

VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



A PREPONDERÂNCIA INSTITUCIONAL DO PRESIDENTE NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: O QUE ESTÁ ALÉM DA TEORIA

Camila Romero Lameirão¹

Palavras-chaves: Presidencialismo de Coalizão. Coordenação política. Gestão.

RESUMO

A partir da década de 1990, a literatura brasileira acerca do presidencialismo suscitou importantes avanços no entendimento sobre a funcionalidade do sistema de separação de poderes no Brasil, enfatizando suas bases institucionais. A maioria dos trabalhos se deteve (i) na análise do funcionamento do Congresso Nacional, precisamente na tramitação das medidas legislativas encaminhadas pelo Executivo e (ii) no comportamento dos partidos e das coalizões político-partidárias, em especial, no grau de apoio que oferecem às matérias provenientes do governo.

Grande parte da literatura convergiu no entendimento de que o presidencialismo no Brasil opera de forma relativamente estável. Em termos empíricos, os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) 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 apoio ao Executivo no Congresso (FIGUEIREDO, 2007). Como resultado, houve no período de exercício de ambos os governos, um quadro de hipertrofia do Executivo, caracterizado pela predominância deste poder no processo legislativo (MOISÉS, 2011).

Comumente, avalia-se a preponderância do presidente por meio do êxito em influenciar o processo legislativo em torno das preferências governamentais, ou seja, na capacidade de influir nos resultados do processo legislativo de modo que sejam favoráveis às proposições e interesses do Executivo. Assim, o que explicaria a posição predominante e exitosa do presidente na relação com o Congresso seria, fundamentalmente, suas prerrogativas de poder legislativo e de barganha que incentivariam a cooperação da coalizão e de suas respectivas lideranças às preferências do governo.

Este trabalho, todavia, considera que grande parte da literatura que destaca a dominância do Executivo no sistema político nacional baseia-se em um entendimento unilateral e, portanto, parcial a respeito da cooperação de uma maioria congressual com a agenda

¹ Universidade Federal de Goiás. (cromero.cp@gmail.com).

VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

*Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF*



presidencial. A compreensão de que as prerrogativas presidenciais incentivam à cooperação do Congresso tende a enfatizar o caráter coercitivo dos incentivos e, logo, da cooperação. Neste raciocínio, o presidente, devido às suas prerrogativas, garantiria unilateralmente a colaboração da coalizão. Contudo, conforme afirma Palermo (2000), as fórmulas de cooperação entre presidente e Congresso podem ser de dois tipos: a de sujeição e/ou a de negociação, ou busca de consenso. Não é forçoso dizer que nos estudos sobre presidencialismo no Brasil a dimensão da negociação tem sido negligenciada.

O objetivo aqui é problematizar o entendimento sobre a preponderância institucional do presidente na relação com a coalizão e o Congresso. Esta problematização não se fundamenta, todavia, em uma presunção de que o presidente não exerça uma posição dominante. O que se pretende investigar são algumas das condições que sustentam esta posição. Supõe-se, então, que a cooperação verificada entre os poderes no Brasil é possivelmente negociada em momentos específicos. Este trabalho pretende argumentar que, a despeito de suas prerrogativas, o presidente pode estar suscetível a pressões que derivam dos compromissos com sua base partidária de apoio parlamentar, que podem inclusive atingir a sua própria esfera de poder, a presidência.

Há evidências empíricas coletadas em trabalhos anteriores sugerindo que em períodos específicos nas gestões de FHC e Lula houve, por parte do Executivo, esforços para obter respaldo da base partidária que não se limitaram a concessão de cargos ministeriais; em algum nível, foi transferido a autoridades provenientes do Legislativo o comando da coordenação política e a administração dos recursos (cargos e emendas orçamentárias) de negociação com os partidos aliados. Em outros termos, para expandir e galvanizar o suporte da base partidária de apoio parlamentar, os presidentes não apenas ampliaram a representação de sua respectiva coalizão nos cargos ministeriais, mas realizaram mudanças estruturais na presidência.

É possível aventar que a coincidência dessas concessões por parte do presidente sugere, no mínimo, capacidade de barganha dos partidos da coalizão. Seguindo este raciocínio, os partidos teriam o potencial de criar obstáculos às ações do governo no processo legislativo. Caberia ao governo antecipar-se ou contornar as potenciais ameaças com o objetivo de angariar a cooperação de sua base. Pode-se argumentar que a concessão de poderes aos partidos da base, nos termos tratados aqui, seria uma das condições cumpridas pelo presidente para potencializar sua posição institucional dominante.

Supondo que a cooperação legislativa entre coalizão e governo ocorra por meio de negociações, este trabalho propõe uma investigação sobre as estruturas da presidência projetadas para promover a coordenação política governamental. Observar-se-á, sobretudo, o tipo de controle que os presidentes mantêm sobre o desenho institucional destas estruturas. Isto proporcionará um parâmetro para avaliar o escopo do seu controle sobre a relação com a coalizão e o Congresso e dimensionar, em alguma medida, sua preponderância no sistema político. Pode-se considerar que quanto mais centralizado for o arranjo de coordenação política da presidência, maior controle o presidente exercerá

VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



sobre a relação do seu governo com o Congresso e a coalizão. Por outro lado, quanto mais descentralizado for este arranjo, menor seria o controle presidencial.

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

O estudo proposto adotará uma metodologia qualitativa, amparando-se em análise documental, sobretudo, atos legais que informem sobre a organização, atribuições e estrutura específicas à coordenação política da presidência, editados a partir de 1995. Serão consultados, ainda, dados relativos ao sucesso e dominância do Executivo no processo legislativo no mesmo período. Os dados apurados por meio dessas diferentes fontes serão organizados em uma base construída no programa estatístico SPSS (*Statistical Package of Social Science*), que reunirá variáveis sobre o perfil do titular da estrutura de coordenação política da Presidência (filiação partidária; procedência funcional; experiência legislativa), o tempo de permanência no cargo e algumas características do contexto político no momento em que houve mudanças na referida estrutura (ocorrência de reforma ministerial; impacto da reforma na participação dos partidos da coalizão, bem como do partido do presidente no Ministério).

Esses dados serão analisados comparativamente, considerando todos os períodos dos governos FHC e Lula em que houve algum tipo de mudança no arranjo de coordenação política presidencial – especificamente, quando houve a criação de um órgão à parte da Casa Civil para tratar da coordenação política, ou na ocasião de mudanças na titularidade do órgão. A base, então, é composta por 12 casos (5 para o governo FHC e 7 para o de Lula) que se referem aos períodos em que ocorreram alguma dessas mudanças no arranjo da coordenação.

REFERÊNCIAS

FIGUEIREDO, Argelina. Coalition government in the Brazilian democracy. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

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

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