

# A Casa Civil e a gestão da coordenação política governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro, 1995-2010

Camila Romero Lameirão\* | Universidade Federal de Goiás (UFG)

**Resumo.** Nos estudos sobre presidencialismo no Brasil persiste uma lacuna analítica que enfoque o Executivo, especificamente como este Poder se organiza e atua internamente no relacionamento com a coalizão partidária de apoio parlamentar. Convém atentar que a forma como opera o presidencialismo brasileiro não apenas repercute no Congresso, no apoio dos partidos às proposições do governo, mas gera efeitos sobre a organização e o exercício do poder no Executivo. Considerando que para o funcionamento e apoio da coalizão partidária, o presidente empreende esforços para promover a articulação e coordenação política do governo junto aos partidos, este trabalho propõe uma análise sobre as estruturas da Presidência, encarregadas de funções de natureza político-parlamentar, nos mandatos de FHC e Lula. O trabalho compreende que as organizações da Presidência constituem recursos institucionais estrategicamente manejados pelo presidente para mediar o seu controle sobre as ações do governo e a relação do Executivo com o Congresso. Pretende-se investigar em que medida a Casa Civil configura-se como uma estrutura de poder pelo qual o presidente projeta mecanismos de controle sobre o gabinete ministerial e o Legislativo e qual o escopo deste controle.

**Palavras-chave.** Presidencialismo; Poder Executivo; Presidência; Congresso Nacional; coordenação política; partidos; controle.

## Introdução

Desde a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o objetivo de compreender como se governa um país nas proporções territoriais do Brasil e sob condições institucionais específicas, notadamente o sistema de governo presidencial, conjugado a um federalismo descentralizado e a um sistema multipartidário fragmentado, tem instigado e mobilizado os interesses e a atenção de muitas linhas de pesquisa na Ciência Política. São vários os enfoques e modelos de análise que se dedicam a investigar como os Poderes se relacionam, produzem e implementam decisões em um sistema político-administrativo que, do ponto de vista institucional, outorga prerrogativas e recursos de poder a diversos entes e atores.

A despeito deste ambiente potencialmente disperso e conflitivo, é recorrente na literatura especializada o argumento de que o presidente da República, com base nas prerrogativas conferidas pela Constituição de 1988, exerce uma preponderância institucional na relação com o Congresso, desempenhando um

papel de pivô no sistema político brasileiro, conduzindo o processo de tomada de decisão.

Após a malograda experiência do governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), os presidentes eleitos que se alternaram no poder procuraram, cada um a seu modo, exercer um governo de coalizão, atentos à formação de uma aliança partidária que conferisse maioria parlamentar no Congresso, além de uma base de apoio a nível estadual. Desta forma, é patente que a posição de pivô não significaria em excluir os parlamentares, partidos e, em termos mais gerais, o Congresso do processo decisório.

No decorrer de suas respectivas trajetórias de governo, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), do PSDB e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), do PT, mostraram em termos empíricos que para governar o Brasil é preciso compartilhar o poder. Mesmo contando com significativos poderes legislativos (como o de editar medidas provisórias), a gestão destes governos amparou-se, na maior parte do tempo, em uma coalizão partidária de apoio parlamentar.

As análises acerca das relações entre Executivo e Legislativo que resultam deste contexto costumam enfatizar, por um lado, o apoio da coalizão às iniciativas do governo no Congresso, e, por outro lado, a representação dos partidos da base nos ministérios. Destas abordagens prevalecem um entendimento de que a distribuição de cargos no Executivo cumpre a função de coordenar as ações da coalizão partidária aos interesses do governo. Pretende-se neste trabalho qualificar precisamente esta coordenação.

Como no exercício de seus mandatos, os presidentes se mobilizam e organizam para interagir com o Legislativo e, sobretudo, com sua base partidária? É este o ponto de partida do presente artigo. Sob uma perspectiva de análise que enfatiza as estruturas e competências dispostas na Presidência da República, precisamente na Casa Civil, o texto procura discutir como, particularmente, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva promoveram em suas respectivas gestões a coordenação política governamental.

A partir de uma abordagem institucional, introduzida no campo de estudos presidenciais por Terry Moe, pretende-se analisar os níveis de controle do presidente sobre as estruturas de coordenação política projetadas na Presidência. Argumenta-se que em alguns períodos, para galvanizar o suporte da coalizão, os presidentes não apenas expandem a representação da base partidária em cargos no ministério, mas concedem espaços na sua própria estrutura de Poder, a Presidência, a membros da coalizão. Com base em variáveis específicas, ver-se-á que são diversos os arranjos de articulação política organizados ao longo dos respectivos mandatos, e que expressam diferentes níveis de controle do presidente.

## **As relações entre os poderes sob a ótica da presidência**

A partir da década de 1990, a literatura brasileira sobre presidencialismo<sup>1</sup> suscitou importantes avanços no entendimento sobre como opera o sistema de separação de poderes no Brasil, enfatizando as bases institucionais<sup>2</sup> que caracterizam este sistema de governo nos moldes de um presidencialismo de coalizão. O foco da maioria dos trabalhos concentrou-se no Congresso Nacional, precisamente na performance das medidas legislativas (sobretudo, medidas provisórias e projetos de lei) encaminhadas pelo Executivo e no comportamento dos partidos e coalizões políticas, em especial, no grau de apoio que oferecem às matérias provenientes do governo.

Com o intuito de aferir e avaliar os níveis de governabilidade do sistema político brasileiro, isto é, sua capacidade em aprovar leis, ou melhor, em produzir decisões, grande parte da literatura convergiu no entendimento de que o sistema presidencial opera de forma relativamente estável e é, portanto, governável. Em termos empíricos, os governos de FHC e Lula demonstraram que a montagem de uma base parti-

dária, adicionalmente à extensão dos poderes legislativos do presidente e aos efeitos da organização interna do Congresso Nacional, produziram na maior parte do tempo (ou de um mandato) apoio e sucesso ao Executivo no Congresso (FIGUEIREDO, 2007). Disto decorrendo, ademais, no período de exercício de ambos os governos, um quadro de hipertrofia do Executivo, caracterizado pela predominância deste Poder no processo legislativo (MOISÉS, 2011).

Contudo, passados vários anos desde o início da publicação destes trabalhos e dado o avanço, em termos de conhecimento sistematizado, que proporcionaram ao debate e entendimento sobre a forma como opera e funciona o sistema de governo brasileiro, como desdobramentos, novas questões são suscitadas, indicando dimensões de análise ainda pouco exploradas a respeito da relação entre Executivo e Legislativo em âmbito nacional.

Uma destas dimensões concerne ao papel do presidente e da Presidência, em particular, para o funcionamento do presidencialismo de coalizão. Precisamente, concebendo que o presidente constitua, do ponto de vista institucional, o ator preponderante – o pivô – tanto para montagem e incentivos ao exercício de uma coalizão, como nos processos de decisão política que ocorre no Legislativo – pelas seguintes razões, (i) parte dele a iniciativa e autorização para compor alianças partidárias, dado o interesse em alcançar maioria parlamentar, (ii) detém, constitucionalmente, o controle dos recursos (cargos e emendas orçamentárias) que mobilizam os partidos políticos a aderir à base governamental e, por fim, (iii) goza de poderes de agenda<sup>3</sup>, ou legislativos, constitucionalmente estabelecidos, pelos quais detém a prerrogativa de iniciar e influenciar o processo legislativo<sup>4</sup> – há de se investigar como conduz, então, o relacionamento com o Legislativo sob um presidencialismo de coalizão.

Assim, tendo em vista os recursos institucionais exclusivos do presidente (concessão de cargos e poderes de agenda ou legislativo) que, a princípio, o conferem meios para influenciar e, até mesmo, constranger o processo legislativo (quando a coalizão governamental é majoritária), revela-se como uma importante dimensão de análise a compreensão, em maiores detalhes, de como são conduzidas as relações entre o governo e o Congresso no contexto do presidencialismo de coalizão, tomando como objeto de investigação o Executivo, mais precisamente a Presidência. A importância institucional do presidente no funcionamento do sistema de governo brasileiro mais do que justifica uma abordagem que especifique como este ator atua frente ao Congresso e à coalizão.

Nesta perspectiva, convém considerar que a forma como opera o presidencialismo não apenas repercute no Congresso, especificamente no apoio dos partidos às proposições de lei do governo, mas gera em algum nível efeitos sobre a organização e o exercício do poder no interior do Executivo. Para além do

Legislativo, faz-se necessário avaliar o impacto do presidencialismo de coalizão na própria Presidência e nos ministérios.

De modo geral, as análises acerca dos poderes legislativos do presidente são o que há de mais próximo à compreensão da atuação do Poder Executivo no sistema político brasileiro. Nestas análises, privilegia-se um enfoque sobre os produtos e resultados finais das decisões do Executivo, em especial, na edição de medidas provisórias e no estabelecimento de vetos às proposições legislativas votadas no Congresso. A ciência política brasileira ainda carece de trabalhos que investiguem as dinâmicas e os procedimentos que levam a essas decisões no interior do Executivo ou como são negociados com os parceiros da coalizão e com o Legislativo<sup>5</sup>.

Este trabalho pretende ir além das referências que enfatizam os “recursos institucionais exclusivos do presidente”, propondo-se a analisar outras variáveis envolvidas nas relações entre Executivo e Legislativo. Especificamente, investiga a Presidência da República e avalia de que forma o presidente organiza e mobiliza sua estrutura de poder para interagir e se relacionar com o Congresso Nacional e, em termos específicos, com os partidos políticos que constituem a coalizão.

Para tanto, o estudo parte de duas hipóteses, de que o presidente, em um governo de coalizão, a fim de garantir a maximização de sua *performance* no Legislativo (i) empreende esforços para controlar a articulação e coordenação política do governo junto ao Congresso, parlamentares e partidos; e que (ii) utiliza canais e procedimentos específicos centralizados na estrutura da Presidência para promover este controle. A partir destas formulações, procura-se entender, em termos mais precisos, como o presidente se comporta e atua frente à coalizão e ao Legislativo.

O objetivo aqui é problematizar o entendimento sobre a preponderância institucional do presidente na relação com a coalizão e o Congresso. É importante ressaltar que esta problematização não se fundamenta em uma presunção de que o presidente não exerça uma posição preponderante. O que se pretende investigar são algumas das condições que sustentam esta posição. Em termos específicos, supõe-se que o presidente possa estar suscetível, em sua própria esfera de poder (a Presidência), a pressões e barganhas que derivam dos compromissos com sua base partidária de apoio parlamentar. Em alguma medida, o atendimento, por parte do presidente, ao que se demanda, mesmo que implique em diminuir seu nível de controle sobre a condução/coordenação do relacionamento com a coalizão e o Congresso, pode repercutir na sua posição institucional dominante. Em uma situação oposta, caso o presidente não se mobilize internamente, no âmbito da Presidência, mostrando de alguma forma inclinação para atender as reivindicações de sua base, isto pode enfraquecer sua dominância no sistema político.

Uma reflexão desta natureza será feita por meio de uma análise das estruturas da Presidência projetadas e incumbidas, nos mandatos de FHC e Lula, para promover a coordenação política governamental. Observar-se-á, sobretudo, o tipo de controle que os presidentes mantêm sobre o desenho institucional destas estruturas. A partir disto, pode-se considerar que quanto mais centralizado for o arranjo da Presidência incumbido da coordenação política, maior controle o presidente exercerá sobre a relação do seu governo com o Congresso e a coalizão. Por outro lado, quanto mais descentralizado for este arranjo, menor seria o controle presidencial.

Para realizar esta avaliação, o trabalho dará ênfase a quatro variáveis relativas (1) à posição da estrutura de coordenação política no interior da hierarquia da Presidência; (2) ao titular desta estrutura, considerando o partido ao qual for filiado (do presidente ou dos que integram à base), além do (3) cargo/mandato que exercia antes de assumir esta titularidade; (4) às incumbências e funções da estrutura de coordenação política; e (5) aos períodos de mudança institucional concernente à estrutura, observando, em especial, sua coincidência com reformas ministeriais mais amplas no governo, sobretudo, aquelas em que há o ingresso de novos partidos à coalizão ou o crescimento da participação dos partidos da base no ministério.

Desta forma, tomando como objeto de análise os arranjos de coordenação/articulação política projetados pelo presidente na sua estrutura de poder (Presidência), pretende-se avaliar o escopo (grau de amplitude) do seu controle sobre a relação com a coalizão e o Congresso. Assim, será possível dimensionar, em alguma medida, sua preponderância no sistema político.

Para a consecução deste objetivo, o estudo se apoiará no esquema analítico e teórico desenvolvido por Terry Moe ao longo das décadas de 1980 e 1990<sup>6</sup>. Moe concebe a presidência como uma instituição e enfatiza a sua posição em relação ao sistema de separação de poderes (presidencialismo) da qual faz parte. Para o autor, sucintamente, a estrutura da presidência é moldada em função dos constrangimentos e incentivos que derivam da posição que os presidentes ocupam no sistema político. Este contexto institucional os impele a organizar estratégias para expandir sua capacidade de comando e liderança sobre as estruturas governamentais (a burocracia) e o Legislativo.

Segundo o esquema analítico do autor, a organização interna da presidência reflete, de algum modo, as disputas de poder mais abrangentes que confrontam a liderança presidencial e se desenvolve, portanto, como um instrumento de poder do presidente para promover formas de coerção aos que integram o governo e a coalizão.

## A presidência como instituição, segundo o esquema analítico de Terry Moe

Terry Moe, a partir do seu pioneiro artigo “The Politicized Presidency” (1985), foi o autor que introduziu nos estudos sobre a Presidência norte-americana a referência aos termos “centralização” e “politização” como forma de caracterizar o desenvolvimento institucional da estrutura presidencial dos Estados Unidos no curso do século XX. Estes termos explicitam o esquema analítico da sua proposta de uma teoria institucional da presidência<sup>7</sup>, que visa a compreender o ambiente institucional em que o presidente exerce o governo, especificamente os constrangimentos que afetam sua liderança e, diante disto, o comportamento que segue a partir dos recursos de poder que tem à sua disposição.

Analisando o contexto norte-americano, Moe concebe a presidência como uma instituição que (i) recebe constrangimentos do sistema de separação de poderes do qual faz parte, como os que decorrem das disputas em torno das escolhas estruturais que limitam, por exemplo, a liderança presidencial - devido, sobretudo, à prerrogativa do Congresso de criar e estabelecer mudanças nas agências da burocracia federal e, assim, compor o Poder Executivo com estruturas de difícil controle; e que ao mesmo tempo (ii) aloca autoridade, recursos e oportunidades, isto é, estabelece uma estrutura de poder pela qual o presidente, diante de constrangimentos políticos e institucionais, procura maximizar sua liderança e capacidade de controle sobre as organizações e decisões do governo, a produção de leis no Executivo e a sua relação com o Legislativo.

Por sua vez, os cursos e estratégias de ação do presidente estão amparados em certas prerrogativas que, apesar de não estarem explicitadas na Constituição, o habilitam como chefe do Executivo nacional a formatar as estruturas burocráticas do governo em torno de suas preferências (*along presidential lines*). Isto ocorreria, basicamente, por meio de escolhas estruturais, regulamentadas em decretos (*executive orders*) que não se submetem ao processo legislativo.

No texto “The Presidential Power of Unilateral Actions” (1999), escrito em parceria com William Howell, Moe argumenta que diante da gama de incentivos (decorrentes das demandas e expectativas públicas que pressionam e impulsionam o presidente a, no decorrer do seu mandato, desenvolver e ampliar sua liderança e capacidade de controle sobre as estruturas e decisões governamentais) e dos constrangimentos estabelecidos pelo sistema de separação de poder, o presidente norte-americano percebe as ambiguidades do regulamento constitucional como oportunidades objetivas para expandir o seu poder.

A capacidade formal de agir (ou tomar decisões) de maneira unilateral e, assim, “estabelecer novos regulamentos, alterando o *status quo*, sem o consentimento explícito do Congresso,” se configura como uma dessas valiosas oportunidades. Os autores

argumentam que o direito de agir unilateralmente constitui uma das mais importantes dimensões do poder presidencial nos Estados Unidos “precisamente porque não está especificado na Constituição,” de modo que sua “extensão e elasticidade derivam-se da ambiguidade do contrato.” O presidente tem fortes incentivos para ampliar essa ambiguidade implacavelmente – e de forma estratégica – e, com isso, expandir seus próprios poderes (MOE & HOWELL, 1999:133-4).

Assim, mesmo diante dos constrangimentos derivados do sistema institucional no qual está inserido, que estabelecem o que pode fazer e ainda as regras que deve seguir, o presidente dispõe, dentro desses limites, de recursos de poder (materializados pelos decretos, *executive orders*) por meio dos quais pode, especificamente, “organizar e dirigir a presidência como considerar adequado; reorganizar, coordenar, impor regras, rever decisões, nomear seu próprio pessoal para posições relevantes e, desta maneira, colocar sua marca estrutural nas instituições governamentais” (MOE, 1993:366).

Nesta perspectiva, as regras, estruturas e procedimentos que definem o contexto institucional em que o presidente exerce o seu mandato (precisamente, a autoridade, recursos e oportunidades de que dispõe) não são consideradas apenas resultados dos constrangimentos exógenos que condicionam o seu comportamento. São também produtos dinâmicos deste próprio comportamento. Isso significa que o presidente pode alterar o contexto institucional que estabelece os poderes da presidência e, conseqüentemente o seu próprio poder. Por meio de escolhas estruturais feitas unilateralmente por decretos, o presidente pode estabelecer novos dispositivos institucionais (regulamentos) redefinindo sua capacidade estrutural para o exercício do governo.

Para Moe, o sentido que marca o desenvolvimento institucional da presidência norte-americana ao longo do último século, embora não seja uma trajetória simples, nem linear, representa o “esforço de presidentes em proverem a si próprios com uma capacidade estrutural para liderança a partir da construção de suas próprias organizações e regulamentos” diante de um sistema político-institucional fundamentado na separação de poderes que está muito além de seu controle (1993:367).

Nestes termos, a organização interna da presidência pode a cada mandato assumir formas específicas para facilitar a realização dos interesses de seu principal membro: o presidente<sup>8</sup>. Refletindo as preferências e decisões de diferentes mandatários, a organização da presidência é montada, no entanto, com um significado específico: prover ao presidente a capacidade estrutural para uma liderança efetiva.

Segundo Moe, de forma geral o presidente encontra dificuldades para controlar a burocracia governamental. A razão aparente é que “cada agência tem sua própria missão, *expertise*, ‘clientela,’ ligações

com as comissões do Congresso e métodos específicos de operação. [Além do que] Elas não querem ser controladas pelo presidente. A razão mais substantiva, por sua vez, é que muitas dessas características [organizacionais das agências] são estabelecidas porque os legisladores e os grupos de interesse assim as definem” (MOE & WILSON, 1994:17). Ou seja, a burocracia é refratária ao controle presidencial porque estruturalmente estão organizadas para agir assim por quem as projetou.

Diante deste quadro, o presidente define cursos e estratégias de ação, a partir de suas prerrogativas, para mitigar as resistências que existem por parte das agências burocráticas e viabilizar possibilidades de controle sobre essas esferas. Especificamente, o presidente tem a prerrogativa de estabelecer duas estratégias institucionais: a de **politização** (*politicize*) e **centralização** (*centralize*). Assim, embora as agências sejam projetadas e supervisionadas pelo Congresso, o chefe do Executivo é capaz de estabelecer essas duas estratégias, no marco de sua própria autoridade, por meio de recursos de decisão unilaterais para dirimir as resistências de submissão das agências.

Primeiramente, a estratégia de politização significa o uso da prerrogativa presidencial de realizar nomeações políticas (*political appointments*) para os cargos de alto comando – de livre nomeação e exoneração – na estrutura burocrática do Executivo. De forma mais específica, este procedimento consiste na nomeação de pessoas da confiança do presidente (isto é, pessoas leais e compatíveis ideologicamente) para postos centrais nos escritórios, departamentos governamentais e, ainda, nas agências presidenciais da própria estrutura da Casa Branca, cuja principal missão é exercer controle sobre a burocracia, como o Escritório de Administração e Orçamento (Office of Management and Budget).

Moe reconhece que a politização é, todavia, uma estratégia de imperialismo do presidente, na medida em que é entendida como uma maneira de estender o escopo de “ação do time presidencial, infiltrando-o em um território estranho.” Nestes termos, o objetivo é assegurar que “importantes decisões burocráticas estejam localizadas nas mãos dos ‘agentes do presidente,’ ou pelo menos sejam diretamente supervisionadas e monitoradas por eles” (MOE, 1993:370).

Para fortalecer sua capacidade de comando, o chefe do Executivo pode recorrer ainda à estratégia de centralização. Desta forma, o presidente procura paralelamente às iniciativas de “infiltrar-se” nas agências (por meio de nomeações de natureza política) – para garantir que tomem decisões coerentes com suas preferências e interesses –, alterar o *locus* do processo decisório de questões que considere centrais e prioritárias, transferindo-o para o interior da presidência. Segundo Moe, um dos procedimentos básicos pelo qual o presidente pode estabelecer essa estratégia é por meio da imposição de regras

administrativas (*managerial rules*) que constroem o comportamento/funcionamento das agências e, conseqüentemente, pela montagem de organizações presidenciais com a missão de elaborar, aplicar e monitorar o cumprimento dessas regras.

Tais medidas teriam o efeito de limitar o nível de discricionariedade da burocracia e mover o poder de tomar decisão (autoridade decisória) para a presidência. De modo geral, esclarece Moe, o presidente pode exercer um controle central coerente ao estabelecer “suas próprias estruturas de tomadas de decisão no interior da Casa Branca, incorporando pessoal de sua escolha proveniente dos departamentos e agências, e de outras unidades da presidência, e desta maneira transferindo a apreciação, debate e resolução de importantes questões de políticas públicas para a esfera presidencial” (MOE, 1993:371).

Moe observa que as estratégias empregadas pelo presidente para comandar e controlar o processo de produção de políticas governamental são moldadas “pelos recursos de que dispõe e pela flexibilidade com que esses recursos podem ser utilizados” (1985:240). Concretamente, o conjunto de normas, regras e estruturas que configura o ambiente institucional da Presidência é que define os recursos e as oportunidades para a ação presidencial.

As estratégias e cursos de ação dos presidentes são, então, realizados por meio de “estruturas e recursos próximos a eles e pouco controladas pelos outros membros da política nacional” (1985:243). Neste sentido, os presidentes recorrentemente se apoiam nas organizações que estão sob o seu comando direto, como a estrutura da Casa Branca, composta por órgãos que lhes são diretamente subordinados, além de conselheiros e assessores de sua confiança.

## A presidência como estrutura de poder no presidencialismo de coalizão

De certo modo, essas referências de análise sobre o desenvolvimento da Presidência norte-americana podem ser estendidas ao exame da estrutura presidencial brasileira, notadamente em relação à Casa Civil da Presidência da República. Do ponto de vista histórico e institucional, a Casa Civil constituiu-se como a gênese do aparato da Presidência incumbido do assessoramento e apoio, no âmbito civil, ao presidente no exercício do seu governo<sup>9</sup>. Diversos órgãos que atualmente fazem parte do organograma da Presidência surgiram de funções que originalmente competiam à Casa Civil<sup>10</sup>.

Uma análise detida sobre o formato institucional deste órgão desde a sua criação formal em 1938, no governo de Getúlio Vargas (1930-1945), às recentes gestões do período democrático brasileiro, mostra que a expansão da sua estrutura no âmbito da Presidência promoveu a formalização e organização de procedimentos e competências com a finalidade de

assessorar o presidente no exercício das atribuições de seu cargo e da administração do governo<sup>11</sup>.

Sob uma perspectiva longitudinal, que abranja todos os períodos políticos a partir da década de 1930, quando Getúlio Vargas chega ao poder e ao governo do país, iniciando um agressivo processo de construção de instituições estatais, sobretudo, do Executivo federal, com intuito de centralizar o poder no âmbito nacional, a expensas do regionalismo político que vigorava no Brasil antes dos anos de 1930 (SOUZA, 1990; NUNES, 1999), pode-se dizer que cumulativamente a Presidência adquiriu extensão, centralidade e inúmeras prerrogativas tanto no interior do Poder Executivo como do sistema político brasileiro.

Particularmente, a Casa Civil reflete o desenvolvimento institucional da Presidência ao longo do século XX, no Brasil. Tomando como parâmetro de análise as disposições legais que regularam a organização interna, as prerrogativas, atribuições e o funcionamento deste órgão em diferentes momentos e períodos políticos, observa-se a progressiva diversificação das suas atribuições, bem como a ampliação e respectiva especialização das organizações que compoem o seu organograma.

Em termos formais, quando criada, a Casa Civil se restringia a servir ao presidente em funções secretariais e cerimoniais, de apoio pessoal. Ao longo do tempo, no entanto, tanto as competências como sua estrutura foram se diversificando, projetando o órgão como um núcleo de controle e coordenação presidencial junto ao Ministério, demais órgãos do Executivo federal e ao Congresso Nacional.

Nesta trajetória, os presidentes, em diferentes contextos políticos, “colocaram sua marca estrutural na organização da Presidência” (MOE, 1993), isto é, definiram novas regras e ordenamentos à Casa Civil, moldando o seu formato e, assim, criando estruturas para auxiliá-los no exercício da administração do governo e de sua liderança. A Presidência brasileira caracterizou-se, portanto, como uma estrutura dinâmica, em constante transformação.

Pode-se dizer que a extensão e o escopo das mudanças efetuadas na estrutura da Casa Civil foram condicionados às prerrogativas de poder outorgadas ao presidente. As prerrogativas dos presidentes de editar decretos com força de lei, isto é, de dispor de recursos decisórios unilaterais por meio dos quais tratariam da organização e funcionamento do Executivo explicam, do ponto de vista institucional, o crescimento e a diversificação de atividades da Casa Civil, em particular, e da Presidência, de modo geral. Estas prerrogativas variaram de acordo com a natureza dos regimes políticos instaurados no país desde o primeiro governo Vargas (1930- 1945).

Sob o respaldo de poderes formais, os presidentes que governariam o país após a redemocratização de 1985 e a promulgação da nova constituição manejariam recursos de decisão unilaterais (como os de-

cretos e MPs) para criar novos ministérios e órgãos públicos, instituir funções, delegar competências, redefinir organogramas e rotinas de funcionamento no âmbito da estrutura do Poder Executivo. Do mesmo modo, com base nestas prerrogativas, os presidentes poderiam, parafraseando Moe, “organizar e dirigir a Presidência como considerassem adequado”, inclusive projetando nesta estrutura formas de controle sobre as demais instituições do governo.

Assim, no contexto institucional inaugurado com a Constituição de 1988, os presidentes dispunham da prerrogativa de estabelecer por meio de decretos e MPs arranjos diversificados para o órgão. A partir destes atos legais, definiriam o modelo de assessoramento que pretendiam encarregar à Casa Civil e o papel que ela teria em seus respectivos governos. A princípio, poder-se-ia transferir e/ou centralizar decisões, assim como instituir novas atribuições e organização à Casa Civil, projetando um papel específico para o órgão no âmbito da Presidência, que auxiliasse o chefe do Executivo no exercício do governo.

À luz do esquema analítico proposto por Moe, exposto na seção anterior, pode-se conceber que no contexto democrático recente do Brasil, a Presidência como líder do Poder Executivo e parte de um sistema de separação de poder caracterizado por um multipartidarismo fragmentado, quando monta a sua coalizão partidária de apoio parlamentar para governar, isto é, promover suas decisões por meio do trâmite legislativo no Congresso Nacional, torna-se suscetível a dois tipos de constrangimentos, que se originam (i) de um processo de decisão coletivo que envolve múltiplos interesses e (ii) da divisão de poder no interior do Executivo com os parceiros da coalizão partidária.

Nesta perspectiva, entende-se que a composição de uma coalizão de partidos engendra pressões e constrangimentos ao presidente uma vez que o compromisso firmando envolve partes com interesses, objetivos e preferências potencialmente diversos. Isto repercutirá tanto na relação da Presidência com o Congresso, quanto internamente, no comando da burocracia do Executivo. A vigência de uma coalizão exigirá do presidente em alguma medida esforços no sentido de mobilizar seus parceiros a aderir aos projetos e propostas governamentais ou, ainda, de negociar com eles o próprio conteúdo destas medidas. É possível que esses esforços variem conforme o tamanho da coalizão, a proximidade ideológica e programática dos partidos e o nível de relevância e urgência das medidas governamentais formuladas e propostas.

Por outro lado, a distribuição de cargos ministeriais e de comando na administração pública federal aos partidos da coalizão pode acarretar significativas repercussões para a liderança do presidente no interior do seu governo. Embora o presidente disponha como chefe do Executivo da prerrogativa constitucional de nomear e demitir a qualquer momento os ministros de Estado e de promover a direção supe-

rior da administração federal (CF, art. 84, incisos I e II), a formação de um ministério de coalizão composto por representantes dos partidos da base aliada condiciona e limita o exercício do seu poder no interior do governo.

Como afirma Vicente Palermo, “ao dar alguma expressão em seu gabinete aos atores partidários que lhe garantem respaldo no Congresso, [...] o presidente continua sendo, obviamente, um ator individual, mas neste marco o governo deve ser entendido como um ator coletivo. Isto, desde já, coloca o problema da coesão” (PALERMO, 2000:545). Em tese, em um governo de coalizão, os ministros designados pelo presidente seriam também representantes de seus partidos e/ou regiões, podendo, por isso, expressar no interior do Executivo, especificamente na gestão de seus ministérios e no processo de formulação de políticas, interesses e orientações diferentes daqueles do presidente.

Considerando, então, estes contextos propensos a constranger a autoridade presidencial, é coerente supor que o chefe do Executivo empregue mecanismos e estratégias específicas para se relacionar com a sua base e o Legislativo e, ainda, internamente com o seu governo, visando a demarcar e fortalecer sua liderança e capacidade de controle sobre as estruturas e processos de decisão governamentais.

Nesta direção, o presente trabalho compreende que as organizações (estruturas) da Presidência, que compõem o núcleo de poder do presidente e estão hierárquica e exclusivamente submetidas à sua autoridade, constituem importantes recursos institucionais, estrategicamente manejados, para promover o controle presidencial sobre a relação do Executivo com o Congresso Nacional.

### **Casa Civil e coordenação política governamental**

Com a redemocratização do país, em 1985, definiu-se como uma das principais incumbências da Casa Civil a coordenação política do governo. Nesta função, precisamente, caberia à Casa Civil assistir o presidente nas relações com parlamentares, partidos políticos, autoridades governamentais e o Congresso Nacional. Para tanto, um órgão específico de sua estrutura – a Subchefia de Assuntos Parlamentares – estaria diretamente dedicado a esta função.

As atribuições encarregadas à Subchefia de Assuntos Parlamentares foram fixadas já no primeiro regimento da Casa Civil (decreto 92.400) editado no período democrático, especificamente em 1986, no segundo ano do governo de José Sarney. Seriam elas: a) preparar os expedientes necessários ao envio de mensagens do Presidente ao Poder Legislativo; b) acompanhar a tramitação de proposições nas Casas do Congresso Nacional, organizando sinopse legislativa; c) providenciar respostas aos pedidos de audiência ou de informações formulados por

membros do Congresso Nacional, colhendo dos ministérios e demais órgãos da administração federal os elementos necessários; d) proceder a estudos e formular sugestões sobre assuntos legislativos, especialmente projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo; e) coordenar os trabalhos das Assessorias Parlamentares ou Legislativas dos ministérios e demais órgãos da administração federal; f) manter contatos regulares com as Mesas e as Lideranças das Casas do Congresso Nacional; g) examinar os projetos de lei submetidos à sanção do Presidente da República, consultando os Ministérios e órgãos interessados para instruir a decisão presidencial.

A organização de competências e de uma estrutura específica de natureza político-parlamentar na Presidência, especificamente na Casa Civil, para promover a coordenação do governo com o Congresso Nacional é coerente com o novo momento político do Brasil, a partir de 1985, com a redemocratização e a vigência de um regime de separação de poderes, adensado por um sistema multipartidário competitivo.

Um dado interessante que revela a funcionalidade deste tipo de estrutura incumbida da coordenação política diz respeito à experiência do governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), que iniciou seu mandato extinguindo a Casa Civil e, por conseguinte, sua estrutura interna, e instituindo em seu lugar uma Secretaria Geral, cujas funções não previam a de “assistir o presidente no desempenho da coordenação política do governo”<sup>12</sup>.

Ao longo deste mandato, no entanto, principalmente no período em que houve um quadro de grande dificuldade para governar, Collor reintroduziu no âmbito da Presidência uma estrutura de coordenação política nos moldes da que existia na gestão de Sarney. Assim, foi em meio às crises de natureza econômica (concernentes ao fracasso dos planos de estabilização monetária) e política (relativa às crescentes denúncias de corrupção envolvendo membros do alto escalão governamental), entre 1991 e 1992, que foi instituída a Secretaria de Governo. O comando do órgão foi entregue a Jorge Bornhausen, então presidente nacional do PFL, e um dos principais interlocutores do presidente Collor para a promoção de uma reforma ministerial, em 1992, que procuraria aproximar o governo dos partidos, como forma de obter respaldo político no Congresso, em troca de pastas ministeriais.

A Secretaria de Governo foi vinculada administrativamente à Secretaria Geral e encarregada da finalidade específica de assistir direta e imediatamente ao presidente no desempenho de suas atribuições nos assuntos referentes ao acompanhamento de ações e políticas governamentais e no relacionamento com os estados e municípios. A medida foi entendida como uma estratégia para fortalecer a articulação política do governo, reabilitando uma das funções pertinentes à antiga Casa Civil, ou seja, a coordenação e articulação política com o Congresso e os partidos políticos (CARDOSO, 2006). A criação

da Secretaria de Governo reestabeleceria canais de interlocução entre a Presidência e instituições e autoridades políticas que formalmente foram suspensos com a extinção da Casa Civil, em 1990.

Após a experiência do governo Collor, todos os presidentes que se alternaram no poder mantiveram na estrutura da Presidência um órgão formalmente incumbido de tratar dos “assuntos parlamentares”. Contudo, este órgão, responsável por mediar a relação do governo com o Congresso, não se manteve sob o organograma da Casa Civil. Ao longo do tempo, houve variações em relação ao seu posicionamento no interior da Presidência, ora como parte da estrutura hierárquica da Casa Civil, ora como um órgão, em tese, independente.

Assim, especificamente, nos governos de FHC e Lula, não obstante os esforços iniciais de concentrar na Casa Civil, bem como sob a responsabilidade de um restrito número de assessores presidenciais a condução da relação entre o governo e o Congresso (parlamentares e lideranças partidária), houve mudanças institucionais que redefiniram o organograma e atribuições da Presidência no que concerne à relação com o Legislativo.

Nos dois governos, estas mudanças se originaram a partir do desmembramento da estrutura da Casa Civil, que teve parte de sua organização interna transferida para uma nova secretaria presidencial. Basicamente, em ambos os governos, criou-se uma nova Secretaria no âmbito da Presidência para tratar da coordenação política governamental junto ao Congresso Nacional, partidos políticos e aos estados e municípios<sup>13</sup>. Estas transformações explicitam a forma como as estruturas da Presidência são manejadas para cumprir e atender os interesses presidenciais, sob diferentes contextos e conjunturas políticas.

Pela regularidade com que ocorreu o desmembramento da estrutura da Casa Civil nos dois governos, de FHC e Lula, e dada as funções de natureza política da nova Secretaria, é possível que esta mudança institucional visasse a atender objetivos similares, como os de reforçar a interlocução do governo com o Congresso, precisamente com a coalizão partidária para obter apoio parlamentar.

Entretanto, este movimento, aparentemente similar, de desconcentração de atribuições e órgãos da Casa Civil em curso nos governos dos dois presidentes apresentou contornos diferenciados. Embora as novas Secretarias tenham sido incumbidas em grande parte de funções similares, os presidentes FHC e Lula delegaram-lhes algumas atribuições específicas: à Secretaria-Geral estabelecida em 1999 coube “controlar as indicações para o provimento dos cargos da burocracia federal”, enquanto a Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais criada em 2004 foi encarregada de “tratar junto aos órgãos governamentais da liberação das emendas orçamentárias dos parlamentares”<sup>14</sup>.

## Os níveis de (des)centralização dos arranjos de coordenação política nos governos FHC e Lula<sup>15</sup>

O quadro adiante expõe algumas variáveis que permitem identificar o nível de centralização/descentralização característico às mudanças institucionais que envolveram a estrutura de coordenação política presidencial. Especificamente, são quatro as variáveis que informam sobre o tipo de arranjo desta estrutura: (1) posição hierárquica na Presidência – vinculada à Casa Civil ou independente; (2) partido do titular do órgão – filiado ao partido do presidente ou da base aliada; (3) cargo imediatamente anterior do titular – da assessoria do presidente ou parlamentar, eletivo; (4) atribuição atinente aos cargos de livre provimento da administração federal e/ou a emendas orçamentárias.

Considerando a transferência das competências relativas à coordenação política da Casa Civil para um órgão à parte da Presidência, recorrente nos dois governos sob análise, procura-se a partir das variáveis elencadas definir, em algum nível, se essas mudanças teriam o potencial de diminuir o controle do presidente sobre a coordenação política do seu governo. Supõe-se que um arranjo descentralizado teria este potencial.

Entende-se como centralizado um arranjo em que haveria concentração na Casa Civil (entendida como o principal órgão de assessoramento do presidente) da competência de tratar da coordenação política governamental. Sob o escopo da Casa Civil, seria presumível que esta função fosse exercida por assessores de confiança do presidente e, assim, segundo os seus interesses. Por outro lado, um arranjo descentralizado caracterizar-se-ia por uma estrutura independente da Casa Civil incumbida da coordenação política, com competência formal de controlar os recursos de interesse e negociação dos parlamentares e partidos, sobretudo da coalizão, no Legislativo, quais sejam, cargos de confiança e emendas orçamentárias. Além destes aspectos institucionais, o comando desta estrutura estaria a cargo de um político egresso do Legislativo e filiado a algum partido da coalizão.

Contudo, entre os dois tipos de arranjo, centralizado e descentralizado, podem-se observar combinações que indicariam distintos níveis de descentralização do arranjo de coordenação política disposto na Presidência, em diferentes períodos dos mandatos de FHC e Lula. É oportuno colocar em perspectiva a observação dos diversos tipos de arranjo sistematizados no quadro abaixo, por isso a última coluna apresenta informações referentes à ocorrência de reforma ministerial nos momentos de mudança institucional na Presidência.

Esta variável informará se as reformas ministeriais que ocorreram no mesmo período das mudanças no aparato da Presidência resultaram no ingresso de um novo partido na coalizão e/ou no aumento (percentual) da presença dos partidos da base aliada no

ministério (ver Anexo 1). Na vigência de algum desses casos, a ocorrência simultânea de mudanças que ampliem os níveis de descentralização da estrutura

de coordenação política presidencial podem sugerir um movimento mais amplo de concessão de poder do presidente à sua coalizão.

**Quadro 1.** Arranjos de coordenação política da Presidência, governos FHC e Lula (1995-2010)

Ano / Governo	Mudança institucional	Posição na hierarquia da PR	Titularidade			Funções relativas a cargos e emendas orç.	Ocorrência de reforma ministerial
			Nome	Partido	Cargo anterior		
1995 / FHC 1	Criação do SIAL na Subchefia de Assuntos Parlamentares	Subordinada à Casa Civil	Eduardo Graeff	PSDB/SP	Chefe da Assessoria Parlamentar do Ministério da Fazenda	---	Composição inicial de FHC 1 (PSDB-PFL-PMDB-PTB)
1996 / FHC 1	Criação do cargo de ministro Extraordinário para a Coordenação de Assuntos Políticos	Independente; Com vinculação técnica e administrativa à Secretaria-Geral da PR	Luiz Carlos Santos	PMDB/SP	Deputado federal; Líder do governo na Câmara	"Recolher as demandas por indicações e cargos dos membros e partidos da coalizão"	1ª reforma ministerial de FHC 1 Ingresso do PPB e do PPS na coalizão
1999.1 / FHC 2	Criação da Secretaria de Relações Institucionais	Independente	Eduardo Graeff	PSDB/SP	Subchefe de Assuntos Parlamentares da Casa Civil	"Receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito administração pública federal"	Composição inicial de FHC 2 (PSDB-PFL-PMDB-PPB-PPS-PTB)
1999.2 / FHC 2	Reorganização da SRI em uma Secretaria-Geral	Independente	Aloysio Nunes	PSDB/SP	Deputado federal; Vice-líder do PSDB na Câmara	Idem	1ª reforma ministerial de FHC 2
2001 / FHC 2	NA (troca de titularidade na SG/PR)	Independente	Arthur Virgílio	PSDB/AM	Deputado federal	Idem	2ª reforma ministerial de FHC 2
2002 / FHC 2	NA (troca de titularidade na SG/PR)	Independente	Euclides Girolamo Scalco	PSDB/SP	Diretor-Geral da Itaipu Binacional (função de confiança)	Idem	3ª reforma ministerial de FHC 2; PFL deixa a base de apoio do governo
2003 / Lula 1	Transferência da estrutura de coordenação política da SG/PR para a Casa Civil	Subordinada à Casa Civil	José Dirceu	PT/SP	Deputado federal; Presidente nacional do PT	Idem ("Receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito administração pública federal")	Composição inicial de Lula 1 (PT-PCdoB- PDT-PL-PPS-PSB-PTB-PV)
2004 / Lula 1	Criação da Secretaria de Política e Assuntos Institucionais	Independente	Aldo Rebelo	PCdoB/SP	Deputado federal; Líder do governo na Câmara	"Acompanhar, apoiar e, quando couber, recomendar medidas aos órgãos da adm. federal quanto à execução das emendas parlamentares, constantes da LOA"	1ª reforma ministerial de Lula 1 Ingresso do PMDB na coalizão Saída do PDT da coalizão
2005 / Lula 1	Reorganização da Sec. de Coord. Pol. na Secretaria de Relações Institucionais	Independente	Jacques Wagner	PT/BA	Secretário Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Assessoria da PR)	Idem	2ª reforma ministerial de Lula 1 Saída do PPS e do PV da coalizão
2006 / Lula 1	NA (troca de titularidade na SRI/PR)	Independente	Tarso Genro	PT/RS	Presidente Nacional do PT	Idem	3ª reforma ministerial de Lula 1 Ingresso, formal, do PP na coalizão
2007.1 / Lula 2	NA (troca de titularidade na SRI/PR)	Independente	Walfrido Mares Guia	PTB/MG	Ministro do Turismo	Idem	Composição inicial de Lula 2 (PT-PCdoB- PDT-PMDB-PP-PR-PSB-PTB) Retorno do PDT à coalizão
2007.2 / Lula 2	NA (troca de titularidade na SRI/PR)	Independente	José Múcio	PTB/PE	Deputado federal; Líder do governo na Câmara	Idem	1ª reforma ministerial de Lula 2 Ingresso formal do PRB na coalizão
2009 / Lula 2	NA (troca de titularidade na SRI/PR)	Independente	Alexandre Padilha	PT/SP	Subchefe de Assuntos Federativos da SRI	Idem	---

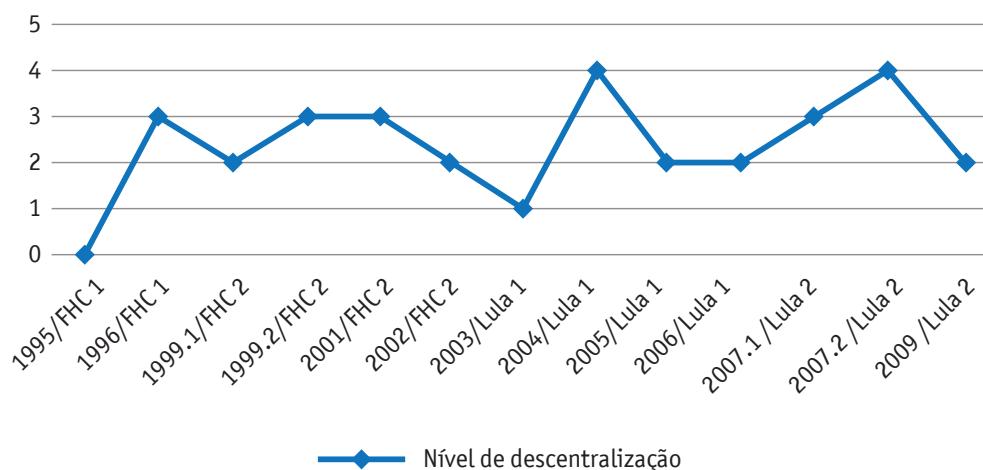
Fonte: Elaboração própria.

Para tornar mais preciso os dados expostos no quadro acima sobre o arranjo de coordenação política da Presidência, em diferentes períodos dos governos FHC e Lula, foi atribuída uma pontuação às quatro variáveis que informam a respeito do nível de centralização/descentralização dos arranjos<sup>16</sup>. Em termos gerais, quanto mais próximo a quatro pontos, a estrutura de coordenação política apresentaria um formato descentralizado; em contraposição, nos casos próximos a zero, o formato seria centralizado. O somatório verificado em cada período de um governo está disposto no gráfico abaixo<sup>17</sup>.

mandar a coordenação política governamental per-tenciam ao partido do presidente, o PSDB.

Por sua vez, o governo Lula atinge os níveis máximos possíveis de descentralização, quatro (4,0) pontos. Isto ocorre em intervalos específicos dos mandatos: entre 2004 e 2005, no primeiro, e entre a segunda metade de 2007 e 2009, ou seja, durante grande parte do segundo. Como se pode observar a partir do quadro 1, nestes períodos a Presidência era constituída com uma estrutura de coordenação política independente da Casa Civil, comandada por titulares

**Gráfico 1.** Nível de descentralização do arranjo de coordenação política da Presidência, por período de governo



Inicialmente, chama atenção a vigência dos níveis mais baixos de descentralização da estrutura de coordenação política exatamente nos anos inaugurais dos governos FHC e Lula, em 1995 e 2003. Também de forma congruente, observa-se que em ambos os governos, no segundo ano dos respectivos mandatos (1996 e 2004) há um incremento expressivo no nível de descentralização da estrutura de coordenação política presidencial. Nota-se, assim, que os dois presidentes privilegiaram estratégias de concentração da coordenação política ao iniciar seus mandatos, mas, em um segundo momento, empreenderam movimentos de descentralização em relação às estruturas e competências de coordenação política no interior da Presidência.

filiação a partidos da base (especificamente, PCdoB e PTB), egressos da Câmara dos Deputados e com a competência de tratar de assuntos específicos a emendas orçamentárias.

No governo FHC, o nível máximo de descentralização verificado totalizou três (3,0) pontos e pode-se dizer que vigorou durante boa parte de seus dois mandatos: a partir de 1996, no primeiro, e entre a segunda metade de 1999 a 2001, durante o segundo. No caso deste governo, o nível de descentralização não foi maior porque (i) no primeiro mandato, o movimento de descentralização foi parcialmente institucionalizado, no sentido que o cargo de ministro Extraordinário para Assuntos de Coordenação Política não contou com uma secretaria própria (esteve vinculado à Secretaria-Geral), além do que não possuía a incumbência formal de tratar de questões atinentes aos cargos de confiança e/ou às emendas orçamentárias junto ao Congresso; (ii) no segundo mandato, todos os titulares da pasta criada para co-

Colocando em perspectiva os cinco períodos, de acordo com o gráfico, de expansão do nível de descentralização nos arranjos de coordenação política da Presidência nos governos de FHC e Lula, notadamente os anos de 1996, 1999(.1), 2004 e 2007 (por duas vezes), observa-se a coincidência de reformas ministeriais nestes momentos. Ou seja, em todos os anos em que ocorreram mudanças na estrutura de coordenação política da Presidência, sucederam-se também reformas no âmbito ministerial. Estas reformas, como pode ser constatado a partir do Anexo 1, representaram aumento da presença dos partidos da base no ministério, além do ingresso formal de um novo partido da coalizão por meio de cargos ministeriais<sup>18</sup>.

A descrição feita permite, então, o entendimento de que há uma relação entre as mudanças de cunho descentralizador que ocorrem na estrutura de coordenação política da Presidência e reformas ministeriais que expandem a representação dos partidos da coalizão no ministério. Se por um lado é possível entender que essas transformações signifiquem movimentos coordenados de concessão de poder do presidente aos partidos que compõem sua coalizão; por outro lado, é preciso qualificar, em maiores detalhes, quais as repercussões que têm para o enten-

dimento a respeito das relações entre os poderes no Brasil. Este ponto será discutido nas considerações finais do trabalho.

## Conclusão

Ao longo dos governos de FHC e Lula foram definidos diferentes arranjos de coordenação política na Presidência. Os dois mandatários procuraram inicialmente estabelecer formas centralizadas de relacionamento com o Congresso Nacional e os partidos da coalizão. Este movimento de centralização expressou-se pela concentração na estrutura da Casa Civil, e sob a responsabilidade de assessores próximos, da incumbência formal de promover a coordenação política do governo com o Legislativo.

No curso dos respectivos mandatos, no entanto, o trabalho mostrou que houve transformações no organograma da Presidência. Em ambos os governos, o arranjo centralizado de coordenação política foi, em tese, substituído. A partir de mudanças institucionais foi criada uma secretaria presidencial exclusiva para a qual se transferiu o arranjo responsável pela coordenação política. A condução da articulação política dos governos de FHC e Lula passou, portanto, a incorporar novas estruturas e atores, denotando (i) inversão das estratégias inicialmente privilegiadas pelos presidentes para lidar com o Legislativo e, ao mesmo tempo, (ii) concessão aos partidos da base aliada de um espaço na Presidência encarregado, potencialmente, de mediar o relacionamento do presidente e do governo com a coalizão no Congresso.

Pelo que foi visto, para obter respaldo da base, o chefe do Executivo empreende esforços que não se limitam a concessão de cargos ministeriais; em algum nível transfere a autoridades provenientes do Legislativo o comando da coordenação política e a administração dos recursos (cargos de confiança e emendas orçamentárias) de negociação com os partidos aliados. Desta forma, em momentos específicos de ambos os governos, observou-se que para expandir e galvanizar o suporte da base partidária de apoio parlamentar, os presidentes não apenas ampliaram a representação desta coalizão nos cargos ministeriais (em comparação ao contexto anterior), mas, ao mesmo tempo, promoveram mudanças estruturais na Presidência que restringiram o seu próprio controle sobre a condução da coordenação política do seu governo.

A coincidência desses movimentos de concessão de poder por parte do presidente sugere, no mínimo, força de negociação e barganha dos partidos que compunham à coalizão. Seguindo este raciocínio, se os partidos têm esta força, eles têm, por outro lado, o potencial de criar obstáculos ou vetar às ações do governo. E é por isto que, sob certas circunstâncias, o presidente acata os seus pleitos. Mesmo que tenha ocorrido em momentos bem específicos de seus respectivos governos, para que exercessem uma posição de pivô no processo de decisão política nacional, os presidentes FHC e Lula cumpriram (em alguns termos) as condições colocadas por suas bases. Esta conclusão confronta o entendimento a respeito de uma irrestrita preponderância institucional do presidente no sistema político brasileiro.

## Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 1988, 31 (1): 5-34.
- AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação. *Nova Economia*, Belo Horizonte, vol. 4, n. 1, 1994, p. 9-34.
- \_\_\_\_\_. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, vol.43, n. 3, 2000, p.479-519.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano, A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil. *Dados*, vol. 44, n. 2, 2001, p. 291-321.
- AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados*, vol. 45, n. 1, 2002, p.5-38.
- BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: uma análise no papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opin. Publica*, Campinas, vol. 19, nov. 2013.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *A Arte da política, a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- FIGUEIREDO, Argelina. Coalition government in the Brazilian democracy. *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, n. 2, 2007, p. 182-216.
- \_\_\_\_\_; LIMONGI, Fernando *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.
- \_\_\_\_\_. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo e SÁ EZ, Manuel Alcántara (orgs.), *A Democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século XX*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- INÁCIO, M. "Entre Presidir e Coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil". Paper preparado para apresentação no 3º Encontro Latino-Americano de Ciência Política. Campinas - Brasil, 2006.
- LAMEIRÃO, Camila. A Casa Civil como estrutura de poder e controle da Presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC. 2013. 223 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ).
- \_\_\_\_\_. O Papel da Presidência na gestão da coordenação política governamental: arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010). *Texto para Discussão*. Ed. IPEA, no prelo, 2014.
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

- MOE, Terry. The Politicized Presidency; In: CHUBB, John; PETERSON, Paul (eds.), *The New Direction in American Politics*. Washington D.C.: Brookings, 1985.
- \_\_\_\_\_. Presidents, Institutions, and Theory. In: EDWARDS III, George C., KESSEL, John H., and ROCKMAN, Bert A. (eds.), *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.
- MOE, Terry; WILSON, Scott. Presidents and The Politics of Structure. In: *Law and Contemporary Problems*, vol. 57 (2), 1994, p. 01-44.
- MOE, Terry; HOWELL, William. The Presidential power of unilateral action. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15, (march) 1999, p. 132-179.
- MOISÉS, José Alvaro (org.). O Papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.
- NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*. 2000, vol.43, n.4.
- NUNES, Edson. *A Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1999.
- PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*. 2000, vol.43, n.3, pp. 521-557.
- RASGADALE, Lyn; THEIS, John. The Institutionalization of the American Presidency, 1924-1992. *American Journal of Political Science*, 41, p. 121-139, (October) 1997.
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, v.40, n.3, 1997, p.465-92.
- \_\_\_\_\_. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, vol. 45, n. 2, 2002, p. 237-264.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1990.
- WALCOTT, Charles; HULT, Karen. *Organizing the White House: the presidency as an organization, 1929-1969*. Lawrence: University of Kansas Press, 1995.

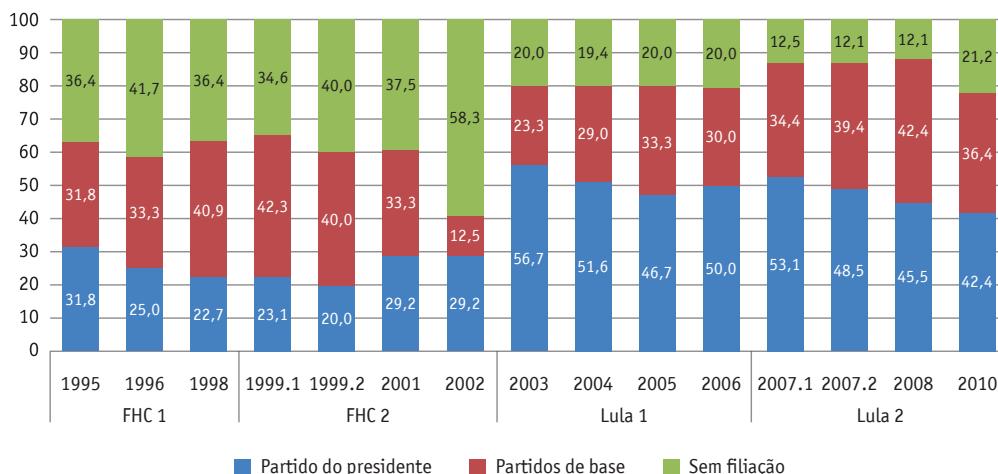
## Notas

- \* Camila Lameirão é doutora em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e professora da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (FCS/UFV). Possui trabalhos publicados sobre a composição e organização institucional da burocracia do Poder Executivo federal brasileiro. Suas principais áreas de interesse e pesquisa são: estudos presidenciais, relação entre política e burocracia no Poder Executivo e governança local.
- 1 Alguns dos trabalhos que produziram importantes contribuições à compreensão do funcionamento do presidencialismo após a redemocratização, em 1985 e a promulgação da Constituição de 1988, foram: Abranches (1988), Amorim Neto (1994; 2000), Amorim Neto e Santos (2001), Figueiredo e Limongi (2001; 2007), Meneguello (1998), Nicolau (2000), Santos (1997; 2002), entre outros.
  - 2 Os instrumentos institucionais que caracterizam o presidencialismo de coalizão brasileiro são: os poderes legislativos do presidente, que consistem na prerrogativa exclusiva de iniciar legislação (em matérias orçamentárias, tributárias e relativas à organização administrativa), de forçar unilateralmente a apreciação das matérias que introduz no Legislativo dentro de determinados prazos (pedido de urgência) e de editar medidas provisórias em caso de relevância e urgência; a formação de gabinetes de coalizão, por meio dos quais os diferentes partidos integram o Executivo, proporcionando ao governo o respaldo parlamentar necessário; o padrão organizacional centralizado do processo decisório na Câmara dos Deputados e no Senado, estabelecido pelos respectivos regimentos internos, que conferem amplos poderes aos líderes partidários para agir em nome dos interesses de seus partidos e, por consequência, controlar o fluxo dos trabalhos parlamentares; a disciplina partidária no Congresso Nacional.
  - 3 Conforme os artigos 61 (§ 1º), 62 e 84 (incisos V e VI) da Constituição Federal de 1988, os poderes de agenda do presidente brasileiro consistem na (1) iniciativa exclusiva de leis, (2) solicitação de urgência no trâmite de legislação no Congresso Nacional com a edição de medidas provisórias – MP, (3) poder de veto, e (4) edição de decretos.
  - 4 Amorim Neto e Tafner (2002), especificamente no texto “Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias”, ressaltam, no entanto, que “a alta taxa de reedição de MPs pode ser entendida como o resultado não da passividade, incapacidade ou desinteresse do Congresso em apreciá-las, mas, sim, como consequência de uma escolha racional da maioria parlamentar no que concerne à maneira mais eficaz de obter informações sobre seus efeitos” (pág. 21). Isto significa que os parlamentares optam estrategicamente por retardar a apreciação sobre uma MP para avaliar seus resultados e deixar ao Executivo o ônus de suas consequências. Nesta interpretação, a prerrogativa de editar MPs por parte do presidente não exclui automaticamente os parlamentares e partidos de sua apreciação no Congresso.
  - 5 Os trabalhos de Inácio (2006) e Batista (2013) são oportunas exceções.
  - 6 Moe identifica no decorrer das décadas de 1980 e 1990 a ausência de um corpo teórico no âmbito dos estudos presidenciais, que estaria dificultando, por sua vez, a evolução desta área de estudos (isto é, o avanço de conhecimentos) na ciência política norte-americana. Na sua compreensão, a razão dessa ausência seria a predominân-

- cia entre os trabalhos de um enfoque pessoal da presidência. Em contraposição a esta perspectiva de análise e objetivando proporcionar um respaldo teórico a esse campo de pesquisa, Moe inaugura um enfoque baseado na perspectiva institucional e na teoria da escolha racional, num esforço de introduzir nos estudos presidenciais uma vertente que se mostrou bem sucedida no âmbito das pesquisas sobre o Congresso norte-americano.
- 7 Para a compreensão da teoria institucional da Presidência, ver Moe, 1993; Moe e Wilson, 1994; Moe e Howell, 1999.
  - 8 Deste modo, Moe afirma que, em nível geral, a organização interna da presidência pode ser entendida de uma forma bastante similar à do Congresso: ambas assumem formas específicas para facilitar a realização dos interesses de seus membros. Contudo, há, segundo o autor, uma diferença substancial que distingue a presidência do Congresso e determina o significado (ou o objetivo) de suas respectivas estruturas internas: enquanto na presidência há apenas uma autoridade suprema, o presidente, o Congresso é composto por centenas de indivíduos com o mesmo cargo. Sendo assim, as formas de organização que a presidência assume refletem os interesses do presidente; no caso do Congresso, são soluções para problemas de ação coletiva. Nas palavras do autor, “in large measure, the committees, procedures, and party leadership that organize congressional behavior emerged over time as (imperfect) solutions to these collective action problems. They enable members to have disproportionate influence over issues of relevance to their own districts, to make credible commitments in legislative bargaining, to arrive at durable political deals, and thus to realize gains from trade with their colleagues. They minimize the transaction costs of political exchange” (MOE, 1993:367).
  - 9 É possível fazer uma equivalência entre a Casa Civil e o Executive Office of the Presidency (EOP) da Casa Branca, Para caracterização do EOP, ver, RAGSDALE, L. e THEIS, J., 1997; WALCOTT, C. e HULT, K., 1995.
  - 10 Considerando o organograma atual da Presidência da República, estabelecido pelo art. 48 da lei 12.462 de 2011 (que promove alterações na lei 10.683 de 2003), os seguintes órgãos que compõem a estrutura da Presidência se originaram da Casa Civil: Secretaria-Geral, Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria de Comunicação Social e Gabinete Pessoal.
  - 11 Para um entendimento sobre o desenvolvimento institucional da Casa Civil na estrutura da Presidência brasileira, ver LAMEIRÃO, 2013.
  - 12 Este aspecto pode ser considerado como um elemento a mais a marcar o distanciamento presidencial ante o Legislativo e os partidos políticos nos dois primeiros anos do governo Collor. Este contexto caracterizar-se-ia pela baixa participação dos partidos na composição do Ministério no decorrer dos dois anos iniciais do mandato de Collor, e pela representação minoritária da coalizão de partidos (PDS-PFL- PRN), de cerca de 28%, no Congresso Nacional.
  - 13 Em 1999, Fernando Henrique Cardoso instituiu a Secretaria-Geral e em 2004, o presidente Lula criou a Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais (posteriormente, denominada de Secretaria de Relações Institucionais). Nos dois governos, as novas Secretarias teriam a incumbência de tratar da coordenação política.
  - 14 Ver decretos 4.451 e 6.207, respectivamente.
  - 15 Em Lameirão (2014), no prelo, realizo uma detalhada descrição sobre a evolução das estruturas de coordenação política ao longo dos governos FHC e Lula.
  - 16 Para a variável “posição hierárquica na PR” – V1, no caso em que a estrutura for vinculada à Casa Civil não se atribui ponto; se for independente, soma-se um (1,0) ponto. Na variável “partido do titular do órgão” – V2, se for do partido do presidente (PSDB ou PT), não há pontuação, se o partido for da base aliada, soma um (1,0) ponto. Em relação ao “cargo anterior” do titular – V3, caso seja de assessoria ao presidente (inclusive de ministro), não se atribui ponto; na situação de ser um egresso do Legislativo, soma-se um (1,0) ponto. Por fim, a variável “funções relativas a cargos e emendas orçamentárias” – V4, quando prevista agrega um (1,0) ponto.
  - 17 Convém ressaltar que a formalização em um gráfico das variáveis que caracterizam as mudanças ocorridas no arranjo de coordenação política da Presidência cumpre, neste trabalho, apenas um objetivo ilustrativo. Não sendo possível derivar deste esquema conclusões estatísticas a respeito da pontuação formulada para precisar o nível de centralização / descentralização do arranjo sob análise.
  - 18 Apenas na reforma ministerial ocorrida ao longo do primeiro semestre de 1999 não houve o ingresso de um novo partido na coalizão de apoio parlamentar ao governo.

**Anexo 1 .** Composição do alto escalão governamental (ministérios e secretarias da Presidência) nos governos de FHC e Lula, por tipo de vinculação partidária (filiação ao partido do presidente; filiação aos partidos da base aliada; sem filiação partidária).

**Gráfico 2.** Composição partidária do alto escalão em períodos de montagem ou reforma ministerial, governos FHC e Lula (%)



### Partidos da base (coalizão) em cada governo / período:

#### FHC 1 (PSDB)

**1995** PFL, PMDB e PTB;  
**1996** PFL, PMDB, PPB, PPS e PTB;  
**1998** idem (período anterior).

#### FHC 2 (PSDB)

**1999.1** PFL, PMDB, PPB, PPS e PTB;  
**1999.2** PFL, PMDB, PPB e PPS;  
**2001** idem (período anterior);  
**2002** PMDB e PPB.

#### Lula 1 (PT)

**2003** PCdoB, PDT, PL, PPS, PSB, PTB e PV;  
**2004** PCdoB, PL, PMDB, PPS, PSB, PTB e PV;  
**2005** PCdoB, PL, PMDB, PP, PSB e PTB;  
**2006** idem.

#### Lula 2 (PT)

**2007.1** PCdoB, PDT, PMDB, PP, PR, PSB e PTB;  
**2007.2** PCdoB, PDT, PMDB, PP, PR, PRB, PSB e PTB;  
**2008** PCdoB, PDT, PMDB, PP, PR, PRB, PSB e PTB;  
**2010** PCdoB, PDT, PMDB, PP, PR e PSB.