gabinetes.

Nesse cenário complexo, no qual o presidente encontra-se limitado para realizar nomeações devido à necessidade de estabelecer uma coalizão governamental, ele deve encontrar uma maneira para lidar com o problema da consequente falta de coesão em seu governo (Palermo, 2010). É, portanto, viável supor que o presidente lance mão de estratégias coordenativas para organizar sua relação com os ministérios, visando a expandir sua liderança e capacidade de coordenação sobre as estruturas e os processos governamentais (Lima-Silva, 2013).

## 2. FRAGMENTAÇÃO POLÍTICA NO INTERIOR DO EXECUTIVO

■ A prática de nomeação para os gabinetes como estratégia de construção e ampliação da base parlamentar é recorrente na política brasileira desde os primeiros períodos democráticos no Brasil, em meados do século XX<sup>1</sup>. Entretanto, nas últimas décadas teríamos passado por um processo de hiperfragmentação do Executivo, ocasionado pela construção de coalizões cada vez mais amplas e dispersas ideologicamente. O Executivo passou a ser uma arena cada vez mais complexa de disputa de poder entre os partidos. Boa parte dos conflitos e articulações

1 Por exemplo, durante o segundo governo Vargas, de 1951 a 1954, o presidente chegou a nomear ministros do PTB, PSD, PSP e até mesmo da UDN, com o nome de João Cleofas para o Ministério da Agricultura, em um processo tão engenhoso quanto polêmico (CPDOC, 2015).

entre as legendas deixam de ser expostas apenas na arena legislativa e passam a intrometerem-se cada vez mais sob o interior do Executivo.

A formação das coalizões presidenciais no Brasil tem sido uma atividade que cada vez tem demandado mais atenção e capacidade de articulação e coordenação por partes dos governos eleitos. Por exemplo, o presidente Fernando Henrique Cardoso no seu primeiro mandato (1995 a 1998), possuía sua coalizão parlamentar com apenas cinco partidos (PSDB, PFL, PMDB, PPB e PTB). Do ponto de vista de sua composição ideológica essa coalizão também não englobava os partidos mais a esquerda no espectro partidário, mas (esta composição) era suficiente para abarcar mais de 70% dos parlamentares. Este padrão foi mantido no segundo mandato de FHC, tendo o governo contado em seus oito anos com uma base entre cerca de 350 a 400 dos 513 deputados federais, sem precisar envolver novos partidos para além dos mencionados.

No segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2007 a 2010) somente cinco partidos (PSOL, PV, PPS, PSDB e DEM) dos 13 partidos com representação no Congresso abarcados na pesquisa de Zucco (2009) não estavam na sua base de apoio, constituindo uma coalizão bastante heterogênea, que desde a abrangência da perspectiva ideológica somente não englobava as duas legendas das extremidades do espectro (PSOL, à esquerda e DEM à direita). Embora a coalizão governamental do presidente tenha sido mais ampla e heterogênea do ponto de vista do envolvimento do número de partidos, a mesma não significou um expressivo aumento do percentual de parlamentares na base de apoio em relação ao governo do presidente FHC. Com Dilma Rousseff esta trajetória teria sido ainda mais tensionada, como mostramos anteriormente na Tabela 1, onde a montagem das coalizões tornou-se ainda mais complexa.

Na Tabela 2 podemos ver que a demanda por montagem de uma coalizão partidária cada vez mais ampla, de fato levou ao aumento da fragmentação política dentro do Executivo, ainda que ela aborde apenas os ministérios. Deste modo, cada vez mais tem sido demandado dos presidentes uma capacidade de investir esforços em mecanismos de coordenação intragovernamental, de modo que esta fragmentação político-partidária não fragilize a execução das políticas públicas nem comprometa a coerência da atuação governamental.

TABELA 2: Composição dos gabinetes ministeriais segundo vinculação partidária de seus titulares nos últimos 3 mandatos presidenciais<sup>2</sup>

Ministério	Sigla	Lula (junho de 2008)		Dilma (junho de 2012)		Dilma (janeiro de 2015)	
		Titular	Partido	Titular	Partido	Titular	Partido
Agricultura, Pec. e Abast.	MAPA			Mendes Ribeiro	PMDB	Kátia Abreu	PMDB
Cidades	MCidades			Aguinaldo Ribeiro	PP	Gilberto Kassab	PSD
Ciência, Tecnologia e Inov.	MCTI	Sérgio Rezende	PSB	Marco Antonio Raupp	—	Aldo Rebelo	PCdoB
Comunicações	MC	Hélio Costa	PMDB	Paulo Seminho	PT	Ricardo Berzoini	PT
Cultura	MinC	Gilberto Gil	-	Marta Suplicy	PT	Juca Ferreira	PT
Defesa	MD	Nelson Jobim	-	Celso Amorim	-	Jacques Wagner	PT
Desenvolvimento Agrário	MDA			Pepe Vargas	PT	Patrus Ananias	PT
Desenvolvimento, Ind. e C. E.	MDIC	Miguel Jorge	-	Fernando Pimentel	PT	Arnaldo Monteiro	PFB
Desenvolvimento Social	MDS	Patrus Ananias	PT	Tereza Campello	-	Tereza Campello	-
Educação	MEC			Aloizio Mercadante	PT	Cláudio Gomes	PMDB
Esporte	ME			Aldo Rebelo	PCdoB	George Hilton	PRB
Fazenda	MF			Guido Mantega	PT	Joaquim Levy	-
Integração Nacional	MI	Geddel V. Lima	PMDB	Fernando B. Coelho	PSB	Gilberto Occhi	PP
Justiça	MJ			José Eduardo Cardozo	PT	José E. Cardozo	PT
Meio Ambiente	MMA	Carlos Minc	PT	Izabella Teixeira	—	Izabella Teixeira	-
Minas e Energia	MME			Edison Lobão	PMDB	Eduardo Braga	PMDB
Pesca e Aquicultura	MPA	Altemir Gregolin	-	Marcelo Crivella	PRB	Helder Barbalho	PMDB
Planejamento, Orçamento e G.	MPOG			Mirian Belchior	PT	Nelson Barbosa	-
Previdência Social	MPS	José Pimentel	PT	Camargo Alves Filho	PMDB	Carlos Gabas	-
Relações Exteriores	MRE			Antonio Patriota	—	Mauro Luiz I. Vieira	-
Saúde	MS	José G. Temporão	PMDB	Alexandre Padilha	PT	Arthur Chioro	PT
Trabalho e Emprego	MTE			Brizola Neto	PDT	Manoel Dias	PDT
Transportes	MT			Paulo Sérgio Passos	PR	Antônio C. Rodrigues	PR
Turismo	MTur	Marta Suplicy	PT	Guido Werneck	PMDB	Vinicius Lages	-
		<b>Total de partidos</b>	<b>7</b>	<b>Total de partidos</b>	<b>8</b>	<b>Total de partidos</b>	<b>10</b>

Legenda

- Ministério de titular de partido da base e passou para titular do PT
- Ministério de titular de partido da base e passou para titular sem vínculo partidário
- Ministério de titular sem vínculo partidário e passou para titular do PT
- Ministério de titular de partido da base e passou para titular de outro partido da base
- Ministério de titular do PT e passou para titular sem vínculo partidário
- Ministério de titular sem vínculo partidário e passou para titular de partido da base
- Ministério de titular do PT e passou para titular de partido da base
- Não alterou o status de vinculação/não vinculação partidária

Fonte: Elaboração própria.

2 Na coluna referente ao governo Lula, os espaços vazios indicam a presença das mesmas forças partidárias da coluna da direita. Ou seja, são os casos onde o mesmo partido manteve-se na condução ministerial na passagem do segundo governo do presidente Lula para o primeiro governo da presidente Dilma.

### 3. CONSEQUÊNCIAS DAS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO SOBRE O FUNCIONAMENTO DO EXECUTIVO

■ Há fundamentalmente dois desdobramentos passíveis de serem explorados sobre as consequências da relação Executivo-Legislativo sobre o funcionamento do Executivo. Além do já mencionado desafio de coordenação na busca por garantir eficácia e coerência à atuação governamental, há ainda a capacidade de influência que o parlamento é capaz de exercer sobre a burocracia, o que demandaria mecanismos de contrapeso por parte do presidente. A literatura internacional destaca a proeminência deste último sobre aquele. Defendemos que no caso brasileiro há menores instrumentos para a influência do parlamento sobre a burocracia do que aqueles apontados pela literatura internacional de politização (Moe, 2009; Lewis, 2008; Dahlstrom, Holmgren, 2015; Rouban, 2003). Por outro, lado as características do presidencialismo de coalizão brasileiro e sua trajetória recente amplia a necessidade de mecanismos de controle político sobre os gabinetes ministeriais e de coordenação de políticas públicas.

#### 3.1. Mecanismos de controle do parlamento sobre a burocracia: peculiaridades do Brasil

■ A premissa central da literatura internacional de politização da burocracia é a de que politizar gera controle político do presidente sobre a burocracia (Moe, 2009; Lewis, 2008; Dahlstrom, Holmgren, 2015; Rouban, 2003). Mesmo em executivos tidos como altamente politizados como o dos Estados Unidos, com a possibilidade de indicação política de aproximadamente três mil cargos de cargos, frente a prováveis menos de uma ou duas centenas em países como Alemanha, Grã-Bretanha e França (Lewis 2008), politizar é recurso escasso de controle e deve ser usado como tal. Neste contexto, de forte presença do sistema de mérito, em que as carreiras burocráticas são extremamente fortes e poderosas, utilizar este recurso com habilidade seria fundamental para aumentar a chance de adesão dos órgãos às prioridades do presidente (Moe, 2009).

No contexto brasileiro, calcado em um dos presidencialismos multipartidários mais heterogêneos do mundo, há diferenças como: a disseminação exacerbada do sistema de *political appointments* (com mais de 23 mil cargos) e a presença de fortes incentivos de cooptação política nas carreiras burocráticas – o que faria com que a premissa da literatura internacional não se sustentasse (Alessio e Ambrózio, 2016). Ao menos não enquanto premissa, apenas como possibilidade.

Aqui, nomeações políticas não implicam, necessariamente, em maior controle político sobre a burocracia. Muito menos o aumento dos cargos implica em aumento do controle sobre os órgãos governamentais. Ao contrário, nas últimas décadas, o aumento dos cargos veio concomitantemente ao aumento da heterogeneidade ideológica entre os partidos das coalizões governamentais, processo que aumentou o apetite dos novos aliados sobre os cargos, levando ao aumento da heterogeneidade das nomeações no Executivo.

Em muitos casos a burocracia de carreira será muito mais alinhada e leal ao presidente do que parte dos *political appointments*, nos casos destes serem de outros partidos da coalizão governamental, principalmente os mais distantes ideologicamente. Esta parcela de nomeados, muitas vezes responderá às agendas autônomas de seus grupos, fortemente ligados aos partidos do Congresso, e muitas vezes conflitantes com outras agendas do partido presidencial ou, mesmo de outros ministérios. Dentro da cultura burocrática brasileira há inclusive uma forte distinção e fronteiras claras entre o que popularmente se chama de “cargos do presidente” e “cargos da base” (de apoio no parlamento). O aumento dos cargos de livre nomeação no Brasil, portanto, não levou à diminuição da heterogeneidade entre os atores no interior do Executivo. Assim, tal aumento pode, como foi o caso, demandar maior capacidade de coordenação intragovernamental.

Na literatura internacional a burocracia é vista como um ator em disputa. Ela poderia responder segundo interesses dos presidentes, do Congresso, do seu próprio órgão (interesses institucionais) e de si mesma (interesses pessoais). O Congresso, por exemplo, possuiria fortes mecanismos de controle da burocracia: “escreve regulamentações específicas, define prazos dos mandatos administrativos e consequências para o mau desempenho, obriga as agências a usar o processo de regulamentação para mudanças de políticas públicas, cortes ou aumentos orçamentários, conduz investigações e realiza auditorias” (Lewis, 2008).

Os presidentes também possuiriam distintos mecanismos para controlar a burocracia, como “ações unilaterais (por exemplo, ordens executivas, autorizações, diretrizes presidenciais) e, assim como o Congresso, o próprio orçamento e as reestruturações organizacionais e extinção de órgãos” (Lewis, 2008). Entretanto, o principal mecanismo seria as nomeações políticas. Estas seriam utilizadas para aumentar o controle do presidente sobre as burocracias e minar a influência do Congresso. Se por um lado o Congresso faz as leis, por outro os nomeados pelo presidente poderão comandar os órgãos que as interpretam e implementam-nas, com capacidade de exercer toda a discricionariedade possível na condução das ações. “Estudar a politização aumenta nossa compreensão dos meios pelos quais

os oficiais eleitos controlam a formulação de políticas que ocorre após a promulgação da legislação” (Lewis, 2008:7).

No caso brasileiro, embora o potencial de controle do Congresso sobre a burocracia seja formalmente similar ao caso americano, na prática ele se manifestaria aqui de maneira bastante tênue. Uma das principais causas do presidencialismo de coalizão são os fortes mecanismos presidenciais para influenciar e obter apoio no congresso (Figueiredo et. al., 1999). Isso não significa que o valor que será cobrado do presidente será baixo e uma das principais moedas de troca são as próprias nomeações no Executivo (Avritzer, 2016).

Por outro lado, existem no Brasil incentivos maiores para a adesão das burocracias às prioridades do chefe do Executivo. Um dos mais fortes está centrado justamente no próprio número elevado de cargos de livre nomeação, gerando forte interesse da burocracia pela indicação política. Assumir cargos passa a ser uma importante forma de obtenção de maior poder dentro da organização e da política pública, além de incrementar sua remuneração. Uma análise, a partir da abordagem de carreira, permite-nos também observar, nas próprias estruturas das carreiras burocráticas, diversos incentivos. O crescimento funcional em várias carreiras (promoção) (Longo, 2007) apresentam aspectos de apontamento político, mesmo em carreiras burocráticas clássicas. Também há em algumas definições dos planos de carreiras, e das políticas de mobilidade e salariais, vastos espaços para o controle político. Assim, na disputa de influência sobre a burocracia entre presidente e parlamento, haveria no Brasil mais elementos favoráveis ao presidente, como buscamos contrapor na Tabela 3 por meio da comparação entre Brasil e EUA.

TABELA 3. Síntese dos principais mecanismos de controle político da burocracia nos EUA e no Brasil

	<b>Controle do Congresso sobre a burocracia</b>	<b>Controle do presidente sobre a burocracia</b>
EUA	Orçamento	Nomeações políticas (Political appointments)
	Estatutos específicos	Orçamento
(Lewis, 2008)	Prazos dos mandatos administrativos	Reestruturações organizacionais
	Reestruturações organizacionais	Extinção de órgãos
	Extinção de órgãos	
	Regulamentação das políticas públicas	
	Regras de responsabilização	
	Investigações	
	Auditorias	

	<b>Controle do Congresso sobre a burocracia</b>	<b>Controle do presidente sobre a burocracia</b>
Brasil	Nomeações políticas no Executivo Orçamento Estatutos específicos Extinção de órgãos Regulamentação das políticas públicas Regras de responsabilização Auditorias	Nomeações políticas no Executivo Promoção na carreira/postos de direção Propostas de reajustes salariais Benefícios e regras das carreiras Orçamento Estatutos específicos Prazos dos mandatos administrativos Reestruturações organizacionais Extinção de órgãos Regras de responsabilização Investigações Auditorias

Fonte: Elaboração própria.

### 3.2. Necessidade de mecanismos de coordenação intragovernamental

■ A literatura internacional (Bakvis e Juillet, 2004; Bouckaert, Peters, Verhoest, 2010; Lewis, 2003; Mcconaghy, 2007; Moe, 2009; Pollitt, 2003) ressalta que o Executivo também é uma grande arena de conflito e divergência, demandando forte exercício de articulação entre os atores políticos. O Executivo demandaria, constantemente, mecanismos de coordenação entre seus órgãos e agências, uma atividade técnica e política. A coordenação entre os órgãos seguirá, pois, de um lado, necessidades específicas do funcionamento de cada uma das burocracias estatais e para cada uma das políticas implementadas (capacidades técnicas), e por outro, atividades de acomodação de conflitos e interesses, persuasão, definição de prioridades e delegação ou centralização de mecanismos de poder no Executivo (capacidades políticas).

De modo geral, podemos distinguir três abordagens distintas quanto aos desafios de coordenação intragovernamental. Em geral os estudos realçam alguma destas abordagens: 1) Desafios de controle político: construção de consensos sobre as diretrizes governamentais e das necessidades governamentais de controles políticos sobre diferentes grupos de poder no interior do Executivo; 2) Desafios de articulação e integração de políticas públicas: através de arranjos intersetoriais para a coordenação das ações governamentais; 3) Desafios de liderança e comando sobre a burocracia: necessidade de que o corpo burocrático responda às diretrizes e estratégias do corpo político (Ambrózio, 2017).

Desta forma, a abordagem que se relaciona mais diretamente ao recorte deste artigo trata dos desafios de controle político sobre as partes que compõem o

Executivo. No caso brasileiro elas se concentram, fundamentalmente, sobre a atividade de gerenciamento da coalizão no interior dos gabinetes ministeriais. Tal atividade está fortemente ligada à Presidência e à Casa Civil. Esta literatura também tende a dar foco especial sobre estas institucionalidades (Inácio, 2006; Lameirão, 2013; Silva, 2014). Há, pois, a necessidade de se deslocar o foco das pesquisas para o interior do funcionamento do governo, complementarmente às análises das relações entre Executivo e Legislativo.

Peters (2015) desenvolve esta problemática desde a perspectiva de seu tensionamento sobre a coerência do governo, já que a heterogeneidade partidária nos gabinetes ministeriais poderia produzir prioridades políticas diferentes para distintos órgãos governamentais. Adicionalmente, as diferenças políticas tendem a tornar a cooperação mais difícil de acontecer no interior dos governos. Cada ministro teria poucos incentivos para colaborar com os outros, seja por razões ideológicas ou meramente pela competição por eventuais ganhos eleitorais e partidários.

Embora, se quase por definição, governos de coalizão podem ter de lidar com maiores complicações para coordenar suas políticas públicas, existiriam diferenças significativas sobre os mecanismos institucionais presentes para promover a gestão da coalizão e garantir comprometimento e coordenação entre as ações dos distintos atores. Destaca-se também os mecanismos formais presentes em muitos países, sendo comum nestes contextos que “os partidos políticos que se tornam membros da coalizão devem assinar um acordo formal entre eles para apoiar a coalizão, para que haja alguma capacidade adicional de garantir o cumprimento e a coordenação entre os ministérios” (Peters, 2015). Os países que possuem poucos instrumentos neste sentido seriam a exceção, como o caso da Dinamarca. Nestes casos de baixa formalização de compromissos dentro da coalizão, cada ministro seria estimulado a criar suas coalizões individuais para cada projeto de lei e ação de seu interesse. Mesmo nas coalizões mais formalizadas, as inevitáveis diferenças e ambições políticas de seus membros ampliam os atritos (Peters, 2015).

Portanto, o caso brasileiro aproxima-se mais das exceções do que das regras dos modelos de governos de coalizão encontrados nos países europeus – onde se destacam o modelo parlamentarista. Além da inexistência de compromissos formais entre os partidos da coalizão o já apresentado padrão de crescimento da fragmentação da coalizão tornará a construção das coalizões tão dinâmicas como engenhosas. Nas últimas décadas, a todo momento, partidos eram criados e em muitos casos já incorporados à coalizão, representando deslocamentos e disputas frequentes já na própria distribuição institucional de poder no interior do

Executivo. Na próxima seção promoveremos uma breve e limitada análise dos mecanismos de coordenação construídos durante o período 2009/2016, com enfoque sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, dentro de um conjunto de ações prioritárias de investimento – o Programa de Aceleração do Crescimento – com presença marcante de ministérios chefiados pelas mais diferentes forças partidárias da coalizão governamental.

#### 4. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A GESTÃO DA COALIZÃO GOVERNAMENTAL

■ O Ministério das Cidades foi criado em janeiro de 2003, no início do primeiro governo Lula e representou a concretização de antiga demanda de movimentos urbanos. A ideia visava à concentrar a responsabilidade pela política urbana em um único órgão do governo federal, diminuindo a fragmentação antes existente e buscando desenvolver políticas mais amplas para as cidades brasileiras, não se restringindo apenas ao tema habitacional.

A equipe que assumiu a direção do MCIDADES em 2003 era formada por militantes, sindicalistas ligados ao PT e profissionais com experiência na administração pública de governos locais, que gozavam de muito prestígio nos meios acadêmicos e forte inserção nos movimentos sociais urbanos (Maricato, 2012: 26). Contudo, em 2005, essa equipe foi parcialmente desmontada. Frente à crise política que experimentou o governo Lula com as denúncias do chamado “mensalão” e à necessidade de reconfiguração do gabinete ministerial para enfrentá-la, o posto de ministro foi cedido para o Partido Progressista (PP), bem mais à direita (Zucco, 2009) que passou a compor a base aliada do governo e que indicou Marcio Fortes para o posto maior. Filiado ao PP desde 2001, Fortes possuía experiência na administração federal, mas era novato na área urbana. Essa troca iniciou um ciclo de incerteza sobre a continuidade da política urbana então em processo de elaboração e gerou o desligamento da equipe ligada ao antigo ministro Dutra, como a secretária executiva e outros dirigentes das secretarias setoriais.

Entretanto, mesmo com a nomeação de Fortes para garantir governabilidade, o presidente Lula procurou controlar a delegação por meio de acordo com o novo ministro, para que ele mantivesse até o final do primeiro mandato e com autonomia, os indicados pelo PT na direção das quatro secretarias do ministério: Secretaria Nacional de Habitação (SNH), Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (SEMOB) e Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU).

Segundo Lima-Silva (2014: 89), contrariando as expectativas, a equipe de Fortes não tentou implementar uma agenda própria e distinta da presidencial. Isso porque as ações do ministério não tinham importância na agenda governamental, como indica trecho extraído da entrevista com um funcionário de alto escalão do MCIDADES,

“ninguém dava muita bola para o SNHIS [Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social], afinal esse e outros programas não tinham muitos recursos. Ninguém os acompanhava a não ser o pessoal de Assuntos Federativos (por conta das emendas)”.

Todavia, o segundo mandato de Lula (2007-2010) engendrou claras inflexões na composição da equipe do Ministério das Cidades e na política econômica adotada pelo governo. Quanto ao gabinete ministerial, houve substituição de todos os secretários que haviam sido indicados pelo PT, com exceção da secretária nacional de Habitação, Inês Magalhães. No tocante à política econômica, o controle da pressão inflacionária e a existência de *superavits* comerciais, somados às críticas de membros do partido presidencial à condução da política econômica da “era Palocci”, possibilitou ao governo federal, a partir de 2007, flexibilizar a gestão da política econômica até então vigente e aumentar o investimento governamental em projetos prioritários com o objetivo de fomentar o crescimento econômico e aumentar a demanda interna (LOUREIRO; SANTOS; GOMIDE, 2011).

Assim, logo em 2007, a Presidência lançou o PAC, destinado a retomar o investimento governamental especialmente em infraestrutura, elevar as taxas de crescimento e aumentar o emprego e a renda (Gonçalves e Filgueiras, 2007; Sallum Jr e Kugelmas, 2004). Na verdade, o PAC pode ser entendido como um “pacote” de políticas públicas variadas, cuja implementação envolve diversos ministérios, setor privado e governos subnacionais, demandando um conjunto de ações de coordenação. Segundo Santos e Vieira (2013:8-9), existiam pelo menos três obstáculos na nova ambiência institucional brasileira com potencial para afetar a capacidade estatal de realizar as metas do PAC: 1) sua condicionalidade federativa e os possíveis problemas político-partidários passíveis de ocorrência em um presidencialismo multipartidário; 2) problemas com processos licitatórios e órgãos de controle e; 3) problemas derivados da necessidade de coordenação intragovernamental, aqui enfatizado.

Adicionalmente, como resposta à crise financeira mundial de 2008, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida em março de 2009 (instituído pela Lei nº 11.977, de julho de 2009), que integrou o rol de ações do PAC. Naquele momento,

frente ao possível impacto negativo que a crise poderia gerar na economia e, em especial, no setor construtivo brasileiro – o qual, até então, estava em pleno processo de aceleração do investimento e da produção habitacional, o governo federal decidiu combater a crise com políticas anticíclicas de incentivo ao setor de construção civil, em especial na produção e aquisição de um milhão de novas unidades habitacionais. Em menos de 10 anos, o Minha Casa Minha Vida (MCMV) se constituiu em um dos maiores programas habitacionais brasileiros, tendo sido relançado em 2011 e 2016. Seu desenho inclui a construção de milhões de unidades habitacionais para famílias com renda de até dez salários mínimos, divididas em três faixas de renda – com públicos, modelos de subsídio e fontes de financiamento distintos.

Considerando-se que, entre 2009 e 2016, a política habitacional foi elevada à condição de política prioritária nacional com o PAC, e em especial com o MCMV, e que houve uma redução significativa de dirigentes do partido do presidente no ministério, cumpre analisar como estes dois fatos impactaram na coordenação da implementação desta política pública.

Inicialmente, é importante notar que as ações do MCMV integram o mesmo modelo de monitoramento intensivo de todas aquelas inseridas no PAC. Segundo Loureiro, Macário e Guerra (2013), receber o selo PAC representava a inserção em um processo de certificação de uma política pública que envolvia vantagens, como a isenção de quaisquer contingenciamentos orçamentários, e desvantagens, como a inclusão da política em um processo de decisão centralizado e de monitoramento intensivo, coordenado por um órgão colegiado, composto pela Casa Civil e pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, com participação mais pontual dos ministérios setoriais, como o Ministério das Cidades.

Quanto ao sistema de monitoramento das obras do PAC, ele tinha o objetivo de acompanhar intensivamente essas políticas prioritárias, além de intervir, quando houvesse necessidade, para solucionar possíveis problemas no andamento destas. Para tal, o governo criou uma estrutura de gestão complexa, composta por diferentes funções e níveis (Lima-Silva, 2014: 110), com papel de coordenação de destaque para os três ministérios supracitados (Casa Civil, Fazenda e Planejamento). No primeiro nível, todas as iniciativas do PAC eram monitoradas pelo Comitê Gestor do PAC nos ministérios e, também, por uma equipe de técnicos distribuídos em onze salas de situação temáticas. Os membros destas salas de situação possuíam autonomia para solucionar os problemas identificados e nos casos em que não conseguiam eliminar os entraves, estes eram encaminhados à instância superior, o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), coordenado pela Casa Civil, Ministério do Planejamento e da Fazenda. O GEPAC estabelecia metas e

acompanhava a implementação geral das obras do PAC, atuando na resolução dos impasses de média dificuldade. Acima desse nível de gestão, encontrava-se o Comitê Gestor do PAC (CGPAC), o qual era composto pelos ministros da Casa Civil, do Planejamento e da Fazenda. O CGPAC atuava sobre os problemas de maior complexidade, envolvendo diretamente, nas discussões, o ministro setorial da área envolvida. Contudo, se esse comitê não conseguisse solucionar o impasse, o problema era levado para a Presidência da República, a última instância de deliberação do PAC.

Observa-se, portanto, que esse arranjo de monitoramento intensivo configura um peculiar mecanismo de coordenação. Nele, a Presidência centraliza o monitoramento da implementação da política e a coordenação intragovernamental em um órgão intermediário, liderado por três ministérios bastante próximos à Presidência (a saber, a Casa Civil, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento), ainda que possa convidar os ministérios setoriais para participarem desse processo. Assim, a Presidência exerce um alto controle sobre a delegação das políticas prioritárias, limitando a autonomia ministerial, mas garantindo aos ministros os recursos financeiros e o apoio na resolução dos problemas encontrados na implementação das iniciativas. Este cenário buscava blindar a política de possíveis atritos e descompassos entre ministérios dirigidos por forças políticas muito distintas. Assim, as políticas de maior desembolso orçamentário estão centralizadas e com baixa influência significativa de políticos e técnicos dos ministérios setoriais. Em outras palavras, os processos mais relevantes quanto à tomada de decisão, monitoramento e coordenação intragovernamental estão concentrados em órgãos intermediários de coordenação vinculados fortemente à Presidência, diminuindo o espaço de influência dos ministros (e de sua equipe) da base aliada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ Buscamos, pois, demonstrar como a crescente fragmentação partidária no legislativo nacional levou a processos cada vez mais complexos de partilha e acomodação de poder em amplas e heterogêneas coalizões governamentais. Defendemos que este processo tem deslocado parte dos conflitos e disputas partidárias do Legislativo para o Executivo. Assim procuramos, de forma bastante modesta, ajudar a revelar e analisar algo da parte frequentemente invisível ou não enfocada nos estudos da temática de relações Executivo-Legislativo, os desdobramentos sobre o funcionamento das burocracias e sobre uma das expressões mais concretas da ação estatal, as políticas públicas.

Ao mostrar os desdobramentos da construção das coalizões sobre o interior do Executivo é possível identificar que na medida em que mais partidos eram incorporados à coalizão e assumiam pastas ministeriais, mais desafiador tornava-se a missão de garantir coerência e coordenação às políticas. Teria existido nas últimas décadas um processo de forte expansão do alto governo no Executivo Federal, entendido como os órgãos que orbitam estreitamente a estrutura da Presidência da República (Gaetani et. al, 2014). Neste sentido, o período em análise demonstrou crescente mobilização de instrumentos hierárquicos de coordenação. Delineava-se dois movimentos em rota de colisão: aumento da fragmentação da coalizão (demandando maior partilha de poder) e maior utilização de autoridade presidencial em mecanismos centralizados de coordenação.

Mecanismos hierárquicos, embora apropriados para a arbitragem de conflito e construção de coordenação em ambiente de alta fragmentação e baixo consenso, são substancialmente limitados. Autoridade é recurso escasso e a todo o momento os governos são chamados a buscar um equilíbrio entre mecanismos hierárquicos e outros mais cooperativos, como redes, mercados e colaboração (Peters, 2015). Se coordenação é algo cada vez mais demandado dos governos (Bakvis & Juillet, 2004; Ambrózio, 2013), por outro lado riscos de esgarçamentos de padrões de relacionamento também preocupam.

É importante observar que esta pesquisa se concentra na relação construída entre os Poderes Executivo e Legislativo, fundamente da perspectiva do interior do Executivo. Entretanto este esforço é limitado e deve ser melhor cotejado a partir de diversos estudos produzidos nos últimos anos, e outros em produção, sobre a dinâmica de funcionamento dos governos. Além disso, as mudanças no governo federal a partir de 2016 não foram objeto de estudos nesta análise e demandam investigações detalhadas para melhor compreensão sobre as rupturas e continuidades de trajetórias e padrões, seja de gerenciamento da coalizão, seja de coordenação intragovernamental.

---

LUCAS AMBRÓZIO · Doutor em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV), combacharelado em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista – UNESP e mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. É Analista de Políticas Públicas e Gestão Governamental da Prefeitura de São Paulo.

FERNANDA LIMA E SILVA · doutoranda em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV, com bacharelado em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo e mestrado em Administração Pública e Governo pelo EAESP-FGV. É pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG), da FGV.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. (1988). Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34.
- ABRANCHES, S. H. (1988). Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, 31, 1: 5-34.
- ALESSIO, M. F; AMBRÓZIO, L. (2016). A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões da legitimidade e do desempenho. *Rev. Serv. Público Brasília* 67 (3) 319-350 jul/set.
- AMBROZIO, L. (2013). A construção federal da intersetorialidade na política de desenvolvimento social brasileira: o caso do Programa Bolsa Família. [dissertação de mestrado]. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Carlos: UFSCar.
- AMBROZIO, L. (2017). Desvendando a caixa preta do Executivo: a coordenação intragovernamental no Brasil [tese de doutorado]. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo. São Paulo: EAESP-FGV.
- AMORIM NETO, O. (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados* [online]. vol.43, n.3, pp. 479-519.
- AVRITZER, L. (2016). *Impasses da democracia no Brasil*. Editora José Olympio.
- BAKVIS, H.; JUILLET, L. (2004). O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança. *CADERNOS ENAP*. Brasília.
- BOUCKAERT, G; PETERS, B. G; VERHOEST, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. Palgrave Macmillan.
- COUTO, C. G., ARANTES, R. B. (2002). Constituição ou políticas públicas? Uma avaliação dos anos FHC. *O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC*. Brasília: ENAP.
- COUTO, C. G., ARANTES, R. B. (2006). Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(61), 41-62.
- FIGUEIREDO, Angelina C. Coalizões governamentais na democracia brasileira. *Primeiros Estudos*, São Paulo, n. 3, p. 159-196, 2012.
- GAETANI, Francisco; ANÍCIO, Renata; PIRES, Roberto (2014). O Funcionamento do Alto Governo no Brasil. In: Nuria Cunill Grau. (Org.). *Fortalecimiento del Alto Gobierno para el Diseño, Conducción y Evaluación de Políticas Públicas*. red.Caracas: CLAD, 2014, v., p. 11-46.
- GAYLORD, S.; RENNÓ, L. (2012). Behind Closed Doors: Authorship of Government Legislative Proposals in Multiparty Presidential Systems. Paper presented at the 2012 IPSA World Congress, Madrid, July 8-12.
- INÁCIO, M. (2006). Entre presidir e coordenar: a Presidência sob governos de coalizão. In: *Anais do III Congresso Latino-americano de Ciência Política*. De 04 a 06 de setembro. Campinas.

- LAMEIRÃO, C. (2013). *A Casa Civil como estrutura de poder e controle da presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC* [tese de doutorado]. Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal Fluminense – UFF.
- LEWIS, D. E. (2003). *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997*. California: Stanford University Press.
- LEWIS, D. E. (2008). Brandice Canes-Wrone, and William G. Howell. “Toward a Broader Understanding of Presidential Power: A Re-Evaluation of the Two Presidencies Thesis.” *Journal of Politics* 70.1: 1-16.
- LIMA-SILVA, F. (2014). *Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro: estudo de caso sobre o Ministério das Cidades no Governo Lula* [dissertação de mestrado]. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo. São Paulo: EAESP-FGV.
- LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n.44, pp. 81-106.
- LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. *Novos Estudos – Cebrap*, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.
- LONGO, F. (2007). *Mérito e flexibilidade: a gestão das pessoas no serviço público*. São Paulo: Fundap.
- LOUREIRO, M. R., OLIVIERI, C., & MARTES, A. C. B. (2010). *Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. (1999). *Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo FHC*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.14, n.41. São Paulo.
- LOUREIRO, Maria Rita; MACARIO, Vinicius e GUERRA, Pedro. *Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida*. Texto para discussão 1886, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro, outubro de 2013.
- LOUREIRO, Maria Rita; SANTOS, Fábio P.; GOMIDE, Alexandre A. *Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 76, p. 65-76. 2011.
- LOUREIRO, Maria; ABRUCIO, Fernando L. *Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 14, p. 69-89, out. 1999.
- MACÁRIO, V. P. (2013). *Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: O Programa de Aceleração de Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes* [dissertação de mestrado]. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo. São Paulo: EAESP-FGV.
- MCCONAGHY, D. (2007). *Getting It Together: Joined-Up Knowledge and the Strategic Framework of Debate*. *Public Money & Management Journal*, February.

- MOE, Terry. (2009). The revolution in Presidential Studies. *Presidential Studies Quarterly*, v. 39, n. 4, p.701-724, Dez.
- NICOLAU, J. M. (1996). *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94*. Fundação Getúlio Vargas Editora.
- PALERMO, V. (2000). Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3.
- PETERS, G. (1998). *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. Research Paper nº 21. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- PETERS, G. (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- POLLITT, C. (2003). Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*: 2003, vol. 1, 34-49.
- ROUBAN, L. (2003). Politicization of the civil service. *Handbook of public administration*, 310-320.
- SALLUM JR, B., KUGELMAS, E. (2004). *Sobre o modo Lula de governar. Brasil e Argentina Hoje: Política e Economia*. Bauru, SP: EDUSC.
- SANTOS, F; VIEIRA, M. (2013). *Gerenciamento Presidencial de Políticas Públicas em Governos de Coalizão: Implicações para a Implementação do PAC*. X Fórum de Economia. São Paulo: FGV.
- SHUGART, M. S; CAREY, J. (1992). "Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics". Cambridge: Cambridge University Press.
- SILVA, M. B. (2014). *O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco.
- ZUCCO, C. (2009). *Esquerda, Direita e Governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros*. Seminário *Legislator Views of Brazilian Governance*. Oxford: Universidade de Oxford.