

Lameirão, Camila Romero

**Working Paper**

## O papel da presidência na gestão da coordenação política governamental: Arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010)

Texto para Discussão, No. 2041

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Lameirão, Camila Romero (2015) : O papel da presidência na gestão da coordenação política governamental: Arranjos e dinâmicas de poder com a coalizão (1995-2010), Texto para Discussão, No. 2041, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121710>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# 2041

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## O PAPEL DA PRESIDÊNCIA NA GESTÃO DA COORDENAÇÃO POLÍTICA GOVERNAMENTAL: ARRANJOS E DINÂMICAS DE PODER COM A COALIZÃO (1995-2010)

Camila Romero Lameirão





# 2041

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, fevereiro de 2015

## **O PAPEL DA PRESIDÊNCIA NA GESTÃO DA COORDENAÇÃO POLÍTICA GOVERNAMENTAL: ARRANJOS E DINÂMICAS DE PODER COM A COALIZÃO (1995-2010)**

Camila Romero Lameirão<sup>1</sup>

---

1. Professora da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (FCS/UFG).

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
Ministro Roberto Mangabeira Unger

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Rogério Bouer Miranda

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto**

Carlos Henrique Leite Corseuil

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

### **Chefe de Gabinete**

Ruy Silva Pessoa

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: D73; E61.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 APRESENTAÇÃO.....	7
2 AS RELAÇÕES ENTRE OS PODERES SOB A ÓTICA DA PRESIDÊNCIA.....	8
3 A PRESIDÊNCIA COMO INSTITUIÇÃO, SEGUNDO O ESQUEMA ANALÍTICO DE TERRY MOE .....	13
4 A PRESIDÊNCIA COMO ESTRUTURA DE PODER NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO .....	19
5 CASA CIVIL E COORDENAÇÃO POLÍTICA GOVERNAMENTAL .....	23
6 OS ARRANJOS E AS FUNÇÕES DE COORDENAÇÃO POLÍTICA DA PRESIDÊNCIA NO GOVERNO FHC (1995-2002) .....	26
7 OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE COORDENAÇÃO POLÍTICA DA PRESIDÊNCIA NO GOVERNO LULA (2003-2010) .....	40
8 OS NÍVEIS DE (DES)CENTRALIZAÇÃO DOS ARRANJOS DE COORDENAÇÃO POLÍTICA NOS GOVERNOS FHC E LULA .....	50
9 CONCLUSÕES .....	56
REFERÊNCIAS .....	57
APÊNDICE .....	62



## SINOPSE

As análises acerca das relações entre Executivo e Legislativo federal, no Brasil, relacionam o apoio da coalizão às iniciativas do governo no Congresso à representação dos partidos da base nos ministérios. Destas abordagens, prevalece 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 estudo 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 deste trabalho. Sob uma perspectiva de análise que enfatiza as estruturas e as competências dispostas na Presidência da República, mais 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 de sua coalizão, os presidentes não apenas expandem a representação de sua base partidária em cargos no ministério, mas também 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.

**Palavras-chave:** Casa Civil; nomeações; cargos de confiança; patronagem; Presidência; coordenação política.

## ABSTRACT

The analysis of the relations between the Executive and Legislative Federal, in Brazil, relate the support of the partisan coalition to government initiatives in Congress with the parties' representation of the base in the ministries. These approaches suppose an understanding that the distribution of cabinet's role in Executive branch fulfills the function of coordinating the actions of partisan coalition to government interests. It is intended in this study precisely qualify this coordination.

How, in the exercise of their terms, presidents mobilize and organize their government to interact with the legislature and their partisan coalition? This is the starting point of this work. Under an analytical perspective that emphasizes organizational structure and attributions of the Presidency, precisely at the Civil House, the text discusses how, particularly, Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva managed the political coordination of their government.

Under an institutional approach, introduced in the field of presidential studies by Terry Moe, the work intends to analyze the president's levels of control on political coordination structures project in the Presidency. It is argued that in some periods, to galvanize the support of their coalition, the presidents not only expand the representation of their partisan base in cabinet's role in Executive branch, but grant spaces in their own power structure, the Presidency, to the members of the coalition. Based on specific variables, will be to see that there are several political articulation arrangements arranged along their respective terms and they express different levels of control of the president.

**Keywords:** Civil House; appointments; political appointments; patronage; Presidency; political coordination.

## APRESENTAÇÃO

Este trabalho se insere em um esforço mais amplo de pesquisa, que se propõe a analisar o processo de divisão e ocupação dos cargos de livre provimento da burocracia federal em um contexto de presidencialismo de coalizão,<sup>1</sup> no qual o presidente da República, para formar e manter uma aliança majoritária que apoie o governo no Legislativo, autoriza indicações dos partidos da coalizão para cargos ministeriais e de comando na administração pública federal.

Em termos gerais, nesse esforço, visa-se identificar como a ocupação de cargos de confiança no Executivo federal se relaciona com: *i*) a formulação de políticas públicas no interior do governo; *ii*) o controle do presidente sobre o processo de decisão do Executivo; e *iii*) o desempenho da coalizão no Congresso, entre outras variáveis.

Este texto, em particular, investiga como a Presidência, que constitui a estrutura de poder direta e imediata do presidente, é mobilizada para atuar em um contexto de governo de coalizão, especificamente na relação entre Executivo e Legislativo e com os partidos da base. Nesta direção, a proposta do estudo consiste em analisar as estruturas, as funções e as competências de natureza político-parlamentar projetadas na Presidência da República (PR) no decorrer dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com o intuito de compreender como esta esfera de poder esteve institucionalmente organizada para intermediar a relação do Executivo com o Legislativo (Congresso Nacional) e, ainda, com a coalizão de apoio parlamentar ao governo.

Este estudo apresenta uma descrição em que é possível observar como as estruturas da Presidência incumbidas das funções de coordenação política são manejadas pelo presidente para, ora, centralizar o comando da relação do governo com o Congresso na Casa Civil – e, logo, sob o controle de seus auxiliares mais próximos – e, ora, conceder espaços de interlocução com os parlamentares e os partidos da coalizão, por meio de autoridades na Presidência incumbidas exclusivamente de promover a coordenação política governamental.

Nesta análise, argumenta-se que as disposições relativas às atribuições de controle sobre as indicações e o provimento de cargos da administração pública e a administração da execução de emendas orçamentárias dos parlamentares explicitam,

---

1. Este texto foi desenvolvido no âmbito do projeto de pesquisa *O Congresso Nacional e a ocupação dos cargos de confiança no presidencialismo brasileiro*, coordenado por Felix Garcia Lopez junto à Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

sobretudo, diferentes arranjos de poder na Presidência. Considera-se que o nível de centralização/descentralização das estruturas incumbidas da coordenação política no âmbito da Presidência está relacionado ao controle das atribuições referentes ao provimento dos cargos e à execução das emendas orçamentárias.

Antes de se levar a cabo a apresentação propriamente desta investigação, nas quatro seções iniciais deste trabalho, expõem-se algumas considerações relativas: *i*) à agenda de pesquisas sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil, destacando a proposição de novas dimensões e perspectivas de análise, entre as quais a que justifica o desenvolvimento deste trabalho; *ii*) ao esquema analítico e teórico que orienta esta pesquisa, que tem na Presidência o foco da atenção; *iii*) à caracterização da Presidência brasileira, em especial da Casa Civil, como núcleo central para o exercício do poder presidencial; e *iv*) a uma visão geral dos arranjos de coordenação política projetados na Presidência com a redemocratização do país, em 1985, e sob a vigência de um presidencialismo de coalizão.

## **2 AS RELAÇÕES ENTRE OS PODERES SOB A ÓTICA DA PRESIDÊNCIA**

No atual período democrático brasileiro, a experiência dos governos nacionais vem demonstrando a regularidade de um fenômeno: a propensão dos presidentes em iniciar seus mandatos formando coalizões partidárias que em tese confeririam apoio majoritário às suas agendas e propostas de lei no Congresso Nacional. Como contrapartida, cedem aos partidos que comporiam à coalizão cargos (ministeriais e de direção) na estrutura do Executivo, conformando o que se convencionou denominar “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988). Uma das principais razões que incitaria esta tendência seria a representação minoritária dos partidos do presidente no Legislativo, que não tem ultrapassado o total de 20% das cadeiras parlamentares em disputa.<sup>2</sup>

---

2. Em 1990, o partido do então presidente Fernando Collor, o Partido da Reconstrução Nacional (PRN), detinha quarenta (7,95%) cadeiras na Câmara dos Deputados; nas eleições que ocorreram em 1994 e 1998, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), partido do então presidente Fernando Henrique, conquistou, respectivamente, 62 (ou 12,1%) e 99 (ou 19,3%) cadeiras na Câmara (Braga, 2006, p. 130). Por sua vez, nos pleitos de 2002 e 2006, o Partido dos Trabalhadores (PT), agremiação do então presidente Lula, obteve um total de, respectivamente, 91 (ou 17,7%) e 83 (16,2%) cadeiras em disputa no Legislativo federal, segundo dados disponíveis no *site* da Câmara dos Deputados: <<http://goo.gl/I8G91R>>.

A partir da década de 1990, a literatura brasileira sobre presidencialismo,<sup>3</sup> tomando como objeto de estudo sistemático as relações entre Executivo e Legislativo, suscitou importantes avanços no entendimento sobre como opera o sistema de separação de poderes no Brasil, enfatizando as bases institucionais<sup>4</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 (MPs) e projetos de lei (PLs) – encaminhadas pelo Executivo, e no comportamento dos partidos e das 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, 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 partidária, adicionalmente à extensão dos poderes legislativos do presidente e aos efeitos da organização interna do Congresso Nacional, produziu 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 desses trabalhos e dado o avanço, em termos de conhecimento sistematizado, que proporcionaram ao debate e ao 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.

---

3. Alguns dos trabalhos que produziram importantes contribuições à compreensão do funcionamento do presidencialismo após a redemocratização, em 1985, e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/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.

4. 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 em determinados prazos (pedido de urgência) e de editar medidas provisórias (MPs), 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.

Uma dessas 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 para processos de decisão política que ocorre no Legislativo – pelas seguintes razões: *i*) parte dele a iniciativa e a 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>5</sup> ou legislativos, constitucionalmente estabelecidos, pelos quais detém a prerrogativa de iniciar e influenciar o processo legislativo<sup>6</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, conferem a este 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 que justifica uma abordagem que especifique como este ator atua frente ao Congresso e à coalizão.

Nessa 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 também gera em algum nível efeitos sobre a organização e o

---

5. Conforme os Artigos 61 (parágrafo 1º), 62 e 84 (incisos V e VI) da CF/1988 (Brasil, 1988), os poderes de agenda do presidente brasileiro consistem em: *i*) iniciativa exclusiva de leis; *ii*) solicitação de urgência no trâmite de legislação no Congresso Nacional, com a edição de medidas provisórias (MPs); *iii*) poder de veto; e *iv*) edição de decretos.

6. Amorim Neto e Tafner (2002, p. 21), especificamente no texto *Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias*, ressaltam 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”. 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 os partidos de sua apreciação no Congresso.

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 estes são negociados com os parceiros da coalizão e com o Legislativo.<sup>7</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 a coordenação política do governo junto ao Congresso, aos parlamentares e aos partidos; e *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 neste trabalho 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 pressões e barganhas que

---

7. Os trabalhos de Inácio (2006) e Batista (2013) são oportunas exceções.

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 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 às reivindicações de sua base, isto pode enfraquecer sua dominância no sistema político.

Uma reflexão dessa natureza será feita por meio de uma extensa descrição 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 sua vez, quanto mais descentralizado for este arranjo, menor seria o controle presidencial.

Para realizar essa avaliação, este trabalho dará ênfase a quatro variáveis relativas: *i)* a posição da estrutura de coordenação política no interior da hierarquia da Presidência; *ii)* o titular desta estrutura, considerando o partido ao qual for filiado – do presidente ou dos que integram à base – e, ainda, o cargo/mandato que exercia antes de assumir esta titularidade; *iii)* as incumbências e as funções da estrutura de coordenação política; e *iv)* os 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.

Dessa 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 desse objetivo, o estudo se apoiará no esquema analítico e teórico desenvolvido por Terry Moe<sup>8</sup> ao longo das décadas de 1980 e 1990.<sup>9</sup> Moe concebe a presidência como uma instituição e enfatiza 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 dos 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 de Terry Moe, 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.

### **3 A PRESIDÊNCIA COMO INSTITUIÇÃO, SEGUNDO O ESQUEMA ANALÍTICO DE TERRY MOE**

Na introdução de *The politizing presidency*, Thomas Weko (1995) analisa o desenvolvimento da estrutura presidencial norte-americana, a Casa Branca, na segunda metade do século XX, e observa que ao longo desse período os presidentes se esforçaram para expandir seu controle sobre a burocracia nacional por meio: *i*) de uma centralização progressiva de sua autoridade em uma estrutura de apoio da Casa Branca cada vez mais extensa; e *ii*) da politização da burocracia federal – ao aumentar o número de indicações de pessoas leais para cargos na própria estrutura da Presidência e do Poder Executivo.

---

8. É oportuno destacar a ausência de pesquisas no Brasil sobre o Executivo e a Presidência e, em decorrência disto, a incipiência de um campo de estudos a partir da qual seja possível obter referenciais teóricos, metodológicos e ainda alguma base de conhecimento sistematizado, de forma semelhante ao que já ocorre na área de estudos do Legislativo. Desta forma, a realização de investigações no campo da Presidência requer o esforço adicional de construção de ferramentas analíticas. Ao adotar e adaptar as formulações de Moe à pesquisa neste estudo conduzida, operando um esquema de análise específico, este estudo pretende contribuir para o desenvolvimento da área de estudos presidenciais no Brasil.

9. 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. Em compreensão, a razão dessa ausência seria a predominância 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, em um esforço de introduzir nos estudos presidenciais uma vertente que se mostrou bem-sucedida no âmbito das pesquisas sobre o Congresso norte-americano.

Para Weko (1995), os resultados acumulados desses esforços foram significativos, do ponto de vista empírico. O escritório da Casa Branca, concebido como um pequeno e anônimo grupo de auxiliares – *os olhos e ouvidos do presidente* –, tornou-se uma burocracia extensa, especializada e amplamente visível, composta por centenas de servidores. Deste modo, conforme a Casa Branca crescia, acumulava também mais poder, passando a usufruir de muitas prerrogativas que já pertenceram, em momentos anteriores, a outras lideranças de Washington, egressas de partidos políticos, do gabinete ministerial ou do serviço público.

O processo de politização remodelou a administração do governo federal. Argumenta Weko (1995) que, se durante a década de 1930, os cargos de alto escalão da burocracia federal eram compostos por apenas algumas dezenas de indicações do presidente, após meio século de uma hesitante politização, o Poder Executivo teria sido fundamentalmente alterado pelos homens que serviram como presidente. Aproximadamente 3 mil indicações políticas passaram a compor o Poder Executivo, em diferentes níveis hierárquicos das agências federais. De acordo com o autor, nos primórdios, estas indicações eram feitas a veteranos de partidos políticos interessados em sinecuras, mas com o tempo teriam tornado-se recursos estratégicos por meio dos quais o presidente buscava galvanizar suporte na burocracia para seus programas e projetos políticos.

Terry Moe (1985), a partir de 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 de sua proposta de uma teoria institucional da Presidência,<sup>10</sup> que visa 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,

---

10. Para a compreensão da teoria institucional da Presidência, ver Moe (1993), Moe e Wilson (1994) e Moe e Howell (1999).

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 sua relação com o Legislativo.

Por sua vez, os cursos e as estratégias de ação do presidente estão amparados em certas prerrogativas que, apesar de não estarem explicitadas na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), 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*, escrito em parceria com William Howell (Moe e Howell, 1999), Moe argumenta que, diante da gama de incentivos – decorrentes de 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 as 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. Moe e Howell 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 esta ambiguidade implacavelmente – e de forma estratégica – e, com isto, expandir seus próprios poderes (Moe e Howell, 1999, p. 133-134, tradução nossa).

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, *executives 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, p. 366, tradução nossa).

Nessa perspectiva, as regras, as estruturas e os procedimentos que definem o contexto institucional em que o presidente exerce o seu mandato – precisamente, a autoridade, os recursos e as oportunidades de que dispõe – não são consideradas apenas resultados dos constrangimentos exógenos que condicionam o seu comportamento. São também produtos dinâmicos deste próprio comportamento. Isto 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” (Moe, 1993, p. 367, tradução nossa), diante de um sistema político-institucional fundamentado na separação de poderes que está muito além de seu controle.

Nesses 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>11</sup> Refletindo as preferências e as decisões de diferentes mandatários, a organização

---

11. Desse 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, “em um sentido amplo, as comissões, os procedimentos e as lideranças dos partidos que organizam o comportamento congressual emergem ao longo do tempo como soluções (imperfeitas) para os problemas de ação coletiva. Elas possibilitam aos membros ter influências sobre questões relevantes em seus próprios distritos, realizar acordos críveis em negociações legislativas, chegar a acordos políticos duráveis e, assim, realizar ganhos de troca com seus colegas. Elas minimizam os custos de transação das trocas políticas” (Moe, 1993, p. 367, tradução nossa). Do original “*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*”.

da Presidência é montada, no entanto, com um significado específico: prover ao presidente a capacidade estrutural para uma liderança efetiva.

Segundo Moe e Wilson (1994), 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 e Wilson, 1994, p. 17, tradução nossa).

Ou seja, a burocracia é refratária ao controle presidencial porque estruturalmente está organizada para agir assim por quem a projetou.

Diante desse 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 estas esferas. Especificamente, o presidente tem a prerrogativa de estabelecer duas estratégias institucionais: a de *politização* (*politicize*)<sup>12</sup> e a de *centralização* (*centralize*). Assim, embora as agências sejam projetadas e supervisionadas pelo Congresso, o chefe do Executivo é capaz de estabelecer estas 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 em escritórios, departamentos governamentais e, ainda, agências presidenciais da própria

---

12. Em uma observação interessante, Moe (1993) faz a ressalva de que o termo *politicize* (ou, na tradução, politização) é uma designação incorreta. Considerando que as agências são criadas a partir de disputas em trono de escolhas estruturas, o autor observa que elas são, portanto, completamente políticas desde o momento de sua concepção. Também ocorre, neste sentido, o seu insulamento em relação ao controle presidencial, se, por meio de regras, do tipo de provisão de cargos, seja o que for, for propriamente um ato político de profundas consequências políticas. Dessa forma, o presidente não torna as agências *mais políticas* ao fazer o que o termo *politicize* parece sugerir.

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, p. 370, tradução nossa).

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 seus interesses –, alterar o lócus do processo decisório de questões que considere centrais e prioritárias, transferindo-o para o interior da Presidência. Segundo Moe (1993), um dos procedimentos básicos pelo qual o presidente pode estabelecer esta estratégia é por meio da imposição de regras administrativas (*managerial rules*) que constriam o comportamento/funcionamento das agências e, conseqüentemente, pela montagem de organizações presidenciais com a missão de elaborar, aplicar e monitorar o cumprimento destas 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 de departamentos e agências, e de outras unidades da Presidência, e, desta maneira, transferindo a apreciação, o debate e a resolução de importantes questões de políticas públicas para a esfera presidencial (Moe, 1993, p. 371, tradução nossa).

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” (Moe, 1985, p. 240, tradução nossa). 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 os 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” (Moe, 1985, p. 243, tradução nossa). 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.

## **4 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 de assessoramento e apoio, no âmbito civil, ao presidente no exercício do seu governo.<sup>13</sup> Diversos órgãos que atualmente fazem parte do organograma da Presidência surgiram de funções que originalmente competiam à Casa Civil.<sup>14</sup>

Uma análise detida sobre o formato institucional desse 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 de sua estrutura no âmbito da Presidência promoveu a formalização e a 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>15</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 o intuito de centralizar o poder no âmbito nacional, a expensas

13. 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 e Theis (1997) e Walcott e Hult (1995).

14. Considerando o organograma atual da Presidência da República, estabelecido pelo Artigo 48 da Lei nº 12.462/2011 (Brasil, 2011) (que promove alterações na Lei nº 10.683/2003), 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.

15. Para um entendimento sobre o desenvolvimento institucional da Casa Civil na estrutura da Presidência brasileira, ver Lameirão (2013).

do regionalismo político que vigorava no Brasil antes dos anos 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 no 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, as atribuições e o funcionamento deste órgão em diferentes momentos e períodos políticos, observa-se a progressiva diversificação de suas atribuições, bem como a ampliação e a respectiva especialização das organizações que comporiam 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, a demais órgãos do Executivo federal e ao Congresso Nacional.

Nessa trajetória, os presidentes, em diferentes contextos políticos, “colocaram sua marca estrutural na organização da Presidência” (Moe, 1993, p. 366, tradução nossa) – 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.<sup>16</sup>

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 do 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).

Nos períodos de autoritarismo político – o Estado Novo (1937-1945) e o regime militar (1964-1985) –, dada a natureza deste regime, o poder presidencial foi exercido

---

16. Para uma análise específica sobre esse processo, ver Lameirão (2013).

de maneira impositiva e discricionária. Consequentemente, as funções atribuídas à Casa Civil seriam as que fossem mais convenientes ao então chefe de governo, já que não haveria restrições de fato ao exercício de seu poder. Por seu turno, nos períodos democráticos – precisamente, entre 1946 e 1964 e a partir da redemocratização do país em 1985 –, as prerrogativas formais da autoridade do presidente foram definidas por duas Constituições, respectivamente, a de 1946 e a de 1988. As duas Cartas estabeleceram diferentes contextos institucionais para o exercício do mandato presidencial. Sucintamente, os preceitos constitucionais relativos às atribuições do presidente da República dispostos na Carta de 1946 não previam as prerrogativas de poder definidas pela CF/1988.<sup>17</sup>

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 decretos e as MPs) para criar novos ministérios e órgãos públicos, instituir funções, delegar competências e redefinir organogramas e rotinas de funcionamento no âmbito da estrutura do Poder Executivo. Desse 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.<sup>18</sup>

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 esta teria em seus respectivos governos. A princípio, poder-se-ia transferir e/ou centralizar decisões,

17. Quais sejam: a iniciativa exclusiva do presidente de propor leis sobre a criação, a estruturação e as atribuições de ministérios e órgãos da administração pública federal, bem como a competência de dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal a partir de decretos e de editar medidas provisórias com força de lei em casos de relevância e urgência (Artigos 61, 62 e 84, Brasil, 1988).

18. É possível afirmar que, entre o regime militar e os governos democráticos do período recente, houve continuidades em relação às prerrogativas de poder do presidente e, consequentemente, aos métodos de decisão privilegiados. Afinal, com a possibilidade de reeditar medidas provisórias de modo contínuo – que cessou apenas em 2001, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 32 –, os presidentes recorrentemente estabeleceram novas regras na organização e na estrutura do Poder Executivo (isto é, criaram novos órgãos, organogramas, rotinas de funcionamento e competências) de maneira unilateral, muitas vezes sem a aprovação legal do Congresso Nacional, contrariando o trâmite previsto na Carta Constitucional (Brasil, 1988, Artigo 62). Com a Emenda Constitucional nº 32, “a introdução de novas regras tanto para a edição quanto para a tramitação de MPs” (Almeida, 2011, p. 5) teria o potencial de formalmente limitar essa discricionariedade, sobretudo, por extinguir o recurso a reedições contínuas e fixar prazos para a apreciação das medidas provisórias no Congresso Nacional, obrigando que toda matéria estabelecida sob a forma de MP fosse examinada pelos parlamentares no decorrer de um período determinado, sob pena de perder a validade (Brasil, 1988, Artigo 62; parágrafos 3º, 4º, 6º, 7º e 10º).

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.

Nessa 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 às propostas governamentais ou, ainda, de negociar com eles o próprio conteúdo destas medidas. É possível que estes 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 sua vez, 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 superior da administração federal (Brasil, 1988, Artigo 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, p. 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, esses 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 demarcar e fortalecer sua liderança e sua capacidade de controle sobre as estruturas e os processos de decisão governamentais.

Nessa direção, este 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.

## **5 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 nº 92.400) editado no período democrático, especificamente em 1986 (Brasil, 1986), no segundo ano do governo de José Sarney. Seriam elas: *i*) preparar os expedientes necessários ao envio de mensagens do presidente ao Poder Legislativo; *ii*) acompanhar a tramitação de proposições nas Casas do Congresso Nacional, organizando sinopse legislativa; *iii*) 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; *iv*) proceder estudos e formular sugestões sobre assuntos legislativos, especialmente projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo; *v*) coordenar os trabalhos das assessorias parlamentares ou legislativas dos ministérios e demais órgãos da administração federal; *vi*) manter contatos regulares com as mesas e as lideranças das

Casas do Congresso Nacional; e *vii*) examinar os projetos de lei submetidos à sanção do presidente da República, consultando os ministérios e os 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 desse 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 secretária-geral, cujas funções não previam a de assistir o presidente no desempenho da coordenação política do governo.<sup>19</sup>

Ao longo do 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 no mandato 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.<sup>20</sup> O comando do órgão foi entregue a Jorge Bornhausen, então presidente nacional do Partido da Frente Liberal (PFL)<sup>21</sup> e um dos principais interlocutores do presidente Collor para a promoção de

---

19. Esse 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 se caracterizaria 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 – Partido Democrático Social (PDS), Partido da Frente Liberal (PFL) e PRN –, de cerca de 28%, no Congresso Nacional. Conforme argumenta Amorim Neto (2000), a estratégia política privilegiada pelo presidente, pelo menos nos dois anos iniciais de seu mandato, seria governar por meio de medidas provisórias e decretos – isto é, mecanismos de decisão unilaterais –, em acordo com as prerrogativas definidas pela CF/1988. Ademais, Meneguello (1998) considera haver relação entre a manutenção de um estilo personalista, distanciado dos partidos, característico do primeiro período do governo Collor, com a popularidade decorrente do sucesso temporário dos primeiros planos econômicos – o plano Collor 1 e 2, implementados, respectivamente, em março de 1990 e em janeiro de 1991.

20. Pela Lei nº 8.410, de 27 de março de 1992 (Brasil, 1992).

21. Na reforma ministerial promovida por Collor em 1992, das nove nomeações feitas, três eram indicações do PFL, respectivamente, para as pastas de Educação e Cultura, Previdência Social e Ação Social. Além destas, houve a nomeação de Bornhausen para o comando da recém-criada Secretaria de Governo.

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 (SG) e encarregada da finalidade específica de assistir direta e imediatamente o presidente no desempenho de suas atribuições, nos assuntos referentes ao acompanhamento de ações e políticas governamentais e no relacionamento com os estados e os 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 a 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 as 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, a condução da relação entre o governo e o Congresso (parlamentares e lideranças partidária), sob a responsabilidade de um restrito número de assessores presidenciais, houve mudanças institucionais que redefiniram o organograma e as atribuições da Presidência no que concerne à relação com o Legislativo.

Nos dois governos, essas 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, como será exposto detalhadamente nas próximas seções. Basicamente, em ambos os governos, criou-se uma nova secretaria no âmbito da Presidência para tratar da coordenação política governamental junto ao Congresso Nacional, aos partidos políticos e aos estados e municípios. Estas transformações explicitam a forma como as estruturas da Presidência são manejadas para cumprir – e atender aos – 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 dadas as funções de natureza política da nova secretaria, é possível que esta mudança institucional visasse atender a objetivos similares, como os de reforçar a interlocução do governo com o Congresso, precisamente com a coalizão partidária para obter apoio parlamentar.

Entretanto, esse 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>22</sup>

A seguir, ver-se-á que os arranjos institucionais e o conjunto de funções centralizados na Presidência apresentaram variações entre os governos de FHC e Lula. O controle sobre as indicações e o provimento dos cargos da administração federais, incumbido a órgãos distintos nos dois governos, configura-se como um oportuno parâmetro de análise para se observar essas variações.

## **6 OS ARRANJOS E AS FUNÇÕES DE COORDENAÇÃO POLÍTICA DA PRESIDÊNCIA NO GOVERNO FHC (1995-2002)**

No mesmo dia de sua posse, em 1º de janeiro de 1995, Fernando Henrique editou medida provisória fixando as regras que definiriam a organização, a estrutura e as competências dos ministérios, bem como dos órgãos da Presidência da República em seu governo. A MP nº 813 fixou que a estrutura da Presidência seria composta pela Casa Civil,<sup>23</sup>

---

22. Ver Decretos nºs 4.451/2002 (Brasil, 2002b) e 6.207/2007, respectivamente.

23. Ao longo de todo primeiro mandato de Fernando Henrique, foi Clóvis de Barros Carvalho quem esteve à frente da Casa Civil. Clóvis Carvalho foi o secretário executivo – segunda posição hierarquicamente mais importante de um ministério – no período em que FHC exerceu o cargo de ministro da Fazenda (1993-1994). Carvalho, formado em engenharia, era um executivo do setor privado e, antes de ir para Brasília em 1993, ocupava em São Paulo a vice-presidência de um grupo industrial do ramo siderúrgico (o Grupo Villares). Filiado ao PSDB paulista e próximo a José Serra e Franco Montoro, Carvalho não concorreu – ou ocupou – a qualquer mandato eletivo, mas atuou em diversos cargos públicos na administração do estado de São Paulo entre as décadas de 1970 e 1980, sendo o último, antes de ingressar na Villares, o de secretário de Economia e Planejamento no governo Montoro (1983-1987).

pela Secretaria-Geral, além das Secretarias de Comunicação Social e de Assuntos Estratégicos e da Casa Militar.

O ato legal definiu, especificamente, como finalidade da Casa Civil auxiliar o presidente nas atribuições relativas: *i*) à coordenação e à integração da ação do governo; *ii*) à verificação prévia de constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais; e *iii*) ao relacionamento com o Congresso Nacional, diferentes níveis da administração pública e a sociedade. A MP estabeleceu ainda que a Casa Civil seria composta por cinco subchefias: Assuntos Jurídicos, Coordenação da Ação Governamental, Assuntos Parlamentares,<sup>24</sup> Executiva e Relações Intergovernamentais.

Para o comando da Subchefia de Assuntos Parlamentares, foi designado Eduardo Piragibe Graeff,<sup>25</sup> um antigo assessor do então presidente. Como parte desta subchefia, foi criado em fevereiro de 1995 o Sistema de Acompanhamento Legislativo (Sial), encarregado especificamente de coordenar no interior do Executivo o envio de matérias legislativas ao Congresso Nacional.

O Sial foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 1.403/1995 e incumbido das funções específicas de: *i*) atender às necessidades de assessoramento e informação do presidente, dos ministros de Estado e dos dirigentes de entidades estatais da administração pública federal, quanto às atividades do Congresso Nacional; *ii*) coordenar a elaboração e o fluxo de informações e mensagens do Poder Executivo ao Congresso Nacional, tendo em vista os objetivos gerais e a uniformidade das ações do governo sobre matéria legislativa; *iii*) acompanhar a tramitação das proposições originárias do Poder Legislativo; e *iv*) diligenciar, quanto ao atendimento de requerimentos de informação, indicações, consultas e outras solicitações formuladas pelos membros do Congresso Nacional ao Poder Executivo. Em outros termos, o Sial consistiria em um mecanismo da Presidência voltado para o Congresso Nacional, encarregado de acompanhar os trabalhos dos parlamentares e controlar os contatos e a troca de informações entre o Executivo e o Legislativo.

Segundo o decreto de criação, o Sial seria composto pelas assessorias parlamentares de ministérios e órgãos da administração federal indireta com funções análogas e pela

24. No decorrer de todo o governo FHC, a Subchefia de Assuntos Parlamentares esteve responsável pelas mesmas funções atribuídas pelo Decreto nº 92.400/1986 (Brasil, 1986).

25. Graeff, sociólogo por formação, fora aluno de Fernando Henrique na Universidade de São Paulo e o assessorou no Senado e posteriormente no Ministério da Fazenda, quando comandou a assessoria parlamentar da pasta.

Secretaria de Relação com o Congresso do Ministério de Relações Exteriores (MRE). À Subchefia de Assuntos Parlamentares, como órgão de comando do Sial, caberia coordenar as ações dos órgãos integrantes do sistema, enquanto o ministro-chefe da Casa Civil teria como função orientar normativamente as ações destes órgãos – ou seja, definir suas regras e diretrizes de atuação.

Previa-se ainda, como forma de centralizar o comando das assessorias parlamentares dos ministérios na Presidência, que o chefe desse posto – ocupante do cargo de Direção e Assessoramento Superior (DAS) 101.4 – fosse nomeado pelo presidente da República, por proposta do respectivo ministro, encaminhada pelo chefe da Casa Civil.<sup>26</sup> Isto significaria que os titulares das assessorias parlamentares ministeriais só seriam nomeados após aprovação da cúpula presidencial. A organização do Sial no âmbito da Subchefia de Assuntos Parlamentares, nos primeiros meses do mandato de FHC, possivelmente procurava responder ao problema de coordenação política do governo.

A criação desse sistema, encarregado especificamente de coordenar no interior do Executivo o envio de matérias legislativas ao Congresso Nacional, faz supor um esforço da Presidência no sentido de centralizar e ordenar o contato dos ministérios e demais órgãos da administração federal com o Legislativo, no que concerne às matérias enviadas pelo governo para apreciação e votação no Congresso. Nesta perspectiva, a iniciativa visaria recompor o comando, especificamente, da Subchefia de Assuntos Parlamentares e, em termos gerais, da Casa Civil no relacionamento do governo com o Legislativo, sobretudo, nas questões referentes ao contato, ao envio e ao acompanhamento das medidas legislativas do Executivo para o Congresso.

Em 1993, a publicação de um relatório encomendado pela Escola Nacional de Administração Pública – órgão vinculado na época à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência (SEPLAN) –,<sup>27</sup> avaliando as estruturas de coordenação política e administrativa do governo federal, revelou deficiências na capacidade do Executivo de coordenar e controlar a administração pública. Na prática, o relatório identificou um padrão não cooperativo, não coordenado e significativamente

---

26. O Decreto nº 1.362, de 1º de janeiro de 1995 (Brasil, 1995), fixou que os ministros de Estado não teriam a competência de praticar os atos de provimento (a nomeação) dos cargos de chefe de assessoria parlamentar, direção e assessoramento superior (DAS) 101.4, para os seus respectivos ministérios. A indicação para o provimento desses cargos seria encaminhada ao presidente da República, por intermédio do ministro da Casa Civil (Artigo 1º, parágrafos 1º e 2º).

27. Ver Costa (1993).

competitivo no processo decisório governamental, propenso a um alto grau de improvisação e aleatoriedade.<sup>28</sup>

Uma das principais causas desse quadro seria o nível de subdesenvolvimento das estruturas de planejamento e coordenação do Executivo, evidenciada

pela tímida atuação da Casa Civil que, além de disputar com o ministério da Justiça o “privilégio” da coordenação política do governo, atuaria de forma totalmente desarticulada tanto da Seplan como do Ministério da Fazenda, órgãos que supostamente fazem a coordenação macroeconômica e financeira das atividades governamentais (Costa, 1993, p. 202).

Ademais, a desarticulação identificada no relatório teria como efeito um progressivo acesso direto dos ministérios, das agências e das empresas públicas ao Congresso e aos deputados individualmente, para tratar de assuntos e medidas legais de interesse de cada ramo da administração, que seria mediada pela assessoria parlamentar de ministérios e órgãos públicos, escapando ao controle da Presidência.<sup>29</sup>

Reconhecendo, portanto, a autonomia alcançada pelos órgãos da administração direta e indireta, em decorrência da falta de coordenação político-administrativa entre os ministérios e da baixa capacidade de controle da Presidência sobre o processo decisório, o documento propunha, a fim de promover uma interação horizontal e não centralizada entre os ministérios, a instituição gradual da Coordenação das Assessorias Parlamentares de ministérios e entidades vinculadas, que até aquele momento existia apenas formalmente junto à Casa Civil, com o nome de Subchefia de Assuntos Parlamentares.

---

28. Segundo esse diagnóstico, a concentração de poderes formais nas mãos do presidente, outorgados pela CF/1988 sob o marco do regime presidencialista, não encontraria, naquele contexto, uma correspondente capacidade de exercício efetivo. Por exemplo, “a subordinação formal e direta dos ministros ao presidente ao mesmo tempo em que centraliza excessivamente o processo decisório na Presidência, desestimula o caráter coletivo e, portanto, coordenado do processo decisório, estimulando os despachos individuais dos ministros com o presidente” (Costa, 1993, p. 211).

29. Um trecho do relatório dá a dimensão desse quadro: “Todos os assessores parlamentares entrevistados em Brasília reclamaram da falta de coordenação, e até mesmo de comunicação, entre a Presidência da República e os ministérios. A constatação, comum a todos, é que na ausência de diretrizes claras e firmes dos órgãos centrais de planejamento e coordenação, os ministérios, as autarquias e as estatais se veem obrigadas a tomar a iniciativa na defesa dos seus interesses e nos de sua clientela. Foram claras as referências a uma articulação lobista entre assessores, deputados e representantes de grupos de interesse, assim como às frequentes visitas de deputados, prefeitos e vereadores de determinadas regiões, especialmente Norte e Nordeste, aos ministérios da área social, que se confessavam incapazes de impedir essas práticas consideradas clientelistas” (Costa, 1993, p. 202).

Nos moldes propostos, a Coordenação das Assessorias Parlamentares deveria funcionar como um sistema de captação, processamento, análise e circulação de informações sobre todas as fases do processo decisório em que participassem os poderes Executivo e Legislativo,

desde a elaboração de medidas e projetos nos órgãos técnicos e de planejamento dos ministérios e entidades vinculadas, passando pelas diversas etapas de coordenação interministerial e compatibilização com as diretrizes presidenciais, até o acompanhamento da sua tramitação no Congresso (Costa, 1993, p. 225).

Ao que parece, a criação do Sial significaria uma medida formal de centralização, por parte da Presidência, com o objetivo de definir uma cadeia de comando entre a Casa Civil, por meio especificamente de sua Subchefia de Assuntos Parlamentares, e os demais órgãos da administração federal, formalizando um *modus operandi* que regulasse o contato e o relacionamento do Executivo com o Legislativo, concentrando na Presidência o controle e a orientação das ações.

Em conjunto com as subchefias de Assuntos Jurídicos e a de Coordenação da Ação Governamental, a Subchefia de Assuntos Parlamentares comporia a engrenagem da Casa Civil, responsável por receber, analisar e consolidar todos os atos normativos remetidos, por ministérios e demais órgãos da administração federal, à Presidência para aprovação formal do chefe do Executivo e posterior envio ao Congresso Nacional para votação – no caso de medidas provisórias e projetos de lei –, ou editados para efeito imediato, como os decretos, que mesmo propostos pelos órgãos do governo, somente poderiam ser baixados após aprovação do presidente (conforme o Artigo 84, incisos IV e VI, da CF/1988).<sup>30</sup>

Competiria à Subchefia de Assuntos Parlamentares receber e apreciar os projetos de lei já aprovados no Congresso Nacional, enviados à Casa Civil para sanção do presidente, e, sendo o caso, solicitar informações aos ministérios e aos demais órgãos da administração federal, que julgar conveniente, para instruir o exame do projeto. Este procedimento demonstra a posição da Subchefia de Assuntos Parlamentares na estrutura da Casa Civil, como o canal oficial de contato com o Legislativo, e, ainda, indica

---

30. Ver Decreto nº 1.937, de 21 de junho de 1996 (Brasil, 1996), que estabelece regras para a redação de atos normativos do Poder Executivo sujeitos à aprovação do presidente da República.

que seria a partir desta subchefia, mediante a função de examinar as matérias aprovadas e encaminhadas pelo Congresso, que se originariam e se formulariam, por exemplo, os vetos presidenciais a determinados dispositivos dos projetos de lei aprovados, após consulta aos ministérios e órgãos envolvidos.

Paralelamente à Subchefia de Assuntos Parlamentares, a Secretaria-Geral da Presidência, sob o comando de Eduardo Jorge Caldas Pereira de 1995 a 1998, ficou incumbida de funções relativas à articulação e à negociação política. Com base nas prerrogativas de convocar ministros e autoridades da administração federal para reuniões e organizar a pauta de audiências do presidente (baixado pelo Decreto nº 820/1993, no governo Itamar Franco), o secretário-geral cuidaria da agenda diária de atividades do presidente, comandando a organização de recepções, reuniões e encontros no Brasil com autoridades estrangeiras e nacionais, como governadores, prefeitos, políticos e representantes de grupos privados, entre outras.

No exercício dessas funções, o então secretário-geral da Presidência, Eduardo Jorge Caldas Pereira,<sup>31</sup> entraria pessoalmente em contatos com as principais autoridades públicas do país (do Congresso Nacional, de governos subnacionais e de partidos políticos, por exemplo) e, a partir disso, é provável que tenha se tornado um importante interlocutor a serviço do presidente para negociar questões de seu interesse com a classe política, que também lhe apresentaria demandas e solicitações a serem levadas ao presidente. Em seu livro de memórias, o próprio presidente explicita que no início de seu governo teria entregue “o relacionamento com o Congresso e o peneiramento das nomeações [para cargos de confiança na administração pública federal recebidas, em geral, de partidos e políticos que compunham a coalizão] ao secretário-geral da Presidência, Eduardo Jorge” (Cardoso, 2006, p. 276).

Dessa maneira, embora a Secretaria-Geral, sob o comando de Eduardo Jorge, tenha ficado incumbida de funções de mediação e articulação política com o Congresso e as autoridades públicas, inclusive de controlar as solicitações de nomeações para cargos de confiança nos órgãos do Executivo feitas por partidos e políticos da coalizão, é conveniente ressaltar que a Casa Civil, por meio de sua Subchefia de Assuntos Parlamentares,

---

31. Eduardo Jorge era servidor concursado do Senado Federal desde 1964 e, em 1983, passou a compor a assessoria do então senador Fernando Henrique Cardoso, o que perdurou até 1992. Após isto, seguiu com o então ex-senador para os ministérios de Relações Exteriores e da Fazenda, no governo de Itamar Franco, permanecendo como seu assessor.

também teria a prerrogativa de exercer contatos frequentes com lideranças partidárias, parlamentares e, de forma geral, as mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Formalmente, caberia a essa subchefia acompanhar a tramitação das matérias legislativas (projetos de lei e/ou medidas provisórias) enviadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional e, assim, proceder na intermediação entre o governo (ministérios e demais órgãos da administração federal) e o Legislativo (Câmara e Senado) em questões referentes ao processo de trâmite das matérias.<sup>32</sup>

### 6.1 Os novos arranjos de coordenação política na Presidência de FHC (1996)

Fernando Henrique não conseguiu, todavia, manter por muito tempo sob o controle de seus assessores mais próximos o relacionamento entre a Presidência, a coalizão e o Congresso. No segundo ano de seu mandato, em abril de 1996, em meio a crescentes pressões dos partidos da coalizão, foi criado o cargo de ministro extraordinário para a Coordenação de Assuntos Políticos, entregue a Luiz Carlos Santos – do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) de São Paulo –, então líder do governo na Câmara dos Deputados.<sup>33</sup>

A principal função a ser exercida por esse ministro seria a de recolher as indicações que os parlamentares e os partidos desejariam realizar para os cargos de confiança na administração federal. No Executivo, Luiz Carlos Santos teria, então, a incumbência de “indicar as pessoas combinadas com os parlamentares para exercer certos cargos que a lei permite serem de livre provimento” (Cardoso, 2006, p. 244). Com a criação do

---

32. Segundo o regimento da Casa Civil, baixado pelo Decreto nº 820, de 13 de maio de 1993, competiria à Subchefia de Assuntos Parlamentares: “I - preparar as mensagens do presidente da República ao Poder Legislativo; II - acompanhar a tramitação de projetos no Congresso Nacional; III - preparar resposta aos pedidos de audiência ou indicações formulados por membros do Congresso Nacional; IV - centralizar os expedientes de respostas a requerimentos de informação provenientes das mesas das Casas do Congresso Nacional; V - articular-se com as assessorias parlamentares dos ministérios e demais órgãos e entidades da administração pública federal, com o objetivo de assegurar a uniformidade do entendimento governamental em matéria legislativa; VI - manter contato com as mesas e as lideranças das Casas do Congresso Nacional; VII - colher e consolidar os pronunciamentos de entidades e órgãos públicos sobre os projetos de lei submetidos à sanção do presidente da República; VIII - examinar e coordenar o pronunciamento de ministérios e órgãos da administração pública federal sobre os projetos de lei submetidos à sanção do presidente da República” (Brasil, 1993, Artigo 4º).

33. O Decreto nº 1.889, de 29 de abril de 1996, cria o cargo de ministro extraordinário para Coordenação de Assuntos Políticos e dispõe sobre o apoio técnico e administrativo a ser prestado pela Secretaria-Geral da Presidência da República para o desempenho dessa nova função.

novo posto, Fernando Henrique relata ter organizado um arranjo em que o ministro de coordenação para assuntos políticos teria a prerrogativa de realizar as nomeações acertadas com os membros da coalizão, mediante, no entanto, “o crivo da Secretaria-Geral, da Casa Civil e do ministro da pasta correspondente ao cargo pretendido” (*op. cit.*, p. 278-282).

A pressão pela criação de um posto ministerial na Presidência que funcionasse como um canal de mediação das demandas dos parlamentares e de grupos políticos no interior do Executivo ocorreu, segundo o presidente, por dois objetivos específicos: os partidos da coalizão pleiteavam mais espaço no ministério e maior *acesso* às decisões relativas às nomeações para os cargos de confiança. Havia insatisfações quanto à postura de Eduardo Jorge, a quem até então cabia controlar as nomeações dos partidos para cargos no Executivo, considerado muito meticuloso e inflexível nas negociações que estabelecia junto ao Congresso Nacional.

A criação desse canal, que visaria representar e negociar as demandas dos partidos da coalizão no âmbito do Executivo, ocorreu em meio à primeira reforma ministerial do mandato de FHC, em que o Partido Popular Socialista (PPS) e o Partido Progressista Brasileiro (PPB) ingressaram formalmente à base partidária de apoio parlamentar, já integrada por Partido da Frente Liberal (PFL), PMDB, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e PTB.<sup>34</sup>

O próprio presidente reconhece em seu livro que, precisamente em abril de 1996, o conjunto do sistema político-partidário começou a reclamar mudanças no ministério e que assessores e políticos próximos, como Sergio Motta e Luís Eduardo Magalhães – então presidente da Câmara dos Deputados –, “ponderaram que, para o Congresso continuar a apoiar as reformas, depois da avalanche de emendas à Constituição aprovadas em 1995, era preciso reforços aos vínculos partidários” (Cardoso, 2006, p. 278).

Pelo que se pode entender, isso significaria não apenas aceitar nomeações de cunho partidário para os postos do Executivo, mas também incorporar um representante dos

---

34. O Partido Popular Socialista (PPS) passaria a ocupar o recém-criado Ministério Extraordinário de Política Fundiária. Por sua vez, a concessão da pasta de Indústria e Comércio, que estava sob o controle do PSDB, desde o início do mandato de FHC, para um integrante do Partido Progressista Brasileiro (PPB), selaria, assim, a entrada oficial deste partido na coalizão de apoio parlamentar ao governo.

partidos da coalizão na estrutura da Presidência, em um cargo oficial integrante da coordenação política do governo, o de ministro extraordinário para Coordenação de Assuntos Políticos. Com esta medida, a rigor, o controle dos recursos de negociação e barganha – em especial, as nomeações para os cargos de confiança – com os partidos da coalizão não estaria concentrado somente nas mãos dos assessores mais próximos do presidente, na Subchefia de Assuntos Parlamentares da Casa Civil e na Secretaria-Geral.

É possível supor, portanto, que, já em 1996 (no segundo ano do governo), em virtude de concessões e adaptações feitas na organização e na composição do governo para acomodar as pressões da coalizão por mais espaço na estrutura do Executivo, as pretensões da cúpula presidencial de centralizar o relacionamento e o contato do Executivo com o Congresso no âmbito da Subchefia de Assuntos Parlamentares da Casa Civil, com o apoio da Secretaria-Geral (sob o comando de Eduardo Jorge), tenham sofrido limitações.

Até 1998, último ano do primeiro mandato de FHC, configurou-se, portanto, uma divisão de tarefas entre a Casa Civil, a Secretaria-Geral e o novo posto de ministro extraordinário para Coordenação de Assuntos Políticos, com o objetivo de promover e coordenar a relação do governo e do Executivo com o Congresso Nacional. Contudo, em abril desse ano, coincidiram muitas mudanças que abateriam profundamente a composição e a organização do arranjo de coordenação política do governo FHC. Neste período, Eduardo Jorge deixou o comando da Secretaria-Geral em meio a denúncias de corrupção, sendo substituído no cargo por Eduardo Graeff, então subchefe de assuntos parlamentares da Casa Civil. O ministro para coordenação de assuntos políticos, Luiz Carlos Santos, também deixaria o governo,<sup>35</sup> e, a despeito da pressão do PFL para indicar um substituto para o cargo que ficaria vago, o posto de ministro extraordinário para Coordenação de Assuntos Políticos seria extinto.

Em meio a essas mudanças, em um intervalo de dois dias, faleceriam dois dos mais importantes articuladores políticos do governo Fernando Henrique: Sergio Motta, então ministro das comunicações, e Luís Eduardo Magalhães (do PFL da Bahia), líder do governo na Câmara dos Deputados. Todas essas baixas, de uma forma ou de outra, desarticulariam o arranjo pelo qual se dava o relacionamento e as negociações entre o

---

35. Luiz Carlos Santos deixaria o posto de ministro obedecendo ao prazo regimental de desincompatibilização dos cargos públicos, para concorrer como vice na chapa de Paulo Maluf (do PPB) nas eleições para o governo do estado de São Paulo, que ocorreria em outubro de 1998.

governo, o Congresso, os parlamentares e os partidos políticos. Cedo ou tarde, estas mudanças repercutiriam no apoio parlamentar das ações do governo.<sup>36</sup>

As circunstâncias de crise econômica que marcariam a campanha eleitoral e o início do segundo governo exigiriam ainda mais atenção com a reorganização de mecanismos de coordenação política. É diante deste quadro que se instituíram, em janeiro de 1999, modificações no organograma da Presidência, criando um órgão – a Secretaria de Relações Institucionais – incumbido exclusivamente de promover a coordenação e a articulação política do governo, sob o comando inicial de Eduardo Graeff.

## 6.2 A estrutura formal da Casa Civil e da “nova” Secretaria-Geral no segundo governo FHC (1999-2002)

A medida provisória que definiu o marco organizacional da Presidência da República e dos ministérios no novo mandato de FHC<sup>37</sup> estabeleceu alterações significativas no arranjo institucional da Casa Civil e extinguiu inicialmente a Secretaria-Geral.<sup>38</sup> O ato legal transferiu para a Casa Civil as competências que cabiam à Secretaria-Geral – basicamente, a supervisão das atividades administrativas da Presidência – e criou a Secretaria de Relações Institucionais (SRI), com a incumbência de assistir o presidente especialmente no relacionamento com o Congresso Nacional e na interlocução com estados, municípios, partidos políticos e entidades civis.

36. Isso teria repercutido já em maio de 1998, quando o governo perdeu a votação de um aspecto importante da reforma da Previdência, relativa à definição de idade mínima para a aposentadoria (Cardoso, 2006, p. 319).

37. A MP nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999 (reeditada 37 vezes até 2001), altera os dispositivos estabelecidos pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 (Brasil, 1998), e dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios. O seu Artigo 1º prevê que a Presidência é constituída essencialmente pela Casa Civil e pela Casa Militar, tendo como órgãos de assessoramento imediato ao presidente: “I - o Conselho de Governo; II - o Advogado-Geral da União; III - o Alto Comando das Forças Armadas; IV - o Estado-Maior das Forças Armadas; V - a Secretaria de Estado de Comunicação de Governo; VI - a Secretaria de Estado de Relações Institucionais; VII - a Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação; VIII - o Gabinete do Presidente da República”. Segundo a MP, caberia à Casa Civil “assistir direta e imediatamente ao Presidente no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e na integração da ação do governo, na verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais, bem assim supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência e supletivamente da Vice-Presidência, tendo como estrutura básica o Conselho do Programa Comunidade Solidária, o Gabinete, uma Secretaria, até três Subchefias, sendo uma Executiva, e um órgão de Controle Interno” (Brasil, 1999a, Artigo 2º). À SRI competiria “assistir direta e imediatamente ao Presidente no desempenho de suas atribuições, especialmente no relacionamento com o Congresso Nacional e na interlocução com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, partidos políticos e entidades civis, tendo como estrutura básica o Gabinete, e até duas Secretarias” (*op. cit.*, Artigo 5º).

38. Até a reorganização definida pela MP nº 1.795/1999 (Brasil, 1999a) competia à Secretaria-Geral da Presidência da República, conforme a Lei nº 9.649/1998, assistir direta e imediatamente o presidente no desempenho de suas atribuições, especialmente na supervisão e na execução das atividades administrativas da Presidência e supletivamente da Vice-Presidência, tendo como estrutura básica Gabinete, Subsecretaria-Geral, Gabinete Pessoal do Presidente, Assessoria Especial e Secretaria de Controle Interno.

Por consequência, o Sial, alocado na Casa Civil desde 1995, foi transferido para a nova SRI, assim como as subchefias de Assuntos Parlamentares e de Relações Intergovernamentais. Neste arranjo, delegar-se-ia a um órgão do alto escalão governamental a competência de tratar *exclusivamente* das questões concernentes à relação do Executivo com o Congresso Nacional, em especial da coordenação política. As duas subchefias transferidas da Casa Civil para a SRI receberiam no novo órgão o *status* de secretarias. O comando da SRI foi delegado a Eduardo Graeff, que, ao longo do primeiro mandato de FHC, exerceu o cargo de subchefe de assuntos parlamentares da Casa Civil e, a partir de abril de 1998, a titularidade da Secretaria-Geral da Presidência.

A Casa Civil, por sua vez, continuaria encarregada das atribuições de coordenação e integração da ação governamental e de verificação prévia da constitucionalidade e da legalidade dos atos normativos do governo encaminhados à Presidência para sanção presidencial. Ademais, com a extinção formal da Secretaria-Geral, a Casa Civil tornou-se incumbida de supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência. Para tanto, sua estrutura passaria a ser composta, segundo a MP nº 1.795/1999, por um gabinete, uma secretaria, três subchefias – Executiva, de Assuntos Jurídicos e de Coordenação da Ação Governamental – a Secretaria de Controle Interno e o Conselho do Programa Comunidade Solidária.

A partir dessas disposições, não estaria mais sob a competência da Casa Civil as atribuições e as estruturas de relacionamento da Presidência com o Congresso Nacional e os governos estaduais e municipais. Retirar-se-ia, portanto, da Casa Civil o aparato responsável por tê-la inserido no tratamento de questões de cunho político no decorrer do primeiro mandato, notadamente a Subchefia de Assuntos Parlamentares.

O novo arranjo organizado no interior da Presidência seria, no entanto, reconfigurado em poucos meses. Em julho de 1999, a SRI foi extinta e sua estrutura operacional, incluindo o Sial, transferida para a Secretaria-Geral que fora, então, reinstalada na Presidência, com a incumbência exclusiva de realizar a coordenação política do governo.<sup>39</sup> A mesma medida

---

39. A MP nº 1.911-8, de 29 de julho de 1999 (que reedita a MP nº 1.795/1999) estabeleceu formalmente essa nova divisão de tarefas entre a Casa Civil e a Secretaria-Geral, alterando, assim, os Artigos 2º e 3º da Lei nº 9.649/1998. Para a Casa Civil, mantiveram-se as incumbências previstas originalmente na MP nº 1.795/1999; à Secretaria-Geral imputou-se a competência de “assistir direta e imediatamente ao Presidente no desempenho de suas atribuições, especialmente no relacionamento com o Congresso Nacional e na interlocução com os entes da Federação, partidos políticos e entidades civis, tendo como estrutura básica o Gabinete, a Subsecretaria-Geral e até duas Secretarias” (Brasil, 1999b).

provisória (MP nº 1.911-8, de 29 de julho de 1999) que estabeleceu estas alterações extinguiu o cargo de secretário-geral da Presidência e em seu lugar criou o de ministro de Estado chefe da Secretaria-Geral da Presidência, o que igualaria formalmente o titular deste órgão na hierarquia do governo aos dos demais ministros de Estado. Até o fim da presidência de FHC, essa divisão de tarefas entre a Casa Civil e a Secretaria-Geral se manteria estável.

Essa reordenação, ainda nos primeiros meses do segundo governo, que alteraria a nomenclatura do órgão governamental responsável pelo relacionamento com a esfera político-partidária, não foi trivial, nem isolada. Tal medida estava incluída em uma série de mudanças que ocorreria tanto na composição como na estrutura do Executivo em meados de 1999. Como o próprio presidente afirma, este teria sido o ano de maior instabilidade ministerial de toda a sua gestão. No decorrer de 1999, houve dois períodos de reforma ministerial: o que se sucedeu logo no primeiro mês deste segundo mandato de FHC e, posteriormente, o que ocorreu na metade do ano.<sup>40</sup>

No âmbito dos órgãos da Presidência, houve mudanças nos principais cargos. Clóvis Carvalho foi substituído na chefia da Casa Civil por Pedro Parente, então ministro do Planejamento;<sup>41</sup> e Eduardo Graeff, que desde o início do segundo mandato estava à frente da recém-criada Secretaria de Relações Institucionais, não se manteve como titular da nova Secretaria-Geral, que passou ao comando de Aloysio Nunes Ferreira, deputado federal pelo PSDB de São Paulo e então vice-líder do partido na Câmara dos Deputados (1998-1999).

Por seu turno, a recém-instalada Secretaria-Geral se constituiria formalmente como o principal canal de contato político da Presidência, principalmente com o Congresso Nacional e os partidos políticos. Segundo o presidente, a nomeação de seu primeiro titular, Aloysio Nunes, atendia à demanda do próprio PSDB, que, desde 1996, com a titulação de Luiz Carlos Santos (do PMDB) como ministro extraordinário para Coordenação de Assuntos Políticos, reivindicava maior espaço, no governo, nas atividades de coordenação política (Cardoso, 2006, p. 326).

40. Ver o apêndice deste texto.

41. Em entrevista, Clóvis Carvalho relata ter partido dele a iniciativa de deixar o comando da Casa Civil e, inclusive, a proposta do nome de quem viria a substituí-lo, Pedro Parente. O novo chefe da Casa Civil, a partir de julho de 1999, era formado em engenharia e um servidor público de carreira do Banco Central. Com extensa experiência no setor público, Parente atuou entre as décadas de 1970 e 1990 em diversos cargos da área fazendária e de planejamento na administração federal. Além disso, durante todo o primeiro mandato de Fernando Henrique, Pedro Parente fora o secretário executivo de Pedro Malan, na Fazenda – isto é, a segunda autoridade do órgão. Curiosamente, Parente seria o segundo secretário executivo do Ministério da Fazenda alçado ao posto de chefe da Casa Civil na presidência de FHC; o primeiro havia sido o próprio Clóvis Carvalho.

Aloysio Nunes havia ingressado no PSDB somente em 1997, quando deixou o PMDB, e sua aproximação com FHC ocorreu durante o primeiro mandato, quando na Câmara dos Deputados auxiliou o governo na articulação para a aprovação das reformas constitucionais. Assim como ocorreu com Luiz Carlos Santos, Aloysio Nunes sairia da Câmara diretamente para assumir funções de coordenação política no governo. Esta opção pode ser vista como uma estratégia do presidente em se aproximar da Câmara dos Deputados; afinal, o novo ministro da Secretaria-Geral atuaria entre seus antigos pares na condução das negociações políticas do governo.

Aloysio Nunes permaneceu à frente da Secretaria-Geral até novembro de 2001, quando, em uma nova reforma ministerial do governo FHC, foi deslocado para comandar o Ministério da Justiça. Em seu lugar, para a Secretaria-Geral, foi nomeado Arthur Virgílio, então deputado federal pelo PSDB do Amazonas e por três anos (1995-1997) também vice-líder do PSDB na Câmara. Virgílio comandou a Secretaria-Geral por apenas alguns meses. Em abril de 2002, obedecendo ao prazo de desincompatibilização, deixou o governo para organizar sua candidatura ao Senado Federal. Foi substituído no cargo de secretário-geral por Euclides Girolamo Scalco do PSDB de São Paulo, que desde 1995 exercia a função de diretor-geral da Itaipu Binacional.

O quadro 1 apresenta o conjunto de competências de cada órgão que compunha a estrutura da Casa Civil e da Secretaria-Geral. O novo arranjo institucional que, sobretudo, reordenaria as atribuições da Secretaria-Geral no âmbito do organograma da Presidência, a partir do primeiro ano do segundo mandato de FHC, explicita que caberia ao gabinete do ministro-chefe da Secretaria-Geral a competência de “receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito da administração pública federal” (Brasil, 2002b).

De toda a legislação já baixada dispendo sobre a estrutura organizacional e de funções dos órgãos da Presidência, especificamente no período democrático inaugurado em 1985, é a primeira vez que se explicita esta atribuição concernente ao controle das indicações para os cargos de livre provimento (ou de confiança) da administração federal. Isto denota, pelo menos do ponto de vista formal, o envolvimento da Secretaria-Geral, a partir de 1999, no processo de preenchimento de cargos do Executivo e reforça sua posição como um núcleo de negociação político-parlamentar da Presidência com os partidos da coalizão.

**QUADRO 1**

**Disposição das competências da Casa Civil e da Secretaria-Geral (1999-2002)**

<p>Casa Civil da Presidência da República</p> <p>Gabinete do Chefe da Casa Civil: I - assistir ao chefe da Casa Civil no âmbito de sua atuação, inclusive em sua representação funcional, pessoal, política e social; II - incumbir-se do preparo e despacho do expediente do chefe da Casa Civil e de sua pauta de audiências; III - apoiar a realização de eventos do chefe da Casa Civil com representações e autoridades nacionais e internacionais; IV - assessorar o chefe da Casa Civil em seu relacionamento com a mídia; V - acompanhar o andamento dos projetos de interesse da Casa Civil, em tramitação no Congresso Nacional; VI - providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados pelo Congresso Nacional; e VII - planejar, coordenar e supervisionar o desenvolvimento das atividades de comunicação social da Casa Civil.</p> <p>Secretaria-Executiva: I - assessorar e assistir ao chefe da Casa Civil, no âmbito de sua competência; II - exercer a supervisão e coordenação das atividades dos órgãos integrantes da estrutura da Casa Civil; III - auxiliar o chefe da Casa Civil na direção, orientação, coordenação e no controle dos trabalhos da Casa Civil e na definição de diretrizes e na implementação das ações da sua área de competência; IV - submeter ao chefe da Casa Civil o planejamento da ação global da Casa Civil e a proposta orçamentária e a programação financeira anual da Presidência da República; V - avaliar a implementação e o resultado final de ações específicas do governo federal, quando determinado pelo chefe da Casa Civil; VI - supervisionar e coordenar as atividades administrativas da Presidência da República e supletivamente da Vice-Presidência da República; VII - providenciar a publicação oficial e a divulgação das matérias relacionadas com a área de atuação da Casa Civil; e VIII - receber e organizar o expediente a ser levado a despacho com o presidente da República.</p> <p>Subchefia de Coordenação da Ação Governamental: I - assessorar o chefe da Casa Civil no acompanhamento da formulação e execução de programas e projetos governamentais, bem como em assuntos relativos à articulação com estados e municípios; II - promover a coordenação e a integração das ações do governo, em especial aquelas definidas como prioritárias pelo presidente da República; III - proceder a análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas e projetos submetidos ao presidente da República, com as diretrizes governamentais; IV - preparar as mensagens do presidente da República ao Poder Legislativo; e V - realizar outras atividades determinadas pelo chefe da Casa Civil.</p> <p>Subchefia para Assuntos Jurídicos: I - assessorar o chefe da Casa Civil, em questões de natureza jurídica; II - verificar, previamente, a constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais; III - estabelecer articulação com os ministérios e respectivas consultorias jurídicas, ou órgãos equivalentes, sobre assuntos de natureza jurídica; IV - examinar os fundamentos jurídicos e a forma dos atos propostos ao presidente da República, estando autorizado a devolver aos órgãos de origem aqueles em desacordo com as normas vigentes; V - proceder a estudos e diligências quanto à juridicidade dos atos, projetos, processos e outros documentos, emitindo parecer; VI - supervisionar a elaboração de projetos e atos normativos de iniciativa do Poder Executivo; VII - coordenar a consolidação de atos normativos no âmbito do Poder Executivo; VIII - prestar assessoramento jurídico aos órgãos da Presidência da República; IX - manter e atualizar, em banco de dados, arquivos de referência legislativa, jurisprudencial e assuntos correlatos, inclusive na internet; X - coordenar as atividades de elaboração, redação e tramitação de atos normativos a serem encaminhados ao presidente da República; XI - gerir o Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais (SIDOF); e XII - realizar outras atividades determinadas pelo chefe da Casa Civil.</p>
<p>Secretaria-Geral da Presidência da República</p> <p>Gabinete do Ministro: I - assessorar e assistir ao ministro de Estado em sua representação política e no preparo e despacho do seu expediente pessoal; II - coordenar o planejamento do órgão, inclusive das atividades de orçamento e assuntos administrativos e de informática; III - definir e desenvolver metodologia para coleta de dados, com a finalidade de subsidiar o acompanhamento das ações do governo; e IV - receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito da administração pública federal.</p> <p>Subsecretaria-Geral: I - assessorar e assistir ao ministro de Estado, em sua representação funcional, no âmbito de sua atuação; II - coordenar o planejamento das ações estratégicas da Secretaria-Geral da Presidência da República; III - auxiliar o ministro de Estado na definição de diretrizes e na implementação das ações da área de competência da Secretaria-Geral da Presidência da República; e IV - supervisionar e avaliar a execução dos projetos e atividades da Secretaria-Geral da Presidência da República.</p> <p>Secretaria de Assuntos Parlamentares: I - acompanhar a tramitação de proposições no Congresso Nacional; II - coordenar as assessorias parlamentares dos ministérios e demais órgãos da administração pública federal, consolidando os pareceres sobre os projetos de lei submetidos à sanção do presidente da República; III - articular-se com o Gabinete do Ministro e com as Subchefias para Assuntos Jurídicos e de Coordenação da Ação Governamental da Casa Civil da Presidência da República, na elaboração de mensagens do Poder Executivo ao Congresso Nacional, com o objetivo de assegurar a uniformidade da ação governamental sobre a matéria legislativa; e IV - examinar os assuntos atinentes às relações de membros do Poder Legislativo com o governo, a fim de submetê-los à superior decisão do ministro de Estado.</p> <p>Secretaria de Assuntos Federativos: I - acompanhar a situação social e política dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; II - acompanhar o desenvolvimento das ações federais no âmbito das Unidades da Federação; III - coletar informações e sugestões que possibilitem o aperfeiçoamento das relações que constituem o pacto federativo; e IV - coordenar a integração das unidades federativas nos planos e programas de iniciativas do governo federal.</p>

Fonte: Brasil (2002a; 2002b).  
Elaboração da autora.

Em suma, pode-se entender que a transferência da estrutura da Casa Civil incumbida do relacionamento com o Congresso, os partidos políticos e os governos subnacionais – precisamente, as subchefias de Assuntos Parlamentares e de Relações Intergovernamentais – para a Secretaria-Geral no segundo mandato de FHC, além da escolha de nomes egressos da Câmara dos Deputados – Aloysio Nunes e, posteriormente, Arthur Virgílio – para o cargo de secretário-geral, constituir-se-ia em medidas formais para descentralizar a condução da coordenação política do Executivo, na busca de aproximar a Presidência dos partidos da coalizão no Legislativo. Neste desenho institucional, a nova secretaria disporia ainda da competência de controlar e manejar um dos mais importantes recursos de negociação com a coalizão, a saber: as indicações para os cargos de livre provimento da administração federal.

## **7 OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE COORDENAÇÃO POLÍTICA DA PRESIDÊNCIA NO GOVERNO LULA (2003-2010)**

Em 2003, com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, novas atribuições são dadas à Casa Civil e à Secretaria-Geral,<sup>42</sup> que passam a ser comandadas, respectivamente, por José Dirceu e Luiz Dulci. Além das funções previstas no regimento da Casa Civil estabelecido durante o segundo mandato de FHC (quadro 1), o órgão volta a ser responsável pela coordenação política do governo, pelo relacionamento com o Congresso Nacional e os partidos políticos e pela interlocução com os estados e os municípios. Neste novo marco, com o retorno das funções referentes à coordenação política do governo para a Casa Civil, a Secretaria-Geral torna-se encarregada basicamente de promover o relacionamento e a articulação do governo com entidades da sociedade civil.

Conforme a definição da MP nº 103/2003 (Brasil, 2003a), editada no primeiro dia do mandato do presidente Lula (em 1º de janeiro de 2003), que dispunha sobre as competências e a estrutura organizacional da Presidência da República e dos ministérios no novo governo, a Casa Civil teria a incumbência de: *i*) coordenar e integrar as ações do governo; *ii*) verificar previamente a constitucionalidade e a legalidade dos atos presidenciais; *iii*) analisar o mérito, a oportunidade e a compatibilidade das propostas com as diretrizes governamentais; *iv*) realizar a coordenação política do governo;

---

42. A partir da MP nº 103, de 1º de janeiro de 2003 (Brasil, 2003a), convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que define as bases organizacionais da Presidência e dos ministérios.

v) tratar do relacionamento com o Congresso Nacional e com os partidos políticos; vi) fazer a interlocução com os estados, o Distrito Federal e os municípios; vii) promover a publicação e a preservação dos atos oficiais; e viii) supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência da República e supletivamente da Vice-Presidência da República.

O novo chefe da Casa Civil, José Dirceu, antes de assumir o cargo acumulava o quarto mandato de presidente nacional do PT e o terceiro como deputado federal por São Paulo, do qual se licenciou para assumir o posto ministerial no governo. Além disso, Dirceu havia sido o coordenador geral da campanha eleitoral de Lula para a presidência, em 2002, e um dos principais articuladores da coalizão de partidos que apoiou oficialmente a candidatura de Lula.<sup>43</sup> O perfil do novo chefe da Casa Civil seria, portanto, de um quadro com extensa trajetória e experiência política e um egresso da Câmara dos Deputados. O retorno de competências e estrutura relativas à coordenação política governamental para o organograma da Casa Civil, quando José Dirceu assume o comando do órgão, parece indicar o projeto da cúpula presidencial de tornar a Casa Civil a partir de 2003 a responsável pela interlocução política do governo junto ao Congresso, aos parlamentares, aos partidos e aos estados e municípios.

De certo modo, esse era o arranjo estabelecido nos anos iniciais do primeiro mandato de FHC, quando a Casa Civil esteve encarregada de promover, cumulativamente, a coordenação política e administrativa do governo (conforme os termos da MP nº 813, de 1º de janeiro de 1995). Como exposto, este formato foi oficialmente alterado em 1999, com a reorganização da Secretaria-Geral, que assumiria a incumbência de assistir o presidente no relacionamento com o Congresso Nacional e na interlocução com estados, municípios, partidos políticos e entidades civis. Com o início do governo Lula, transferir-se-ia para a Casa Civil a estrutura remanejada para a Secretaria-Geral em 1999, notadamente as subchefias de Assuntos Parlamentares e de Assuntos Federativos.

Outra medida formal que ampliaria o escopo das competências de caráter político-parlamentar da Casa Civil no início da gestão de Lula foi o Decreto nº 4.596, implementado em fevereiro de 2003 (Brasil, 2003b), dispondo sobre a organização do Sial.

---

43. A Coligação Lula Presidente, formada em 2002 para a campanha presidencial, foi composta, além do PT, por PL – partido do então vice-presidente José Alencar –, PCdoB, PMN e PCB.

Este ato legal definia a Casa Civil como órgão central do Sial e, desta forma, encarregada de orientar e coordenar, por meio de sua Subchefia de Assuntos Parlamentares, as ações das unidades administrativas deste sistema,<sup>44</sup> que seriam as assessorias parlamentares dos ministérios, a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, a Assessoria de Relações com o Congresso do Ministério de Relações Exteriores (MRE), bem como os órgãos e as entidades da administração pública federal com funções análogas. As competências do Sial continuavam em acordo com as diretrizes definidas pelo seu decreto inicial de criação (Decreto nº 1.403/1995), consistindo como um canal central de controle da Presidência para intermediar o contato dos órgãos governamentais com o Congresso Nacional, bem como o acompanhamento da tramitação das matérias de interesse do Executivo no Legislativo.<sup>45</sup>

Nesses termos, a princípio, a Casa Civil, especificamente a sua Subchefia de Assuntos Parlamentares, controlaria os contatos dos órgãos do Executivo com o Congresso em assuntos referentes às matérias legislativas em tramitação no Legislativo, exercendo a função de canal de contato entre o governo e o Congresso. Além dessa competência, a Casa Civil teria a incumbência de praticar os atos de provimento dos cargos de chefe de Assessoria Parlamentar (do tipo DAS 101.4) dos ministérios e dos demais órgãos com esta função análoga, no âmbito da administração pública federal.<sup>46</sup> Todos os chefes de assessoria parlamentar dos órgãos governamentais somente seriam nomeados após o aval do chefe da Casa Civil, José Dirceu.

Com o propósito de regulamentar e formalizar todas as disposições relativas à organização da Casa Civil definidas pela MP nº 103, o Decreto nº 4.607/2003 (Brasil, 2003c) estabeleceu um novo regimento interno para o órgão. Conforme a estrutura organizacional da Casa Civil definida pelo regimento, os órgãos de assistência direta

---

44. Convém lembrar que, em 1999, com a transferência de parte da estrutura da Casa Civil para a Secretaria-Geral, o Sistema de Acompanhamento Legislativo (Sial) também foi retirado da Casa Civil, conforme os termos dos Decretos nºs 2.967, de 25 de fevereiro de 1999, e 3.132, de 9 de agosto de 1999. No início do governo Lula, com a reorganização da estrutura e das competências da Casa Civil, o Sial retorna a este órgão.

45. Especificamente, segundo o Decreto nº 4.596, de 17 de fevereiro de 2003 (Brasil, 2003b), competia ao Sial: "I - atender às necessidades de assessoramento e informação do presidente da República e dos dirigentes de órgãos e entidades da administração pública federal, quanto às atividades do Congresso Nacional relativas a matérias e proposições de interesse do Poder Executivo; II - coordenar o fluxo de informações e mensagens do Poder Executivo ao Congresso Nacional, tendo em vista os objetivos gerais e a uniformidade das ações do governo sobre matéria legislativa; III - acompanhar as proposições em tramitação no Congresso Nacional; IV - diligenciar quanto ao atendimento de requerimentos de informação, indicações, consultas e outras solicitações formuladas pelos membros do Congresso Nacional ao Poder Executivo".

46. Conforme o Decreto nº 4.579, de 21 de janeiro de 2003 (Brasil, 2003d).

e imediata ao ministro-chefe seriam os seguintes: a Assessoria Especial, o Gabinete, a Secretaria Executiva e quatro subchefias: a de Coordenação da Ação Governamental, a de Assuntos Jurídicos, a de Assuntos Parlamentares e a de Assuntos Federativos. O quadro 2 apresenta as competências de cada órgão.

**QUADRO 2****Conjunto de competência dos órgãos de assistência direta ao ministro-chefe da Casa Civil (2003)**

Assessoria Especial: I - assessorar o ministro no exercício do seu cargo e, especialmente, no exame e na condução dos assuntos afetos à Casa Civil; II - colaborar na preparação de pronunciamentos, discursos e documentos de interesse da Casa Civil; III - assessorar na formulação e execução da política de comunicação da Casa Civil; e IV - prestar assessoria ao ministro em temas que lhe sejam determinados.
Gabinete do Ministro: I - assistir ao ministro no âmbito de sua atuação, inclusive em sua representação funcional, pessoal, política e social; II - incumbir-se do preparo e despacho do expediente do ministro e de sua pauta de audiências; III - apoiar a realização de eventos do ministro com representações e autoridades nacionais e internacionais; IV - acompanhar o andamento dos projetos de interesse da Casa Civil, em tramitação no Congresso Nacional; V - providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados pelo Congresso Nacional; e VI - realizar outras atividades determinadas pelo ministro.
Secretaria Executiva: I - assessorar e assistir ao ministro, no âmbito de sua competência; II - exercer a supervisão e coordenação das atividades dos órgãos integrantes da estrutura da Casa Civil; III - colaborar com o ministro na direção, orientação, coordenação e no controle dos trabalhos da Casa Civil e na definição de diretrizes e na implementação das ações de sua área de competência; IV - submeter ao ministro o planejamento da ação global da Casa Civil e a proposta orçamentária e a programação financeira anual da Presidência da República; V - avaliar a implementação e o resultado final de ações específicas do governo federal, quando determinado pelo ministro; VI - receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito da Administração Pública Federal; VII - supervisionar e coordenar as atividades administrativas da Presidência da República e supletivamente da Vice-Presidência da República; VIII - providenciar a publicação oficial e a divulgação das matérias relacionadas com a área de atuação da Casa Civil; IX - receber e organizar o expediente a ser levado a despacho com o Presidente da República; X - supervisionar e coordenar as atividades de relações públicas na Presidência da República; e XI - realizar outras atividades determinadas pelo ministro.
Subchefia de Coordenação da Ação Governamental: I - assessorar o ministro no acompanhamento da formulação e na execução de programas e projetos governamentais, bem como em assuntos relativos à articulação com estados e municípios; II - promover a coordenação e a integração das ações do governo, em especial aquelas definidas como prioritárias pelo Presidente da República; III - proceder à análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas e projetos submetidos ao presidente da República, com as diretrizes governamentais; IV - preparar as mensagens do presidente da República ao Poder Legislativo; V - planejar, coordenar e supervisionar a implementação de sistemas de avaliação do desempenho da ação governamental; e VI - realizar outras atividades determinadas pelo ministro.
Subchefia para Assuntos Jurídicos: I - assessorar o ministro em questões de natureza jurídica; II - verificar, previamente, a constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais; III - estabelecer articulação com os ministérios e respectivas consultorias jurídicas, ou órgãos equivalentes, sobre assuntos de natureza jurídica; IV - examinar os fundamentos jurídicos e a forma dos atos propostos ao presidente da República, estando autorizado a devolver aos órgãos de origem aqueles em desacordo com as normas vigentes; V - proceder estudos e diligências quanto à juridicidade dos atos, projetos, processos e outros documentos, emitindo parecer; VI - supervisionar a elaboração de projetos e atos normativos de iniciativa do Poder Executivo; VII - coordenar a consolidação de atos normativos no âmbito do Poder Executivo; VIII - prestar assessoramento jurídico aos órgãos da Presidência da República; IX - manter e atualizar, em banco de dados, arquivos de referência legislativa, jurisprudencial e assuntos correlatos, inclusive na internet; X - coordenar as atividades de elaboração, redação e tramitação de atos normativos a serem encaminhados ao presidente da República; XI - gerir o Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais (SIDOF); e XII - realizar outras atividades determinadas pelo ministro.
Subchefia de Assuntos Parlamentares: I - assessorar o ministro nos assuntos legislativos; II - acompanhar a tramitação de proposições no Congresso Nacional; III - coordenar as assessorias parlamentares dos ministérios e demais órgãos da administração pública federal, consolidando informações e pareceres sobre as proposições legislativas; IV - articular-se com o Gabinete do Ministro e com as Subchefias para Assuntos Jurídicos e de Coordenação da Ação Governamental, na elaboração de mensagens do Poder Executivo ao Congresso Nacional e na proposição de vetos presidenciais, com o objetivo de assegurar a uniformidade da ação governamental sobre matéria legislativa; V - promover o encaminhamento das mensagens presidenciais ao Congresso Nacional; VI - examinar os assuntos atinentes às relações de membros do Poder Legislativo com o governo, a fim de submetê-los à superior decisão do ministro; e VII - realizar outras atividades determinadas pelo ministro.

(continua)

(continuação)

Subchefia de Assuntos Federativos: I - assessorar o ministro nos assuntos de sua área de atuação; II - acompanhar a situação social e política dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; III - acompanhar o desenvolvimento das ações federais no âmbito das Unidades da Federação; IV - gerenciar informações, promover estudos e elaborar propostas e recomendações que possibilitem o aperfeiçoamento do pacto federativo; V - subsidiar e estimular a integração das unidades federativas nos planos e programas de iniciativa do governo federal; VI - contribuir com os órgãos do governo federal nas ações que tenham impacto nas relações federativas; VII - contribuir com os órgãos da Presidência da República na constituição de instrumentos de avaliação permanente da ação governamental junto aos entes federados e à sociedade; VIII - estimular e apoiar processos de cooperação entre os entes federados; IX - subsidiar e apoiar os estados, o Distrito Federal e os municípios em suas atividades e projetos de cooperação técnica; e X - realizar outras atividades determinadas pelo ministro.

Fonte: Brasil (2003c).  
Elaboração da autora.

Entre as competências dos órgãos de assistência direta ao ministro chefe da Casa Civil expostas no quadro 2, destaca-se a atribuição, em específico, da Secretaria-Executiva de “receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito da Administração Pública Federal” (Brasil, 2003c).

Paralelamente a essa atribuição, delegou-se à Casa Civil, em janeiro de 2003, a competência de praticar os atos de provimento dos cargos de DAS, níveis 5 e 6,<sup>47</sup> que constituem os postos hierarquicamente mais relevantes dos órgãos da administração pública federal, logo abaixo dos de ministro e secretário de Estado (D’Araujo, 2009).<sup>48</sup> Ademais, como ressaltado, a Casa Civil receberia a competência de realizar as nomeações para os ocupantes de cargos de chefe de assessoria parlamentar (código DAS 101.4) dos órgãos governamentais.

Concretamente, além de conferir ao chefe da Casa Civil a prerrogativa de assinar os atos de nomeação dos indicados para esses altos cargos de direção, a nova competência autorizaria, a princípio, a Casa Civil a decidir sobre essas nomeações sem a consulta prévia do presidente. Até a edição desse dispositivo, sempre coube ao presidente da República a prerrogativa de prover esta modalidade de cargo de confiança,<sup>49</sup> pelo menos do ponto de vista formal, assinando os decretos de nomeação dos futuros ocupantes dos cargos de DAS 5 e 6.

---

47. Decreto nº 4.579, de 21 de janeiro de 2003 (Brasil, 2003d).

48. O Decreto nº 4.579/2003 foi reformulado com a edição de um novo decreto, o Decreto nº 4.734/2003, que previa a competência da Casa Civil de praticar os atos de provimento de todos os níveis dos cargos de DAS, do 1 ao 6. Contudo, o próprio decreto previa que a competência de prover os cargos de DAS 1 ao 4 poderia ser subdelegada aos ministros de Estado, conforme se dispôs na Portaria nº 1.056, de 11 de junho de 2003 (Brasil, 2003e).

49. Para as disposições referentes às regras de provimento para os cargos de DAS e as respectivas alterações de 1975 a 2003, ver Lameirão (2011, p. 186-188).

Essa atribuição da Casa Civil foi ainda estendida pelo Decreto nº 4.734/2003, segundo o qual se delega “ao ministro de Estado Chefe da Casa Civil para, observadas as disposições legais e regulamentares, praticar os atos de provimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) no âmbito da administração pública federal” (Brasil, 2003f). Esta medida significaria que, a rigor, o chefe da Casa Civil teria o controle formal sobre a nomeação (ou o provimento formal) de *todos os níveis de cargos de DAS, do 1 ao 6, da administração federal*. Mesmo em caso de subdelegação desta competência de provimento dos cargos de DAS – conforme o próprio decreto previa no seu Artigo 4º (*op. cit.*) –, o chefe da Casa Civil – como a autoridade formalmente constituída do governo para executar as nomeações de todos os cargos de DAS – teria a prerrogativa de a qualquer tempo voltar a exercer esta competência. Assim, os ministros de Estado poderiam, mediante concessão da Casa Civil,<sup>50</sup> prover os cargos de DAS, níveis 1 ao 4 – exceto os de chefe de Assessoria Parlamentar, DAS 101.4 –, que lhes fossem hierarquicamente subordinados, mas o órgão da Presidência teria a prerrogativa de intervir nestas nomeações, em casos de “necessidade administrativa”.<sup>51</sup>

Desse modo, a partir do início do governo Lula, a Casa Civil, formalmente, passou a acumular diferentes competências em relação ao processo de preenchimento dos cargos de livre provimento (do tipo DAS) da administração federal. Por lei, o órgão não apenas estaria incumbido de receber a relação de postulantes a estes cargos, mas também dispunha da prerrogativa de realizar os atos de nomeação dos futuros ocupantes dos cargos de DAS 5 e 6.

Aqui convém ressaltar, como exposto, que essa função de controle sobre as indicações para provimento dos cargos da administração pública federal foi uma atribuição da Secretaria-Geral no decorrer do segundo mandato de Fernando Henrique (1999-2002), cabendo precisamente ao gabinete do ministro-chefe da Secretaria-Geral. A sua transferência para a Secretaria Executiva da Casa Civil, em janeiro de 2003, explicita a centralização das funções de natureza político-parlamentar na Casa Civil, uma vez que o provimento dos cargos de confiança constitui um dos principais recursos de negociação do governo para composição de uma coalizão partidária de apoio parlamentar.

50. Formalizada pela Portaria nº 1.056, de 11 de junho de 2003 (Brasil, 2003e), que subdelega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da administração pública federal. A portaria prevê ainda que a indicação para provimento pelos ministros de Estado dos cargos de DAS 101, níveis 3 e 4, e equivalentes deverá ser da República encaminhada à apreciação prévia da Presidência, por intermédio da Casa Civil.

51. Conforme o inciso I do Artigo 4º do Decreto nº 4.734, de 11 de junho de 2003 (Brasil, 2003f).

### 7.1 A criação da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais em 2004

O arranjo organizacional e funcional da Casa Civil no primeiro ano de mandato do presidente Lula foi reordenado em janeiro de 2004, com a criação da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República, pela MP nº 163/2004 (Brasil, 2004a). Com este ato legal, transferiram-se formalmente da Casa Civil para a Secretaria de Coordenação Política as atribuições relativas à coordenação política do governo.

O novo órgão ficaria, então, encarregado de assistir o presidente: *i*) na condução do relacionamento do governo com o Congresso Nacional e com os partidos políticos; e *ii*) na interlocução com estados e municípios nos assuntos de interesse do Executivo. Para tanto, teria em sua estrutura as subchefias de Assuntos Parlamentares e de Assuntos Federativos, transferidas da Casa Civil, bem como o Sial.

Dessa forma, mais uma vez, conforme ocorreu durante a presidência de FHC, remanejaram-se da Casa Civil para outro órgão de assessoramento presidencial as competências e estruturas relativas à coordenação política governamental. Neste novo marco, a Casa Civil permaneceria exercendo as demais atribuições a que estava incumbida desde o início do governo Lula e, além disso, conforme os termos da MP nº 163/2004 (Brasil, 2004a), teria a competência de promover a avaliação e o monitoramento da ação governamental e da gestão de órgãos e entidades da administração pública federal.<sup>52</sup> Para o exercício desta nova função, foi criada mais uma subchefia no organograma da Casa Civil – a Subchefia de Articulação e Monitoramento.

O titular da Secretaria de Coordenação Política teria *status* de ministro de Estado, e este cargo foi entregue ao então deputado federal Aldo Rebelo, do PCdoB de São Paulo, que desde 2003 também vinha exercendo a liderança do governo na Câmara. Rebelo estava no exercício de seu quarto mandato de deputado e possivelmente, assim

---

52. De acordo com o Artigo 2º, da MP nº 163, de 23 de janeiro de 2004 (Brasil, 2004a), à Casa Civil da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: *i*) na coordenação e na integração das ações do governo; *ii*) na verificação prévia de constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais; *iii*) na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais; *iv*) na avaliação e no monitoramento da ação governamental e da gestão de órgãos e entidades da administração pública federal; *v*) na promoção de publicação e preservação dos atos oficiais; e *vi*) na supervisão e na execução das atividades administrativas da Presidência da República e, supletivamente, da Vice-Presidência da República, tendo como estrutura básica o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia, o Conselho Superior do Cinema, o Arquivo Nacional, a Imprensa Nacional, o Gabinete, três secretarias, sendo uma a executiva, um órgão de controle interno e até três subchefias.

como ocorreu nos dois mandatos de FHC, foi recrutado para um posto na Presidência, incumbido da coordenação política governamental, para atuar como um mediador do Executivo entre os seus pares no Congresso, em específico com os partidos da coalizão. Não por acaso, no período em que foi criada a Secretaria de Coordenação Política e Aldo Rebelo assumia seu posto na Presidência, o PMDB oficialmente ingressava na coalizão parlamentar de apoio ao governo (Figueiredo, 2007), no bojo da primeira reforma ministerial do mandato do presidente Lula.<sup>53</sup>

Segundo o regimento da nova Secretaria de Coordenação Política, definido pelo Decreto nº 4.968/2004, sua estrutura organizacional seria composta por Assessoria Especial, Gabinete e as Subchefias de Assuntos Parlamentares e a de Assuntos Federativos. As duas subchefias permaneceriam com as mesmas incumbências recebidas no início do governo Lula, quando estavam sob o escopo da Casa Civil (quadro 2).<sup>54</sup>

Com o remanejamento de parte de suas funções e estrutura para a Secretaria de Coordenação Política, a Casa Civil recebeu um novo regimento – baixado pelo Decreto nº 5.135/2004 – em julho de 2004 (Brasil, 2004b). Neste novo marco, a única novidade seria a criação de uma nova subchefia no organograma da Casa Civil, a de Articulação e Monitoramento. Os demais órgãos de assistência direta ao ministro chefe da Casa Civil, José Dirceu – Assessoria Especial, Gabinete, Secretaria-Executiva e as Subchefias de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais e para Assuntos Jurídicos – permaneceriam com as mesmas competências definidas no início do governo Lula (quadro 2).

Vale observar que, apesar da transferência de funções e estruturas de natureza político-parlamentar da Casa Civil para a nova secretaria, o órgão comandado por José Dirceu continuaria incumbido de duas competências específicas: “receber, controlar e registrar as indicações para provimento de cargos no âmbito da administração federal”<sup>55</sup>

---

53. Neste mesmo momento, em janeiro de 2004, o PDT deixava a coalizão de apoio parlamentar do governo. Posteriormente, em dezembro de 2004, o PPS também decide por deixar o governo.

54. É importante destacar que as acusações envolvendo o nome do subchefe de assuntos parlamentares desde o início do governo Lula, Waldomiro Diniz, vieram a público (em fevereiro de 2004) quando esta subchefia já havia sido transferida para a Secretaria de Coordenação Política. Waldomiro Diniz, subchefe de assuntos parlamentares a partir de janeiro de 2003, foi o pivô da primeira crise política do governo do presidente Lula, em 2004, quando se tornou público um vídeo, gravado em 2002, em que Waldomiro Diniz, então presidente da LOTERJ, aparenta negociar propina com Carlos Augusto Ramos (o Carlinhos Cachoeira) para arrecadar fundos para a campanha do PT e do PSB no Rio de Janeiro. O subchefe foi exonerado do cargo na Casa Civil em 13 de fevereiro de 2004, mesmo dia em que o vídeo da conversa com Carlinhos Cachoeira se tornou público e a revista *Época* divulgou a primeira reportagem denunciando o escândalo que envolvia o nome de Waldomiro Diniz.

55. Com a criação da Secretaria de Coordenação Política, não houve alteração em nenhum dos regulamentos descritos referentes à atribuição da Casa Civil de realizar o provimento dos cargos de DAS da administração federal.

e “providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados pelo Congresso Nacional” (Brasil, 2003g, Artigo 5º, inciso VI; Artigo 4º, inciso V). Estas funções competiriam especificamente à Secretaria Executiva.

Pelo menos até o final do segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), a Casa Civil manter-se-ia encarregada dessa função específica relativa ao controle das indicações para o preenchimento dos cargos públicos federais.<sup>56</sup> Assim, a rigor, mesmo com a saída de José Dirceu da chefia da Casa Civil, em junho de 2005, em meio às denúncias que o envolviam em um esquema de compra de apoio parlamentar (o mensalão), o órgão e, conseqüentemente, sua nova titular Dilma Rousseff, então ministra da pasta de Minas e Energia, continuaria tendo a competência formal tanto de: *i*) controlar as indicações para o provimento dos cargos DAS; e *ii*) praticar os respectivos atos de provimento.

Por sua vez, a Secretaria de Coordenação Política, rebatizada de Secretaria de Relações Institucionais a partir de 2005, que no interior da Presidência se constituiria, em termos formais, no canal de mediação e contato do governo com o Congresso e os partidos políticos, de acordo com as competências atribuídas por seus sucessivos regimentos internos, editados ao longo do governo Lula, não dispunha de função alguma no processo de controle das indicações e dos provimentos para os cargos de DAS. Diferentemente do verificado para a Casa Civil.

Se, por um lado, não competia à Secretaria de Relações Institucionais o manejo de um dos principais recursos negociados (ou barganhados) na relação entre governo e partidos da base para viabilizar apoio ao Executivo no Congresso (os cargos de livre provimento da administração federal), por outro lado, à SRI coube administrar outro recurso que também é objeto de negociação principalmente com membros da coalizão, as emendas orçamentárias dos parlamentares.

Precisamente em 2007, no primeiro ano do segundo governo Lula, um novo regimento foi editado para a SRI, definindo novas atribuições para a sua Subchefia de Assuntos Parlamentares. Segundo o regimento, esta subchefia estaria incumbida de “acompanhar, apoiar e, quando couber, recomendar medidas aos órgãos e entidades da administração pública federal quanto à execução das emendas parlamentares, constantes

---

56. Conforme as disposições do seu regimento interno, fixado pelo Decreto nº 5.135, de 7 de julho de 2004 (Brasil, 2004b, Artigo 5º, inciso VI).

da Lei Orçamentária Anual, e sua adequação aos critérios técnicos e de compatibilização com a ação governamental” (Brasil, 2007, Artigo 6º, inciso VIII).

Considerando que as emendas orçamentárias se constituem em recursos centrais de negociação entre o governo e os partidos para manutenção e apoio da coalizão no Legislativo, com a nova medida, então, a SRI torna-se, formalmente, o órgão da Presidência responsável por intermediar e tratar das questões relativas às emendas entre os partidos da coalizão e o governo.

Embora o decreto que encarrega a Subchefia de Assuntos Parlamentares das atribuições referentes às emendas parlamentares tenha sido editado em setembro de 2007, é possível que a secretaria presidencial voltada para a coordenação política do governo já estivesse, de alguma forma, envolvida nesta função há mais tempo. Em entrevistas, alguns servidores que exerciam cargos na Presidência em 2004, quando foi criada a Secretaria de Coordenação Política, afirmaram que este novo órgão surgiu com a incumbência, entre outras funções, de promover o processamento e a execução de emendas orçamentárias de parlamentares.

Outro aspecto que caracteriza o funcionamento da SRI ao longo do governo Lula, como exposto no quadro 3, é a frequente rotatividade de seus titulares. Comparativamente, considerando os demais ministérios e órgãos com *status* ministeriais nesse governo, verifica-se que a Secretaria de Coordenação Política/Relações Institucionais, entre 2004 e 2010, apresentou o segundo maior número de titulares, um total de seis. Apenas o Ministério da Previdência Social foi superior neste quesito, com sete titulares, nos dois mandatos do presidente Lula.

QUADRO 3

**Titularidade da Secretaria de Coordenação Política/Relações Institucionais (2004-2010)**

Titular	Partido	Período
Aldo Rebelo	PCdoB/SP	De jan./2004 a jul./2005
Jacques Wagner	PT/BA	De jul./2005 a mar./2006
Tarso Genro	PT/RS	De abr./2006 a mar./2007
Walfrido Mares Guias	PTB/MG	De mar./2007 a nov./2007
José Múcio	PTB/PE	De nov./2007 a set./2009
Alexandre Padilha	PT/SP	De set./2009 a dez./2010

Fonte e elaboração da autora.

A partir do quadro 3, nota-se ainda que o comando da secretaria foi entregue a políticos de diferentes partidos e estados. Especificamente, o PTB, integrante da coalizão governamental, ficou à frente da SRI por cerca de dois anos e meio, no decorrer do segundo governo do presidente Lula. É justamente no período em que este partido assume a pasta que é estabelecida, em termos formais, como competência da Subchefia de Assuntos Parlamentares da SRI tratar de questões referentes à execução das emendas orçamentárias dos parlamentares.

Como aventado, é possível que essa medida buscasse oficializar uma atribuição já recorrente na gestão da SRI desde sua criação, em 2004. Faz sentido que isto tenha ocorrido quando filiados do PTB assumiram a pasta; afinal, seria uma garantia perante os partidos e, sobretudo, a coalizão de que o secretário que passaria a mediar a relação do governo e o Legislativo, mesmo não pertencendo ao partido do presidente (o PT), disporia de competências formais para tratar de interesses dos partidos da base. Por sua vez, esta incumbência explicitaria formalmente os limites da atuação da secretaria e, por conseguinte, do secretário; cabendo-lhes o papel de intermediar junto aos órgãos competentes do Poder Executivo as demandas pela execução das emendas parlamentares. Nestes termos, não disporiem da prerrogativa de autorizar as respectivas execuções orçamentárias.

Por fim, convém mencionar que a exceção da última troca no comando da SRI no governo Lula, ocorrida em setembro de 2009, as demais se sucederam em períodos de reforma ministerial. As mudanças na titularidade desta pasta faziam parte, portanto, de um movimento mais amplo de recomposição – simplesmente nominal ou até mesmo partidária – dos órgãos do primeiro escalão governamental. Contudo, chama atenção a recorrência destas mudanças. Em praticamente todos os momentos de reforma, ocorriam alterações na pasta responsável pela coordenação política do governo. Esta não era uma tendência em outros setores ministeriais.

## **8 OS NÍVEIS DE (DES)CENTRALIZAÇÃO DOS ARRANJOS DE COORDENAÇÃO POLÍTICA NOS GOVERNOS FHC E LULA**

Como forma de sistematizar a descrição apresentada nas duas últimas seções, o quadro 3 expõe algumas variáveis que permitem identificar o nível de centralização/descentralização característico das mudanças institucionais que envolveram a estrutura de coordenação política presidencial. Especificamente, são quatro as variáveis que informam sobre o tipo de arranjo desta estrutura: *i*) posição hierárquica na Presidência – vinculada à Casa Civil

ou independente; *ii*) partido do titular do órgão – filiado ao partido do presidente ou da base aliada; *iii*) cargo imediatamente anterior do titular – da assessoria do presidente ou parlamentar, eletivo; e *iv*) atribuição atinente aos cargos de livre provimento da administração federal e/ou a emendas orçamentárias.

De acordo com o que foi visto, considerando a transferência das competências relativas à coordenação política da Casa Civil para um órgão à parte da Presidência, recorrente nos dois governos analisados, 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 um assessor de confiança do presidente e, assim, segundo os seus interesses. Por seu turno, 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 de 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 4; por isso, a última coluna apresenta informações referentes à ocorrência de reforma ministerial nos momentos de mudança institucional na Presidência.

Essa 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 (gráfico A.1, no apêndice). Na vigência de algum desses casos, a ocorrência simultânea de mudanças que ampliem os níveis de descentralização da estrutura de coordenação política presidencial pode sugerir um movimento mais amplo de concessão de poder do presidente à sua coalizão.

QUADRO 4  
Arranjos de coordenação política da Presidência: governos FHC e Lula (1995-2010)

Ano/governo	Mudança institucional	Posição na hierarquia da Presidência da República	Titularidade			Funções relativas a cargos e emendas orçamentárias	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	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	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	1ª reforma ministerial de FHC 2	
2001/FHC 2	NA (troca de titularidade na SG/PR)	Independente	Arthur Virgílio	PSDB/AM	Deputado federal	2ª reforma ministerial de FHC 2	
2002/FHC 2	NA (troca de titularidade na SG/PR)	Independente	Euclydes Giroldo Scalco	PSDB/SP	Diretor-geral da Itaipu Binacional (função de confiança)	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	Composição inicial de Lula 1 (PT-PCdoB-PDT-PL-PPS-PSB-PTB-PV)	

(Continua)

(Continuação)

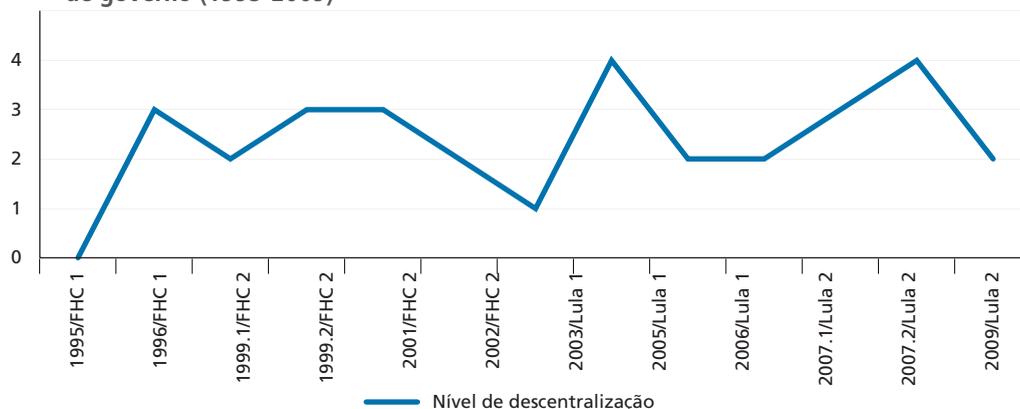
Ano/governo	Mudança institucional	Posição na hierarquia da Presidência da República	Titularidade			Funções relativas a cargos e emendas orçamentárias	Ocorrência de reforma ministerial
			Nome	Partido	Cargo anterior		
2004/Lula 1	Criação da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais	Independente	Aldo Rebelo	PCdoB/SP	Deputado federal; líder do governo na Câmara	Acompanhar, apoiar e, quando couber, recomendar medidas aos órgãos da administração Federal quanto à execução das emendas parlamentares, constantes da Lei Orçamentária Anual (LOA)	1ª reforma ministerial de Lula 1 Ingresso do PMDB na coalizão Saída do PDT da coalizão
2005/Lula 1	Reorganização da Secretaria de Coordenação Política na SRI	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	Walfredo 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 Fedrativos da SRI	Idem	

Fonte e elaboração da autora.

Para tornar mais precisos os dados expostos no quadro 4 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>57</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 1.<sup>58</sup>

GRÁFICO 1

Nível de descentralização do arranjo de coordenação política da Presidência, por período de governo (1995-2009)



Fonte e elaboração da autora.

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

57. Para a variável *posição hierárquica na Presidência da República* – V1, no caso em que a estrutura for vinculada à Casa Civil não se atribui ponto; se for independente, soma-se um 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 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 ponto. Por fim, a variável *funções relativas a cargos e emendas orçamentárias* – V4, quando prevista, agrega um ponto. Para a distribuição da pontuação, ver tabela A.1, no apêndice.

58. 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.

coordenação política ao iniciar seus mandatos, mas, em um segundo momento, empreenderam movimentos de descentralização em relação às estruturas e às competências de coordenação política no interior da Presidência.

No governo FHC, o nível máximo de descentralização verificado totalizou três 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 do período 1999-2001, 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 Coordenação de Assuntos Políticos 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; e *ii*) no segundo mandato, todos os titulares da pasta criada para comandar a coordenação política governamental pertenciam ao partido do presidente, o PSDB.

Por sua vez, o governo Lula atinge os níveis máximos possíveis de descentralização, quatro 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 4, nestes períodos, a Presidência era constituída com uma estrutura de coordenação política independente da Casa Civil, comandada por titulares filiados 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.

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, 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 gráfico A.1, no apêndice, 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>59</sup>

59. 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.

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

## 9 CONCLUSÕES

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 se expressou 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 também, 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 a coalizão. Seguindo este raciocínio, se os partidos possuem esta força, eles têm, por seu turno, o potencial de criar obstáculos ou vetar as 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

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALMEIDA, A. **Avaliação do impacto da Emenda 32 sobre a edição de medidas provisórias**. Brasília: Ipea, ago. 2011. 17 p. (Comunicado do Ipea, n. 103).
- AMORIM NETO, O. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 9-34, 1994.
- \_\_\_\_\_. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. A Conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados**, v. 44, n. 2, p. 291-321, 2001.
- AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.
- BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise no papel da Presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião pública**, Campinas, v. 19, nov. 2013.
- BRAGA, M. S. S. **O processo partidário-eleitoral brasileiro**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas; FAPESP, 2006.
- BRASIL. Decreto nº 92.400, de 19 de fevereiro de 1986. Aprova o regimento do Gabinete Civil da Presidência da República e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1986. Disponível em: <<http://goo.gl/ttXiu8>>.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/lM0x>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.410, de 27 de março de 1992. Altera dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1992. Disponível em: <<http://goo.gl/xoATwc>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 820, de 13 de maio de 1993. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Distributivo de Cargos em Comissão da Casa Civil, da Secretaria-Geral, da Casa Militar e da Assessoria de Comunicação Institucional da Presidência da República. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: <<http://goo.gl/nNzT3Z>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.362, de 1º de janeiro de 1995. Dispõe sobre a delegação de competência para a prática de atos de provimento no âmbito da administração pública federal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/oH9toV>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.937, de 21 de junho de 1996. Estabelece regras para a redação de atos normativos do Poder Executivo sujeitos à aprovação do Presidente da República. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/hXXAM8>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/K3zFE3>>.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1999a. Disponível em: <<http://goo.gl/RGGruU>>.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1911-8, de 29 de julho de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1999b. Disponível em: <<http://goo.gl/ncFKgo>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.535, de 20 de dezembro de 2002. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2002a. Disponível em: <<http://goo.gl/kIHpMu>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.451, de 31 de dezembro de 2002. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria-Geral da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2002b. Disponível em: <<http://goo.gl/wwPq2y>>.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003a. Disponível em: <<http://goo.gl/F2fjwa>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.596, de 17 de fevereiro de 2003. Dispõe sobre o Sistema de Acompanhamento Legislativo (Sial) e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003b. Disponível em: <<http://goo.gl/GvVcge>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.607, de 17 de fevereiro de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003c. Disponível em: <<http://goo.gl/y14IEM>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.579, de 21 de janeiro de 2003. Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003d. Disponível em: <<http://goo.gl/5qnIrQ>>.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1.056, de 11 de junho de 2003. Subdelega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003e. Disponível em: <<http://goo.gl/E6pXtL>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.734, de 11 de junho de 2003. Delega competência para a prática de atos de provimento no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003f. Disponível em: <<http://goo.gl/VuZjfN>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.607, de 26 de fevereiro de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2003g. Disponível em: <<http://goo.gl/ayFbe4>>.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004a. Disponível em: <<http://goo.gl/TQzW5i>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.135, de 7 de julho de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004b. Disponível em: <<http://goo.gl/eSGOQ0>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.207, de 18 de setembro de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/ncFKgo>>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de controlador de tráfego aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília: Congresso Nacional, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/SVlzcw>>.

CARDOSO, F. H. **A Arte da política**: a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

COSTA, V. M. F. Sistema de governo e administração pública no Brasil. *In*: ANDRADE, R. C.; JACCOUD, L. (Orgs.). **Estrutura e organização do Poder Executivo**. Brasília: ENAP/SAF, 1993. v. 2.

D'ARAUJO, M. C. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

FIGUEIREDO, A. Coalition government in the Brazilian democracy. **Brazilian political science review**, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

\_\_\_\_\_. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *In*: MELO, C. R.; SÁEZ, M. A. (Orgs.). **A democracia brasileira**: balanços e perspectivas para o século XX. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

INÁCIO, M. **Entre presidir e coordenar**: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. *In*: ENCONTRO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3. Campinas, 2006.

LAMEIRÃO, C. A ordenação dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional e decisório do presidente da República. *In*: CARDOSO JR., J. C.; PIRES, R. R. C. (Orgs.). **Gestão pública e desenvolvimento**: desafios e perspectivas. Brasília: Ipea, 2011. v. 6.

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

MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MOE, T. The politicized Presidency. *In*: CHUBB, J.; PETERSON, P. (Eds.). **The new direction in American politics**. Washington: Brookings, 1985.

\_\_\_\_\_. Presidents, institutions, and theory. *In*: EDWARDS III, G. C.; KESSEL, J. H.; ROCKMAN, B. A. (Eds.). **Researching the presidency: vital questions, new approaches**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

MOE, T.; HOWELL, W. The presidential power of unilateral action. **Journal of law, economics, & organization**, v. 15, p. 132-179, Mar. 1999.

MOE, T.; WILSON, S. Presidents and the politics of structure. **Law and contemporary problems**, v. 57, n. 2, p. 1-44, 1994.

MOISÉS, J. A. (Org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.

NICOLAU, J. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, v. 43, n. 4, 2000.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro; Brasília: Jorge Zahar; ENAP, 1999.

PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

RASGADALE, L.; THEIS, J. The institutionalization of the American Presidency: 1924-1992. **American journal of political science**, v. 41, p. 121-139, Oct. 1997.

SANTOS, F. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, v. 40, n. 3, p. 465-92, 1997.

\_\_\_\_\_. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SOUZA, M. C. C. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

WALCOTT, C.; HULT, K. **Organizing the White House: the Presidency as an organization – 1929-1969**. Lawrence: University of Kansas Press, 1995.

WEKO, T. **The politicizing Presidency: the White House personnel office – 1948-1994**. Lawrence: University Press of Kansas, 1995.

#### BIBLIOGRAFICA COMPLEMENTAR

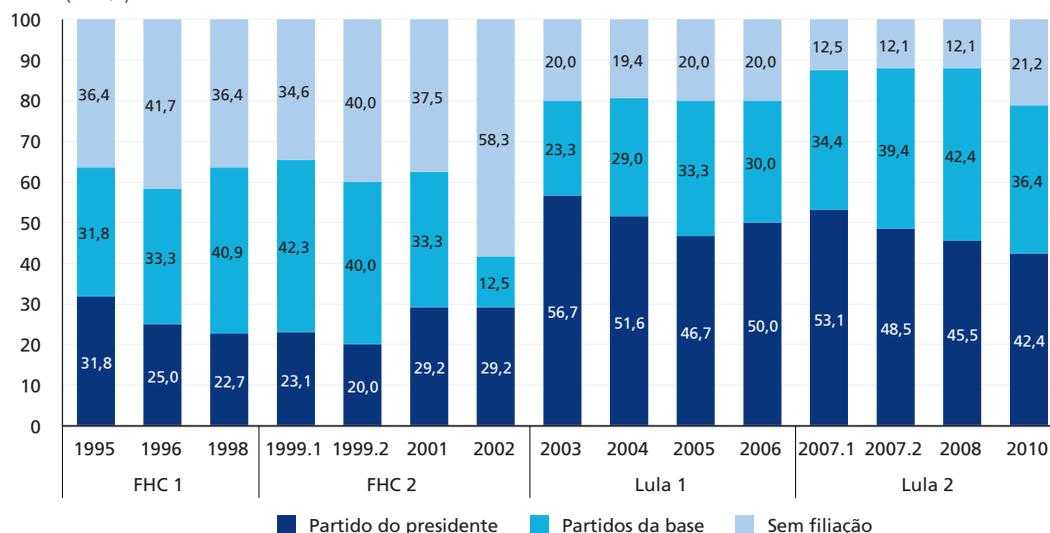
FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação. **Novos estudos CEBRAP**, v. 47, p. 127-154, 1997.

\_\_\_\_\_. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

## APÊNDICE

GRÁFICO A.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) (1995-2010)**  
(Em %)



Fonte e elaboração da autora.

### 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

#### FHC 2 (PSDB)

1999.1 – PFL, PMDB, PPB, PPS e PTB

1999.2 – PFL, PMDB, PPB e PPS

2001 – idem

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

TABELA A.1

**Distribuição por período de governo da pontuação referente às variáveis que medem os níveis de centralização/descentralização dos arranjos de coordenação política da Presidência (referência para o gráfico 1)**

Período	V1	V2	V3	V4	Total
1995/FHC 1	0	0	0	0	<b>0</b>
1996/FHC 1	0,5	1	1	0,5	<b>3</b>
1999.1/FHC 2	1	0	0	1	<b>2</b>
1999.2/FHC 2	1	0	1	1	<b>3</b>
2001/FHC 2	1	0	1	1	<b>3</b>
2002/FHC 2	1	0	0	1	<b>2</b>
2003/Lula 1	0	0	0	1	<b>1</b>
2004/Lula 1	1	1	1	1	<b>4</b>
2005/Lula 1	1	0	0	1	<b>2</b>
2006/Lula 1	1	0	0	1	<b>2</b>
2007.1/Lula 2	1	1	0	1	<b>3</b>
2007.2/Lula 2	1	1	1	1	<b>4</b>
2009/Lula 2	1	0	0	1	<b>2</b>

Fonte e elaboração da autora.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

### **Revisão**

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Bárbara Seixas Arreguy Pimentel (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Manuella Sâmella Borges Muniz (estagiária)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Thércio Lima Menezes (estagiário)

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

