

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
Centro de Estudos Gerais
Instituto de Ciências Humanas e Filosofia
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Nível Doutorado

**A CASA CIVIL COMO ESTRUTURA DE PODER E CONTROLE DA
PRESIDÊNCIA**

Gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC

CAMILA ROMERO LAMEIRÃO

Niterói
2013

CAMILA ROMERO LAMEIRÃO

**A CASA CIVIL COMO ESTRUTURA DE PODER E CONTROLE DA
PRESIDÊNCIA**

Gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF), como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política. Área de concentração: Estado e Sociedade.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Celina Soares
D'Araujo

Niterói

2013

L228 **Lameirão, Camila Romero.**

A Casa Civil como estrutura de poder e controle da presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC / Camila Romero Lameirão. – 2013.

223 f.

Orientador: Maria Celina Soares D'Araujo.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de Ciência Política, 2013.

Bibliografia: f. 212-221.

1. Brasil. 2. Presidente. 3. República. 4. Poder. 5. Constituição.
6. Controle administrativo. 7. Governo. 8. Poder executivo. 9. Congresso Nacional. I. D'Araujo, Maria Celina Soares. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. III. Título.

CDD 320.981

CAMILA ROMERO LAMEIRÃO

A CASA CIVIL COMO ESTRUTURA DE PODER E CONTROLE DA PRESIDÊNCIA:

Gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF), como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política. Área de concentração: Estado e Sociedade.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Maria Celina Soares D'Araujo (Orientadora)

Profa. Dra. Maria Antonieta P. Leopoldi (PPGCP-UFF)

Prof. Dr. Marcus Ianoni (PPGCP-UFF)

Profa. Dra. Argelina Cheibub Figueiredo (IESP-UERJ)

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio (EAESP-FGV)

Agradecimentos

Ao Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (PPGCP-UFF), pelo suporte institucional. Por meio deste suporte pude obter uma bolsa de doutorado financiada com recursos Capes/Reuni fundamental para a realização do meu curso.

Sem dúvida, a compreensão e apoio do coordenador do PPGCP ao longo do período do doutorado, o professor Carlos Henrique Serra Aguiar, foram fundamentais para a conclusão exitosa desta etapa acadêmica. A ele, sou muito grata. Estendo minha gratidão a Graça e Manoel que à frente da Secretaria do Programa sempre me atenderam com zelo e atenção.

À professora Maria Celina D'Araujo, não apenas pela orientação desta tese, mas pela oportunidade de trabalhar ao seu lado e de tanto aprender.

Aos professores Eduardo Gomes e Inês Patricio, por realizar meus estágios de docência sob suas respectivas supervisões e, especialmente, pela oportunidade de participar do projeto de intercâmbio com a Universidad de Buenos Aires (UBA), no âmbito do convênio entre o Mincyt e Capes, que me permitiu a estadia em Buenos Aires por dois meses para a realização de um estágio de pesquisa na modalidade doutorado sanduíche. Sou grata ainda aos professores Maria Antonieta Leopoldi, Vicente Palermo e Marcus Novaro pelo apoio neste estágio.

Aos professores que compuseram minha banca de defesa de tese de doutorado, que me privilegiaram com valiosas e construtivas contribuições. A cada um agradeço imensamente à leitura da tese e ao interesse e disponibilidade em participar da defesa. À professora Maria Antonieta, sou especialmente grata por ter participado e contribuído em todas as defesas deste trabalho e ao professor Fernando Abrucio, pelos comentários e sugestões feitas na ocasião do exame de qualificação, que me serviram como um norte fundamental para a consecução da pesquisa. Ao professor Eduardo Raposo, por ter participado da defesa do meu projeto de tese e exame de qualificação.

Às queridas Vanusa Queiroz e Angela Moreira, pela amizade, apoio e por tudo que me ensinaram!

À minha família, meus pais, Francisco e Grace, e irmãos (Cecília, Marcelo, Celina e Claudio), por respeitarem minhas escolhas e entenderem as ausências. Aos meus sogros, João e Alda, por estarem sempre por perto para nos ajudar.

Ao Rodrigo, pela paciência de me ensinar e formar; pela nobreza de me incentivar a crescer, sempre com muito amor. É ao meu tesouro, a quem dedico esta tese!

Resumo

A partir de uma perspectiva institucional, difundida na área de estudos presidenciais por Terry Moe, a tese realiza uma pesquisa sobre a trajetória da Casa Civil da Presidência da República e o seu desenvolvimento específico no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A pesquisa descreve as mudanças organizacionais, bem como as funções e competências atribuídas ao órgão no decorrer do tempo, precisamente a partir de sua criação formal em 1938, durante o Estado Novo, aos anos da presidência de FHC. Neste estudo, propomos a hipótese de que os presidentes utilizam e manejam as estruturas da Presidência, em especial a Casa Civil, para maximizar seu comando e liderança sobre o seu governo e a relação com parlamentares e o Congresso Nacional. Para tanto, tendo como foco o governo de FHC, a tese investiga em que medida foi possível implementar as funções que se projetou para a Casa Civil nesta gestão, especificamente as de controle sobre o governo (o Executivo) e o relacionamento com o Legislativo. Concluímos que o desenvolvimento institucional da Casa Civil esteve associado às prerrogativas de poder do presidente da República, originados no caráter discricionário dos governos de exceção (Estado Novo e o regime militar) e nas competências atribuídas ao presidente segundo a Constituição Federal de 1988. Com base nestas prerrogativas, mostramos que os presidentes dispuseram de recursos decisórios unilaterais para moldar as suas estruturas diretas de apoio e assessoramento à administração do governo de modo mais propenso aos seus interesses e projetos políticos.

Palavras-chaves: Estudos presidenciais; Casa Civil; Presidência; prerrogativas de poder; Constituição; controle; governo; Executivo; Congresso Nacional.

Abstract

Under an institutional approach, introduced into presidential studies by Terry Moe, this thesis carry out a research about the path of the Casa Civil of the Republic Presidency, and its specific development in Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) government. Our aim is examine the organizational changes and, in this scope, the functions and prerogatives given to Casa Civil over time, precisely from its formal establishment, in 1938 during the Estado Novo, until FHC presidency. In this study, we propose the hypothesis that the presidents have used and managed the presidential structure and prerogatives to maximize their control and leadership over the Executive, the parliamentarians, and the Legislative. Having a focus on FHC government, this thesis investigates to what extent it was possible to implement the role and functions that was projected to Casa Civil in this presidential term, especially to take control over the government (Executive) and over the relationship with National Congress. We concluded that the institutional development of the Casa Civil has been associated with the presidential prerogatives powers, arise from the discretionary character of the authoritarian governments (Estado Novo and military regime), and the presidential's roles defined by the federal Constitution of 1988. Based on these prerogatives, we show that the presidents have unilateral decision rights to shape their staff organization and structure that support them to manage and exercise the government in a way more attractive to their interests and political projects.

Key-words: Presidential studies; Casa Civil; Presidency; prerogatives powers; Constitution; control; government; Executive; National Congress.

Lista de figuras, quadros e tabelas

Figura 1 – Processo de tramitação para checagem das propostas de atos normativos no interior do Executivo (1992).....	126
Quadro 1 – Competências e estrutura de pessoal do Gabinete Civil em 1938 e 1947.....	81
Quadro 2 – Competências do Gabinete Civil em 1947 e das propostas de reformas elaboradas em 1951, 1952 e 1957.....	92
Quadro 3 – Disposição das competências e estrutura do Gabinete Civil (1947 e 1963).....	97
Quadro 4 – Estrutura das subchefias do Gabinete Civil (1965).....	101
Quadro 5 – Projetos de lei (PLs) apresentados e aprovados durante a 4ª e a 5ª legislaturas brasileiras, de acordo com sua origem.....	103
Quadro 6 – Disposição das competências das subchefias do Gabinete Civil (1975).....	111
Quadro 7 – Disposição das competências das subchefias do Gabinete Civil (1986).....	117
Quadro 8 – Disposição das competências da estrutura da Secretaria Geral (1990).....	122
Quadro 9 - Disposição das competências das subchefias da Casa Civil (1993).....	129
Quadro 10 – Distribuição numérica e proporcional dos partidos da coalizão na Câmara dos Deputados, Senado e Ministério (1995).....	142
Quadro 11 – Critérios de nomeação para os ministérios e secretarias da Presidência por governo.....	143
Quadro 12 - Critérios de nomeação para os ministérios e secretarias da Presidência na gestão Fernando Henrique (1995-1997) por área de governo.....	144

Quadro 13 – Composição das Câmaras Setoriais por ministério.....	157
Quadro 14 - Funções formalmente estabelecidas para as câmaras setoriais (1995-2002).....	162
Quadro 15 – Distribuição numérica e proporcional dos partidos da coalizão na Câmara dos Deputados, Senado e Ministério (1999).....	185
Quadro 16 – Competências e composição da Câmara de Gestão da Crise Energética- CGE (2001).....	197
Quadro 17 – Competências e estrutura da Casa Civil (2002).....	199
Tabela 1 – Quantitativo de pareceres elaborados pelas subchefias do Gabinete Civil por ministérios e demais órgãos governamentais (1966).....	107
Tabela 2 – Fases de andamento dos projetos ministeriais (1995).....	167
Tabela 3 – Quadro demonstrativo dos cargos de DAS e NE da Casa Civil (1993-2002).....	200

Lista de abreviaturas e siglas

- ABIN - Agência Brasileira de Inteligência
- ANA - Agência Nacional de Águas
- ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica
- ANP – Agência Nacional do Petróleo
- APEX - Agência de Promoção de Exportações
- BNDE - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
- CAMEX - Câmara de Comércio Exterior
- CD – Câmara dos Deputados
- CENSIPAM - Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
- CEPA - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
- CF – Constituição Federal
- CGE - Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica
- CGSE – Câmara de Gestão do Setor Elétrico
- CGRE – Comissão de Gerenciamento da Racionalização da Oferta e do Consumo de Energia Elétrica
- CNPE - Conselho Nacional de Política Energética
- CONCINE - Conselho Superior do Cinema
- CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar
- CONSIPAM - Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia
- CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
- DAS – Direção e Assessoramento Superiores
- DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
- EBN - Empresa Brasileira de Notícias
- EMC – Emenda Constitucional
- ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
- EOP – Executive Office of the President [Escritório Executivo do Presidente]
- FEF - Fundo de Estabilização Fiscal
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos
- FUNDEF - Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental
- GEMPO - Grupo Executivo para Modernização dos Portos

GERAT - Grupo Executivo para a Redução de Acidentes de Trânsito

GERPI - Grupo Executivo para a Conclusão do Projeto de Reassentamento de Populações da Usina Hidrelétrica de Itaparica

GERTRAF - Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado

GESEC - Grupo Executivo para Coordenação e Acompanhamento do Programa Emergencial de Combate aos Efeitos da Seca

GESPE - Grupo Executivo do Setor Pesqueiro

GSI – Gabinete de Segurança Institucional

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICP – Brasil - Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileiras

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ITI - Instituto Nacional de Tecnologia da Informação

MAE - Mercado Atacadista de Energia Elétrica

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MF – Ministério da Fazenda

MP – Medida Provisória

NE – Natureza Especial

NEO – New Economics of Organizations [Nova Economia das Organizações]

NSC – National Security Council [Conselho de Segurança Nacional]

ONS - Operador Nacional do Sistema Elétrico

PDC – Partido Democrático Cristão

PDS – Partido Democrático Social

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PLs – Projetos de Lei

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPA – Plano Plurianual

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PR – Presidência da República

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD - Partido Social Democrata

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTI – Positive Theory of Institutions [Teoria Positiva das Instituições]
PUC – Pontifícia Universidade Católica
RADIOBRAS – Empresa Brasileira de Radiodifusão
RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
SAF – Subchefia para Assuntos Financeiros
SAG – Subchefia para Assuntos de Administração Geral
SAS – Subchefia para Assuntos Sociais
SEAC - Secretaria de Ação Comunitária
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECAF - Secretaria Especial de Comunicação Social da Administração Federal
SEPLAN - Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação
SF – Senado Federal
SIAL – Sistema de Acompanhamento Legislativo
SIPAM - Sistema de Proteção da Amazônia
SRI - Secretaria de Relações Institucionais
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
WHO – White House Office [Escritório da Casa Branca]

Sumário

Introdução.....	16
Capítulo 1 - A teoria institucional da presidência de Terry Moe: enfoque, fundamentos teóricos e esquema de análise.....	28
1.1 Proposição de um enfoque institucional para as pesquisas sobre a presidência.....	29
1.2 Proposta de uma base teórica para os estudos presidenciais – a teoria positiva das instituições.....	38
1.3 Esquema de análise da teoria institucional da presidência: o presidente como “criador de estruturas”.....	51
1.3.1 Estruturas de controle do presidente no Executivo: mecanismos de decisão unilaterais e estratégias de centralização e politização.....	60
1.4 Considerações finais.....	69
Capítulo 2 - A trajetória e o desenvolvimento institucional da Casa Civil na Presidência brasileira, 1938-1994.....	71
2.1 Gênese e formalização do Gabinete Civil na Presidência da República, 1938-1945.....	73
2.2 O Gabinete Civil no período democrático (1946-1964): reorganização e regulamentos.....	79
2.2.1 O Gabinete Civil no segundo governo Vargas e as propostas de reformas da década de 1950.....	83
2.2.2 Proposta de reforma e o novo regimento do Gabinete Civil no governo Goulart, 1961-1964.....	93
2.3 O Gabinete Civil durante o regime militar (1964-1985): expansão da estrutura e competências.....	99

2.4 O Gabinete/Casa Civil nos primeiros governos da Nova República: reformas e instabilidades na estrutura do poder, 1985-1994.....	113
2.4.1 O Gabinete Civil no governo Sarney, 1985-1990.....	114
2.4.2 A Casa Civil nos governos Collor e Itamar, 1990-1994.....	120
2.5 Considerações finais.....	133
Capítulo 3 - A Casa Civil no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).....	136
3.1 Casa Civil no primeiro mandato de FHC (1995-1998): projetos de expansão e inovações na estrutura do poder.....	139
3.1.1 Organização formal da Casa Civil e da Secretaria Geral e o perfil de seus respectivos titulares.....	146
3.1.2 Experiências e inovações institucionais da Casa Civil no primeiro governo FHC.....	156
Câmaras Setoriais.....	156
Programa Economia Solidária.....	168
Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL) e a coordenação política do governo.....	172
3.2 A Casa Civil no segundo mandato de FHC (1999-2002): mudanças institucionais e reformas do seu papel na estrutura do poder.....	184
3.2.1 A estrutura formal da Casa Civil no segundo governo FHC.....	186
3.2.2 A mudança no comando da Casa Civil e as reformas ministeriais em 1999.....	188
3.2.3 O perfil de atuação técnico da Casa Civil no segundo governo FHC.....	191
Controle dos atos normativos.....	191
Gestão da crise energética em 2001.....	195
Gerenciamento de órgãos públicos transferidos para a Casa Civil.....	198
3.3 Considerações finais.....	200
Conclusão.....	203

Referências bibliográficas.....	212
Anexo.....	222
Relação de entrevistados.....	223

Introdução

Nas duas últimas décadas, estudos proporcionaram importantes avanços no entendimento sobre a relação dos poderes Executivo e Legislativo no Brasil,¹ enfatizando as bases institucionais² que caracterizam o nosso sistema de governo nos moldes de um **presidencialismo de coalizão**.³ O foco da maioria dos trabalhos concentrou-se no Congresso Nacional, precisamente na *performance* das medidas legislativas (sobretudo, medidas provisórias e projetos de lei) encaminhadas pelo Executivo e no comportamento dos partidos e coalizões políticas, em especial, no grau de apoio que oferecem às matérias provenientes do governo.

Em termos gerais, os trabalhos procuram avaliar os níveis de governabilidade do sistema político brasileiro, isto é, sua capacidade em aprovar leis, ou melhor, em produzir decisões. Apesar de existirem divergências quanto ao tipo de interação entre os poderes no processo legislativo, que giram em torno da questão se há ou não hipertrofia do Executivo (PALERMO, 2000), grande parte da literatura converge no entendimento de que o sistema presidencial brasileiro opera de forma relativamente estável e é, portanto, governável.

Como o próprio adjetivo do nosso sistema de governo evidencia, a coalizão, ou seja, o conjunto de partidos que forma uma base de apoio do presidente (e do governo) no Congresso, seria o principal elemento a caracterizar o presidencialismo brasileiro e a garantir a governabilidade. Isto porque com o respaldo da coalizão, o presidente obtém maioria parlamentar e, conseqüentemente, apoio na aprovação de leis de sua iniciativa e na produção de decisões. Segundo grande parte da literatura, essa tem sido a tônica geral da política nacional, pelo menos desde a redemocratização do país, em 1985. Como contrapartida ao

¹ Alguns dos trabalhos que produziram importantes contribuições à compreensão do funcionamento do presidencialismo após a redemocratização, em 1985 e a promulgação da Constituição de 1988 foram: Abranches (1988), Amorim Neto (1994; 2000), Amorim Neto e Santos (2001), Figueiredo e Limongi (1998; 2007), Meneguello (1998), Nicolau (2000), Santos (1997; 2002), entre outros.

² Os instrumentos institucionais que caracterizam o presidencialismo de coalizão brasileiro são: os poderes legislativos do presidente, que consistem na prerrogativa exclusiva de iniciar legislação (em matérias orçamentárias, tributárias e relativas à organização administrativa), de forçar unilateralmente a apreciação das matérias que introduz no Legislativo dentro de determinados prazos (pedido de urgência) e de editar medidas provisórias em caso de relevância e urgência; a formação de gabinetes de coalizão, por meio dos quais os diferentes partidos integram o Executivo, proporcionando ao governo o respaldo parlamentar necessário; o padrão organizacional centralizado do processo decisório na Câmara dos Deputados e no Senado, estabelecido pelos respectivos regimentos internos, que conferem amplos poderes aos líderes partidários para agir em nome dos interesses de seus partidos, e, por consequência, controlar o fluxo dos trabalhos parlamentares; a disciplina partidária no Congresso Nacional; os tipos de votação no Congresso.

³ Sergio Abranches foi o autor que cunhou e definiu o termo “presidencialismo de coalizão”; ver Abranches, 1988.

apoio no Congresso, os presidentes compensam os partidos da coalizão tradicionalmente de duas formas: por meio de nomeações para cargos ministeriais e de comando na administração pública federal⁴ – compondo o que se convencionou denominar de governo e/ou ministério de coalizão (AMORIM NETO, 1994; 2000), e pela distribuição de recursos orçamentários sob a forma de emendas parlamentares (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008).

Entendemos que a distribuição de cargos aos partidos da coalizão pode acarretar significativas repercussões para a liderança do presidente no interior do seu governo. Com base nisto, consideramos que a dinâmica do presidencialismo de coalizão não apenas repercute no Congresso, especificamente no apoio dos partidos às proposições de lei do governo, mas gera em algum nível efeitos sobre a organização e o exercício do poder no interior do Executivo. Para além do Legislativo, **faz-se necessário avaliar o impacto do presidencialismo de coalizão na própria Presidência e nos ministérios**. Precisamente, o acesso dos partidos políticos e de seus representantes a altos cargos do Executivo, como de ministros ou em outros postos de direção, significa em termos práticos a autorização para atuarem no comando do processo decisório de políticas públicas, no controle da burocracia e no manejo de verbas públicas no âmbito da administração federal (conforme o artigo 87 da Constituição Federal de 1988).

Assim, tendo em vista a posição hierárquica e as prerrogativas formais do cargo que ocupam, pode-se entender que no exercício do governo, os representantes dos partidos compartilham autoridade com o presidente da República, não obstante sejam seus subordinados. O fato de que eles estão no Executivo como indicados e representantes de partidos que compõem a coalizão, permite ainda supor que além de possuírem atributos formais para intervir na condução do governo, representam, a princípio, os partidos e grupos a que estão vinculados e no exercício de suas funções podem, no limite, priorizar demandas e interesses desses setores específicos em detrimento das que emanam da Presidência. A representação da coalizão na estrutura do governo pode, portanto, constituir-se em fonte de conflitos de interesse, tensões, barganhas e de confronto com a liderança presidencial.

⁴ A estrutura administrativa direta e indireta do Poder Executivo federal compõe-se por milhares de cargos e funções de confiança e gratificação. De 1997 a 2012, esse quantitativo passou de 70.705 para 87.245. Não há informações públicas precisas sobre a quantidade desses cargos que são de fato de livre nomeação do presidente e de seus subordinados. Entre o total de cargos e funções de confiança, os cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) representam cerca de um quarto (25 a 30%). Os postos de DAS de níveis 5 e 6 e de Natureza Especial (NE), cujo total passou de 741 em 1997 para 1.316 em 2012, são de livre nomeação e hierarquicamente são os cargos mais importantes da administração pública federal, abaixo apenas dos ministros e secretários de Estado. O número de ministérios no Brasil também é expressivo entre os governos após a redemocratização do país em 1985, conforme mostraremos nos capítulos 2 e 3.

Deste modo, convém aventar que no sistema político brasileiro, 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 (CF, art. 84, incisos I e II), a formação de um ministério de coalizão composto por representantes dos partidos da base aliada condiciona e limita o exercício do seu poder no interior do governo. Como afirma Vicente Palermo, “ao dar alguma expressão em seu gabinete aos atores partidários que lhe garantem respaldo no Congresso, [...] o presidente continua sendo, obviamente, um ator individual, mas neste marco o governo deve ser entendido como um ator coletivo. Isto, desde já, coloca o problema da coesão” (PALERMO, 2000:545).

Em tese, em um governo de coalizão,⁵ 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. Esta hipótese cabe também para os representantes do próprio partido do presidente. Neste quadro complexo, **é possível supor que o chefe do Executivo procure empregar mecanismos e estratégias para organizar o seu relacionamento com o Ministério e o Legislativo, visando a expandir sua liderança e capacidade de controle sobre as estruturas e processos de decisão governamentais.**⁶

Esta é a questão que justifica e motiva o nosso estudo. Considerando que no governo federal a Presidência e o Ministério constituem estruturas de poder diferenciadas,⁷ que são lideradas e administradas em certa medida por comandos distintos, pretendemos demonstrar a maneira segundo a qual o presidente como chefe do Executivo e, portanto, responsável pelas decisões e os resultados deste Poder, busca exercer sua liderança e controle no governo. Neste sentido, **entendemos que as organizações (estruturas) da Presidência, que compõem o seu núcleo de poder e estão hierárquica e exclusivamente submetidas à sua autoridade,**

⁵ Segundo Amorim Neto, no presidencialismo “[...] não se deve pressupor que um gabinete integrado por políticos de dois ou mais partidos constitua um governo de coalizão. Somente os gabinetes que apresentam uma alta correspondência entre o percentual de postos ministeriais e os pesos dos partidos no Congresso (relativamente ao contingente parlamentar dos partidos que integram o Ministério) podem ser considerados como tal em uma interpretação estrita do termo coalizão” (2000).

⁶ Os trabalhos de Loureiro e Abrucio (1999) e Olivieri (2010) examinam duas diferentes organizações burocráticas do Executivo federal, o ministério da Fazenda e a Secretaria Federal de Controle Interno, respectivamente, como instrumentos do presidente da República para controlar o comportamento da coalizão no âmbito ministerial.

⁷ Estamos considerando a estrutura da Presidência da República como composta pela Casa Civil, Secretaria-Geral, Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria de Comunicação Social, Gabinete Pessoal, Gabinete de Segurança Institucional e Secretaria de Assuntos Estratégicos, conforme a lei nº 11.754 de 23/07/2008.

constituem importantes recursos institucionais estrategicamente manejados pelo presidente para mediar o seu controle sobre as ações do governo e, logo, dos ministérios e a relação do Executivo com o Congresso Nacional. Pretendemos examinar neste trabalho em que medida a Casa Civil configura-se como uma estrutura de poder pelo qual o presidente procura projetar mecanismos de controle sobre o gabinete ministerial e o Legislativo. Vamos averiguar o tipo e o escopo de controle que o chefe do Executivo consegue estabelecer por meio da Casa Civil. Para tanto, faremos uma análise detalhada sobre o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

O presente estudo insere-se em uma linha de pesquisa sobre o Executivo e tem como unidade de análise a Presidência, especificamente a estrutura da Casa Civil. No Brasil, os trabalhos que tratam do Poder Executivo na sua relação com o Legislativo são vastos, mas persiste uma lacuna analítica em relação a pesquisas e estudos que abordem o Executivo do ponto de vista de suas instituições e atores (FIGUEIREDO, 2010). Em comparação, por exemplo, com a quantidade de trabalhos produzidos nas últimas duas décadas sobre o Poder Legislativo brasileiro, constatamos que são poucos os estudos que tratam sobre a organização interna do Executivo federal.

Nesta área, apesar da escassez, alguns trabalhos constituem-se em importantes pontos de partidas para a formação de uma agenda de pesquisa. Além do estudo pioneiro de Maria Rita Loureiro e Fernando Abrucio (1999) sobre o ministério da Fazenda no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, que oferece uma análise original e introdutória sobre a dinâmica de funcionamento e as estruturas de poder no interior do governo, nos últimos anos pesquisas sistemáticas vêm sendo desenvolvidas, especificamente, sobre a composição dos cargos de livre nomeação (D'ARAÚJO, 2007; 2009) e o sistema de controle interno do governo federal (OLIVIERI, 2010).

Em texto recente sobre a presidência e o Poder Executivo na América Latina, Alejandro Bonvecchi e Carlos Scartascini (2011) destacam exatamente a carência de trabalhos nesta área. Segundo os autores, os presidentes têm sido há algum tempo objeto de escrutínio na literatura da economia e da ciência política, uma vez que são frequentemente responsabilizados pelo estado da economia e pelos assuntos domésticos e externos em geral. Contudo, apesar da importância que atribuem ao cargo do presidente, paradoxalmente, a literatura latino-americana (incluindo a brasileira) não investe em pesquisas que façam avançar o conhecimento sobre a organização interna do Poder Executivo, os recursos da

Presidência⁸ e seus efeitos sobre o processo de tomada de decisão política. Para os autores, nos Estados Unidos, a produção bibliográfica sobre essas questões tem sido frequente e vasta, abordando quatro tópicos específicos: a) organização do Executivo, b) recursos da presidência, c) coalizões de apoio ao presidente e d) processos decisórios em mandatos presidenciais específicos.

É importante registrar que, por um lado, a ciência política brasileira com o objetivo de compreender o comportamento institucional do presidente da República em relação ao sistema político, notadamente na interação com o Congresso Nacional, vem investindo em estudos sobre os poderes de agenda, ou legislativos, do Executivo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1997; SANTOS, 1997; PESSANHA, 1997; AMORIM NETO & TAFNER, 2002). Esses estudos têm como principal referência os métodos de pesquisa desenvolvidos nos textos de John Carey e Matthew Shugart (1992; 1998) ao longo da década de 1990.⁹ Em seus trabalhos, a literatura brasileira enfatiza as prerrogativas e recursos de poder constitucionalmente estabelecidos que outorgam ao presidente, e logo ao Executivo, a capacidade de iniciar e influenciar o processo legislativo. Suscintamente, os poderes de agenda do presidente brasileiro, conforme as disposições definidas pela Constituição de 1988, consistem na (i) iniciativa exclusiva de leis, (ii) solicitação de urgência no trâmite de legislação no Congresso Nacional com a edição de medidas provisórias – MP, (iii) poder de veto, e (iv) edição de decretos.¹⁰

De forma geral, podemos considerar que as análises acerca dos poderes legislativos do presidente são o que temos 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. Ainda não há trabalhos que investiguem as dinâmicas e os procedimentos que levam a essas decisões no interior do Executivo, isto é, os processos pelos quais se formula e decide sobre uma determinada MP ou se estabelece um veto a alguma legislação no âmbito do governo.

⁸ Para Bonvecchi e Scartascini, os recursos da presidência consistem em “the president’s power to appoint officials to the bureaucracy; the presidency’s capacity to supervise and clear the production of executive norms and legislative proposals prepared by cabinet departments and bureaucratic agencies; and the presidency’s power to command and control the budgetary process” (BONVECCHI & SCARTASCINI, 2011:27).

⁹ É também interessante destacar que em artigo recém-publicado Fortin (2013) aponta para os problemas de validade e confiabilidade dos índices agregados para a medição dos poderes legislativos do presidente.

¹⁰ Conforme os artigos 61 (§ 1º), 62 e 84 (incisos V e VI) da Constituição Federal de 1988.

Diante do quadro de ausência de pesquisas sobre o Executivo e a presidência no Brasil que constituíssem um campo de estudos a partir da qual poderíamos obter referenciais teóricos, metodológicos e ainda alguma base de conhecimento sistematizado, de forma semelhante ao que já ocorre na área de estudos do Legislativo, nossa investigação fundamentou-se nos trabalhos pioneiros de Terry Moe sobre a presidência norte-americana. Neste material, identificamos as referências teóricas que embasam e dão significado à questão analítica que pretendemos investigar nesta tese.

O caráter precursor dos trabalhos de Moe deve-se à sua proposta de formular uma **teoria institucional da presidência**. Conforme exporemos, o autor 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 da área de estudos (isto é, o avanço de conhecimentos) sobre a presidência na ciência política norte-americana. Na sua 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, num esforço de introduzir nos estudos presidenciais uma vertente que se mostrou bem sucedida no âmbito das pesquisas sobre o Congresso norte-americano.

Os trabalhos de Moe que abordaremos ao longo do capítulo 1 direcionam-se à formação de uma proposta teórica que auxilie no embasamento e desenvolvimento de pesquisas sobre a presidência, a partir, notadamente, de um ponto de vista institucional. Consideramos que esse esforço intelectual pode ser aplicado e fomentar um campo de pesquisa semelhante no Brasil. Reconhecemos que características do sistema político norte-americano que inspiraram a formulação teórica de Moe são distintas em relação ao atual contexto institucional brasileiro. Em termos específicos, a vigência do bipartidarismo (opondo democratas vs republicanos) e as prerrogativas formais do Congresso de dispor sobre a formação e organização das estruturas burocráticas do Poder Executivo, que demonstram o equilíbrio do sistema de separação de poderes norte-americano, são referências que estão na base do *constructo* teórico de Moe.

Esses fatores são aspectos a se considerar em uma análise comparativa. Não obstante, entendemos que a dinâmica de funcionamento do presidencialismo no Brasil, a partir da redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988, configura-se de forma a que o presidente no exercício do governo, sobretudo em relação ao seu nível de controle sobre as

estruturas governamentais (ministérios e demais órgãos públicos, isto é, a burocracia), também se veja confrontado com disputas por poder e constrangimentos oriundos do Legislativo. Como destacamos, levando em conta que os partidos e parlamentares oferecem apoio ao presidente no Congresso Nacional em troca principalmente de cargos no Executivo, a participação de seus indicados no governo, em postos de comando da burocracia, tenderia a gerar barganhas por recursos de poder (em torno de verbas orçamentárias e do desenho de políticas públicas direcionadas para públicos específicos) no interior do Executivo, fragmentando, assim, o nível de comando do presidente *vis-à-vis* o governo.

Neste sentido, entendemos que a teoria institucional proposta por Moe contém referências para nos orientar no desenvolvimento de uma pesquisa sobre a Presidência brasileira. Baseado em suas proposições, compreendemos o ambiente institucional em que o presidente governa, especificamente, os constrangimentos que afetam sua liderança e diante disto, ou antecipando-se, as estratégias que implementa a partir dos recursos decisórios que tem à sua disposição, conforme as regras constitucionais. Portanto, para o nosso trabalho, a teoria desenvolvida por Moe contribui em duas frentes: oferecendo um enfoque institucional e um esquema de análise por meio dos quais, respectivamente, conduzimos e interpretamos a pesquisa que levamos a cabo nesta tese. Além disso, a partir deste enfoque específico, identificamos o **presidente como um ator institucional que cria estruturas, sobretudo em sua esfera de poder, a Presidência, por meio das quais busca maximizar sua liderança e capacidade de controle sobre as organizações e decisões do governo, a produção de leis no Executivo e a sua relação com o Legislativo.**

No decorrer do primeiro capítulo, nos dedicamos a apresentar de modo detalhado a construção teórica deste autor. Organizamos o texto em três seções. Na primeira parte deste capítulo apresentamos os argumentos utilizados por Moe para justificar a adequação da perspectiva institucional, em contraposição à pessoal (ou comportamental), para compreender a organização e funcionamento da presidência em termos teóricos. Nesta direção, o autor aponta as fragilidades do enfoque pessoal no que concerne à formação de um conhecimento científico sobre a presidência, amparado em métodos de aferição de dados e hipóteses de pesquisa. Em seguida, destacando o processo de institucionalização que marcou a presidência dos Estados Unidos no decorrer do século XX, Moe justifica a adequação empírica e analítica de um enfoque institucional que enfatize as características formais do sistema político norte-americano e, a partir disto, os constrangimentos, recursos e prerrogativas de poder, bem como as estratégias do presidente no exercício da presidência.

O objetivo da segunda seção consiste em apresentar as referências teóricas que formam a base da teoria institucional da presidência proposta por Moe. Para tanto, o autor pretende conjugar a perspectiva de análise institucional com a teoria da escolha racional – consubstanciada em uma teoria positiva das instituições, aplicando nos estudos presidenciais os marcos teóricos que promoveram avanços científicos no campo de pesquisa sobre o Legislativo. Veremos, no entanto, que Moe propõe uma revisão conceitual como forma de adequar as referências teóricas mencionadas à área de estudo da presidência. Precisamente, mostraremos como o autor procura redefinir o entendimento de instituições políticas concebido pelas correntes teóricas que o inspiraram. Para ele, as instituições não são apenas mecanismos para mitigar problemas de ação coletiva, mas devem, ainda, ser entendidas como instrumentos do exercício da autoridade pública; são fontes de coerção e distribuição de poder.

Por fim, na terceira e última seção do capítulo 1 sistematizamos o esquema de análise que se forma a partir da proposição de Moe. Primeiramente, destaca-se o ponto de partida da proposta, que consiste em compreender a presidência e o comportamento do presidente considerando o sistema político de separação de poderes do qual fazem parte e, em decorrência disto, as disputas que emergem entre a presidência e o Congresso, principalmente as de cunho estrutural. Enfatizamos que a burocracia do Executivo federal é um elemento central das disputas entre o presidente e parlamentares, de forma que o comportamento presidencial e a organização da presidência orientam-se e moldam-se em função do objetivo de erigir mecanismos de controle sobre a burocracia, isto é, sobre a parte do Executivo que não está diretamente subordinada à presidência. Em seguida, tratamos das prerrogativas de poder, recursos decisórios e estratégias de ação empregadas pelo presidente para maximizar formas e oportunidades de controle sobre o Executivo, destacando como a presidência se molda em torno desse objetivo. Na conclusão pontuamos as contribuições analíticas que o esquema teórico de Moe oferece à pesquisa que desenvolvemos no decorrer dos dois capítulos seguintes.

Conforme a proposta de Moe, enfatizaremos em nossa pesquisa os aspectos formais que caracterizam o órgão da Presidência que investigaremos nesta tese: a Casa Civil. Assim, analisaremos os seus sucessivos regimentos internos e demais legislações que definem a sua posição hierárquica no organograma da Presidência da República e do Poder Executivo, seu conjunto de atribuições e competências, a estrutura organizacional e prerrogativas de poder. Ao tomarmos esses aspectos formais como base de nossa investigação, poderemos reconstruir

a gênese (origem) e trajetória institucional da Casa Civil ao longo do tempo. Essa análise longitudinal mostrará a montagem e organização de estruturas e competências na Casa Civil com o objetivo de auxiliar e assessorar o presidente no exercício do governo. Paralelamente, poderemos observar em que medida, no decorrer de diferentes governos e momentos políticos o sentido, ou o significado, da evolução deste órgão orientou-se por expandir a capacidade de comando e liderança do presidente sobre as estruturas do governo. São esses os propósitos do segundo capítulo da tese, que está dividido em quatro seções.

Inicialmente pretendemos destacar o contexto de criação do então denominado Gabinete Civil na estrutura da Presidência durante o primeiro governo Getúlio Vargas (1930-1945), ressaltando que a sua formalização ocorreu em meio a um processo mais amplo de reforma administrativa do governo federal. Observaremos que as mudanças na estrutura presidencial promovidas por Vargas inspiraram-se no movimento de reforma que ocorria nos Estados Unidos no mesmo período. Enfatizamos, ainda, o formato inicial do órgão e a sua constituição como um aparato inédito de assistência do presidente na esfera de governo civil.

A segunda seção do capítulo 2 trata da organização do Gabinete Civil no período democrático de 1946 a 1964, após o interregno autoritário do Estado Novo (1937-1945). Apresentamos as modificações organizacionais e de funções definidas pelo novo regimento do órgão, estabelecido em 1947. Destacamos que o novo formato institucional do Gabinete Civil projetar-lhe-ia um perfil de atuação distinto do que fora previsto durante o governo Vargas. Além disso, analisamos o conteúdo dos projetos de reforma elaborados nas presidências de Vargas (1951-1954), Juscelino Kubistchek (1956-1961) e João Goulart (1961-1964) – que não chegaram a ser concretizados, por meio dos quais se pretendia expandir as funções e estrutura organizacional do Gabinete Civil no âmbito do Poder Executivo. Nas análises registramos que neste período os presidentes não dispunham de poderes de decisão unilaterais, constitucionalmente estabelecidos (como os decretos lei), de modo que suas propostas de reforma deveriam ser submetidas ao processo legislativo. Supomos que este contexto tenha dificultado e impedido a concretização das iniciativas que os presidentes citados pretendiam erigir por meio do Gabinete Civil.

Em seguida, na terceira seção, expomos o novo formato do Gabinete Civil durante o regime militar (1964-1985), atentando, especialmente, para as transformações estruturais que redefiniram sua organização interna e o seu conjunto de competências. Veremos que neste período diversas funções foram centralizadas no Gabinete Civil, conferindo-lhe importantes prerrogativas de poder. O órgão passaria a desempenhar formalmente, por meio de diversas

subchefias, um controle rotineiro e especializado sobre todos os documentos remetidos pelos órgãos do Poder Executivo à Presidência para decisão final do presidente e da cúpula (militar) do governo. Mencionaremos, ainda, o estabelecimento de uma subchefia de Assuntos Parlamentares responsável exclusivamente por controlar o contato e relacionamento dos órgãos do Executivo com o Legislativo. Argumentamos que o novo arranjo do Gabinete Civil o projetaria para assumir funções, até então inéditas, de controle e comando sobre o governo e também em relação ao Congresso. Ao longo da seção atentamos para a discricionariedade com que os chefes de governo militar estabeleceram novas funções ao órgão.

Por fim, na quarta seção do capítulo revisamos os regimentos internos do Gabinete Civil baixados pelos primeiros presidentes da Nova República, iniciada com a redemocratização do país, em 1985. Destacamos as estruturas organizacionais e atribuições delegadas ao órgão no período de 1985 a 1994 e mostramos como os três presidentes (José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco) moldaram o órgão de maneiras específicas. Precisamente, ressaltamos a coerência do formato do Gabinete Civil no governo Sarney com o momento democrático que então se reestabelecia no país; as instabilidades e rupturas que essa estrutura de assessoramento teve na administração Collor em comparação ao papel e posição que exercia no âmbito da Presidência e do Executivo no decorrer dos últimos governos; e a nova organização definida pelo presidente Itamar. Nesta última parte, com o objetivo de contextualizar as mudanças e ordenamentos estabelecidos no Gabinete Civil, descrevemos a formação e composição dos ministérios dos três governos. Com isso, pretendemos demonstrar que em um ambiente democrático, a composição do governo federal tornou-se fragmentada em virtude da participação dos partidos que compunham à coalizão de apoio parlamentar em postos de comando do Executivo.

O terceiro e último capítulo da tese consiste em um estudo aprofundado sobre a organização e o funcionamento da Casa Civil no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o primeiro presidente eleito, e reeleito, do período democrático pós-1985 que completaria seus respectivos mandatos. Dedicamos um capítulo de análise exclusiva acerca desse governo por reunir algumas características singulares: iniciou-se em um período de relativo controle inflacionário e estabilidade econômica e com o respaldo de uma coalizão partidária que conferiria apoio majoritário no Congresso Nacional e, por outro lado, estaria também representada em cargos no Ministério. Estas eram condições até então inéditas, pelo menos considerando as três primeiras presidências da Nova República, que nos faz supor terem suscitado uma maior racionalidade por parte do presidente para planejar a condução de

seu governo, principalmente na composição e organização de estruturas que maximizariam oportunidades e formas de controle na esfera econômica (com o ministério da Fazenda), na gestão de importantes ações governamentais e no relacionamento com o Congresso Nacional (por meio da Casa Civil).

O capítulo final da tese está dividido em duas partes que tratam, respectivamente, da composição e arranjo da Casa Civil no decorrer do primeiro e segundo mandato de Fernando Henrique. Como um órgão “apêndice” da Casa Civil, atentamos ainda em nossa análise para as funções da Secretaria-Geral da Presidência. Nas seções que compõem a primeira parte do capítulo nos detemos a apresentar o arranjo organizacional e de funções e o perfil dos respectivos titulares da Casa Civil e da Secretaria-Geral no primeiro mandato de FHC, enfatizando as expectativas e planejamentos em torno do papel específico que assumiria a Casa Civil no novo governo. Em seguida, com o objetivo de detalhar as inovações institucionais implantadas no órgão logo no primeiro ano da gestão de FHC, relatamos os aspectos formais dessas iniciativas e os possíveis desdobramentos que tiveram no governo. Na análise demonstramos o que se pretendia com tais medidas e os constrangimentos que limitaram a sua concretização. Neste ponto, chamamos atenção para as reações, no nível ministerial e da coalizão partidária de apoio parlamentar, ao projeto da cúpula presidencial de centralizar formas de controle sobre o governo e o Congresso Nacional na estrutura da Casa Civil e, ainda, da Secretaria-Geral.

Na segunda parte do capítulo três analisamos a organização da Casa Civil no segundo mandato de Fernando Henrique, destacando as mudanças institucionais que em importantes termos redefiniriam o seu papel no âmbito da Presidência e do governo e, ao mesmo tempo, projetaram uma nova função para a Secretaria-Geral. Ressaltamos que este movimento esteve atrelado ao objetivo de Fernando Henrique de recompor e revigorar a coordenação política do governo e, conseqüentemente, o apoio de sua base partidária no Congresso. Abordamos, em um segundo momento, o perfil do novo titular da Casa Civil e as principais atribuições que lhe foram delegadas. Concluímos este capítulo avaliando os tipos de controle que Fernando Henrique procurou estabelecer na sua Casa Civil visando a ampliar sua liderança sobre o governo e as atividades do Legislativo.

Ao fim do trabalho, na conclusão, analisamos a trajetória e desenvolvimento institucional da Casa Civil ao longo do tempo e argumentamos como as prerrogativas de poder do presidente, em especial, de dispor de recursos decisórios unilaterais, explicam a diversificação de papéis atribuídos ao principal órgão de apoio e assessoramento do

presidente no exercício do governo. Com base neste entendimento e considerando especificamente as iniciativas de controle sobre o governo e o relacionamento com o Congresso Nacional assumidas pela Casa Civil na gestão de Fernando Henrique, explicitamos as potencialidades e escopo dessas formas de controle, bem como os constrangimentos de natureza político-parlamentar que incidiriam sobre elas. Concluímos a tese destacando que, apesar de particularidades institucionais que diferenciam o presidencialismo brasileiro do caso norte-americano, a pesquisa realizada sobre a Casa Civil mostra como o sistema de separação de poder tem efeitos sobre a formatação das estruturas da Presidência, conforme explicita Moe em sua teoria institucional da presidência, no sentido em que: o presidente organiza e delega à sua principal estrutura de apoio ao exercício do governo funções de controle sobre a atuação dos representantes da coalizão no interior do Executivo e no Congresso e, por outro lado, tem algumas de suas iniciativas constrangidas em função da dependência do apoio político desta mesma coalizão.

Capítulo 1

A teoria institucional da presidência de Terry Moe: enfoque, fundamentos teóricos e esquema de análise

Da mesma forma como atualmente no Brasil alguns autores chamam atenção para a ausência de estudos sobre o Poder Executivo e, em particular, a presidência (FIGUEIREDO, 2010; D'ARAUJO, 2011; RENNÓ, 2011), nos Estados Unidos entre as décadas de 1970 e 1980 também foi identificado uma lacuna em relação à produção de pesquisas sistemáticas a esse respeito. Neste período, a área de estudos do Legislativo estava em franca expansão como um desdobramento da influência do (novo) institucionalismo na ciência política norte-americana. O desenvolvimento de estudos nesta área propiciou discussões sobre métodos de pesquisa e perspectivas de análise - que integrariam os trabalhos em torno de referenciais comuns - e, além disso, produziu informações e conhecimentos sobre a dinâmica de funcionamento do Congresso nos Estados Unidos e o comportamento dos parlamentares.

O crescimento deste campo de estudo teria, então, ocorrido a partir de fundamentos analíticos e metodológicos comuns. Precisamente, o institucionalismo constituía-se a base desses fundamentos. Diante disto, seria notável a ausência de estudos sistemáticos sobre a presidência norte-americana que formassem um campo integrado de pesquisa. Para suprir esta deficiência, a área de estudos presidenciais deveria contar com um corpo teórico que fundamentasse e integrasse as investigações, a partir de referenciais similares, possibilitando a elaboração e desenvolvimento de conhecimentos. É exatamente esta a proposta dos trabalhos de Terry Moe que analisaremos ao longo deste capítulo, qual seja, produzir um marco teórico para os estudos presidenciais a partir do qual se derivaria um esquema de análise que orientasse a produção de conhecimentos.

Segundo o autor, seriam duas as razões que limitariam, em termos gerais, o desenvolvimento de teorias na área de estudos sobre a presidência nos Estados Unidos: (i) a disseminação de um enfoque pessoal (ou behaviorista) e compreensivo, direcionando as análises para os aspectos biográficos e psicológicos dos presidentes e seus impactos sobre a condução da Presidência e os poderes que exerceriam; e, por outro lado, (ii) a pouca influência dos referenciais teóricos que impulsionaram o desenvolvimento dos estudos legislativos no campo de pesquisas da Presidência.

Ao longo das duas seções iniciais deste capítulo apresentamos os argumentos empregados por Moe para, respectivamente, justificar a adequação de um enfoque institucional às pesquisas sobre a presidência e rever do ponto de vista teórico as referências do institucionalismo que promoveram avanços sistemáticos nos trabalhos sobre o Legislativo a fim de adequá-las aos estudos presidenciais. Essas são as bases que fundamentam a teoria institucional da presidência proposta pelo autor. Em seguida, na última parte do capítulo, expomos o esquema de análise sobre a presidência derivada da formulação teórica de Moe, enfatizando os mecanismos de decisão e as estratégias pelos quais os presidentes estabelecem estruturas de controle no Executivo. Nas considerações finais do capítulo demonstramos, em síntese, como as proposições vistas e encadeadas ao longo do texto nos auxiliam a realizar um estudo sobre a Casa Civil e a Presidência no Brasil.

1.1 Proposição de um enfoque institucional para as pesquisas sobre a presidência

Em termos estritamente teóricos, como se definiria o poder do presidente? Quais seriam seus fundamentos? De que forma seria exercido na administração do governo e frente ao sistema político? Resumidamente, são essas indagações que Terry Moe tenta esclarecer ao propor uma teoria institucional da presidência. A sua proposta se fundamenta no novo institucionalismo e na teoria da escolha racional, contrapondo-se à perspectiva pessoal (ou comportamental) e ao behaviorismo¹¹, que por um longo tempo influenciaram grande parte dos estudos presidenciais, desde a publicação da obra “Presidential Power and the Modern Presidents” de Richard Neustadt, na década de 1960. A proposição dos aspectos básicos da teoria institucional da presidência por Moe embora tenha se iniciado com o precursor artigo “The Politicized Presidency” de 1985, ocorreu de forma mais sistemática a partir da década de 1990 e visava a suprir os déficits teóricos que existiam nos estudos da presidência norte-

¹¹ Para a discussão teórica sobre a contraposição entre institucionalismo e behaviorismo (comportamentalismo), ver PERES, 2008. De acordo com este autor, o comportamentalismo é uma designação genérica do behaviorismo, cuja formulação inicial adveio da psicologia norte-americana. O texto considerado o ponto inicial do behaviorismo é o de WATSON ([1913] 1997). De maneira geral, a adesão teórica ao comportamentalismo atingiu seu ponto máximo em 1950 persistindo de maneira hegemônica até meados da década seguinte.

americana,¹² conforme identificado por alguns autores (KING, 1975; HECLLO, 1975; EDWARDS & WAYNE, 1983).

Em “Executives” (1975), Anthony King realiza uma ampla análise sobre as características do Poder Executivo em diferentes países e seus sistemas de governo e chama atenção para o fato de que a literatura existente à época sobre a presidência dos Estados Unidos “seria essencialmente descritiva e desprovida de base teórica: hipóteses gerais quase nunca avançam e quando avançam nunca são testadas” (1975:173). Em consequência disso, os estudos presidenciais despertariam pouca controvérsia acadêmica em relação à metodologia e resultados substantivos de pesquisa. De forma geral, os estudos não davam atenção à formulação e avaliação de hipóteses, a medidas de aferição de dados, ao desenho de pesquisas e a outros elementos da metodologia científica. Para King, seriam duas as razões dessa negligência: a dificuldade do acesso às informações (“os membros do Executivo conduziram seus negócios tipicamente em segredo”); a dificuldade de fazer uma análise quantitativa das ações e deliberações do Executivo (1975:174).

Moe entende que o enfoque pessoal da presidência disseminado pelo behaviorismo padece dessas fragilidades. Em seu lugar, como veremos, para prover o campo de estudos presidenciais de uma base teórica, o autor propõe a aplicação de uma abordagem institucional atrelada à teoria da escolha racional. É importante destacar que Moe não ignora a relevância de fatores pessoais para a explicação do comportamento presidencial. A sua crítica é, sobretudo, de natureza teórica. O autor considera que a abordagem pessoal da presidência “presta-se muito pobremente para teorização; quando o exercício é tomado seriamente, teorias pessoais acabam sendo extremamente complexas, difíceis de construir e limitadas em generalidade e escopo” (MOE, 1993:379).

Isso não quer dizer que os atributos pessoais ou comportamentais do presidente não devam ser estudados. Ao contrário, esses estudos precisam continuar, segundo o autor, como o foco de pesquisas intensivas. Espera-se que essas pesquisas revelem fatos relevantes sobre a presidência e seus ocupantes e, assim, auxiliem na construção de fundamentos empíricos que amparem avaliações teóricas sobre o que os presidentes fazem em seus mandatos e suas motivações. Contudo, não se pode ter a expectativa de que estudos dessa natureza gerem teorias coerentes, com o nível de generalidade e de poder explanatório que se espera de um empreendimento teórico.

¹² Ver MOE, 1993, 1998; MOE & WILSON, 1994; MOE & HOWELL, 1999.

O famoso livro de Neustadt (“Presidential Power and the Modern Presidents”) foi possivelmente a obra de maior influência no âmbito dos estudos presidenciais no século XX. Moe afirma isso em diversas passagens do artigo “Presidents, Institutions, and Theory” (1993),¹³ e King (1975) em sua análise sobre os Executivos observa, em uma clara referência à popularidade acadêmica deste livro, que “ler os estudos mais gerais da presidência norte-americana é sentir que os autores não estão lendo livros diferentes, mas essencialmente o mesmo livro, cada vez mais. As mesmas fontes são citadas, os mesmos apontamentos são feitos, inclusive as mesmas citações aparecem” (1975:174). Certamente, a influência desse livro não é trivial, mas deriva da qualidade de suas análises. Entretanto, para os fins do nosso estudo, nos deteremos precisamente nas observações críticas de Moe ao trabalho de Neustadt e, como consequência, à abordagem pessoal da presidência. É a partir dessas críticas que se delinea a formulação da sua teoria institucional da presidência.

Para Moe (1993), Neustadt promoveu “uma revolução comportamental nos estudos da presidência” por enfatizar o componente individual de quem ocupa o comando desta instituição, atentando para aspectos relacionados à personalidade, estilo e habilidade na explicação do comportamento presidencial. Em seu trabalho, Neustadt procura caracterizar o poder de um presidente norte-americano moderno. Para tanto, define poder como a influência pessoal sobre a ação governamental, diferenciando-o dos poderes formais atribuídos à presidência pela Constituição e outras legislações. Suas reflexões baseiam-se na suposição de que os poderes formais de um presidente “não representam nenhuma garantia de poder; o cargo não é garantia de liderança.”

Ou seja, os poderes formais inerentes ao cargo de presidente não seriam suficientes para que suas ordens fossem realizadas automaticamente.¹⁴ Por isso, para Neustadt, “apesar de sua posição, o chefe do Executivo não consegue ação sem argumentação. O poder presidencial é poder para persuadir” (NEUSTADT, 2008). Nestes termos, considera o autor que os poderes da moderna presidência norte-americana estão enraizados nas qualidades pessoais do indivíduo que ocupa o cargo de presidente, isto é, em suas habilidades,

¹³ Segundo Moe, “almost every aspect of Neustadt’s work has had profound influence on the way the presidency is understood and studied. It is difficult to think of any book or article in any area of political science that has had greater influence and staying in power than this one. Its most consequential impact is broadly methodological: with ‘Presidential Power’, the balance of scholarly attention shifted from the formal to the informal, from the impersonal to the personal” (1993:339).

¹⁴ Neustadt afirma que “a fraqueza presidencial era o tema subjacente do livro ‘Presidential Power’. [...] fraqueza no sentido de uma grande lacuna entre o que se espera de um homem e a garantia da capacidade de levá-lo adiante” (2008:10). A fraqueza apontada por Neustadt refere-se aos poderes tão amplamente compartilhados do presidente, que para governar precisa do apoio do Congresso, e ainda dos tribunais, estados, a imprensa, os interesses privados e os governos estrangeiros que também ajudam a dar forma às políticas presidenciais.

temperamentos e experiências. Conseqüentemente, os fundamentos que explicam o sucesso de uma liderança presidencial seriam informais e pessoais.

A análise comportamental da presidência, no entanto, não ignoraria as instituições. O seu ponto de partida é institucional, uma vez que procura explicar “como o presidente pode desenvolver e organizar o seu poder em um ambiente institucional cujo arranjo não facilita que se alcance o que se quer” (MOE, 1993:339). Neustadt considera que o sistema político norte-americano com “instituições separadas que compartilham poder” (o sistema de governo presidencialista) não oferece ao presidente autoridade suficiente para exercer uma liderança forte. Para governar, o presidente precisaria do apoio de outros atores políticos, particularmente no Congresso (legisladores) e na burocracia federal (servidores públicos), e a única forma para se atingir essa finalidade seria por meio da persuasão e da barganha, isto é, por meio de seus “poderes pessoais.” Neste sentido, os presidentes recorreriam aos seus atributos subjetivos (decorrentes de suas personalidades, estilos, experiência política e capacidade de comunicação) precisamente porque o sistema institucional não lhes outorgaria autoridade formal suficiente para uma liderança efetiva. As características individuais dos presidentes é que, de acordo com Neustadt, definiriam o sucesso ou fracasso de seus mandatos.

Para Moe, a concepção pessoal da presidência ancorada na perspectiva behaviorista proporcionaria um esquema explicativo excessivamente compreensivo,¹⁵ segundo o qual “as explicações aceitáveis do comportamento presidencial, quaisquer que sejam seus níveis iniciais de abstração, deveriam ancorar-se no entendimento do por que os presidentes, em termos individuais, tomam determinadas decisões” (1993:342-3). O tipo de análise feito a partir dessa abordagem exigiria uma compreensão detalhada dos valores, crenças, desejos e personalidade dos presidentes como indivíduos, que então motivariam determinadas atitudes e decisões. Por essas características, como resultado, a perspectiva behaviorista teria promovido complicações para a teorização e pesquisa científica dos estudos presidenciais, por (i) direcionar as análises para aspectos relacionados à motivação individual e processos

¹⁵ Por explicação compreensiva, Moe refere-se ao tipo de análise que resulta da metodologia compreensiva tal como definida por Max Weber em *Economia e Sociedade*. Logo na primeira seção – “Conceitos sociológicos fundamentais” – da parte I (Teoria das categorias sociológicas), Weber define que o “método sociológico compreensivo” visa ao entendimento e explicação do sentido (subjetivamente atribuído) da ação social, considerando o contexto histórico em que transcorreu. Em termos gerais, o método se caracterizaria por investigações detalhadas sobre variáveis subjetivas e históricas na explicação de uma ação ou fato social. No âmbito do campo de estudos presidenciais, Moe considera que a aplicação do método compreensivo resultou em pesquisas que buscavam explicações a partir de inúmeras variáveis psicológicas, históricas, sociológicas para o entendimento da ação/comportamento presidencial.

cognitivos que levariam a explicações causais imprecisas assentadas em teorias psicológicas (BARBER, J., 1985; GEORGE, A., 1974; HARGROVE, E., 1993); e por (ii) encorajar explicações a partir de histórias, descrições, narrativas que aproximariam os estudos da presidência das áreas da história e do jornalismo, afastando-os da teoria, testes, rigor lógico, objetividade e outros suportes da moderna ciências sociais.

O modo como o behaviorismo influenciou os pesquisadores a pensar a presidência e, em particular, a explicá-la, tornou-se equívoco também, segundo Moe, sobretudo por desviar a atenção dos trabalhos de aspectos que ao longo do século XX adquiriam cada vez mais importância na constituição da moderna presidência. Mais precisamente, o enfoque pessoal ofuscou a percepção sobre o desenvolvimento institucional da presidência. Ou seja, de forma paradoxal, enquanto o behaviorismo se tornava dominante na ciência política norte-americana, a própria presidência dos Estados Unidos se institucionalizava, adquirindo “suas próprias rotinas, agendas, normas e formas de codificar e interpretar o mundo” (MOE, 1985:240).¹⁶ Essa percepção veio à tona, entre as décadas de 1970 e 1980, quando alguns autores (KING, 1975; PIKA, 1981) começaram a criticamente perceber que os estudos presidenciais estavam se tornando “super personalizados” (*overpersonalized*), apesar de diversas variáveis impessoais se mostrarem, cada vez mais, empiricamente relevantes para se compreender o comportamento do presidente e de forma mais geral o funcionamento da Presidência. O behaviorismo foi, então, apontado como a causa do baixo nível de desenvolvimento teórico da área de estudos presidenciais. Os autores argumentaram que o progresso teórico exigiria perspectivas de análise mais amplas que levassem em conta os fundamentos pessoais e impessoais da presidência.

Resumidamente, na avaliação de Moe (2009), dois problemas básicos devem ser destacados em relação aos efeitos que o trabalho de Neustadt desencadeou para o desenvolvimento teórico da área de estudos presidenciais, um substantivo e outro analítico. Em primeiro lugar, o problema substantivo refere-se à “falta de sintonia entre o livro ‘Presidential Power’ e a moderna presidência norte-americana, já que enquanto o livro foi elaborado, a presidência tornava-se uma instituição maior, mais complexa e formalizada”. Sendo assim, a “personalização da presidência” enfatizada por Neustadt seria uma

¹⁶ Lyn Ragsdale e John Theis (1997) afirmam no artigo “The Institutionalization of the American Presidency (1924-1990)” que a existência de poucos trabalhos sobre a institucionalização da presidência norte-americana explica-se em parte pelo longo predomínio nos estudos presidenciais de uma visão segundo a qual o aspecto chave da presidência seria o presidente. Nas suas próprias palavras, “[...] little work exists on the institutionalization of the American presidency. This inattention stems in part from a long-held view in presidency research that the key feature of the office is the president. A central question asked in these studies is how presidents differ – in personality, leadership, and decision-making” (1997:1281).

caracterização inadequada para os tempos atuais. O segundo problema é de natureza analítica e se deve ao fato de Neustadt não oferecer em seu livro uma teoria bem desenvolvida e coerente, mas “apenas um conjunto de ideias perdidas – sobre reputação e prestígio, pontos de vantagem do presidente e o poder de persuadir – que não foram formuladas com muita precisão”. Além disso, essas ideias não derivariam de nenhum conjunto de teoria ou pesquisa mais amplo (2009:703).

De fato, a presidência dos Estados Unidos foi de forma gradual, especificamente a partir da década de 1930, organizada em uma ampla estrutura de órgãos e cargos que desobrigou o presidente a ocupar-se pessoalmente de funções rotineiras do governo (como o contato com o Congresso, questões do Tesouro, recrutamento de assessores, entre outras). Diversos autores atribuem ao governo de Franklin Roosevelt (1933-1945) o marco inicial do processo de institucionalização da presidência norte-americana,¹⁷ devido à criação em 1939 de uma “sem precedentes” estrutura central de assessoramento presidencial, o “Executive Office of the President” (EOP), e de um escritório composto por conselheiros e assessores da confiança do presidente (“White House Office” - WHO).

O “EOP” estabeleceria as bases para futuras ações de institucionalização, já que no decorrer do tempo os novos escritórios, cargos de assessoramento e funções da presidência foram vinculados à sua estrutura. Ainda em 1939, outros procedimentos organizacionais foram implementados, como a transferência da agência responsável pelo orçamento federal (“Bureau of the Budget”) do Departamento do Tesouro para o “EOP”; a elaboração do papel orçamentário da presidência; e o desenvolvimento do sistema de “legislative clearance” (pelo qual se assegura no âmbito da Presidência que todas as declarações feitas nos variados documentos do Executivo encaminhados ao Legislativo reflitam as políticas do presidente).¹⁸ Em termos gerais, a institucionalização da presidência teve, como efeito, a “canalização, estruturação e rotinização de muitas atividades e comportamentos do presidente” (KRAUSE e COHEN, 2000).

Segundo Moe, o presidente moderno caracteriza-se fundamentalmente por delegar funções. As responsabilidades inerentes ao cargo simplesmente ultrapassam as suas

¹⁷ Para algumas referências sobre o processo de institucionalização da presidência norte-americana, ver BURKE, J., 1992; HART, J., 1995; RAGSDALE, L. e THEIS, J., 1997; WALCOTT, C. e HULT, K., 1995; WEKO, T., 1995.

¹⁸ Essas reformas foram recomendadas pela Comissão Presidencial de Gerência Administrativa (President’s Committee on Administrative Management), conhecida como Comissão Brownlow (em referência ao nome do seu presidente, Louis Brownlow), criada por Franklin Roosevelt em 20 de março de 1936. Roosevelt estabeleceu formalmente essas transformações (criação do EOP e do White House Office) pelo “Executive Order” 8248 (em setembro de 1939), sob o respaldo do Ato de Organização nº 1, aprovado pelo Congresso em 1939.

capacidades individuais para executá-las sozinho. Para governar, o presidente se apoiaria na estrutura institucional da presidência que “apropriadamente projetada capacitaria um grupo de auxiliares para tomar ações efetivas seguindo os interesses do presidente” (MOE, 1993:342). No decorrer do século XX, ao longo de diferentes administrações, essa estrutura institucional foi continuamente configurada. Assim, grande parte das decisões governamentais, segundo o autor, passou a ser tomada por auxiliares e especialistas distribuídos em diferentes escritórios do “Executive Office of the President”. Rotineiramente, as ações e decisões da presidência realizam-se por canais e procedimentos institucionalizados sobre os quais os presidentes não têm um controle específico. A característica principal da presidência moderna seria, então, o seu funcionamento em bases formais e impessoais. Por isso, a ideia de uma presidência pessoal estaria ultrapassada, dando lugar à presidência institucional.

At precisely the same time that Neustadt’s work was reorienting scholarly thinking around the concept of the personal presidency, the presidency itself was becoming highly institutionalized. Indeed, the hallmark of the modern presidency is its growth and development as an institution. It consists of hundreds of individuals whose various roles and offices fill out a highly differentiated organizational network, the basic structure of which has gained a substantial measure of stability and uniformity across administrations. ‘Presidential behavior’ is generated by all these individuals, collectively, as they go about their presidential business. It is an institutional phenomenon, not a personal one (MOE, 1993:340).

Do processo de institucionalização da presidência resulta a sua configuração como uma instituição na qual os presidentes são, conseqüentemente, atores institucionais, que obedecem a um conjunto de leis e expectativas bem especificadas, e cujas oportunidades e cursos de ação se estruturam pelas regras e procedimentos que regulam o seu cargo. Deste modo, grande parte do comportamento presidencial é impessoal e todos os presidentes, sejam quais forem suas personalidades, estilos e *background*, tenderão a se comportar similarmente em diversos aspectos (MOE, 1993:337). É neste sentido que Moe concebe a presidência institucional moderna, isto é, como uma instituição composta por normas e rotinas que fixam condutas e padrões às ações do presidente, seja ele quem for.

No artigo “Politicized Presidency” (1985), Moe argumenta que o desenvolvimento institucional observado na presidência norte-americana ao longo do século XX, reflete o conjunto de responsabilidades e expectativas públicas crescentemente atribuídas aos presidentes, e também reivindicadas por eles, neste período. Em função disso, “os presidentes

modernos são induzidos a buscar [centralizar] controle sobre as estruturas e processos [de tomada de decisão] do governo” (MOE, 1985:238). Essa propensão deve ser entendida como resultado dos incentivos que a própria moderna presidência induz ao chefe do Executivo, já que ao longo do tempo sob a responsabilidade de cumprir um conjunto cada vez maior de atribuições e expectativas, sua tendência é procurar expandir sua capacidade de comando e controle sobre o processo decisório de políticas públicas governamentais (especificamente, as etapas relativas à elaboração/projeção das políticas, sua proposição, submissão ao Legislativo, execução/administração e possíveis modificações futuras).

Although presidents have differed widely in personality, style and agenda [...] certain basic factors have structured the incentives of all modern presidents along the same basic lines. The president has increasingly been held responsible [by the public] for designing, proposing, legislating, administering, and modifying public policy, that is, for governing. Whatever his particular policy objectives, whatever his personality and style, the modern president is driven by these formidable expectations to seek control over the structures and processes of the government (MOE, 1985:238).

No processo decisório, adverte Moe, o presidente está suscetível a diversos constrangimentos, de natureza interna, como as pressões de tempo e de conhecimento inadequado (sobre uma política emergencial ou prioritária que deve ser posta em prática pelo governo) e externa, como as que provêm das (possíveis) resistências da burocracia e do Congresso em acatar seus projetos e resoluções, ou seja, em efetivar políticas públicas em acordo com suas preferências e interesses. Diante disto, os presidentes tendem a reagir a este contexto adotando estratégias semelhantes para tentar assegurar níveis de autoridade e controle sobre as estruturas e os processos de decisão governamental. Apesar das características individuais e ideológicas de cada presidente, suas estratégias de ação são estruturadas de forma similar com vistas a controlar as decisões que importam ao governo.

Em termos gerais, Moe observa que as estratégias empregadas pelo presidente para comandar e controlar o processo de produção de políticas governamental são moldadas “pelos recursos de que dispõe e pela flexibilidade com que esses recursos podem ser utilizados” (1985:240). Concretamente, o conjunto de normas, regras e estruturas que constitui a Presidência e configura o ambiente institucional no qual os presidentes estão inseridos é que define os recursos e as oportunidades para a ação presidencial. As estratégias e cursos de ação dos presidentes são, então, realizados por meio de “estruturas e recursos próximos a eles e

pouco controladas pelos outros membros do governo” (1985:243). Neste sentido, os presidentes recorrentemente se apoiam nas organizações que estão sob o seu comando direto, como a estrutura da Casa Branca (o “Executive Office of the President” e o “White House Office”) composta por órgãos que lhes são diretamente subordinados e conselheiros e assessores de sua confiança.

Este contexto institucional proporciona recursos e oportunidades que induzem os presidentes à escolha de estratégias semelhantes, como as de “centralizar” e “politizar ou presidencializar” a administração governamental. Ou seja, por meio da estrutura da Casa Branca, o presidente centralizaria a gestão de importantes questões do governo, e a partir da sua prerrogativa de realizar indicações políticas para ocupar cargos de livre indicação (*political appointees*) na burocracia federal providenciaria o recrutamento de pessoas leais, que representariam os seus interesses em organizações com agendas e lealdades políticas divergentes, e expandiria o número desses cargos, como explicitado na passagem abaixo.

In short, the institutional setting of the modern presidency induces each president to “centralize” and “presidentialize” – to centralize the institutionalized presidency in the White House (to draw problems and issues once handled elsewhere into the hands of a larger and more elaborate White House staff), and to presidentialize, that is to embed his concerns in institutions with other agendas and loyalties by increasing the number and location of political appointments and by appointing individuals on the basis of [personal] loyalty, ideology, or programmatic support rather than other criteria. (MOE, 1985:246).

Essas considerações iniciais sobre as ideias de Moe, que serão desenvolvidas de forma mais detalhada no decorrer deste primeiro capítulo, explicitam o núcleo argumentativo da sua teoria institucional da presidência. A partir dessa exposição buscamos esclarecer a crítica teórica de Moe ao trabalho de Neustadt, que não se caracteriza como uma objeção aleatória às variáveis pessoais que, de fato, afetam o exercício do poder presidencial. Afinal, considerando a observação de Joseph Pika (1981) de que explicar a relação entre o presidente e a presidência, o indivíduo e a instituição tem sido o problema analítico central da área de estudos presidenciais, Moe reconhece que tanto os aspectos pessoais como os institucionais são importantes para entender a presidência. Contudo, do ponto de vista teórico, o autor considera que a ênfase em uma abordagem pessoal da presidência mostrou-se concretamente falha até pelo menos as últimas décadas do século XX. Como contraponto, o enfoque

institucional apresentaria as condições para promover um desenvolvimento teórico na área de estudos presidenciais.

A razão básica é que as instituições são impessoais. Sob uma perspectiva institucional, as pesquisas direcionariam suas atenções às “estruturas, papéis, autoridade, controle, hierarquia, incentivos e outras propriedades gerais de organização que moldam o comportamento presidencial de diversas maneiras, independente de quem for o presidente”, tendo assim entre si uma base de análise comum que fundamente a construção de teorias (MOE, 1993:353). Para tanto, veremos a seguir que a perspectiva institucional que Moe entende como basilar para a proposição de teorias na área de estudos presidenciais está atrelada em termos metodológico e analítico à teoria da escolha racional. É a partir deste referencial teórico que Moe pretende (i) prover o campo de estudo com uma metodologia calcada nos princípios de “simplicidade, clareza, rigor lógico e dedutivo” e (ii) definir conceitualmente o significado do desenvolvimento institucional da presidência.

1.2 Proposta de uma base teórica para os estudos presidenciais – a teoria positiva das instituições

Para Moe (1990a, 1990b, 1993), em termos iniciais,¹⁹ a base de uma teoria sobre a presidência deve consistir na perspectiva de análise institucional e na teoria da escolha racional, conjugando-se em uma teoria positiva das instituições – *positive theory of institutions*, doravante PTI.²⁰ Em seus esforços teóricos, Moe pretende aplicar a PTI, tão bem

¹⁹ Considerando os argumentos expostos na seção anterior que esclarecem a adoção por Moe de uma perspectiva institucional (ancorada, como veremos nesta seção, na teoria da escolha racional) como base analítica para a construção de um corpo teórico para a área de estudos presidenciais, não entendemos que o autor visa com isso afirmar a supremacia desta corrente analítica diante de outras perspectivas. Compreendemos que sua proposição deve ser entendida como um esforço inaugural, inicial, para prover um referencial analítico aos estudos sobre a presidência que proporcione no curto prazo à construção de teorias. Conforme destacado pelo próprio autor, ao longo do tempo a tendência é que esse referencial seja superado por outras perspectivas concorrentes (MOE, 2009).

²⁰ Convém ressaltar que Peter Hall e Rosemary Taylor no artigo “Political Science and the three New Institutionalisms” ([1996] 2003), reconhecendo que o novo institucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada, classifica os estudos sobre as instituições políticas desenvolvidos a partir da teoria da escolha racional como parte do *institucionalismo da escolha racional*. Em paralelo, existiriam ainda o institucionalismo histórico e o sociológico. Os trabalhos de Moe, contudo, não seguem essa classificação. A perspectiva institucional sistematicamente tratada em seus textos, embora tenha sido definida por Hall e Taylor

sucedida nas pesquisas sobre o Congresso norte-americano, aos estudos presidenciais. Para realizar esse objetivo, propõe uma revisão conceitual que amplie os termos pelos quais as instituições políticas são entendidas por essa escola teórica. Desta forma, o autor pretende adequar as ferramentas analíticas da PTI aos estudos da presidência.

A PTI dedicou-se extensivamente ao estudo do Legislativo norte-americano e manteve, contudo, o seu foco de análise distante de importantes instituições políticas como a presidência, a burocracia e as cortes judiciais. Do ponto de vista analítico, Moe considera um descompasso que “enquanto o sistema institucional [norte-americano] se transformou no decorrer do século XX de um sistema de ‘governo congressional,’ característico do século XIX,²¹ para um Estado moderno dirigido por uma burocracia presidencial, a teoria positiva das instituições tenha falhado em explicar esse desenvolvimento adequadamente” (MOE & WILSON, 1994:1). Segundo o autor, essa negligência se explicaria por duas razões: primeiramente, os estudiosos da presidência durante muito tempo tiveram o “seu próprio modo de entender as coisas”, por meio de uma abordagem pessoal, ancorada no behaviorismo.

Além disso, e igualmente importante, os próprios teóricos positivos mostraram pouco interesse em construir teorias da presidência (MOE, 1993:354).²² Esse desinteresse não foi, segundo Moe, aleatório. As duas principais correntes teóricas que fundamentam a PTI – a **escolha social** e a **nova economia das organizações**, como veremos, proporcionaram ferramentas de análise que encorajavam certas linhas de investigação em detrimento de outras. A presidência e, principalmente, o comportamento presidencial por não se adequarem aos modelos de análise da teoria positiva se tornaram um universo de pesquisa à parte, considerado informalmente por esses teóricos como “the P-word”.²³

como parte do institucionalismo da escolha racional, é concebida pelo autor como a teoria positiva das instituições (*positive theory of institutions*) – PTI.

²¹ A noção de “governo congressional” dos Estados Unidos foi desenvolvida por Woodrow Wilson, no livro “Congressional Government” (1885).

²² O trabalho de Kenneth Shepsle (1986), segundo Moe, é uma boa referência para compreender a teoria positiva das instituições.

²³ Moe entende que devido à influência da escolha social, os teóricos positivos iniciaram esta escola de pensamento dedicando-se a investigar os legisladores, em detrimento ao presidente, porque do ponto de vista metodológico seria mais fácil lidar com eles. As razões seriam que “legislators vote, which means that the modeling technology of social choice can be relied upon to generate theories of their behavior. Another is that much of what legislators do is motivated by a very simple goal: reelection. Presidents fail both tests. Most aspects of presidential behavior do not involve voting at all, and electoral concerns are only a small part of what motivates them” (MOE & WILSON, 1994:2).

Pode-se afirmar que a constituição da PTI, a partir da publicação de seus primeiros trabalhos,²⁴ ao longo da década de 1970, decorreu de um movimento teórico mais amplo, o novo institucionalismo, que neste período tornava-se profundamente influente em diversas áreas de estudo da ciência política norte-americana.²⁵ Como explicitado no clássico artigo de James March e Johan Olsen ([1984] 2008), “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, a adesão à perspectiva institucional significaria um renovado interesse pelo aspecto organizacional da política, especificamente “no conjunto de instituições, regras de comportamento, normas, papéis, arranjos materiais, edificações e arquivos que são relativamente invariantes frente à rotatividade de indivíduos e relativamente resilientes às preferências e expectativas idiossincráticas dos indivíduos” (2008:126).

Embora advirtam que os enfoques e ideias que integram o novo institucionalismo não sejam todos coerentes e consistentes entre si, March e Olsen destacam que “o ressurgimento dessa preocupação com as instituições é uma consequência cumulativa da moderna transformação das instituições sociais, políticas e econômicas [...] que se tornaram maiores, consideravelmente mais complexas e cheias de recursos e, *prima facie*, mais importantes para a vida coletiva.” Ou seja, a emergência do enfoque institucional teve uma base empírica, na medida em que refletia a observação de que “as instituições importam”, ou melhor, de que os principais atores nos sistemas econômicos e políticos modernos seriam organizações formais e as instituições da lei e da burocracia ocupariam um papel dominante na vida contemporânea (MARCH e OLSEN, 2008:121-2).²⁶

²⁴ De acordo com Shepsle e Weingast (1994), os trabalhos teóricos abstratos da escolha racional com enfoque institucional – produzidos pelos pioneiros autores dessa escola de pensamento entre as décadas de 1950 e 1960, como Arrow, Black, Buchanan, Tullock e Riker – receberam embasamento empírico a partir da década de 1970 com os trabalhos de uma nova geração de pesquisadores sobre o Congresso, como FENNO, R., 1973; FERREJOHN, J., 1974; FIORINA, M., 1974; MAYHEW, D., 1974; ARNOLD, D., 1979 (1994:150-1). Moe refere-se a esses trabalhos como sendo o marco inicial da PTI.

²⁵ Para um entendimento introdutório sobre o novo institucionalismo, bem como sua influência em diferentes áreas de estudo da Ciência Política, ver March e Olsen, 1989 e [1984] 2008. Conforme levantamento dos autores, já na década de 1970, a atenção às instituições políticas aumentou na literatura sobre o Congresso (Shepsle, 1979), elaboração de políticas públicas (ASHFORD, 1977; SCHARPF, 1977), governo local (KJELBERG, 1975) e elites políticas (ROBINS, 1976). Ela encontra-se manifesta em estudos sobre a origem do Estado (WRIGHT, 1977), em análises do colapso de regimes democráticos (POTTER, 1979) e em discussões sobre o corporativismo (SCHMITTER & LEHMBRUCH, 1979); e ainda reflete-se em trabalhos que abordam o Estado como um problema dentro da Economia Política (JESSOP, 1977). Ela está presente em estudos sobre organizações formais e, particularmente, em estudos sobre o lugar de tais organizações na implementação de políticas públicas [*public policy*] (HANF & SCHARPF, 1978); está visível em um renovado interesse na execução de estudos histórico comparativos sobre o Estado (HAYWARD & BERKI, 1979) (MARCH e OLSEN, 2008:122).

²⁶ Nesta perspectiva, a presidência norte-americana, como explicitado na seção anterior, no decorrer do seu processo de institucionalização nas décadas seguintes ao governo Roosevelt (1933-1945), teria se tornado um caso exemplar da importância adquirida como uma organização formal no sistema político e no país, devido às decisões que passou a concentrar e às atribuições que se tornou responsável.

Em termos gerais, o novo institucionalismo na ciência política concebe as instituições como um ator político específico cujos processos internos afetam o fluxo da história – isto é, os resultados da política - e não como um simples espelho das forças sociais exógenas, ou mero produto do cálculo racional. O novo institucionalismo enfatiza, portanto, a posição causal das instituições e para validar este argumento reivindica a coerência e autonomia das instituições. Do ponto de vista analítico, a (i) coerência é necessária a fim de tratar as instituições como tomadores de decisão, concebendo, assim, o Estado (ou outras instituições políticas) como um ator que faz escolhas com base em algum interesse coletivo – com preferências, objetivos e propósitos próprios; já a (ii) autonomia significaria que as instituições são mais do que reflexos do ambiente no qual estão inseridas, de tal forma que os seus processos internos (estruturados por normas e procedimentos) podem causar efeitos no meio social (MARCH e OLSEN, 2008).

Sem negar a importância tanto do contexto social da política quanto das motivações dos atores individuais, o novo institucionalismo insiste em um papel mais autônomo para as instituições políticas. O Estado não é somente afetado pela sociedade, mas também a afeta. A democracia política depende não somente da economia e das condições sociais, mas também do desenho das instituições políticas. A agência burocrática, a comissão legislativa e as cortes de apelação são arenas para as forças sociais contraditórias, mas também são uma coleção de procedimentos e estruturas de operação-padrão que definem e defendem interesses; elas são atores políticos em si (MARCH e OLSEN, 2008:127).

Grosso modo, argumentando que as instituições não se constituem em “espaços neutros onde as lutas políticas transcorrem”, mas, ao contrário, afetam estruturalmente essa disputa, March e Olsen afirmam que o novo institucionalismo se contraporia à teoria política contemporânea (especificamente ao behaviorismo e ao pluralismo),²⁷ segundo a qual os resultados políticos ocorrerem em função de três fatores primordiais: a distribuição de preferências (interesses) entre atores políticos, a distribuição de recursos (poderes) e os constrangimentos impostos pelas regras do jogo (cartas constitucionais), que se processam de forma exógena ao sistema político, isto é, por meio de processos sociais amplos (2008:127).

Diferentemente deste entendimento, o novo institucionalismo concebe que as preferências, a distribuição de recursos de poder e as regras do jogo também se determinam e

²⁷ Entre os trabalhos clássicos do pluralismo, destacam-se o de TRUMAN, D. “The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion” (1971) e o de DAHL, R. “Who Governs? Democracy and Power in an American City” (1961).

se desenvolvem de maneira endógena pelos processos e instituições políticas. Desta forma, os processos internos das instituições afetam a distribuição de preferências e recursos de poder, bem como as regras do jogo, como as leis, contratos e regras usuais da política, que são criadas, por exemplo, pelo Legislativo ou por agências públicas. As instituições importam, portanto, significativamente para o processo político e logo na produção dos resultados políticos.

Concretamente, ao mesmo tempo em que a PTI é um reflexo da influência do novo institucionalismo na ciência política nas últimas décadas do século XX, é por consequência, como parte integrante desse movimento, uma de suas principais vertentes analíticas.²⁸ O que a diferenciaria das outras linhas de análise seria a sua origem, proveniente da teoria da escolha racional. Assim, a PTI pode ser entendida como uma vertente do (novo) institucionalismo fundamentada na teoria da escolha racional. Em termos básicos, esta abordagem teórica pressupõe que os padrões de comportamento individual refletem escolhas tomadas estrategicamente com o objetivo de maximizar benefícios e minimizar os custos. Ou seja, as ações dos indivíduos - que constituem a unidade de análise da escolha racional – se guiam por um comportamento auto-interessado (estratégico) pelo qual procuram maximizar seu bem estar ou, o que é mais comumente denominado, sua utilidade (WOOD, 2009:807).

A PTI surge justamente por observar como as instituições políticas afetam esses pressupostos clássicos da escolha racional. De modo preciso, **a PTI emergiu ancorada na teoria da escolha social**, especificamente como uma reação aos estudos produzidos por essa escola de pensamento, desenvolvidos a partir do pioneiro trabalho de Kenneth Arrow, “Social Choice and Individual Values” (1963). Em termos analíticos, a teoria da escolha social ocupa-se das “implicações das regras de votação, em particular, das instabilidades e paradoxos decorrentes da regra da maioria.” Segundo Moe, a questão básica - da instabilidade da regra da maioria – presente na literatura da escolha social refere-se às situações como, por exemplo, a de um processo de votação em que “os votantes podem expressar seus interesses heterogêneos (multidimensionais), mas seus esforços em persegui-los por meio da regra da maioria – que podem lhes envolver em coalizões variáveis, em troca de votos, em desistências oportunistas de acordos, e outras possibilidades – geralmente falham em produzir escolhas sociais equilibradas.” (MOE, 1990b:216).

²⁸ Considerando a classificação apresentada por Hall e Taylor (2003), existiriam três tipos de “novo institucionalismo”, o histórico, o da escolha racional (no qual se classificam os trabalhos da PTI) e o sociológico.

Para Moe, a PTI forma-se a partir do reconhecimento de que as ideias e premissas que constituem a teoria da escolha social ignoram um elemento essencial do processo de decisão política: a sua estabilidade. Adotando como objeto de estudo o Congresso, que constituiria um caso exemplar de vigência da regra da maioria, vários trabalhos (FENNO, R., 1973; FERREJOHN, J., 1974; FERREJOHN, J. e FIORINA, M., 1975, FIORINA, 1977; SHEPSLE, 1978, 1979; entre outros) apontaram que o seu processo decisório altamente estruturado dificilmente produziria o que a teoria da escolha social prediz. A teoria positiva procura, então, responder “por que existe estabilidade em uma instituição política que repousa em um método de votação (majoritário) propenso à instabilidade?” Como resposta, os autores desta corrente afirmam que as regras institucionais que organizam, por exemplo, o funcionamento do Congresso eliminam boa parte da instabilidade por constranger sistematicamente as alternativas disponíveis aos tomadores de decisão (MOE, 1987:277).

Para a teoria positiva, as instituições (isto é, regras e procedimentos estruturados) explicam a estabilidade da interação política no Congresso. Moe considera que a PTI “é um esforço de prover um fundamento teórico para o entendimento do ‘por que’ e ‘como’ as regras institucionais promovem estabilidade [em contextos que operam sob a regra da maioria] e quais suas consequências para a ação coletiva”. Neste sentido, o Congresso se constituiu no principal foco dos trabalhos da PTI, que direcionaram suas atenções para os poderes de agenda inerentes às regras legislativas – por exemplo, aqueles que definem as jurisdições e prerrogativas das comissões e de seus membros. A observação geral dos trabalhos é que o processo de produção de políticas no Congresso é amplamente dependente das regras legislativas. Elas determinam não apenas como as decisões são tomadas, mas também quem tem poder para formatá-las (MOE, 1987:277-8).

Kenneth Shepsle, um dos mais proeminentes representantes da PTI, explicita no artigo “Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions” (1986) como essa escola de pensamento concebe o papel das instituições na formulação de escolhas sociais em um sistema de votação majoritário, especificamente na produção de “resultados equilibrados.” Neste trabalho, o autor avalia, em termos teóricos, de que forma as instituições, por meio de suas estruturas (como, por exemplo, o Congresso e sua organização estrutural interna), induzem a resultados estáveis no processo de decisão política que não emergiriam no mundo atomizado da regra da maioria. Shepsle considera que as preferências (definidas a partir dos valores individuais), por exemplo, dos eleitores e de seus representantes não são autônomas,

nem necessariamente decisivas, quando manifestadas no processo decisório, mas induzidas e moldadas e, ainda, canalizadas e expressas por instituições.

Assim, antes de chegar às instâncias decisórias, as preferências individuais que, a princípio, poderiam gerar escolhas sociais desequilibradas são mediadas por arranjos institucionais que estruturam o funcionamento dos locais de deliberação sejam eles, em nível macro, o Congresso ou mesmo as audiências públicas locais. Nas palavras de Shepsle, em termos gerais, “uma configuração de instituições – estrutura de normas, procedimentos e arranjos – prescreve e constrange o conjunto de escolhas dos agentes, a maneira pela qual suas preferências podem ser reveladas, as alternativas pelas quais podem persegui-las, a ordem em que essas expressões ocorrem e, geralmente, a forma como as negociações são conduzidas” (1986:52).

Em particular, o artigo de Shepsle (1986) é exemplar do método de pesquisa aplicado nos trabalhos da PTI. Para avaliar o papel das instituições na produção de resultados estáveis, ou equilibrados, nos processos de decisão coletiva, Shepsle empregou um método formalizado, expresso basicamente por equações matemáticas. Como explicita Wood (2009), as abordagens da escolha racional comumente empregam métodos formais – que incluem modelos espaciais (*spatial modeling*), teoremas da escolha social, análises microeconômicas, modelos matemáticos e a teoria dos jogos – cujas vantagens estariam em forçar os pesquisadores a estabelecer suas hipóteses e expectativas *a priori*, isto é, antes de aplicarem-se no recolhimento e análise dos dados empíricos da pesquisa, procedimento característico do método dedutivo.

Neste esquema, primeiramente, é proposta uma explicação (*storytelling*) sobre o fenômeno a que se pretende investigar. Essa explicação se formaliza por meio de um método de pesquisa, especificamente a partir da definição de variáveis, premissas e hipóteses encadeadas logicamente que, então, geram um modelo de análise.²⁹ O objetivo deste procedimento metodológico é de natureza teórica, já que a formalização representa (ou melhor, dá forma a) uma proposição teórica a que se pretende validar empiricamente. De modo geral, “o método formal possibilita uma abordagem dedutiva para a formulação de hipóteses e encoraja testes empíricos rigorosos” (WOOD, 2009:807-8).

²⁹ Seguindo nesta explicação, Dan Wood descreve que “games and mathematical models are constructs that operationalize the analyst’s beliefs about how the world works. The analyst sets up the model formally through a particular spatial, mathematical, or game theoretic design. In this process, the analyst states his or her assumptions, designates potential payoffs to the actors, and then solves for one or more equilibria. An equilibrium occurs when actors have no incentive to move from their current position” (2009:808).

O referencial metodológico da PTI é uma importante ferramenta, segundo Moe, para promover o desenvolvimento científico e teórico da área de estudos presidenciais que, conforme visto na seção anterior, esteve comprometido, até pelo menos a década de 1990, devido à influência do behaviorismo. A aplicação de métodos de pesquisas formais nos estudos sobre a presidência certamente conduziria, na visão de Moe, ao avanço teórico desta área, pois a PTI tem como principal propósito a construção de teorias.³⁰ Como assinala Morris Fiorina (1995), a teoria positiva das instituições é uma escola de pensamento da escolha racional dedicada à construção de teorias preditivas sobre os fenômenos políticos.³¹ Explicita o autor que “the most important thing to remember when reading an example of PTI is that, at heart, most PTI scholars are theorists. Even if they write in clear english rather than mathematics, even if they present primary data, even if they quote from documentary sources, they are still primarily theorists” (1995:110).

Os propósitos teóricos dessa escola moldam de forma específica a abordagem metodológica de seus pesquisadores, que grosso modo (*i*) não se interessam tanto por um entendimento compreensivo sobre as instituições ou eventos históricos, mas privilegiam um entendimento sistemático sobre a lógica, os princípios e regras que podem operar em uma instituição específica e/ou em um contexto histórico; (*ii*) satisfazem-se com um entendimento [empírico] incompleto de um fenômeno, desde que esclareçam a operação dos princípios teóricos que embasam a investigação - a parte empírica do estudo é meramente auxiliar aos propósitos teóricos; (*iii*) preferem perseguir seus interesses teóricos a partir de diferentes instituições – de preferência de lugares e períodos variados, do que se ocupar de uma análise mais compreensiva de uma instituição ou evento histórico em particular (FIORINA, 1995:110-1).

Nestes termos, exatamente por priorizar um enfoque objetivo, fundamentado em um esquema de análise lógico e dedutivo, em oposição ao método compreensivo utilizado nos estudos históricos ou de cunho behaviorista, Moe considera a metodologia da escolha racional, especificamente da PTI, como a mais apropriada para basilar e direcionar a construção de teorias institucionais da presidência. O autor argumenta que a adoção desta

³⁰ De fato, em artigo recente de 2009, “The Revolution in Presidential Studies”, Moe credencia à metodologia da escolha racional os avanços teóricos que ocorrem no campo dos estudos presidenciais. Os trabalhos que representariam esses avanços seriam CANES-WRONE, 2006; HOWELL, 2003; LEWIS, 2003 e 2008; RUDALEVIGE, 2002.

³¹ Segundo Ferejohn e Pasquino (2001), “normalmente, teorias da escolha racional são definidas como positivas, em oposição a teorias normativas. O principal objetivo das primeiras é desenvolver teorias preditivas bem-sucedidas em Ciência Política” (p.5).

metodologia não implica “um pesado investimento em complexos modelos matemáticos,” mas uma reorientação na forma como os estudiosos da presidência devem levar adiante suas pesquisas. Em comparação ao método compreensivo característico do enfoque pessoal da presidência, a metodologia da escolha racional “reorienta o foco das explicações: não procura explicar tudo o que considera interessante ou importante; elimina ao invés de proliferar as variáveis a serem analisadas, capturando, assim, apenas a essência do problema investigado e não tudo o que o diga respeito” (MOE, 1993:353-4).

In general, I think presidential scholars must take a more restrictive view of what they want to explain. They cannot explain everything about the presidency that they find interesting or important. They can explain institutional aspects better than they can explain personal aspects, and they can probably explain some properties of institutions – structure, in particular – more readily than others. In the long run, it seems to me that they will learn more about the presidency, produce better theories, and invest their scarce resources more wisely if they concentrate their scientific efforts more narrowly and strategically (*idem*).

É importante destacar que mais do que propor a aplicação da metodologia da escolha racional no âmbito dos estudos da presidência, Moe pretende com essa recomendação estimular os pesquisadores da PTI que realizam seus trabalhos por meio desse método de pesquisa a mirarem seu foco de análise para a presidência. O autor reconhece, todavia, que o programa de pesquisa desenvolvido pela PTI privilegiou estudos sobre o Legislativo e eleições, apresentando pouco interesse em construir teorias sobre a presidência. A razão para isto está precisamente na tradição analítica que inspirou esta escola de pensamento (MOE, 1993:354). A PTI surgiu enraizada na teoria da escolha social, cujo principal objeto de análise é o “mundo dos votos.”

Os trabalhos produzidos a partir desta matriz teórica direcionaram suas investigações para **quem vota**; neste caso, o próprio eleitorado, que vota em seus representantes e os legisladores e partidos, que votam no Congresso em políticas públicas (MOE, 1990b:215). Os presidentes por não votarem no exercício da presidência, logo não se tornaram inicialmente objeto de atenção e de estudos dos teóricos positivos. Ou melhor, foram considerados apenas sob uma perspectiva legislativa, como portadores de veto no processo decisório legislativo, ou

como um “vago” membro das coalizões no Congresso.³² O Legislativo tornou-se o foco dos trabalhos dos teóricos positivos basicamente porque os legisladores votam.

Legislatures take center stage because legislators vote, because their jobs and incentives are structured by their “electoral connection” to voters in their home districts, and because the entire technology of social choice is built to analyze voting. When it comes to explaining institutions, then, most of this literature turns out to be addressing a highly specialized issue: what accounts for the various aspects of legislative structure – committees, exclusive jurisdictions, seniority, closed rules, and the like – that, in constraining majority rule, produce the kinds of stability that we observe? (MOE, 1990b:216).

A influência da teoria da escolha social nos trabalhos desenvolvidos no âmbito da PTI refletiu-se, portanto, no fato de o Congresso ter se constituído no ponto de partida de diversas análises. Assim, como desdobramento das reflexões em torno do papel das regras institucionais no processo de decisão coletiva do Legislativo, que levaria à produção de resultados estáveis, a PTI dedicou-se a investigar a natureza (o significado teórico) das instituições produzidas pelo Congresso. Neste sentido, os teóricos passaram a se interrogar como emerge a própria estrutura interna do Legislativo (WEINGAST, 1989) e, de forma mais geral, como os legisladores racionalmente abordam e resolvem questões referentes à escolha institucional. Esses questionamentos abrangeriam principalmente as organizações burocráticas criadas pelos congressistas e as formas de controle político para supervisioná-las (FIORINA, 1982; MCCUBBINS, 1985; WEINGAST & MORAN, 1983; WEINGAST, 1984).

Com o propósito de avaliar o fundamento racional das instituições, ou seja, as razões que justificam a criação das estruturas formais (específicas) originadas pelo Congresso norte-americano, os teóricos positivos se inspiraram em uma perspectiva de análise econômica, notadamente a nova economia das organizações (*new economics of organization* - doravante NEO).³³ A PTI passa a adotar em seus trabalhos, entre as décadas de 1980 e 90, um corpo

³² Ver, por exemplo, CALVERT, R., MCCUBBINS, M., e WEINGAST, B., 1989; HAMMOND, T., HILL, J., e MILLEER, G., 1986; MACKAY, R. e WEAVER, C., 1985.

³³ Segundo Moe (1984), a nova economia das organizações formou-se no decorrer da década de 1970, precisamente a partir da publicação do livro de Oliver Williamson (1975) “Market and Hierarchies”, constituindo-se em uma nova e importante perspectiva para o estudo das organizações na Economia. Esta perspectiva se caracterizaria por três elementos: abordagem contratual sobre o relacionamento das organizações, enfoque teórico sobre o controle hierárquico e análise formal a partir do modelo *principal-agent* (1984:739). É importante ressaltar que a nova economia das organizações desenvolveu-se a partir do pioneiro artigo “The Nature of the Firm” de Ronald Coase (1937).

teórico então em desenvolvimento na Economia que enfoca questões relativas à organização, hierarquia e controle. Precisamente, o ponto central da NEO consiste na noção de que os arranjos institucionais são respostas para problemas de ação coletiva que surgem principalmente porque os custos de transação, isto é, os custos envolvidos no processamento e efetivação de acordos, trocas e compromissos (seja em uma negociação econômica ou em uma decisão política) são consideráveis (MOE, 1987:279). Nesta concepção, as organizações surgem como um esforço dos atores racionais para minimizar os custos de transação.

Em termos gerais, a NEO busca entender as trocas voluntárias entre atores autônomos no mercado e, em especial, as condições consideradas mutualmente benéficas aos atores para cooperar, ou melhor, para organizar seus comportamentos. Essa perspectiva pressupõe que o estabelecimento de trocas pode ocorrer em um contexto de agentes oportunistas, que tornam os acordos difíceis de serem desenhados e executados. Com base nessas situações, a questão fundamental que a NEO procura explicar diz respeito a como estruturas formais de cooperação emergem a partir de acordos contratuais considerados mutualmente benéficos pelos atores envolvidos. A PTI parte desta mesma questão para entender o comportamento dos legisladores e as estruturas organizacionais que criam para regular os seus trabalhos no Congresso, como Moe descreve abaixo.

The NEO is fundamentally about actors who enter into exchanges with one another: they bargain, they haggle, they design structural solutions to their mutual problems. The actors on both sides of the exchange have interests at stake, goals to achieve, information and resources to use on their own behalf, and strategies to formulate and follow. The theory tries to understand the kinds of arrangements at which these actors will arrive. In the positive theory of institutions, the automatic application of the exchange framework has been to politicians. They are the ones who enter into exchanges – with one another. They are the ones who make the crucial decisions about structure and control (MOE, 1990a:128-9).

As duas principais linhas de análise que orientam os trabalhos da NEO, a dos **custos de transação econômica** (WILLIAMSON, 1985) e a da **teoria da agência** (PRATT & ZECKHAUSER, 1985), convergem na maneira como explicam o surgimento das organizações e instituições econômicas criadas pelos atores racionais para estruturar as relações de troca no mercado: “são estruturas que emergem e tomam certas formas específicas porque resolvem problemas de ação coletiva e, conseqüentemente, facilitam os ganhos

provenientes da troca” (MOE, 1990b: 217).³⁴ Neste contexto, os envolvidos concordariam em criar e estabelecer organizações específicas para coordenarem suas relações de troca porque os resultados finais seriam benéficos para todos. Os teóricos positivos aplicam essa explicação para as decisões políticas, ao conceber que as organizações e instituições políticas surgem para “mitigar problemas de ação coletiva, particularmente os problemas de comprometimento e execução que debilitam a troca política, permitindo a cooperação entre vários atores na realização de seus ganhos” (*idem*, p.213).

Assim, em seus esforços para explicar as condições sob as quais os legisladores criam estruturas formais no Congresso, os teóricos positivos se apropriam do esquema explicativo da NEO, entendendo em importantes aspectos a política como uma extensão da economia. Segundo a PTI, os legisladores, diante dos custos de transação que se colocam a uma organização governada pela regra da maioria (como, a princípio, seria o Congresso), que não conte com mecanismos de comprometimento que freiem as oportunidades e incentivos dos políticos de trair um acordo, dificultando a formação de maiorias estáveis nas decisões políticas, se comportariam de forma similar aos atores em interação no mercado: estabeleceriam um conjunto de instituições que os ajudariam a resolver seus problemas de ação coletiva, deixando todos em uma situação melhor. Nesta visão, as instituições que constituem a organização interna do Congresso, são então explicadas da mesma maneira que as firmas do mercado: ambas se originam para mitigar os problemas de ação coletiva que comprometem as trocas.

Moe considera, no entanto, que embora muito promissora, as perspectivas de análise da NEO são em última instância teorias econômicas, desenhadas e desenvolvidas por economistas para explicar aspectos básicos da organização econômica, especialmente os que se referem às firmas de negócios (*business firms*). Como efeito, a adoção “sem ajustes” do conjunto de referenciais analíticos da NEO pela teoria positiva teria difundido na ciência política um entendimento limitado sobre a natureza das instituições políticas. Para Moe, o significado teórico das instituições vai além daquele que foi depreendido a partir das referências iniciais da teoria positiva.

³⁴ Apesar de partilharem uma explicação comum sobre a origem das instituições e organizações econômicas, os trabalhos que se orientam pela perspectiva dos custos de transação econômica e da teoria da agência têm, todavia, focos de análise distintos. Como Moe explicita, “in transaction-cost economics, the focus is on business firms, which are understood as ‘governing structures’ that arise out of markets to economize on the transaction costs of arriving at enforceable agreements (Williamson, 1985). In agency theory, the substantive focus is much the same, but the analytics are oriented by the ‘principal’s problem’ of designing a contractual structure that can induce a consenting agent to take action in the principal’s interests (Pratt e Zeckhauser, 1985)” (MOE, 1990b:217).

O autor observa que na política, diferentemente da economia e, em particular, do mercado, as trocas ou interações nem sempre são voluntárias, como pressupõe a perspectiva da NEO. A rigor, no mercado as pessoas não entrariam voluntariamente em trocas que as deixassem em uma situação pior. Na política, no entanto, essa situação pode ocorrer. Os seus participantes, principalmente os políticos, podem ser forçados a aceitar acordos e tratos (cujos resultados são políticas públicas e estruturas) por quem estivesse no exercício da autoridade pública. Para Moe, esse aspecto básico mostra como as decisões políticas e, especificamente, as instituições (sua origem e formas) não devem ser entendidas em termos exclusivos econômicos, ancorados nas noções de “trocas voluntárias” (*voluntary exchange*) e “ganhos de troca” (*gains from trade*).

Sem deixar de reconhecer que “as instituições **são** meios para solucionar problemas de ação coletiva”, conforme enuncia a PTI, Moe propõe um entendimento - igualmente importante, se não mais, como ele próprio define - sobre as instituições políticas. A argumentação de Moe fundamenta-se no elemento que considera basilar a qualquer sistema político, a saber, a autoridade pública. Segundo sua análise, **em termos gerais, em um processo de decisão política, todos os participantes (principalmente, o presidente, legisladores e grupos de interesse), com diferentes interesses e objetivos, se engajam em uma disputa para ganhar controle sobre a autoridade pública.** Quem vence tem a prerrogativa de “fazer leis para todos e, assim, concretizar legitimamente seus interesses por meio de políticas públicas e estruturas.” Consequentemente, “quem perde é forçado por lei a aceitar os resultados subsequentes, mesmo que os deixem em situações absolutamente piores. O poder que deriva da autoridade pública é, portanto, essencialmente coercitivo e redistributivo” (MOE, 1993:358-9).

Nesta perspectiva, **as instituições (estruturas, regras e procedimentos organizacionais) políticas são concebidas também como instrumentos do exercício da autoridade pública, mais precisamente como mecanismos de coerção e redistribuição de poder.** Segundo Moe, elas surgem de disputas (*politics of structural choice*) em que os vencedores usam seu acesso temporário à autoridade pública para projetar novas estruturas e impô-las sobre o sistema político como um todo. Essas estruturas consistem “em veículos pelos quais os vencedores perseguem os seus próprios interesses.” Concretamente, as estruturas criadas podem “servir para administrar programas que provenham benefícios aos ‘vencedores’; extrair recursos ou comportamentos específicos dos ‘vencidos’; impor novos constrangimentos e regras na maneira como o jogo político será disputado no futuro,

oferecendo aos atuais ‘vencedores’ vantagens sobre os seus oponentes nas disputas futuras para exercer a autoridade pública.” (*idem*, p. 359).

Assim, **se de um lado podemos compreender o significado das instituições como meios para mitigar problemas de ação coletiva, por outro, é preciso atentar que as instituições são também resultados de disputas e refletem correlações de forças que se concretizam a partir do domínio da autoridade pública.** É neste sentido que Moe defende a expansão do escopo de análise da PTI, que focada no Congresso concebe um entendimento parcial a respeito das instituições – como mecanismos que facilitam acordos e o processo de tomada de decisão coletiva. Um enfoque sobre a presidência evidenciará claramente, segundo o autor, que as instituições são instrumentos (meios e resultados) das disputas por poder, conforme veremos na próxima seção. Especificamente, este é o significado de instituições que fundamenta a proposição teórica de Moe.

1.3 Esquema de análise da teoria institucional da presidência: o presidente como “criador de estruturas”

O componente político que orienta a compreensão de Moe sobre as instituições é a disputa de poder que ocorre no âmbito do sistema de governo presidencialista, tal qual o norte-americano, em virtude da separação, concorrência e interdependência dos poderes. Dessa forma, em sua abordagem sobre a presidência, o autor toma como ponto de partida o sistema constitucional do qual ela faz parte. Pressupõe, portanto, que a presidência não deve ser tomada como uma instância de poder isolada, ou atomizada, mas na sua relação com o sistema político como um todo, principalmente com o Legislativo.

A proposta teórica de Moe assenta-se no entendimento de que no marco do sistema presidencial de governo, a presidência compartilha poderes com o Legislativo e por isso precisa da sua cooperação no processo de tomada de decisão política.³⁵ Neste arranjo, a presidência e o Congresso constituem diferentes instituições políticas com interesses e poderes distintos que, em função dessas características, entram em frequentes disputas. Em

³⁵ Seguindo a definição de Giovanni Sartori, a concepção de “poder compartilhado” (*sharing power*) significa que “executive stands on, and falls without, the support of parliament” (SARTORI, 1997:86).

termos gerais, os embates ocorrem em torno de políticas públicas (*policies*) e de estruturas (*structures*), precisamente as estruturas burocráticas do Executivo federal que constituem as organizações formalmente responsáveis por interpretar, elaborar e implementar as políticas. Estes embates não estão dissociados, afinal, considerando que “as políticas públicas significam pouco, ou nada, até receberem uma concreta expressão da burocracia”, deve-se ter em vista que “muitas das disputas sobre políticas são na verdade disputas sobre estruturas burocráticas” (MOE e WILSON, 1994:3-4).³⁶

Exemplificando, no processo decisório, quando se aborda questões relativas às estruturas da burocracia pública (seja quando uma agência burocrática é criada ou quando é submetida a algum tipo de alteração legal), a presidência e o Congresso entram em disputas para decidir, especificamente, o desenho, locação, preenchimento de cargos e atribuições dessas estruturas, assim como o nível de controle que exercerão sobre elas. Neste ponto, convém esclarecer que Moe, tendo como principal referência o sistema político dos Estados Unidos, no qual compete ao Congresso a prerrogativa de criar e reorganizar órgãos (a burocracia) do Poder Executivo (LE MOS, 2005:54), constrói seu esquema teórico supondo uma tensão latente entre os dois poderes em questões relacionadas à formação e organização da burocracia, devido, sobretudo, às limitações da Presidência em controlar diretamente os processos de decisão relativos à estrutura burocrática federal (a partir, por exemplo, da prerrogativa exclusiva de iniciar leis dessa natureza) que transcorrem no Legislativo.

A criação de burocracias e de seus respectivos regulamentos que compõem a estrutura administrativa do Executivo é, portanto, formalmente atribuição do Legislativo que está suscetível a projetar, a qualquer tempo, novos arranjos institucionais que podem constranger a liderança presidencial. Desta forma, as disputas que ocorrem em torno das escolhas estruturais (*politics of structure choices*) têm reflexo direto sobre a estrutura no qual o presidente está inserido. Embora no sistema presidencialista o presidente seja, segundo a Constituição, o chefe do Poder Executivo e conseqüentemente da burocracia federal (localizada no organograma deste Poder) este domínio é em parte construído pelos legisladores que “incrementalmente criam estruturas no Executivo de difícil controle para o presidente.” Isto porque a presidência e o Congresso possuem, a princípio, interesses e objetivos diferentes quando realizam escolhas de cunho estrutural.

³⁶ Conforme explicita Moe, “policies mean little or nothing until they are given concrete expression through bureaucracy. A powerful, well-designed agency can turn policy goals into reality, while a weak, poorly designed one can get nowhere. Because everyone in the policy process knows this, much of the struggle over policy is really a struggle over bureaucratic structure – the design, location, staffing, and empowerment of administrative agencies – as well as a struggle to control them once they are set up” (1994:4).

Nestes termos, é importante considerar que as disputas em torno das escolhas estruturais, relativas à burocracia, como qualquer outra disputa política refletem um embate entre coalizões com diferentes interesses para controlar e exercer a autoridade pública. Referindo-se especificamente ao sistema de separação de poderes presidencialista, Moe argumenta que as disputas políticas surgem porque a autoridade pública não pertence a ninguém *a priori*, mas está disponível às coalizões que conseguem manusear poder suficiente sob as regras do jogo democrático, isto é, tornarem-se maioria em uma votação legislativa. Consequentemente, quem quer que obtenha a maioria adquire a prerrogativa de realizar “decisões impositivas” (*authoritative decisions*) para todos, estabelecendo regras que promovam os seus próprios interesses. Por outro lado, quem perde tem que aceitar as decisões de quem vence. As burocracias, por exemplo, são criadas por meio do exercício da autoridade pública e, portanto, expressam os interesses da coalizão vencedora, que podem estar em acordo com os interesses do presidente, ou em oposição. Como resultado, conjuntos de regras produzidos não consistem em mecanismos de vantagens mútuas, que beneficiam todos os participantes de uma disputa política, mas veículos pelos quais os vencedores perseguem seus próprios interesses (MOE & WILSON, 1994:4-5).

In a world defined by separation of powers, the bureaucracy is destined to be difficult for presidents to control. Indeed, the bureaucracy is not designed for coherent, central control by the president or anyone else. In one way or another, most of it arises out of fragment, decentralized processes of congressional politics and is slowly put together piece by piece over time. Each piece is a separately conceived and orchestrated political product, fashioned by a unique coalition of legislators and interests groups, and designed to promote a particular set of interests (MOE, 1998:427)

O pressuposto de que a presidência e o Congresso se orientam por interesses distintos ao abordar questões de natureza estrutural fundamenta-se, segundo Moe, nos tipos de incentivos e objetivos que movem, respectivamente, o presidente e os congressistas no exercício de seus mandatos políticos. Nesta concepção, uma explicação das diferenças que caracterizam a abordagem desses dois atores em relação às escolhas estruturais consiste nos vínculos de representação que mantém com os grupos de interesse organizados. Ou seja, o quão responsivos são no exercício de seus cargos aos interesses desses grupos, que constituem os principais incitadores (*movers*) das disputas de cunho estrutural, principalmente as que se referem à burocracia pública (MOE & WILSON, 1994:5).

Os grupos organizados são bem conscientes de que “políticas públicas e estruturas são os dois lados da mesma moeda”, e que o seu sucesso depende precisamente do controle sobre detalhes estruturais.³⁷ Sendo assim, para conseguirem algum tipo de controle sobre essas questões procuram influenciar as autoridades públicas no momento das eleições e por meio de *lobbys*. Segundo Moe (1990a), não se pode conceber os processos de decisão sobre as estruturas burocráticas do governo como um domínio apenas dos políticos, em que realizariam escolhas livres de demandas específicas dos grupos que o apoiam eleitoralmente. Ao contrário, os grupos organizados tomam parte ativamente nas decisões sobre estruturas e os políticos têm fortes incentivos para responderem aos seus interesses e demandas.

Organized interest groups [...] are active and informed in their own policy domains, and they understand that the advantages they seek from government depend crucially on precisely those fine details of structure that cause voters’ eyes to glaze over. Structure is valuable to them, and they have every incentive to mobilize their political resources to get what they want. They are very likely, as a result, to be the only source of political demands and pressures when structural issues are at stake (MOE, 1990a:129).

Os congressistas e o presidente, contudo, respondem diferentemente às pressões desses grupos e isso se reflete nas escolhas que fazem em relação às estruturas burocráticas. Para Moe, o Congresso é um lugar altamente receptivo ao tipo de burocracia que os grupos de interesse desejam criar. Os congressistas têm fortes incentivos para representar e defender os interesses de grupos específicos em disputas que envolvam questões da burocracia pública. A principal razão seria que os legisladores preocupam-se primordialmente com a reeleição (MAYHEW, 1974) e a fim de se manterem populares e, logo, assegurarem seus cargos são, de modo geral, altamente responsivos às demandas dos eleitores dos seus distritos.³⁸ Nestes casos, como o eleitorado amplo pouco se interessaria por reivindicações relativas à burocracia, “os legisladores teriam uma sensibilidade política maior para as demandas dos grupos de interesse organizados, os quais, especialmente atentos a questões estruturais,

³⁷ Considerando as pressões políticas que os detentores de cargos eletivos, principalmente os legisladores, sofrem de seus eleitores, Moe ressalta que em questões relacionadas às estruturas, as maiores pressões vêm dos grupos de interesse organizados. Os eleitores ordinários não se interessariam por essas questões. Como afirma, “ordinary citizens may be reasonably well informed and interested on issues of policy, and politicians must pay attention to them. This is not the case, however, for structural issues, which most citizens regard as boring, arcane, impossible to understand, and irrelevant to politics. Organized groups, by contrast, are well aware that policy and structure are but two sides of the same coin, and they know that their success is crucially dependent on precisely those details of structure that most citizens ignore (MOE & WILSON, 1994:5).

³⁸ Essa é a ideia que define o conceito de “conexão eleitoral” cunhado por Mayhew (1974).

pressionam pelo que desejam e sabem como usar seus recursos para dar forma à popularidade e às expectativas eleitorais de seus representantes” (MOE & WILSON, 1994:8).

Sendo assim, os legisladores se preocupam mais com seus resultados eleitorais e, frequentemente, não apresentam um comportamento autônomo nas disputas políticas em torno das estruturas burocráticas, atuando de modo pontual na defesa do tipo de burocracia que os grupos de interesse desejam implantar.³⁹ Como consequência, abordam de forma fragmentária as questões de natureza estrutural, concebendo a burocracia como um conjunto de “pequenas peças”, conformadas de acordo com os interesses de grupos organizados específicos. Em termos gerais, a depender do Congresso as burocracias supostamente não são geradas para operar de modo coerente umas com as outras. Por representar interesses particulares, os congressistas estão propensos a construir estruturas que satisfaçam os grupos que representam, criando “peças por peças” por mais que estejam desconexas uma das outras, prescindindo assim de uma noção global “do que a burocracia como uma totalidade deve parecer” e dos critérios de eficiência, coordenação, gerência ou controle que possam limitar o tipo de estrutura que pretendem construir.

The legislative story of structural politics, in any event, is largely a story about groups, and Congress is rightly regarded as an extremely receptive place for the kind of bureaucracy the groups want to create. Legislators are concerned about their own electoral popularity and are not frequently given to flights of autonomy or statesmanship. Most certainly, they are not bound by any overarching notion of what the bureaucracy as a whole ought to look like, nor are they driven by efficiency, coordination, management, or any other design criteria that might limit the kind of bureaucracy they can accept. They do not even insist on retaining true policy control for themselves. Instead, they willingly build, piece by piece, whatever sort of bureaucratic monstrosity makes the groups happy. The whole is an accident of aggregation. Only the pieces are important. That is the way groups want it (MOE & WILSON, 1994:10-11).

O presidente é, a princípio, o único participante das disputas em torno de escolhas estruturais (em que os congressistas e os grupos organizados também participam) interessado em “como a burocracia na sua totalidade deve ser organizada”, procurando, para tanto, construir um sistema burocrático unificado, coordenado e dirigido de modo centralizado. O conjunto de responsabilidades e incentivos inerente ao cargo de chefe do Executivo explica

³⁹ Em MOE & WILSON (1994), os autores reconhecem que nem sempre os legisladores vão agir como simples agentes fiéis dos grupos de interesse em assuntos relativos ao desenho de estruturas burocráticas (págs.8-10).

sua abordagem distinta em questões relacionadas à organização da burocracia em comparação aos legisladores. De forma geral, o tipo de burocracia que o presidente deseja está fundamentalmente em desacordo com o que os congressistas, e os grupos de pressão que representam, tentam criar.

Uma das explicações tem a ver com a dimensão do mandato presidencial. Ao contrário dos membros do Congresso cuja representação é regional, o presidente se elege por votação nacional e o seu eleitorado é conseqüentemente heterogêneo e extenso, “o que o leva a pensar em termos amplos sobre problemas sociais e o interesse público, e a resistir aos apelos especializados dos grupos de interesse.” Sendo assim, por se constituir na autoridade máxima do país, “o presidente torna-se o responsável pelo público em geral por virtualmente toda gama de problemas que a sociedade enfrenta.” Como resposta a suas responsabilidades, o presidente tenta “construir uma capacidade institucional que proporcione uma governança efetiva.” Em outras palavras, para levar adiante os deveres e atribuições que lhe cabem, ao chefe do Executivo interessa controlar a burocracia de cima a baixo para que execute suas determinações e, assim, busca estruturas que lhe proporcionem esse objetivo.

Unlike legislators, presidents are held responsible by the public for virtually every aspect of national performance. When the economy declines, an agency falters, or a social problem goes unaddressed, it is the president who gets the blame, and whose popularity and historical legacy are on the line. All presidents are aware of this, and they respond by trying to build an institutional capacity for effective governance. As a result, they are the only players in the politics of structural choice who are motivated to seek a unified, coordinated, centrally directed bureaucratic system. They want a bureaucracy they can control from the top (MOE, 1993:364-5).

Deste modo, em comparação aos congressistas, o presidente tem incentivos para projetar a estrutura burocrática de forma coordenada e articulada como um todo (diferentemente da abordagem do Congresso que, em termos gerais, tende a criar burocracias como um conjunto de peças descoordenadas) e, sendo assim, procura estabelecer mecanismos pelos quais possa controlar a burocracia pública. Assim, enquanto os legisladores delegam em importantes aspectos sua capacidade de controle sobre a burocracia para as próprias agências que criam (MCCUBBINS, 1999), o presidente, ao contrário, age para controlá-las em algum nível. Embora dispense atenção preferencialmente às burocracias encarregadas da execução de itens prioritários da sua agenda de governo e, ainda, as que lidam com “questões sensíveis

que podem gerar desastres políticos caso alguma coisa saia errado,” o presidente tende a manejar instrumentos que o capacitem a exercer controle sobre diferentes áreas do governo quando for necessário. Afinal, muitas agências, de uma maneira ou de outra, executam funções vinculadas às principais responsabilidades presidenciais (relativas ao orçamento, à economia e à defesa nacional) e, desta forma, “o presidente deve ter a capacidade de dirigir e constranger o comportamento das agências, em termos básicos, se deseje executar suas responsabilidades com sucesso” (MOE, 1990a:141).

Neste sentido, a reivindicação de controle sobre a burocracia feita pelo presidente reflete a margem de autonomia com que procura exercer o seu mandato. Duas características específicas ao cargo presidencial explicam, segundo Moe, a propensão do chefe do Executivo em agir de forma autônoma, isto é, à parte das pressões e demandas realizadas pelos grupos de interesse organizados. Em primeiro lugar, a base eleitoral nacional e heterogênea, além da pouca prioridade que dispensa à reeleição (sobretudo, no segundo mandato, em decorrência do impedimento legal de realizar uma terceira candidatura) oferecem ao presidente “liberdade para montar sua própria agenda e a perseguir sua própria marca de controle.” Em outros termos, o presidente diante dos fracos constrangimentos que emanam do seu extenso eleitorado e, assim, de um amplo conjunto de escolhas possíveis, percebe-se com flexibilidade para decidir o que quer fazer no “espaço que tem disponível para perseguir políticas” (*policy space*).

A segunda razão que motiva um comportamento presidencial autônomo diz respeito à própria posição institucional que o chefe do Executivo ocupa no sistema político e diante da sociedade de forma geral. Como autoridade máxima do país, espera-se que o presidente aja como uma liderança forte, “mostrando o caminho, propondo novas trajetórias para a sociedade – mesmo quando essas trajetórias sejam impopulares.” Ou seja, em decorrência das responsabilidades e expectativas que caracterizam o seu cargo, o presidente tem incentivos para agir autonomamente, “esquivando-se de disputas políticas, perseguindo suas próprias convicções, mesmo em meio a desacordos políticos, para realizar o que considera o correto e o melhor ao invés do que seja politicamente seguro e conveniente” (MOE, 1993:364).

Portanto, quando se considera o aspecto da autonomia, emerge mais uma vez uma marcante diferença entre as formas de agir do presidente e dos congressistas. Para os membros do Congresso, agir autonomamente significa um desvio dos compromissos assumidos junto à base (especificamente os grupos organizados), que poderia acarretar custos eleitorais. Como visto, a estrutura de incentivos que orienta o comportamento dos

congressistas desencoraja possíveis inclinações para realizar suas escolhas de forma independente da base eleitoral. Em relação ao presidente, é esperado o contrário, precisamente porque a “autonomia faz parte da sua estrutura institucional de incentivos, parte do que significa ser um bom presidente.”

Como consequência, o caráter autônomo do comportamento presidencial não deixa de ser, em alguma medida, uma ameaça aos grupos organizados que, no entanto, procuram se antecipar e também reagir a esse movimento quando, por exemplo, alguma agência burocrática do Executivo está sendo construída ou reorganizada no Congresso. A fim de garantirem o cumprimento de seus interesses por parte destas agências, os grupos usam sua influência junto aos legisladores para, em meio ao processo legislativo de escolhas estruturais, pressionar pelo estabelecimento de “detalhadas restrições formais” que limitem o controle presidencial sobre estas burocracias. Nestes casos, a coalizão majoritária detentora da autoridade para projetar a agência no Legislativo, exercendo controle *ex ante* sobre o que está sendo criado, define por lei precisamente “o que as agências fazem” (atribuições e responsabilidades) e “como devem fazer” (regras e procedimentos fixos para execução das funções), incorporando os interesses dos grupos que representa “em escolhas estruturais estratégicas que essencialmente colocam as agências no ‘piloto automático’ (*autopilot*) e, assim, resistentes ao controle de outros (grupos e autoridades) no futuro.”

O objetivo desta formalização é reduzir ao máximo a margem de autonomia e discricionariedade das agências ao longo do tempo, isto é, após serem criadas, insulando-as de um controle *ex post* que seria exercido, sobretudo, pelos presidentes.⁴⁰ Assim, algumas das principais medidas utilizadas para blindar as agências da influência do presidente consistem na limitação (inscrita na lei que cria e regulamenta o órgão) do número de indicações políticas (*political appointees*) à disposição do chefe do Executivo, e na fixação dos procedimentos de recrutamento de pessoal, por meio de seleções no serviço público civil e de critérios de profissionalismo (MOE, 1998:428-9).

⁴⁰ Segundo Moe, “winning groups that capture authority today can structure agencies in any way they like. They do not own them, however, and tomorrow an opposing coalition may gain the authority to control and undermine what they have created. Recognizing this political uncertainty from the outset, today's winners need not leave their agencies unprotected. They can fashion structures to insulate them from ongoing democratic control, exercising most of their own control *ex ante*, via structural design, rather than *ex post*. The most direct method is to narrow the discretion of bureaucrats and future authorities by specifying in great detail what agencies are to do—through decision criteria, procedures, timetables, personnel requirements, and other restrictive rules. Obviously, this is not a formula for effective organization. In the interests of political protection, agencies are knowingly burdened with cumbersome, technically inappropriate structures that undermine their capacity to do their jobs well. Nor is this a formula for effective democratic control. Agencies are insulated precisely because those who create them do not want them held accountable by tomorrow's authorities” (1994:6).

Por sua vez, o presidente tende a se opor e a tentar neutralizar as possíveis restrições elaboradas pelos grupos organizados e seus representantes, pressionando por uma burocracia que possa controlar. Uma de suas estratégias é participar ativamente do processo legislativo pelo qual as burocracias são criadas e reorganizadas, usando sua influência política junto aos congressistas para fazer pressão, negociar e barganhar pelo estabelecimento de estruturas que lhe sejam mais favoráveis. Ainda nesta direção, outra estratégia empregada pelo presidente consiste em tentar reagir ao processo legislativo, utilizando, ao invés disso, os seus poderes executivos (*executive powers*) - sobretudo, sua prerrogativa de estabelecer decisões unilaterais por meio de decretos - para criar as estruturas que deseja.

Sequencialmente, essas iniciativas provocam reações no Congresso e em resposta “contra-ataques” por parte do presidente, gerado assim um **contínuo processo de desenvolvimento institucional no Executivo, em que regras e procedimentos específicos à burocracia federal são continuamente criados, modificados e destruídos**. Em linhas gerais, esta é a dinâmica das mudanças que ocorrem na estrutura burocrática do Executivo, resultado da tensão entre o presidente que busca formas de controle sobre as agências e, por outro lado, o Legislativo e os grupos que desejam estabelecer e defender os seus pequenos pedaços da burocracia (MOE, 1993).

At the heart of system change is a basic political tension. Legislators and groups, motivated by parochial concerns, routinely go about the piecemeal construction of a bureaucracy buried in formalism, insulated from effective control, and ill-designed for its tasks. Presidents, motivated to lead, find this unacceptable. They take aggressive action to *presidentialize* the system's institutional makeup by modifying “congressional bureaucracy,” developing their own institutions, and putting them to use. The other players resist, the president counters, and so it goes. The central dynamic of the American institutional system comes from this tension between presidents who seek control and the legislative and group players who want to carve out their own small pieces of turf (MOE, 1993:373).

Segundo Moe, é neste contexto que o comportamento do presidente deve ser entendido em termos gerais, especificamente **como uma reação aos constrangimentos institucionais que limitam a sua liderança ou controle sobre as estruturas do governo e, conseqüentemente, no processo de tomada de decisão**. Ou seja, considerando a presidência “como parte de um sistema dinâmico de separação de poderes que, em razão das disputas em torno das estruturas, está continuamente gerando novos arranjos institucionais supostamente projetados pelo Congresso para limitar e obstruir a liderança presidencial,” o autor argumenta

que o presidente é impelido a reagir a este contexto por meio de alterações na própria “dinâmica de mudanças institucionais, projetando um sistema que lhe seja mais favorável” (1993:365-6).

1.3.1 Estruturas de controle do presidente no Executivo: mecanismos de decisão unilaterais e estratégias de centralização e politização

Precisamente, a formulação teórica de Moe concebe a presidência como uma instituição que (i) recebe constrangimentos do sistema de separação de poderes do qual faz parte, como os que decorrem das disputas em torno das escolhas estruturais que limitam, por exemplo, a liderança presidencial - devido, sobretudo, à prerrogativa do Congresso de criar e estabelecer mudanças nas agências da burocracia federal e, assim, compor o Poder Executivo com estruturas de difícil controle; e que ao mesmo tempo (ii) aloca autoridade, recursos e oportunidades, isto é, estabelece uma estrutura de poder pela qual o presidente reage aos constrangimentos e procura exercer uma efetiva liderança sobre as estruturas do seu governo.

Com base neste entendimento, Moe procura ressaltar que embora o presidente exerça o seu mandato em meio a constrangimentos provenientes do sistema de separação de poder, ele detém autoridade para “no marco das disputas em torno das escolhas estruturais, alterar a dinâmica de mudanças institucionais e dar forma a um sistema mais favorável. Sendo assim, em alguma medida, o presidente pode criar o seu próprio contexto estrutural e impedir que outros atores (o Congresso e os grupos organizados) reajam a suas mudanças ou ainda contra-atacar ao que já tiverem feito” (MOE & WILSON, 1994:13). Esses movimentos estão amparados em certas prerrogativas que apesar de não estarem explicitadas na Constituição, habilitam o presidente como chefe do Executivo nacional a formatar as estruturas burocráticas do governo em torno de suas preferências (*along presidential lines*), basicamente por meio de escolhas estruturais decididas por ele próprio, regulamentadas em decretos (*executive orders*) que não se submetem ao processo legislativo.

A partir dessas prerrogativas, o presidente pode, portanto, ser caracterizado como um “criador de estruturas.” Concretamente, esta autoridade decorre do que os economistas

denominam de “direitos de decisão residuais” (*residual decision rights*)⁴¹ pelos quais é possível realizar ações unilaterais com algum nível de discricionariedade. Estes direitos são residuais por não serem especificados na Constituição, ao mesmo tempo em que também não são proibidos. Tendo como referência o sistema constitucional norte-americano, Moe explicita que em importantes esferas de decisão do governo, a Constituição não define a natureza e extensão da autoridade presidencial.⁴² Assim, “a ausência de um ordenamento legal específico sobre como proceder [em questões relacionadas, por exemplo, à organização das estruturas do governo e de decisão de políticas públicas] significa que os presidentes estão autorizados a tomar decisões oficiais, de forma unilateral segundo o seu próprio critério” (MOE, 1993:366).

(...) the Constitution is especially ambiguous on the broad nature and extent of presidential authority. In sweeping language, it endows the president with the “executive power” and gives him responsibility to “take care that the laws be faithfully executed,” but it doesn’t say what any of this is supposed to mean. Because these phrases are so widely applicable to virtually everything the president might contemplate doing, their inherent ambiguity provide the opportunity for the exercise of a residuum of unenumerated power – and thus for presidents to lay claim to what is not explicitly granted to them (MOE & HOWELL, 1999:138).

⁴¹ A caracterização dos poderes de ação unilateral do presidente como “direitos de decisão residuais” ampara-se em uma definição desenvolvida na Economia por Grossman e Hart (1986). Conforme explicita Moe, “presidents have something like what economists refer to as ‘residual decision rights.’ In the private sector, these are rights an actor may possess under a contract or governing arrangement that allow him to take unilateral action at his own discretion when the formal agreement is ambiguous or silent about precisely what behaviors are required. Residual rights are characteristics of ownership. Owners are bound to follow the specific requirements of laws and contracts, but are free to make decisions about is not specified: the residual” (MOE & WILSON, 1994:14).

⁴² Segundo Moe e Howell, esta característica decorre do caráter (e da forma) sintético(a) da Constituição norte-americana e da dinâmica de poder que resulta de seus princípios de organização do Governo. Os autores esclarecem, então, que “When the Founders designed and negotiated the Constitution, they essentially agreed on an incomplete contract for governing the nation. This contract avoids specifying precisely what decisions must be made under all current and future contingencies. Instead, it sets up a governing structure that defines the official actors—the president, the Congress, the courts—allocates powers and jurisdictions among them, structures incentives (if implicitly), specifies certain procedures for decision making, and, in general, provides a framework of rules that allow the nation’s leaders to make public decisions and deal with whatever contingencies may arise. Within this framework, it was inevitable that the three branches would engage in a struggle for power in the making of public policy. [...] The whole idea was that divided and shared powers among the key actors would promote a rivalry conducive to the public good [...]. The result would be a stable republic and the avoidance of tyranny. The framework would constrain and channel the struggle for power. It was also inevitable, however, that there would be a struggle for power over the framework itself. The Constitution sets out the entire design of American government in just a few brief pages and is almost entirely lacking in detail. It does not define its terms. It does not elaborate. It does not clarify. While some of the powers it allocates are straightforward—the president’s power to veto legislation, for instance—many of the others, including powers that are quite fundamental, are left wholly ambiguous. The actual powers of the three branches, then, both in an absolute sense and relative to one another, cannot be determined from the Constitution alone. They must, of necessity, be determined in the ongoing practice of politics. And this ensures that the branches will do more than struggle over day-to-day policy making. They will also engage in a higher order struggle over the allocation of power and the practical rights to exercise it” (MOE & HOWELL, 1999:135).

Em termos gerais, Moe e Howell (1999) entendem que diante da gama de incentivos (decorrentes das demandas e expectativas públicas que pressionam e impulsionam o presidente a, no decorrer do seu mandato, desenvolver e ampliar sua liderança e capacidade de controle sobre as estruturas e decisões governamentais) e dos constrangimentos estabelecidos pelo sistema de separação de poder, **o presidente norte-americano percebe as ambiguidades do regulamento constitucional como oportunidades objetivas para expandir o seu poder.** Especificamente, a capacidade formal de agir (ou tomar decisões) de maneira unilateral e, assim, “estabelecer novos regulamentos, alterando o *status quo*, sem o consentimento explícito do Congresso,” se configura como uma dessas valiosas oportunidades. Os autores argumentam que o direito de agir unilateralmente constitui uma das mais importantes dimensões do poder presidencial nos Estados Unidos “precisamente porque não está especificado na Constituição,” de modo que sua “extensão e elasticidade derivam-se da ambiguidade do contrato.” O presidente tem fortes incentivos para ampliar essa ambiguidade implacavelmente – e de forma estratégica – e, com isso, expandir seus próprios poderes (MOE & HOWELL, 1999:133-4).

As prerrogativas que derivam dos direitos de decisão residuais oferecem ao presidente “oportunidades de manobra” pelas quais pode realizar decisões discricionárias sobre as estruturas de governo. 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, ou *executives orders* no caso norte-americano) por meio dos quais pode, especificamente, “organizar e dirigir a presidência como considerar adequado; reorganizar, coordenar, impor regras, rever decisões, nomear seu próprio pessoal para posições relevantes e, desta maneira, colocar sua marca estrutural nas instituições governamentais” (MOE, 1993:366).

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

presidente pode estabelecer novos dispositivos institucionais (regulamentos) redefinindo sua capacidade estrutural para o exercício do governo.

Observando isto, Moe argumenta que no cálculo para definir as estratégias que lhe garantam uma liderança forte na esfera governamental, o presidente não toma a estrutura de poder em que está inserido como dada, ou imutável, e muito menos concentra sua atenção somente nas negociações com o Legislativo em torno de decisões sobre a organização da burocracia do Executivo. O autor considera que o presidente como um ator racional tende a eleger como melhor estratégia a sua “vantagem comparativa” – os seus direitos de decisão residuais como chefe do Executivo – que lhe possibilita “tomar ações agressivas no âmbito de sua própria esfera de autoridade para moldar as estruturas governamentais (a burocracia) de acordo com seus interesses.”

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

Nestes termos, a organização interna da presidência pode a cada mandato assumir formas específicas para facilitar a realização dos interesses de seu principal membro: o presidente.⁴³ Refletindo as preferências e decisões de diferentes mandatários, a organização da presidência é montada, no entanto, com um significado específico: prover ao presidente a capacidade estrutural para uma liderança efetiva. Moe adverte que são muitas as funções essenciais para o exercício de uma liderança presidencial efetiva e, dadas suas respectivas complexidade, diversidade e nível de especialização, o presidente não tem condições de executá-las sozinho, como explicita na passagem abaixo.

⁴³ Deste modo, Moe afirma que, em nível geral, a organização interna da presidência pode ser entendida de uma forma bastante similar à do Congresso: ambas assumem formas específicas para facilitar a realização dos interesses de seus membros. Contudo, há, segundo o autor, uma diferença substancial que distingue a presidência do Congresso e determina o significado (ou o objetivo) de suas respectivas estruturas internas: enquanto na presidência há apenas uma autoridade suprema, o presidente, o Congresso é composto por centenas de indivíduos com o mesmo cargo. Sendo assim, as formas de organização que a presidência assume refletem os interesses do presidente; no caso do Congresso, são soluções para problemas de ação coletiva. Nas palavras do autor, “in large measure, the committees, procedures, and party leadership that organize congressional behavior emerged over time as (imperfect) solutions to these collective action problems. They enable members to have disproportionate influence over issues of relevance to their own districts, to make credible commitments in legislative bargaining, to arrive at durable political deals, and thus to realize gains from trade with their colleagues. They minimize the transaction costs of political exchange” (MOE, 1993:367).

All sorts of functions are essential to effective leadership in modern times, but most of these the president cannot possibly handle by himself. He cannot carry out his own lobbying with Congress. He cannot recruit, screen, and hire all his own personnel. He cannot maintain constant contact with relevant interest groups. He cannot provide the press with all the information they want (or he wants them to have). He cannot plan and schedule all the details of his day-to-day activities. He cannot know enough, technically or politically, to formulate coherent programs and make wise policy choices. He cannot personally control the bureaucracy (MOE, 1993:368).

A maior parte dessas funções são, então, delegadas e exercidas pelo corpo de servidores da presidência. Neste caso, o chefe do Executivo depara-se, de alguma forma, com o clássico “principal’s problem.” Afinal, no exercício do governo, ao projetar a estrutura interna da presidência e distribuir aos seus subordinados (*agents*) a atribuição de funções essenciais, o presidente (*principal*) tem que resolver “como escolher seus agentes e como estruturar o relacionamento com eles de modo que os induza a, provavelmente, realizar ações que aumente a sua capacidade para liderança” (PRATT & ZECKHAUSER, 1985).

Segundo Moe, os presidentes tendem a resolver essas questões recorrendo à prerrogativa de realizar nomeações para os cargos da presidência com bases em critérios de confiança e afinidade. Isto significa que para os cargos que desempenham funções essenciais “eles escolhem pessoas que não tenham apenas experiências e habilidades para desempenhar bem seus trabalhos, mas de quem também se possa esperar – devido à ideologia, partidatismo e lealdade – o cumprimento dos interesses presidenciais na execução de suas tarefas.” Nestes termos, conclui o autor, “a presidência não é somente uma hierarquia de servidores, é, talvez mais do que qualquer outra instituição política, um time” (MOE & WILSON, 1994:16). Todos nesta instituição estão, a princípio, compartilhando um mesmo objetivo: perseguir os interesses do presidente.

Esta é a *performance* que se pode esperar da parte “puramente presidencial” do governo, isto é, os que executam serviços de apoio e assessoramento ao presidente, como os assessores e conselheiros, os servidores do ‘Executive Office of the President’ (EOP), os quadros de funcionário dos escritórios de comunicação com a Imprensa e de relacionamento com o Congresso, que estão hierarquicamente submetidos à autoridade direta do presidente. Nesta esfera, não haveria de se estabelecer estruturas para minimizar riscos de oportunismo, conflito de interesse e assimetria de informações – por meio de regras, esquemas de incentivos, normas de monitoramento e supervisão, entre outros. Na medida em que “escolhas pessoais produzem um genuíno time, oportunismo e conflitos de interesse são reduzidos, e

aparatos burocráticos projetados para combater agentes desviantes podem ser dispensados” (MOE & WILSON, 1994:16-7). Contudo, isto não se aplica à burocracia federal que, como visto, não está apenas sob a autoridade do presidente, mas também se submete ao Congresso e aos grupos de interesses. Neste contexto, o presidente enfrenta, em larga escala, um “principal’s problem” e as estruturas que precisa estabelecer para lidar com ele são diferentes.

Segundo Moe, de forma geral o presidente encontra dificuldades para controlar a burocracia governamental. A razão aparente é que “cada agência tem sua própria missão, *expertise*, ‘clientela,’ ligações com as comissões do Congresso e métodos específicos de operação. [Além do que] Elas não querem ser controladas pelo presidente. A razão mais substantiva, por sua vez, é que muitas dessas características [organizacionais das agências] são estabelecidas porque os legisladores e os grupos de interesse assim as definem” (MOE & WILSON, 1994:17). Ou seja, a burocracia é refratária ao controle presidencial porque estruturalmente estão organizadas para agir assim, por quem as projetou.

Diante deste quadro, o presidente pode, todavia, empregar os seus “direitos de decisão residuais” para mitigar as resistências que existem por parte das agências burocráticas e viabilizar possibilidades de controle sobre essas esferas. Especificamente, o presidente tem a prerrogativa de estabelecer duas estratégias institucionais: a de **politização** (*politicize*)⁴⁴ e **centralização** (*centralize*). Assim, embora as agências sejam projetadas e supervisionadas pelo Congresso, o chefe do Executivo é capaz de estabelecer essas duas estratégias, no marco de sua própria autoridade, por meio de recursos de decisão unilaterais para dirimir as resistências de submissão das agências.

Primeiramente, a estratégia de politização significa o uso da prerrogativa presidencial de realizar nomeações políticas (*political appointments*) para os cargos de alto comando – de livre nomeação e exoneração - na estrutura burocrática do Executivo.⁴⁵ De forma mais

⁴⁴ Em uma observação interessante, Moe 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 torno de escolhas estruturas, o autor observa que elas são, portanto, completamente políticas desde o momento de sua concepção. Também 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, é 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.

⁴⁵ Em uma análise aprofundada sobre a politização da presidência norte-americana entre os anos de 1948 e 1994, Thomas Weko constata que a politização (com a nomeação de pessoas leais ao presidente para cargos no Executive Office e na burocracia) reconfigurou a política nacional dos Estados Unidos. Segundo o autor, “during the 1930s, the upper echelons of the federal bureaucracy were populated by only a few dozen presidential appointees, many of whom were veterans of party politics who were far more interested in quiet sinecures than galvanizing the bureaucracy to support a presidential program. (...) Now, after half a century of sometimes feverish politicization, the executive branch has been fundamentally altered by the men who have served as

específica, este procedimento consiste na nomeação de pessoas da confiança do presidente (isto é, pessoas leais e compatíveis ideologicamente) para postos centrais nos escritórios, departamentos governamentais e, ainda, nas agências presidenciais da própria estrutura da Casa Branca, cuja principal missão é exercer controle sobre a burocracia, como o Escritório de Administração e Orçamento (Office of Management and Budget). Moe reconhece que a politização é, todavia, uma estratégia de imperialismo do presidente, na medida em que é entendida como uma maneira de estender o escopo de “ação do time presidencial, infiltrando-o em um território estranho.” Nestes termos, o objetivo é assegurar que “importantes decisões burocráticas estejam localizadas nas mãos dos ‘agentes do presidente,’ ou pelo menos sejam diretamente supervisionadas e monitoradas por eles” (MOE, 1993:370).

Com isso, o chefe do Executivo pretende diminuir as possibilidades de oportunismo e conflito de interesse por parte das agências que resistem ao controle central e combater, principalmente, o problema da assimetria de informações, proporcionando ao “time presidencial” acesso às informações privadas das agências que estrategicamente não são tornadas públicas por se constituir uma fonte de poder dos burocratas para manter sua autonomia frente ao presidente. Moe destaca que embora recorrentes, as estratégias de politização isoladamente não garantem ao presidente um alto nível de comando sobre as estruturas burocráticas do governo, justamente porque “os indicados políticos (*political appointees*) nunca conseguirão saber (informações e conhecimentos técnicos) suficientemente o que os burocratas de carreira sabem,” permanecendo frequentemente em desvantagens em relação a eles.⁴⁶ Além disso, o presidente dificilmente conseguiria, por meio de indicações políticas, controlar toda a extensão do processo de decisão, muitas vezes descentralizado e fragmentado, que ocorre no âmbito das próprias agências e, assim, estabelecer um tipo de controle coerente e coordenado sobre as políticas, conforme suas pretensões.

Para fortalecer sua capacidade de comando, o chefe do Executivo pode recorrer ainda à estratégia de centralização. Desta forma, o presidente procura paralelamente às iniciativas de “infiltrar-se” nas agências (por meio de nomeações de natureza política) - para garantir que tomem decisões coerentes com suas preferências e interesses -, alterar o *locus* do processo

president. Three thousand political appointees blanket the executive branch, reaching deep into the bowels of the federal agencies, and the men and women who occupy these posts are no mere ‘idling cogs.’ Often they are keenly loyal to the president they serve and aggressively push his policies and political concerns” (WEKO, 1995:1).

⁴⁶ Moe adverte ainda que “os próprios burocratas valem-se disso para preservar o seu domínio. Avaliando que os indicados políticos precisam do seu suporte para obter informações sobre a rotina e funcionamento da agência, enfim para desempenharem bem o seu trabalho, os burocratas pressionam e barganham, como contrapartida, pela defesa dos ‘interesses paroquiais’ de suas agências junto à presidência” (MOE, 1993:370).

decisório de questões que considere centrais e prioritárias, transferindo-o para o interior da presidência. Segundo Moe, um dos procedimentos básicos pelo qual o presidente pode estabelecer essa estratégia é por meio da imposição de regras administrativas (*managerial rules*) que constriam o comportamento/funcionamento das agências e, conseqüentemente, pela montagem de organizações presidenciais com a missão de elaborar, aplicar e monitorar o cumprimento dessas regras.

Tais medidas teriam o efeito de limitar o nível de discricionariedade da burocracia e mover o poder de tomar decisão (autoridade decisória) para a presidência. De modo geral, esclarece Moe, o presidente pode exercer um controle central coerente ao estabelecer “suas próprias estruturas de tomadas de decisão no interior da Casa Branca, incorporando pessoal de sua escolha proveniente dos departamentos e agências, e de outras unidades da presidência, e desta maneira transferindo a apreciação, debate e resolução de importantes questões de políticas públicas para a esfera presidencial” (MOE, 1993:371). Na passagem abaixo, o autor explicita como essa estratégia se aplica aos processos decisórios da política internacional e doméstica nos Estados Unidos.

In foreign policy, the major centralizing institution is the National Security Council (NSC). The president clearly has strong reasons for not wanting the State Department, the Defense Department, and other agencies to make their own foreign policy decisions. And by incorporating them into a central structure run by his own people, he can attempt to make foreign policy truly presidential: hearing their views, enlisting their expertise, coordinating their contributions, and directing policy toward presidential ends. In domestic policy, much the same applies. Although there is no statutory agency like the NSC to put a formal stamp on their efforts, all modern presidents have rightly feared becoming captives of the bureaus and departments, and they have incrementally moved toward the development of White House structures – for example, Nixon’s Domestic Council, Reagan’s cabinet councils – that presidentialize major policy issues. As structures of presidential control, these are the functional equivalents of the NSC (MOE, 1993:371-2).

Segundo Moe, **em termos teóricos, os atos de politização e centralização se caracterizam como estratégias do presidente, entendido como um ator racional, para maximizar seus interesses, especificamente a expansão da sua liderança/comando sobre as estruturas governamentais.** Embora o nível de maximização de interesses possa variar, ao longo do tempo e entre diferentes governos, é correto supor que por meio das estratégias de politização e centralização o presidente não obtém um comando abrangente sobre a

burocracia. O nível de controle presidencial, possivelmente, sempre será parcial porque (i) a burocracia norte-americana é estruturada para se prevenir deste controle e possui, para tanto, recursos para resistir, além do que (ii) o próprio presidente não considera em levar suas estratégias ao extremo. Neste sentido, é importante ter em conta, como ressalva Moe, que no cálculo do chefe do Executivo, a sua liderança e de modo geral o seu governo beneficiam-se da *expertise*, experiência e do funcionamento permanente das agências públicas, de modo que a opção por circunscrever totalmente e negar autoridade e discricionariedade à burocracia pode acabar afetando o desempenho do próprio governo.

Disto resulta que no exercício do mandato, o presidente depara-se com um contundente dilema: como expandir sua liderança em um sistema institucional cujos constrangimentos afetam estruturalmente a sua própria esfera de poder, o Executivo, (devido à prerrogativa exclusiva do Congresso de criar e reorganizar as agências burocráticas federais) ao mesmo tempo em que tem que zelar pelo desempenho eficiente dessas agências - que de fato concretizam as ações do governo - e mantê-las sob relativo controle? Em linhas gerais, o chefe do Executivo reage a esse dilema de forma pontual e a partir dos recursos de poder que advém do seu cargo e da posição que ocupa no sistema de separação de poderes, isto é, basicamente, por meio de seu “time” de assessores, as organizações presidenciais instaladas na estrutura da Casa Branca e as estratégias de politização e centralização. São essas estruturas de poder que definem o que a **presidência institucional** é como um todo e o sentido do seu desenvolvimento ao longo do tempo: uma contínua configuração (e incrementação) de arranjos e procedimentos institucionais pelos quais os presidentes tentam estabelecer reações diante de um sistema que é montado, em certa medida, contra eles.

1.4 Considerações finais

Com base em diferentes textos, elaborados entre as décadas de 1980 e 1990, procuramos realizar neste capítulo uma sistematização dos fundamentos e argumentos que compõem o que denominamos a teoria institucional da presidência de Moe. Nosso propósito consistiu em realizar o encadeamento de um conjunto de reflexões e ensaios produzidos separadamente pelo autor e, assim, dispor de uma base analítica que nos ofereça um entendimento sobre a presidência como uma instituição e em relação ao sistema de governo (no caso, o presidencialismo) da qual faz parte. Além desse objetivo mais abrangente, consideramos que os princípios teóricos e o esquema de análise da teoria institucional da presidência proporcionam uma explicação adequada sobre a questão específica que pretendemos tratar nesta tese.

Em outras palavras, os trabalhos de Moe expostos ao longo deste capítulo oferecem um significado teórico ao nosso estudo por demonstrar como a estrutura da presidência é moldada em função dos constrangimentos e incentivos que derivam da posição que os presidentes ocupam no sistema político, no exercício de seus mandatos. Este contexto institucional os impele a de alguma forma organizar estratégias para expandir sua capacidade de comando e liderança sobre as estruturas governamentais (a burocracia) que, como vimos, estão frequentemente sob disputa. Neste ponto é plausível a analogia que podemos estabelecer em relação ao contexto brasileiro. Conforme a dinâmica do presidencialismo de coalizão, os partidos políticos e legisladores que garantem respaldo parlamentar ao presidente no Congresso passam a dispor da prerrogativa de realizar demandas e pressões por cargos nos ministérios e demais órgãos da administração pública federal por meio dos quais podem exercer autoridade sobre importantes *locus* de decisão da estrutura burocrática.

No Brasil, o presidente tem a prerrogativa (iniciativa de lei), segundo a Constituição federal de 1988 (art. 61, § 1º, item *e*), de dispor sobre a criação e organização da estrutura administrativa do Executivo, portanto da burocracia, e ainda de estabelecer mediante decretos (isto é, instrumentos de decisão unilaterais que prescindem da submissão ao processo legislativo) regulamentos sobre a organização e funcionamento da administração federal, desde que não impliquem em novas despesas, ou na criação e extinção de órgãos públicos. Em razão disso, podemos entender que a distribuição de cargos aos representantes dos partidos da coalizão e, conseqüentemente, a concessão de autoridade e controle sobre órgãos do governo, coloque ao chefe do Executivo o “principal’s problem” que relatamos na última

seção do capítulo. Ou seja, em um contexto em que o presidente delega autoridade aos representantes dos partidos da base aliada, e inclusive do seu próprio partido, emerge o problema de como garantir que esses subordinados executarão as suas responsabilidades e atribuições em consonância com os interesses da Presidência.

É a partir deste problema teórico que Moe chama atenção para um enfoque sobre a presidência, que por se constituir na esfera de poder hierárquica e exclusivamente submetida à autoridade do presidente, configura-se como sua principal estrutura de apoio por meio da qual pode organizar e tentar implementar formas para expandir sua capacidade de comando e liderança sobre o governo, de maneira geral. Assim, há de se considerar que, conforme a definição do autor, a organização interna da presidência reflete de algum modo as disputas de poder mais abrangentes (como as que ocorrem entre a própria Presidência e os partidos e legisladores da base aliada em torno do domínio sobre cargos e estruturas da burocracia) 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. Neste sentido, do ponto de vista analítico, a Casa Civil que se constitui o objeto de estudo esta tese é, então, compreendida como a principal estrutura, pelo menos no âmbito da Presidência, por meio da qual o presidente procura estabelecer e, conseqüentemente, manejar de forma direta, instrumentos de controle sobre os órgãos do governo e o relacionamento com o Congresso Nacional.

Dentro desta perspectiva, pretendemos compreender o formato e papel da Casa Civil especificamente durante o governo Fernando Henrique Cardoso, que será o tema do capítulo 3. No próximo capítulo, apresentamos a emergência da Casa Civil (ou Gabinete Civil, como foi inicialmente instituído) no organograma da Presidência brasileira, bem como a expansão e especificação de sua estrutura e funções no período de 1938 a 1994. A questão que motiva este segundo capítulo é entender de que forma a organização e montagem da Casa Civil ao longo do tempo proveram capacidade e competência estrutural para os presidentes exercerem e controlarem seus respectivos governos.

Capítulo 2

A trajetória e o desenvolvimento institucional da Casa Civil na Presidência brasileira, 1938-1994

Neste capítulo apresentamos a evolução institucional da Casa Civil da Presidência da República,⁴⁷ sua gênese e trajetória até o governo de Itamar Franco. Para tanto, concentramos nossa análise no conjunto de regras que por décadas foi definindo a sua estrutura organizacional e competências. A principal fonte para nossa reconstituição são os atos legais editados pelo governo federal no decorrer de praticamente todo o período republicano, isto é, dos primeiros anos da proclamação da República até os primeiros governos após a redemocratização política do país em 1985, precisamente o de José Sarney (1985-1990), Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994). Assim, a pesquisa desenvolvida neste capítulo baseou-se no conjunto de atos legais que estabeleceram o regulamento da Casa Civil, definindo as suas funções e organização. Por meio deles, procuramos mapear e descrever detalhadamente a trajetória e o desenvolvimento da mais antiga e, talvez mais central, estrutura de assessoramento presidencial no Brasil.

É preciso esclarecer que por atos legais estamos entendendo a legislação que ao longo do tempo dispôs sobre a Casa Civil. Como veremos, a maior parte desta legislação assume a forma de decretos, já que são por esses instrumentos que os presidentes estabelecem os regimentos internos do órgão e ainda alterações posteriores nos próprios regimentos. Contudo, esses decretos fundamentam-se em prerrogativas de poder do presidente que variaram no decorrer do tempo. Nos governos de exceção, especificamente nos anos do Estado Novo (1937-1945) e do regime militar (1964-1985), pela própria natureza desse período de autoritarismo político, os respectivos presidentes puderam dispor sobre a estrutura do então Gabinete Civil, assim como de qualquer estrutura administrativa que compunha o Poder Executivo, sem qualquer constrangimento legal. Nos períodos democráticos, por sua vez, observamos duas situações distintas. De 1946 a 1964, os presidentes, de acordo com o ordenamento instituído pela Constituição de 1946, para estabelecer mudanças estruturais nos órgãos do Executivo, e logo no Gabinete Civil, teriam que fazê-las sob a forma de projeto de lei que dependeria da aprovação do Congresso Nacional. Este contexto institucional, como mostraremos, limitou as reformas que os mandatários desse período pretendiam implementar

⁴⁷ De 1938 a 1992 a Casa Civil se denominava oficialmente Gabinete Civil. A partir do governo Itamar Franco é instituído o nome Casa Civil a partir da MP 309 de 16/10/1992, convertida na lei 8.490 de 19/11/1992.

no órgão de assessoramento. Com a redemocratização do país em 1985, os presidentes passam a dispor, com base na Constituição promulgada em 1988, de recursos decisórios unilaterais (medidas provisórias e decretos) que lhe conferem a prerrogativa de dispor sobre a organização das estruturas de governo, no âmbito tanto da Presidência como dos ministérios, com relativa discricionariedade.

O mapeamento normativo permitirá uma visão de longo prazo do arranjo organizacional, das funções e transformações institucionais deste órgão no interior da estrutura do governo federal. Neste capítulo, não pretendemos discutir a relevância do Gabinete no contexto de cada presidência, mas descrever sua organização e crescente acúmulo de competências. Ressaltaremos, contudo, as configurações específicas dadas ao órgão em diferentes governos e períodos políticos, atentando para as mudanças que redefiniriam o seu papel e perfil de atuação no decorrer do tempo. Nesta análise, enfatizaremos em especial o ordenamento das estruturas do Gabinete Civil incumbidas de atribuições relativas ao controle e coordenação das ações do governo, na esfera administrativa e política. Por isso, examinaremos de forma detalhada as disposições das subchefias do órgão.

Este capítulo está dividido em quatro partes, que correspondem aos principais períodos que marcaram a vida política do país entre as décadas de 1930 a 1990: o Estado Novo, o período democrático de 1946 a 1964, o regime militar e a Nova República. A primeira seção descreverá detalhadamente as origens da Casa Civil, abordando as primeiras disposições estabelecidas ainda no século XIX e a sua posterior formalização como Gabinete Civil a partir de 1938. Em seguida, nos deteremos no período democrático, quando, do ponto de vista formal, ocorreram significativas mudanças nas suas atribuições. Sequencialmente, abordaremos as disposições legais estabelecidas no período ditatorial, que aprofundaram de modo substancial algumas mudanças introduzidas pelos governos democráticos e ainda expandiram as funções e áreas de atuação do Gabinete Civil, configurando uma estrutura que seria em muitos sentidos reproduzida pelos governos democráticos seguintes. Por fim, nos deteremos nos três primeiros governos da Nova República, período em que o arranjo organizacional e as funções do Gabinete Civil, refletindo as relações de poder e dinâmicas decisórias de um regime democrático, foram formalmente projetados para interagir com o Congresso Nacional, o Ministério, autoridades políticas, unidades de governo subnacionais (estados e municípios), entidades da sociedade civil e a imprensa. Além disso, é neste período que ocorre o desdobramento de sua estrutura em dois órgãos da Presidência, a Secretaria-

Geral e a Casa Civil. A análise da organização institucional da Casa Civil ao longo dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique será o objeto do terceiro e último capítulo da tese.

2.1 A gênese e formalização do Gabinete Civil na Presidência da República, 1938-1945

A unidade governamental hoje denominada Casa Civil foi criada oficialmente como Gabinete Civil no ano de 1938, durante o Estado Novo (1937-1945), por iniciativa do então presidente Getúlio Vargas. Entretanto, alguns de seus cargos e funções já existiam praticamente desde os primeiros anos da República, proclamada em 1889, o que faz desse órgão a mais antiga unidade de assessoramento do presidente vigente. No ano de 1894, estabeleceu-se por legislação específica que a estrutura da Presidência seria composta, além do Estado Maior, por um secretário e dois oficiais de gabinete e no ano seguinte, em 1895, um novo decreto transferia funções a uma Secretaria da Presidência da República.⁴⁸ Em 1934, no período do governo provisório de Vargas (1930-1934), foi criado na Secretaria da Presidência o Serviço de Expediente, prevendo-se, no entanto, que sua regulamentação dar-se-ia posteriormente.

Luiz Vergara,⁴⁹ secretário da Presidência de 1934 a 1945 e chefe do Gabinete Civil a partir de 1938,⁵⁰ relata que até 1930, quando Vargas assume o governo federal, os serviços da Presidência estariam funcionando em condições quase que informais. Segundo seu depoimento, de 1889 a 1930, nenhum ato legal fora expedido com o objetivo de regular esses serviços. Embora os governantes já fizessem referência aos gabinetes Civil e Militar e a uma Secretaria da Presidência, esses órgãos não haviam sido criados de fato e “tudo era feito de boca, de palavra, numa espécie de praxe oficial consagrada.” Em suas memórias, Luiz Vergara afirma que ao assumir o cargo de secretário em 1934, foi o responsável por

⁴⁸ Tratam-se respectivamente dos decretos 232 de 07/12/1894 e 2.049 de 22/07/1895. O decreto de 1894 organiza os estados-maiores do presidente da República, do ministro da Guerra, do ajudante geral do Exército e do Quartel Mestre General, e dispõe que o Estado-Maior do presidente da República seria composto pelo chefe do Estado-Maior (general ou oficial superior do Exército ou da Armada), um oficial superior (do Exército ou da Armada) e quatro ajudantes de ordem (oficial do Exército ou da Armada).

⁴⁹ Luiz Fernandes Vergara (1894-1973), proveniente do Rio Grande do Sul, formou-se em direito e exercia também o ofício de jornalista. Foi oficial de gabinete de Getúlio Vargas durante o seu mandato de presidente do estado do Rio Grande do Sul (1928-1930). Apoiou Vargas na Revolução de 1930 e na Presidência da República exerceu os cargos de oficial de gabinete do presidente, secretário da Presidência e chefe do Gabinete Civil.

⁵⁰ Em anexo há a relação de todos os chefes do Gabinete/Casa Civil de 1938 até 2012.

providenciar a elaboração de um decreto que criaria legalmente a Secretaria da Presidência e o Serviço de Expediente, com a competência de “controlar todos os processos e papéis examinados e despachados pelo chefe do governo, e o registro e a publicação de todos os atos governamentais” (VERGARA, 1960:111). Embora possa soar como um autoelogio, seus escritos a esse respeito são ilustrativos, como a passagem abaixo.

[Em relação à] situação em que encontramos os serviços da Presidência da República em 1930, parece fantasia, mas é verdade. A República foi proclamada em 1889. Daí até 1930 nenhum ato fora expedido, destinado a regular os serviços da chefia do Governo nacional. Falava-se em Casa Civil, Casa Militar e em Secretaria da Presidência, mas nem mesmo esta havia sido criada. Tudo era feito de boca, de palavra e numa espécie de praxe oficial consagrada. Ao tomar conta da Secretaria, tratei da elaboração de um ato que viesse legalizar e regular essa situação. Por esse ato ficaram efetivamente criados a Secretaria da Presidência, Gabinete Civil, o Gabinete Militar e mais o serviço de Expediente, que passava a controlar todos os processos e papéis examinados e despachados pelo Chefe do Governo e o registro e publicação de todos os atos governamentais. Com pequenas alterações, é a que ainda está em vigor. [Assim,] o Secretário da Presidência tinha as suas atribuições reguladas, chefiava o Gabinete Civil e os serviços anexos. O Gabinete Militar tinha pela mesma forma as suas atribuições especificadas, com um chefe e um subchefe. O Secretário da Presidência passou a ter prerrogativas de ministros de Estado, isto é, uma espécie de ministro sem pasta, secretário-geral do Governo (VERGARA, 1960:111-2).

O decreto 3.371 de 1938, que estabeleceu o regulamento dos serviços da Presidência da República já no período autoritário do Estado Novo, foi o primeiro marco formal do Gabinete Civil, cuja denominação é estabelecida em referência ao outro *locus* de assessoramento da Presidência, o Gabinete Militar. Essa estrutura dual de assessoramento indica a formalização de uma dinâmica administrativa baseada na demarcação de duas instâncias de poder, a militar e a civil, com esferas de atuação e de responsabilidades próprias e separadas. Segundo o decreto, o Gabinete Civil seria chefiado pelo secretário da Presidência e composto pela Diretoria do Expediente e pelos serviços auxiliares de intendência, mordomia, telegráfico e telefônico e de transportes.

Ao Gabinete Civil competiria o preparo, redação, recebimento e expedição de todos os atos e ordens do presidente que não fossem atribuição do Gabinete Militar, bem como o trato das relações presidenciais com as autoridades, excetuando os assuntos militares. O secretário da Presidência, por sua vez, além de exercer as funções de supervisor geral da estrutura de pessoal, serviços, gastos e orçamento do Gabinete Civil, estaria incumbido de toda a

correspondência oficial, assim como de transmitir aos ministros de Estado das pastas civis as ordens que o presidente determinasse. O decreto fixava também que aos chefes de Gabinete, Militar e Civil, seriam atribuídas as honras e prerrogativas protocolares correspondentes às de ministro de Estado. Estabelecia ainda a relação hierárquica entre os dois gabinetes: a precedência entre os dois chefes seria a de postos, se ambos fossem militares e, caso não, a precedência caberia ao Militar.⁵¹

A regulamentação de uma estrutura de assessoramento no âmbito da Presidência em 1938 pode ser entendida como parte do movimento de reforma administrativa promovida por Getúlio Vargas no decorrer dos quinze anos de seu primeiro governo (1930-1945). Neste período foi estabelecido um conjunto de medidas com vista a estruturar e organizar o Estado brasileiro, num processo que, segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira (1998), se caracterizou como a primeira reforma administrativa do país, iniciada formalmente em 1936 com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil e aprofundada em 1938 com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público).⁵²

Ao longo das décadas de 1930 e 1940 diversos decretos foram estabelecidos, dispendo sobre reformas nas seguintes áreas do setor público: pessoal (fundamentado no sistema de mérito), orçamento (concepção de orçamento como um plano de administração), administração de material (especialmente sua simplificação e padronização) e na revisão e racionalização de estruturas e métodos administrativos (BRESSER-PEREIRA, 1998:165). Além disso, ocorreram transformações na própria estrutura organizacional do Poder Executivo a partir do estabelecimento de uma série de órgãos reguladores (conselhos, comissões e institutos) com o propósito de desenvolver e fortalecer a capacidade de intervenção do governo central em setores sociais e econômicos. As medidas de reforma administrativa foram introduzidas com o objetivo de estabelecer no Brasil um sistema

⁵¹ Com base nisto, podemos supor que este modelo dual que dividia os assuntos da Presidência em “civis” e “militares” assinala a preeminência que a corporação militar ganhara na República brasileira. Menos do que uma área de defesa propriamente dita, o Gabinete Militar trataria basicamente dos temas de interesse corporativo e dos planos políticos das Forças Armadas.

⁵² A Constituição de 1937 previa a criação do Departamento Administrativo (art. 67), encarregado de propor, do ponto de vista da economia e da eficiência, modificações na organização dos serviços públicos, de organizar anualmente a proposta orçamentária a ser submetida à Câmara dos Deputados, bem como de fiscalizar a execução do orçamento. O Departamento Administrativo foi formalmente estabelecido em 1938 pelo decreto-lei 579 com o nome de Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). O ato legal de criação do órgão acrescentou outras funções àquelas previstas pela Constituição, instituindo, assim, o controle central do DASP sobre assuntos relacionados ao pessoal e ao material da administração federal, além da responsabilidade de fornecer assistência ao presidente no exame de projetos de lei submetidos à sanção. O decreto previa que o DASP estaria subordinado diretamente ao presidente da República, a quem caberia escolher o seu titular, assim como os diretores das diversas divisões. Sobre o DASP, ver GRAHAM (1968), SOLA (1988), SOUZA (1990), LAMOUNIER (2005) e SKIDMORE (2007).

burocrático ao molde weberiano,⁵³ regido por princípios de centralização e hierarquização, e teve no DASP sua principal expressão.

De acordo com Bresser-Pereira (1998) e Beatriz Wahrlich (1983), o processo de reforma administrativa promovido por Vargas foi influenciado, principalmente, pela experiência norte-americana de reforma do Poder Executivo, ocorrida durante o governo de Franklin Roosevelt (1933-1945), responsável por popularizar as doutrinas dos principais expoentes da teoria administrativa da época, especificamente William Willoughby, Henri Fayol e Luther Gulick. A reforma administrativa em curso nos Estados Unidos durante as décadas de 1930 e 1940 desenvolveu-se a partir de algumas recomendações prescritas em um relatório de 1937, produzido pela Comissão Presidencial de Gerência Administrativa a pedido de Roosevelt, que resultou no Ato de Reorganização nº 1 aprovado pelo Congresso em 1939.⁵⁴

O objetivo desta Comissão seria “examinar de uma maneira ampla o problema da gerência administrativa do Poder Executivo e sugerir ao presidente um equilibrado e abrangente programa relativo à organização da cúpula do Poder Executivo” (WAHRLICH, 1983:305).⁵⁵ Segundo James Fesler (1987), o Ato de 1939 consolidou duas das principais

⁵³ Para Beatriz Wahrlich, “o modelo weberiano da ‘burocracia’ tem como características fundamentais, resumidamente: a hierarquização e a racionalidade da autoridade, o que pressupõe a divisão de trabalho; a autoridade limitada do cargo, regida por normas explícitas; a remuneração fixa e de acordo com a hierarquia; a competência técnica dos funcionários, nomeados e não eleitos para o cargo, que devem exercer em princípio como sua única ocupação, no qual são estáveis e têm perspectivas de carreira; a separação entre a propriedade do funcionário e a propriedade da administração, ou seja, entre o estatal e o privado; a ênfase em regras gerais e em comunicações escritas; a disciplina racional; tudo, enfim, acentuando a impessoalidade, a imparcialidade e a neutralidade do funcionário”. (1983:295).

⁵⁴ A Comissão Presidencial de Gerência Administrativa (President’s Committee on Administrative Management) fora criada por Franklin Roosevelt em 20 de março de 1936, e seus principais membros foram Louis Brownlow, que a presidia, e Charles Merriam e Luther Gulick.

⁵⁵ Resumidamente, as propostas contidas no relatório seriam as seguintes: a) reorganizar o quadro de pessoal da Casa Branca, expandindo-o, de modo que o presidente possa contar com um grupo adequado de eficientes assistentes, para mantê-lo em contato mais fácil e estreito com os variados assuntos da administração, e para efetuar uma filtragem mais rápida dos conhecimentos necessários à decisão presidencial; b) fortalecer e desenvolver as repartições gerenciais do governo, em especial – considerando sua posição como instrumentos gerenciais do próprio presidente da República – aquelas responsáveis por orçamento, pesquisa visando à eficiência, administração de pessoal e planejamento; c) estender o sistema de mérito para cima, para os lados e para baixo, de forma a cobrir todos os cargos que não envolvam atribuições no campo de formulação de políticas; reorganizar o sistema do serviço civil, estabelecendo no topo um órgão de chefia singular e não do tipo colegiado (como a existente Comissão do Serviço Civil) e uma comissão de cidadãos, para atuar como fiscal da aplicação do sistema do mérito; aumentar a remuneração dos postos-chave do governo federal, de modo que facilite a atração para o serviço de carreira, de homens e mulheres capazes e íntegros; d) rever a situação de cerca de 100 órgãos autônomos ou independentes, inclusive comissões e conselhos, de modo a entrosá-los num dos 12 principais ministérios, e atribuir ao Poder Executivo responsabilidade permanente pela manutenção de uma eficaz organização; e) estabelecer a responsabilidade do presidente perante o Congresso, através de um genuíno e independente controle, *a posteriori*, de todas as transações financeiras, exercido por um auditor geral, e restituir ao Poder Executivo a integral responsabilidade pelas contas e transações correspondentes (*apud* Wahrlich, 1983:306-7).

propostas apresentadas no relatório da Comissão Presidencial de Gerência Administrativa, (i) autorizando o presidente a continuar, por meio da edição de decretos, o processo de reorganização da estrutura administrativa do Executivo, exceto em algumas agências, prevendo, contudo, a possibilidade de veto legislativo aos decretos; e (ii) provendo seis “assistentes administrativos” ao presidente.

A criação do cargo de assistente presidencial atendia à demanda diagnosticada no relatório de que o presidente norte-americano necessitava de ajuda para executar as competências concernentes ao seu cargo. Alocados no recém-criado Gabinete Executivo do Presidente (Executive Office of the President), que incorporaria ainda a estrutura da Casa Branca (White House Office), os assistentes, de acordo com as recomendações do relatório, deveriam ser em pequeno número justamente para que o presidente pudesse ter um contato pessoal regular para orientar suas ações. Ademais, deveriam se concentrar em atividades puramente de assistência e apoio, facilitando a tomada de decisão presidencial e a comunicação dessas decisões às agências afetadas (FESLER, 1987:293). No próprio relatório constavam definições sobre os atributos e as funções que deveriam caracterizar a atuação dos assistentes presidenciais.

These aides would have no power to make decisions or issue instructions in their own right. They would not be interposed between the President and the heads of his departments. They would not be assistant presidents in any sense. Their function would be, when any matter was presented to the President for action affecting any part of the administrative work of the Government, to assist him in obtaining quickly and without delay all pertinent information possessed by any of the executive departments so as to guide him in making his responsible decisions; and then when decisions have been made, to assist him in seeing to it that every administrative department and agency affected is promptly informed. Their effectiveness in assisting the President will, we think, be directly proportional to their ability to discharge their functions with restraint. They would remain in the background, issue no orders, make no decisions, emit no public statements. Men for these positions should be carefully chosen by the President from within and without the Government. They should be men in whom the President has personal confidence and whose character and attitude is such that they would not attempt to exercise power on their own account. They should be possessed of high competence, great physical vigor, and a passion for anonymity. (President’s Committee, Report, 1937, p.7 *apud* FESLER, 1987:293)

Na mensagem ao Congresso em que encaminha as recomendações prescritas no relatório para apreciação legislativa, Roosevelt corrobora os diagnósticos do documento, segundo os quais o presidente norte-americano estaria funcionalmente sobrecarregado para

executar com eficiência os deveres constitucionais de chefe do Poder Executivo. De acordo com o retrato da administração federal produzido pela Comissão, “nenhum empreendimento pode operar eficientemente se iniciado nas condições em que o governo se encontra. Existem mais de 100 departamentos, conselhos, comissões, autoridades, agências e atividades pelos quais o governo realiza o seu trabalho. Nem o presidente, nem o Congresso podem exercer uma supervisão e direção efetiva sobre esse sistema caótico, tampouco evitar que políticas contraditórias e duplicadas sejam produzidas.” Legitimando-se, portanto, neste diagnóstico, Roosevelt alegava que reformas na estrutura organizacional do Executivo seriam imprescindíveis, argumentando que quem quer que ocupe o cargo de presidente nos Estados Unidos “se vê assoberbado por minúcias de pequena monta e contatos desnecessários, decorrentes da má organização e equipamento do governo.” A estrutura de assessoramento integrada pelos seis assistentes então proposta serviria justamente para “aliviar o presidente de muitas tarefas delegáveis e, sobretudo, para assessorá-lo na inteligência dos problemas” (LEITE, 1959:18).

Assim como os Estados Unidos, países com diferentes regimes de governo também teriam criados estruturas de planejamento, coordenação e assessoramento vinculadas às chefias do Executivo. A partir da Primeira Guerra Mundial, o Reino Unido criaria, em 1916, o pioneiro *Cabinet Office*, com o propósito de coordenar as atividades do gabinete de guerra britânico; e o governo francês, em 1937, estabeleceria o *Secrétariat Général du Gouvernement* para auxiliar a emergente figura do presidente do Conselho de Ministros, precursor do atual *premier*, na coordenação geral das atividades governamentais. Em comum, esses países, inclusive os Estados Unidos, atravessavam um momento histórico de crise política, econômica e institucional que exigia do Poder Executivo uma grande capacidade de ação estratégica e coordenada, alicerçada no controle administrativo das atividades concebidas e implementadas por uma extensa e complexa máquina governamental (COSTA, 1993:215).

No caso brasileiro, precisamente, por ter adotado as mesmas referências teóricas que influenciaram a reorganização das estruturas do Poder Executivo, especificamente da Presidência nos Estados Unidos durante o governo de Roosevelt e, logo, pela própria inspiração no processo de reforma administrativa realizado neste governo, é provável que a formalização de uma estrutura de assessoramento presidencial a partir da criação dos Gabinetes Civil e Militar tenha sido orientada pelo propósito de equipar a Presidência com um arranjo institucional adequado à operacionalização de um conjunto de novas atividades e funções que o governo central assumiria naquele momento. Assim, o estabelecimento no

Brasil, no bojo do processo de reformas na administração pública, de dois gabinetes de assistência presidencial pode ser entendido como um primeiro movimento no sentido de instrumentalizar, com métodos e instituições específicas, a Presidência da República. O fato de que os governos que se alternaram na chefia do Poder Executivo, após o fim do Estado Novo, tenham mantido e incrementado esse arranjo dual de assistência presidencial, evidencia a sua institucionalização no decorrer do tempo.

2.2 O Gabinete Civil no período democrático (1946-1964): reorganização e regulamentos

A partir de 1945, com o fim do Estado Novo, o regimento interno do Gabinete Civil foi alterado duas vezes, em 1947 e 1963, até o estabelecimento do regime militar, em 1964. No governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), o primeiro do regime democrático iniciado em 1946, o Gabinete Civil recebeu uma nova regulamentação (decreto nº 23.822, de 10/10/1947) que introduziu poucas, mas significativas alterações na sua organização interna, em comparação à legislação de 1938. Especificamente, novas competências foram atribuídas ao Gabinete Civil como as funções de “receber e estudar os papéis dirigidos à Presidência sobre **assuntos políticos e administrativos** da esfera civil” e de “emitir pareceres sobre esses papéis, quando determinado pelo presidente.” Consideramos que a explícita referência à natureza política de matérias que passariam a ser apreciadas pelo órgão Civil não é trivial.

Neste momento, o país se redemocratizava, após o interregno autoritário do período do Estado Novo,⁵⁶ e o retorno à normalidade institucional democrática significou a organização de um sistema multipartidário, eleições diretas para os governos subnacionais (estados e municípios) e a abertura do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal). É possível supor que a estrutura interna da Presidência, por meio de um dos principais órgãos de assessoramento aos trabalhos do presidente (o Gabinete Civil), refletindo as transformações

⁵⁶ A Constituição de 1937, promulgada em 10/11/1937 por Getúlio Vargas, marcando o início do regime autoritário do Estado Novo, instaurou (pelo art. 178) a dissolução imediata da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleias Estaduais e Câmaras Municipais. Após um mês, Vargas por meio do decreto-lei 37 de 02/12/1937 dissolveu todos os partidos políticos. Em 1939, foi regulamentado (pelo decreto-lei 1.202 de 08/04/1939) o sistema de interventorias responsável pela gestão dos governos locais (estados e municípios). Este arranjo de autoritarismo político só foi alterado em 1945 com a edição da lei constitucional 9, de 28/02/1945, que autoriza a convocação de eleições para a Presidência, Câmara dos Deputados e Senado, além dos governos dos estados e as Assembleias Legislativas, e o decreto-lei 7.586 de 28/05/1945, que estabelece as regras para o alistamento eleitoral e as eleições previstas na lei constitucional 9.

institucionais do novo regime político, fosse organizada para assumir funções de relacionamento com novos atores políticos (congressistas, governadores, prefeitos) e as correlatas ao tratamento dos assuntos políticos e administrativos que emergiriam desta relação.

Essas novas atribuições, pelo menos do ponto de vista formal, conferiam ao Gabinete Civil um perfil de atuação distinto ao exercido durante o Estado Novo, quando esteve concentrado em funções secretariais de assistência pessoal ao presidente e a funções de administração interna da Presidência, conforme os relatos do então secretário Luiz Vergara (1960:117-120). Nesta direção, o decreto de 1947 ampliou a estrutura de pessoal do órgão, como exposto abaixo (quadro 1), que passou a contar com dois subchefes e um chefe de cerimonial. Aos subchefes competiriam exatamente, entre outras atribuições, “a de estudar papéis e emitir pareceres, quando lhes for determinado pelo presidente da República ou o chefe do Gabinete Civil” (art. 39, *l*). Ou seja, a eles caberiam às funções específicas de exame técnico das matérias (principalmente, projetos de lei, de políticas públicas, solicitações e demandas de órgãos oficiais e de estados e municípios) que chegavam à Presidência para serem submetidas à decisão do presidente. O cargo de subchefe será o embrião de uma estrutura técnica - de análise e avaliação dos documentos a serem submetidos à aprovação do presidente - que se desenvolverá no âmbito do Gabinete Civil no decorrer da segunda metade do século XX.

Quadro 1 – Competências e estrutura de pessoal do Gabinete Civil em 1938 e 1947

Dec. 3.371 de 01/12/1938	Dec. 22.822 de 10/10/1947
Competência (atribuições)	
<p>a) preparo, redação, recebimento e expedição de todos os atos e ordens do Presidente da República que não forem da atribuição do Gabinete Militar;</p> <p>b) relações presidenciais com as autoridades, excetuados os assuntos militares ou navais.</p>	<p>a) receber e estudar os papéis dirigidos à Presidência da República sobre assuntos políticos ou administrativos, executados os da competência do Gabinete Militar;</p> <p>b) redigir todos os atos decorrentes de ordens e decisões do Presidente da República, excetuados os da alçada do Gabinete Militar;</p> <p>c) receber e responder a correspondência pessoal, epistolar e telegráfica, do Presidente da República;</p> <p>d) desincumbir-se da recepção e representação civil do Presidente da República.</p>
Estrutura de pessoal	
<p>1 Chefe (secretário da Presidência)</p> <p>1 Secretário particular</p> <p>Oficiais do Gabinete</p> <p>Auxiliares do Gabinete</p>	<p>1 Secretário da Presidência da República (Chefe)</p> <p>2 Subchefes</p> <p>1 Secretário Particular do Presidente da República</p> <p>1 Chefe do Cerimonial</p> <p>Oficiais de Gabinete em número determinado pelo Presidente da República.</p>

Fontes: decretos citados.

Ao longo da década de 1950, especificamente nos governos de Getúlio Vargas (1951-1954) e Juscelino Kubistchek (1956-1961), ocorreram tentativas oficiais de remodelar a organização institucional do Gabinete Civil no bojo de propostas de lei que visavam a implementar amplas reformas na administração pública federal e que previam, entre outras alterações, medidas de reorganização da Presidência da República. As proposições de reorganização da estrutura do Gabinete Civil incluídas nos projetos de reforma, produzidos nestes dois governos, procuravam configurá-lo como um núcleo técnico de apoio ao presidente no planejamento das políticas de desenvolvimento.

Embora as propostas de lei não tenham se concretizado formalmente, conforme veremos, novas funções começaram a ser executadas pelo órgão civil neste período apoiadas em uma estrutura de pessoal que foi sendo acrescida no decorrer destes governos. Assim, na década de 1950 novos cargos foram criados, como o do “secretário do chefe do Gabinete Civil” e mais dois de subchefe,⁵⁷ demonstrando que a expansão das funções do órgão mesmo não ocorrendo em bases formais, isto é, por meio de uma reorganização estrutural (criação de novos órgãos, relações de hierarquia com os ministérios e consequentemente expansão de

⁵⁷ Ver decretos nº 29.894 de 16/08/1951, 36.261 de 29/09/1954, 38.745 de 01/02/1956 e 40.319 de 12/11/1956.

pessoal e recursos financeiros), efetuou-se, em algum nível, de maneira informal e improvisada basicamente pela criação de novos postos-chaves, como os de subchefe.

Neste ponto, convém esclarecer que a Constituição de 1946 não outorgava ao presidente da República a prerrogativa de estabelecer decretos com força de lei. Assim, de acordo com a nova Carta, a realização de reformas na administração pública não poderia ser efetuada por meio de medidas unilaterais, conforme a prática que se configurou de 1930 a 1945, quando a edição de decretos-lei era suficiente para estabelecer as medidas de reforma, dada as prerrogativas legais estabelecidas pelo decreto 19.398 de 1930 (que institui o Governo Provisório no Brasil)⁵⁸ e a Constituição de 1937, especificamente os seus artigos 14 e 180.⁵⁹ Sob o regime democrático e a organização dos poderes estabelecida pela Constituição de 1946, os presidentes teriam que submeter, por exemplo, suas propostas de reorganização do serviço público, sob a forma de projeto de lei, ao Congresso Nacional cuja incumbência era de “legislar sobre todas as competências da União” (art. 65, inciso IX).

É neste sentido que Wanderley Guilherme dos Santos (2003) afirma que a Constituição de 1946, por ter sido elaborada logo após um período de autoritarismo e de supremacia do Executivo, pode ser considerada um documento que “deixava pouco espaço para manobras do Executivo,” definindo o Congresso como um canal formal para autorização de decisões políticas. Neste sentido, afirma o autor que, segundo as disposições da nova Constituição, em praticamente nenhuma área dispunha o Executivo de carta branca para agir de forma unilateral. Assim, “até medidas de curto prazo deviam ser autorizadas pelo

⁵⁸ Em novembro de 1930, dias após tomar posse como chefe do Governo Provisório da República brasileira, Getúlio Vargas instituiu o decreto 19.398, estabelecendo formalmente as bases institucionais de poder a vigorar durante todo o governo provisório, até 1934, quando foi promulgada uma nova constituição em substituição a de 1891. Neste decreto, Vargas estabelece que “o Governo Provisório exercerá discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo” até que seja estabelecida uma nova constituição (art. 1º). Além disso, institui a dissolução do Congresso Nacional e de assembleias e câmaras legislativas de todos os estados e municípios da federação (art. 2º), que passariam a ser governados por interventores, no caso dos estados, diretamente nomeados por Vargas e prefeitos, no caso dos municípios, selecionados pelos interventores (art. 11). Essas disposições evidenciam um formato centralizado e hierárquico de governo. Lawrence Graham (1968) considera que as mudanças instituídas pelo decreto 19.398 são significativas não apenas por garantir a Vargas autoridade suficiente (poder formal) para recriar um Executivo forte, mas por possibilitar ao chefe do governo o controle necessário (poder efetivo) para fazer significativas mudanças. Segundo Thomas Skidmore (2007), o governo Vargas, em sua fase provisória obteve, por decreto, poderes mais amplos do que jamais havia gozado qualquer presidente anterior. É neste contexto que emergem as primeiras iniciativas reformistas de Vargas no âmbito da administração pública, conforme registra Beatriz Wahrlich (1975).

⁵⁹ Respectivamente, os referidos artigos da Constituição de 1937 estabeleciam que “o presidente da República, observadas as disposições constitucionais e nos limites das respectivas dotações orçamentárias, poderá expedir livremente decretos-leis sobre a organização do Governo e da Administração federal, o comando supremo e a organização das forças armadas” (art. 14) e “enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União” (art. 180).

Legislativo, e a implementação de qualquer política era acompanhada de perto pelo Congresso que, portanto, detinha o monopólio sobre o processo de legitimação, podendo bloquear as ações do Executivo, recusando-se a converter seus desejos em leis” (SANTOS, 2003:214-5).

No caso do Gabinete Civil, o presidente poderia, tendo como base legal o decreto-lei nº 9.646 editado em agosto de 1946, um mês antes da promulgação da nova Constituição e, portanto, válido durante todo o período democrático de 1946 a 1964, estabelecer por decreto novos regimentos ao órgão (dispondo sobre sua estrutura interna – de pessoal, regras de funcionamento, competências e funções).⁶⁰ Assim, algumas mudanças não precisariam ser submetidas à apreciação e votação do Congresso. Contudo, como as propostas de reforma do Gabinete Civil formuladas nos governos de Vargas e Kubistchek estavam inseridas em um projeto mais amplo de reestruturação do Poder Executivo, que imputava ao Gabinete novas atribuições e relações de autoridade (hierárquica) com outras unidades governamentais, como os ministérios, e dado o conteúdo e escopo dessas medidas, elas deveriam, segundo a Constituição de 1946, ser submetidas à aprovação do Congresso. Somente no governo de João Goulart, tratado adiante, após o fracasso das tentativas esboçadas nos governos anteriores de promover reordenamentos no Gabinete Civil, no bojo de propostas maiores de reformas na administração pública, é que se edita um decreto presidencial dispondo sobre um novo regimento para o órgão.

2.2.1 O Gabinete Civil no segundo governo Vargas e as propostas de reformas da década de 1950

Alguns estudos (LEITE, 1959; SANTOS, 2006b) apontam que o Gabinete Civil tornou-se um importante núcleo de assessoria durante o segundo governo Vargas. De acordo com relato de Cleantho de Paiva Leite (1959), que descreve detalhadamente sua rotina de trabalho como oficial do Gabinete Civil na segunda presidência de Vargas, os assessores diretos do presidente eram, respectivamente, o chefe, os dois subchefes e os quatro oficiais do

⁶⁰ O decreto-lei nº 9.646 de 22/08/1946 (que reorganiza os serviços da Presidência e dá outras providências) estabelece em seu artigo 2 que “a organização, constituição, atribuições e competência dos órgãos integrantes da Presidência da República, bem como os direitos e vantagens do respectivo pessoal, civil e militar, serão regulados por decreto do Poder Executivo”.

Gabinete Civil, cujas obrigações consistiam em examinar e estudar todos os papéis e propostas que chegavam à Presidência, provenientes tanto de ministérios e órgãos públicos, como de associações e grupos privados, governadores, prefeitos, sindicatos, embaixadores e particulares.

Este relato revela como Vargas estabeleceu no interior do Gabinete uma divisão de trabalho, em que cada um de seus assessores encarregava-se de assuntos e papéis específicos a determinados setores do governo. A rotina de trabalho dos assessores incluía ainda despachos diários com o presidente para prestar informações sobre as tarefas das quais estavam encarregados. O depoimento de Leite reproduzido abaixo especifica o teor das funções a cargo da assessoria civil de Vargas, cuja importância pode ser medida, por exemplo, pela elaboração dos projetos de lei de criação da Petrobrás, do Plano do Carvão, do Fundo e do Plano de Eletrificação e do Banco do Nordeste.

A função dos assessores do presidente consistia essencialmente em estudar os papéis que lhes eram distribuídos, coletar informações adicionais e preparar os resumos do assunto em ‘papeletas’ para o presidente da República, contendo, se fosse o caso, sugestões sobre a decisão mais conveniente. Normalmente, entretanto, essa ‘papeleta’ se limitava ao resumo dos elementos do fato, reservando o assessor sua opinião para expressá-la pessoalmente ao presidente, na ocasião dos despachos matinais. [...] As funções dos assessores não se limitavam, entretanto, a examinar e despachar com o presidente os papéis que lhe eram submetidos. Muitas vezes, por determinação do presidente, cabia aos assessores elaborar estudos e projetos de decretos e de mensagens, que eram, então, entregues pelo presidente diretamente aos ministros interessados, determinado-lhes providências no sentido de examinar os projetos elaborados ou de coordenar a obtenção de elementos para que os assessores pudessem prosseguir no trabalho de que haviam sido incumbidos. [...] A função dos assessores incluía também contatos diretos com senadores e deputados que conheciam os pontos de vista da Presidência e colaboravam com o governo para que o trabalho do Legislativo não alterasse os projetos de lei enviados ao Congresso pelo chefe do Executivo (LEITE, 1959: 33-35).

Há também outras referências sobre a atuação de uma assessoria econômica na estrutura do Gabinete Civil, em acordo com a descrição feita por Leite sobre as funções de assessoramento a diferentes assuntos do governo, desempenhadas por servidores do órgão civil. Especificamente, Renata Santos (2006a) refere-se ao que se convencionou denominar, por diversos autores e trabalhos (D’ARAÚJO, 1982; DRAIBE, 1985; LEOPOLDI, 1994; GOUVÊA, 1994; SOLA, 1998), a Assessoria Econômica da Presidência da República, destacando que esse importante núcleo de produção e planejamento de políticas

governamentais montado por Vargas consistia em um arranjo informal de assessoria, alocado na estrutura do Gabinete Civil.⁶¹

Segundo a autora, “era no Gabinete Civil que a Assessoria Econômica estava informalmente inscrita dentro do aparelho de Estado. [...] Informalmente, pois não havia na estrutura oficial lugar destinado a uma específica assessoria econômica, onde se presume que existisse um grupo de pessoas assessorando o presidente sobre a temática econômica” (SANTOS, 2006b:6).⁶² Em um minucioso estudo sobre a segunda presidência de Vargas, Maria Celina D’Araujo (1982) afirma que a Assessoria Econômica teve um papel significativo neste governo, atuando como um espaço “permanente de planejamento, encarregado de estudar e formular projetos sobre os principais aspectos da economia do país”, ditando ao governo “uma atuação econômica planejada dentro de uma perspectiva nacionalista, tendo, portanto, um papel político de extrema importância.”⁶³

Em 1951, antes de Vargas iniciar novo governo, seu assessor Ottolmy Strauch (1951) publicou um relatório sobre o Gabinete Civil em que propunha ao Poder Executivo um anteprojeto de decreto, dispendo sobre os serviços da Presidência. Neste relatório, foi feito um diagnóstico sobre o funcionamento do Gabinete nos últimos anos, identificando suas deficiências, de orientação e pessoal, que impediriam uma atuação voltada para a programação e coordenação das atividades governamentais. Segundo o diagnóstico, naquela conjuntura o Gabinete Civil estaria exercendo as funções de rotina burocrática (expediente e administração interna) e social (recepção e representação) cumulativamente às funções de estudo (informação e parecer), incumbindo a um limitado número de servidores um conjunto de funções heterogêneas, o que resultava em uma irracional divisão de trabalho.

O relatório propunha a organização de uma nova estrutura e distribuição de funções em que “as tarefas de rotina social e burocrática ficariam a cargo dos oficiais de gabinete, chefiados por um dos dois subchefes, enquanto que as atividades de estudo ou assessoria

⁶¹ Segundo Gilda Portugal Gouvêa (1994), a criação da Assessoria Econômica da Presidência da República partia da experiência do *Cabinet Secretariat* da Inglaterra, ou seja, da ideia de que o Chefe do Executivo deveria ter assessores diretos ao seu lado, não vinculados à hierarquia administrativa dos ministérios (págs. 118-9).

⁶² Assim, Rômulo Almeida e, posteriormente, Jesus Soares Pereira que atuaram como os chefes dessa assessoria de assuntos econômicos foram na verdade formalmente contratados como oficiais do Gabinete Civil.

⁶³ Segundo a autora, “para se ter a real dimensão de seu significado, convém lembrar que, entre as tarefas que couberam à Assessoria, destaca-se a elaboração de projetos tais como Petrobrás, Fundo Nacional de Eletrificação, Eletrobrás, Plano Nacional do Carvão, Capes, Reforma Administrativa, Carteira de Colonização do Banco do Brasil, Instituto Nacional de Imigração, Comissão Nacional de Política Agrária, Comissão de Desenvolvimento Industrial, Banco do Nordeste do Brasil, Plano Nacional do Babaçu, além do planejamento para a indústria automobilística, através da criação da Subcomissão de Jeeps, Tratores, Caminhões e Automóveis, e a elaboração de projetos relativos ao seguro agrícola e ao crédito rural” (D’ARAUJO, 1982:152).

seriam exercidas por uma nova equipe, sob a chefia de outro subchefe e integrada por *assistentes administrativos*.” O objetivo seria conferir às atividades de assessoria um caráter mais dinâmico e sistemático, com os assistentes prestando auxílio ao presidente na “direção, coordenação e controle da administração pública (...), para tanto, mobilizando e canalizando todos os recursos, em matéria de informação e sugestão, de dentro e fora do governo.”⁶⁴

A segunda presidência de Vargas retomou o ímpeto de reformas na administração pública federal que caracterizou o seu primeiro governo. Alguns autores (D’ARAÚJO, 1982; DRAIBE, 1985; LEOPOLDI, 1994; LAFER, 2002) apontam que o sentido do movimento de reforma administrativa ocorrido durante esta época consistia em adequar as estruturas do Estado aos objetivos do projeto de desenvolvimento econômico e de industrialização que se buscou implementar a partir da década de 1950. É importante mencionar que esses objetivos estavam atrelados a uma concepção de desenvolvimento na qual o Estado continuaria a exercer funções centrais, seja na promoção de investimentos públicos, na captação de empréstimos externos, e também no direcionamento dos investimentos privados nacionais e externos para os setores produtivos que deveriam ser privilegiados no processo de industrialização do país.

A primeira mensagem do presidente ao Congresso Nacional em 1951, tratando de seu plano de governo, continha uma seção dedicada à administração federal, na qual destacava as medidas de reforma e modernização na administração pública desenvolvidas ao longo do seu primeiro governo, bem como as interrupções e deformações que esse processo teria sofrido na presidência de Dutra. Para Vargas, as descontinuidades que ocorreram no quinquênio anterior explicariam o quadro de “desaparelhamento da organização administrativa” frente às novas responsabilidades assumidas pelo Estado brasileiro em seu novo governo. Neste documento, fica claro o seu entendimento sobre o caráter instrumental da administração pública, vista

⁶⁴ De acordo com o relatório, a equipe do Gabinete Civil encarregada das funções de estudo e assessoria teriam as seguintes obrigações: a) assegurar que todos os assuntos submetidos à consideração do presidente tenham sido examinados sob todos os aspectos, e especialmente, do ponto de vista da administração em conjunto; b) facilitar o acesso ao presidente das informações necessárias à elaboração de suas decisões, e a transmissão das decisões para execução pelos órgãos competentes; c) manter o presidente permanentemente informado sobre a marcha dos programas governamentais, suas necessidades tanto de natureza administrativa quanto legislativa, e seus resultados; d) assessorar comissões “ad hoc”, reuniões de consultas e conferências, promovidas pelo presidente para fixar diretrizes e programas, preparando dossiês preliminares sobre a questão, seus antecedentes administrativos e aspectos intergovernamentais, incumbido-se, ainda, de manter o presidente informado sobre o progresso dessas reuniões e a execução das resoluções; e) fornecer regularmente ao presidente um sumário das principais sugestões que ele possa vir a ter que considerar num futuro imediato; f) fixar e correlacionar os anteprojetos de lei, encaminhados pelos vários setores da Administração, de modo a preservar a unidade de orientação do Executivo, bem como informar-se documentadamente sobre o curso dos trabalhos do Congresso; g) servir como elemento de ligação presidencial, incentivo e coordenação de providências interministeriais, no estudo e solução de problemas que requeiram a supervisão do presidente; h) estimular o aperfeiçoamento das informações sobre atividades administrativas e de relações públicas da Administração (STRAUCH, 1951:27-8).

como um recurso para se planejar, formular, implementar e fiscalizar o processo de desenvolvimento econômico e industrial que se pretendia executar. Havia, portanto, uma preocupação em se pensar os instrumentos de ação do Estado que viabilizariam a realização dos objetivos econômicos do país naquele momento.

Segundo suas palavras, deveria haver correspondência entre os objetivos que compunham a agenda de políticas do Estado e a organização da administração pública, que na sua concepção teria que ter um caráter flexível, e não rígido, para, então, concretizar as políticas de desenvolvimento.

A estrutura da administração federal não sofreu, desde 1945, alterações dignas de nota. Todavia, se naquela data ela já apresentava defeitos, estes se agravaram mais ainda pela quase paralisia das atividades de organização. Esta deve ser não só contínua, como sistemática. Nenhum método de trabalho, nenhuma estrutura é definitiva, mas deve ser objeto de permanente exame tendo em vista a sua adequação, cada vez mais satisfatória, aos seus objetivos, que, por sua vez, também são mutáveis. Acrescente-se ainda que, tendo desaparecido o espírito que inspirava aquele movimento em prol da racionalização administrativa, tal estrutura acentuou depressa as suas tendências para o enrijecimento e para a rotina. [...] O atual desaparecimento da organização administrativa é um obstáculo que terá de ser vencido [...] A pesquisa e a utilização dos meios que promovam a maior integração funcional das atividades administrativas no processo de desenvolvimento econômico do país constituirão uma das preocupações fundamentais do meu Governo. [...] O Governo realizará uma *política de planejamento administrativo*, tomando a si a indicação de diretrizes aos serviços públicos e apurando, sistematicamente, os resultados de suas atividades (VARGAS, 1951:56-7).

Nesta direção, em 1952 o presidente Vargas remeteu ao Congresso Nacional o seu próprio anteprojeto de lei propondo reformas na estrutura administrativa do Poder Executivo, incluindo disposições sobre o conjunto de competências a cargo de uma Secretaria da Presidência da República, que seria composta pelos gabinetes Militar e Civil. Segundo o anteprojeto, a Secretaria da Presidência teria como competência assessorar o presidente no planejamento, controle e coordenação das atividades governamentais. O texto previa ainda a criação do Conselho de Planejamento e Coordenação que seria subordinado ao presidente da República e dirigido pelo chefe do Gabinete Civil com a função de planejar “as atividades do governo federal no campo econômico e social, em consonância com os objetivos do desenvolvimento geral do país.”⁶⁵

⁶⁵ Basicamente, o texto do anteprojeto previa a reorganização dos ministérios que de 10 passariam a 16. Da estrutura administrativa então vigente, apenas os ministérios da Guerra, Marinha, Aeronáutica, Fazenda,

O parecer emitido pela Comissão Interpartidária da Reforma Administrativa do Congresso Nacional sobre o conteúdo do anteprojeto recomendou, no entanto, que a proposta de criação do Conselho de Planejamento e Coordenação fosse suspensa sob o argumento de que “um órgão especial planejador e coordenador de tudo, abrangendo todos os domínios administrativos, seria uma complicação injustificável.” Além disso, o parecer destacou que entre as atribuições da Secretaria da Presidência não deveria ser incluída a “de assessorar o chefe do Poder Executivo no planejamento e coordenação das atividades governamentais.” Alegou-se que para o exercício dessa tarefa seria necessário reunir um grande número de técnicos dos diferentes assuntos de competência do governo. A versão final do projeto de lei (nº 3.563-1953) tratando da reorganização da administração federal foi remetida pelo Executivo ao Congresso em 1953 acatando as recomendações do parecer da Comissão Interpartidária. Assim mesmo não foi aprovada.⁶⁶ Ao que tudo indica, naquele momento, o Legislativo reagia à concentração de funções de planejamento e coordenação governamental demandadas pelo Executivo e que seriam incumbidas ao Gabinete Civil.

Na presidência de Juscelino Kubistchek houve novas tentativas de se promover reformas no âmbito da administração federal. Assim como Vargas, na primeira mensagem encaminhada ao Congresso Nacional, em 1956, Kubitschek demonstraria preocupações em relação às condições então vigentes de organização e funcionamento da administração pública. A mensagem continha uma seção específica sobre “a ação do Estado na ordem administrativa” em que o presidente defendia a realização de uma reforma administrativa no âmbito da organização de pessoal e material, na administração do orçamento e na reorganização do serviço público federal. Na mesma direção que seu antecessor, Kubitschek enfatizava a promoção de reformas na administração pública como forma de adequá-la às

Relações Exteriores e Agricultura não sofreriam alterações. O ministério da Educação e Saúde Pública se transformaria em dois: o de Educação e Cultura e o de Saúde Pública, o ministério da Justiça e Negócios Interiores seria fragmentado também em dois: o do Interior e o da Justiça, Segurança e Assunto Políticos. Da mesma forma, o ministério do Trabalho, Indústria e Comércio se dividiria na pasta do Trabalho e o da Indústria e Comércio. Além desses, o anteprojeto previa a criação de novas estruturas ministeriais, como o ministério das Comunicações, de Minas e Energia, da Previdência Social e dos Transportes. No decorrer dos 80 artigos que compunham o anteprojeto, 46 tratavam da estrutura da administração federal, dispondo especificamente sobre os órgãos diretamente subordinados ao presidente da República e de suas respectivas competências, estruturas funcionais e jurisdição. Os outros 34 artigos estavam sob o título de “disposições gerais” e se referiam às propostas de alterações no sistema contábil, financeiro, orçamentário e de pessoal da administração pública federal, conforme os anseios de simplificar e modernizar a gestão do Poder Executivo expressos na mensagem presidencial, encaminhada à Comissão, que apresentava os termos do anteprojeto.

⁶⁶ O projeto tramitou no Congresso durante três anos e em 1956, por iniciativa da Câmara dos Deputados, foi constituída uma comissão mista de deputados e senadores para examinar a proposta de lei. O deputado Gustavo Capanema apresentou um substitutivo ao projeto do Executivo à Comissão Mista de Reforma Administrativa em outubro de 1956, que o aprovou com certas emendas, transformando-o no projeto 3.563-A. Este novo projeto, assim como o anterior, contudo, não avançou no Congresso.

novas exigências do Estado, notadamente seus projetos governamentais de desenvolvimento. No documento, destacava-se ainda a necessidade de redefinir as atribuições a cargo do presidente da República, “cuja sobrecarga de trabalho oriunda do excesso de contato de ordem administrativa” tornaria imperiosa a reorganização da rotina administrativa da Presidência.

Segundo Celso Lafer (2002), para a gestão do governo, Kubitschek manteve duas opções em aberto, a criação de um núcleo dinâmico diretamente subordinado à Presidência da República, que assumiria contornos de uma administração paralela à estrutura burocrática federal e, ao mesmo tempo, a pressão para a realização de uma ampla reforma no setor público. O recurso à administração paralela teria, contudo, predominado na sua gestão. Para Celso Lafer e Maria Victoria Benevides (1976), essa opção foi condicionada pelas características do sistema político brasileiro.⁶⁷ Lafer argumenta que a dinâmica da política clientelista no Congresso Nacional inviabilizaria decisões de reorganização econômica e administrativa que dependessem de tramitação legislativa, como a aprovação de uma reforma administrativa global que vinha sendo reivindicada desde o segundo governo Vargas.

Mesmo recorrendo à administração paralela, Kubitschek criou no primeiro ano do seu governo a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), que ficou encarregada da preparação de estudos e projetos concernentes à organização e funcionamento da administração pública.⁶⁸ Tendo como base os documentos produzidos no decorrer do governo Vargas, tanto pelo Executivo como pelo Legislativo, relacionados às propostas de reforma administrativa, a CEPA formulou diversos projetos de lei a fim de complementar as propostas

⁶⁷ É interessante observar que Benevides compreende o recurso à administração paralela como uma estratégia de Kubitschek para compensar a “retrograda” Constituição de 1946, que não conferia ao presidente da República instrumentos decisórios (como o decreto-lei) que permitissem decisões autônomas e mais ágeis por parte do Executivo. Segundo a autora, “Kubitschek compreendeu que os parâmetros da Constituição de 1946 estavam exauridos. Esta Constituição, considerada ‘retrograda’ pois alimentada por um ‘liberalismo irrealista’ (num século em que a intervenção estatal na atividade econômica era uma fatalidade inexorável), proibia a delegação de poderes, o que significava amarrar o Executivo – na sua força dinâmica e criadora – aos caprichos de um Legislativo inorgânico e indisciplinado pela pluralidade da representação partidária. Assim, Kubitschek criou instrumentos extraconstitucionais, uma forma sub-reptícia de obter delegação de poderes para a realização do programa de metas, que jamais teria sido possível se tivesse que passar pelos tradicionais processos de tramitação legislativa [...]” (BENEVIDES, 1976:225-226).

⁶⁸ A CEPA foi criada pelo decreto 39.855 de 24/08/1956 com o objetivo de “coletar dados, informações e promover a realização de análises especiais destinadas a identificar os problemas de urgência no que tange à melhoria da estrutura e funcionamento dos órgãos integrantes do Poder Executivo Federal; e estudar e propor medidas imediatas que assegurem melhor coordenação das atividades administrativas e um controle efetivo das diretrizes fixadas pelo Presidente da República.” Foram nomeados os seguintes nomes para compô-la: Luiz Simões Lopes (presidente), Adroaldo Junqueira Aires, Benedicto Silva, Carlos Medeiros Silva, Cleantho de Paiva Leite, João Guilherme de Aragão, Felinto Epitácio Maia, Mário Pinto, Maurício Nabuco, Moacyr Ribeiro Briggs, Otávio Gouvêa de Bulhões, Roberto de Oliveira Campos e Sebastião Sant’Anna e Silva.

que já tramitavam no Congresso Nacional.⁶⁹ Um dos principais objetivos da comissão seria propor medidas para o “descongestionamento da Presidência”, determinando a transferência para os ministérios de “dezenas de órgãos, entre conselhos, comissões, superintendências e institutos, que incumbidos embora de tarefas específicas, sem função de assistência ao chefe da nação, permanecem, apesar disso, subordinados à Presidência.” Segundo o parecer da comissão, dever-se-ia subordinar ao presidente apenas a Secretaria da Presidência (incluindo os Gabinetes Militar e Civil), o DASP, o Conselho do Desenvolvimento, o Estado-Maior das Forças Armadas e o Conselho de Segurança Nacional, que conferiria “todo o equipamento técnico-administrativo-profissional de que carece o presidente para o desempenho, com maior rendimento, de suas altas e complexas funções.” (BRASIL, 1960: 48)

Com o propósito de reorganizar a estrutura da Presidência, a CEPA elaborou um anteprojeto de lei em que propunha a criação e o regimento de uma Secretaria da Presidência que, no entanto, não chegou a ser enviado pelo presidente ao Congresso Nacional para votação. O objetivo da proposta era prover “a substância e envergadura de que carece [a Secretaria da Presidência] para ser o órgão de cúpula do Estado-Maior do Presidente da República”. A Secretaria da Presidência compreenderia o Gabinete Militar, o Civil e o Administrativo, que seria criado a partir de um desmembramento da estrutura do Gabinete Civil. Nas exposições de motivos do anteprojeto, argumentou-se que diante das funções a cargo do chefe da nação que assumem complexidade e multiplicidade cada vez maiores, com o desenvolvimento e a ampliação dos deveres do Estado, “não pode o presidente dispensar uma assistência imediata e permanente na ocasião em que decide, no ato de despachar; não prescindindo da apresentação de assuntos pelos seus auxiliares diretos e capacitados para informá-lo, tanto em relação à questão em si mesma como nas suas implicações e antecedentes.”

Assim, a função de assistência imediata, que naquele contexto estaria prejudicada em virtude da extensão e volume das tarefas a cargo do Gabinete Civil, deveria assentar-se em uma estrutura condizente à sua importância na Presidência. Abaixo se reproduz a justificativa apresentada no anteprojeto para a transferência de parte das funções do Gabinete Civil para o Gabinete Administrativo.

⁶⁹ Os principais projetos elaborados pela CEPA foram os seguintes: a) regimento da Secretaria da Presidência da República; b) criação do ministério da Indústria e Comércio; c) criação do ministério das Minas e Energia; d) criação do ministério da Justiça; e) criação do ministério do Interior; f) criação do ministério dos Transportes e Comunicações; g) normas para elaboração, execução e controle orçamentários.

É o Gabinete Civil, na atualidade, o único órgão ligado diretamente ao presidente para todos os negócios de caráter não militar. Além de deveres políticos e sociais, representação, relações, audiências, expediente, secretariado, cerimonial e etc., desempenha atividades administrativas externas e internas, desde as relativas ao serviço público em geral até a vida doméstica dos palácios presidenciais. O simples arrolamento das incumbências regimentais do Gabinete retrata a extensão e o volume de suas tarefas executivas, em prejuízo da assistência informada de que necessita o presidente. [...] Em questões especializadas ou técnicas, muitas vezes o presidente se vê obrigado a recorrer ao auxílio não sistemático de pessoas estranhas. É que lhe falta o apoio de uma estrutura regulamentar, estável, que dê coerência e continuidade às soluções e julgamentos. (BRASIL, 1960:105).

Em relação às atribuições do Gabinete Administrativo, previa-se que seria responsável “por auxiliar o presidente no exame das questões administrativas e no despacho dos negócios públicos”. O anteprojeto definia o Gabinete Administrativo como o núcleo de assessoria do presidente nos assuntos de natureza técnica e administrativa do governo na esfera civil, incumbindo o órgão de mediar a relação do presidente com o Congresso Nacional, o Ministério, as administrações estaduais e demais autoridades civis nas questões que envolvessem assuntos técnicos e administrativos.⁷⁰ Ao Gabinete Civil, o anteprojeto atribuía a competência de auxiliar o presidente na *esfera política*, especificamente nas relações com os demais poderes da República. Além disso, previa novas atribuições ao órgão, como assegurar as relações do presidente com a imprensa e elaborar a proposta orçamentária do governo.

Os estudos e propostas de lei elaborados na década de 1950 que projetavam alterações na estrutura do Gabinete Civil, e que estavam vinculados a propostas de reformas administrativas mais amplas, propunham alterações na organização institucional do Gabinete, prevendo ampliações no seu quadro de pessoal, órgãos e funções, de modo a instituir uma instância de assessoramento condizente às funções presidenciais que, então, estavam se diversificando. Desta forma, em comparação ao último regimento do Gabinete Civil de 1947,

⁷⁰ O artigo 25 do anteprojeto de lei dispunha que ao Gabinete Administrativo competiria: a) assistir a presidente da República no exame dos assuntos técnicos e administrativos, excetuando os de competência do Gabinete Militar, preparando-lhe elementos de decisão e lavrando os atos oficiais correspondentes; b) acompanhar a tramitação de projetos de lei no Congresso nacional e organizar a documentação respectiva, mantendo o presidente informado a respeito; c) submeter a despacho do presidente projetos de decreto e demais atos encaminhados à assinatura presidencial, sobre assuntos técnicos e administrativos de natureza civil; d) coligir informações sobre leis e projetos legislativos estaduais e levar ao conhecimento do presidente os que encerrarem assuntos relevantes; e) transmitir aos ministros de Estado e demais autoridades civis as ordens e decisões do presidente, relativas a assunto de competência do Gabinete; f) acompanhar o cumprimento das ordens e decisões de natureza técnica e administrativa do presidente, informando-o da competente execução; g) organizar, por ordem do presidente, reuniões destinadas à coordenação dos assuntos de natureza técnica e administrativa; h) preparar a súmula dos assuntos técnicos e administrativos que o presidente deseje tratar em despachos com os ministros.

os anteprojetos formulados no decorrer dos anos 50 apresentavam muitas novidades, sobretudo, no âmbito das competências do órgão, como se nota no quadro abaixo. A ausência de uma alteração legal na estrutura da Presidência, apesar da maior complexidade que os governos vão ganhando, faz supor que o Gabinete Civil tenha funcionado dentro de limitadas condições institucionais, de modo que algumas de suas funções de assistência ao presidente (como, por exemplo, as da Assessoria Econômica) teriam sido executadas a partir de arranjos de funcionamento informais e improvisados.

Quadro 2 – Competências do Gabinete Civil em 1947 e propostas de mudança em 1951, 1952 e 1957

Decreto 23.822 de 10/10/1947	Anteprojeto proposto no relatório de Ottolmy Strauch - 1951	Anteprojeto proposto pelo governo Vargas – 1952	Anteprojeto proposto pela CEPA - 1957
<p>Art. 25 - Compete ao Gabinete Civil:</p> <p>a) receber e estudar os papéis dirigidos à Presidência da República sobre assuntos políticos ou administrativos, excetuando os da competência do Gabinete Militar;</p> <p>b) redigir todos os atos decorrentes de ordens e decisões do presidente, excetuando os da alçada do Gabinete Militar;</p> <p>c) receber e responder a correspondência pessoal, epistolar e telegráfica do presidente;</p> <p>d) desincumbir-se da recepção e representação civil do presidente.</p>	<p>Art. 7 - Ao Gabinete Civil incumbe:</p> <p>a) receber, estudar e dar o necessário andamento aos papéis dirigidos à Presidência da República sobre assuntos políticos ou administrativos;</p> <p>b) redigir todos os atos decorrentes de ordens e decisões do presidente;</p> <p>c) receber, responder e arquivar a correspondência da Presidência sobre assuntos políticos ou administrativos;</p> <p>d) receber, responder e arquivar a correspondência pessoal, epistolar e telegráfica do presidente;</p> <p>e) desincumbir-se da recepção e representação civil do presidente.</p>	<p>Art. 2 - A Secretaria da Presidência (que compreende o Gabinete Civil e Militar) tem a seu cargo o assessoramento do presidente no planejamento, controle e coordenação das atividades governamentais e, notadamente:</p> <p>a) assistência ao presidente no exame e decisão dos assuntos políticos e administrativos, de natureza civil e militar, submetidos à sua deliberação;</p> <p>b) preparo de todos os atos decorrentes de ordens e decisões do presidente;</p> <p>c) relações presidenciais com autoridades civis e militares;</p> <p>d) segurança do presidente;</p> <p>e) representação civil e militar do presidente.</p>	<p>Art. 12 - Compete ao Gabinete Civil:</p> <p>a) assistir ao presidente na sua representação civil de natureza política e social;</p> <p>b) assistir ao presidente nas relações com os demais poderes da República, os governos dos estados e o corpo diplomático;</p> <p>c) auxiliar o presidente na solução de assuntos essencialmente políticos e protocolares;</p> <p>d) transmitir aos ministros de Estado e demais autoridades civis as ordens e decisões do presidente, relativas a assuntos de competência do Gabinete;</p> <p>e) incumbir-se da correspondência pessoal do presidente;</p> <p>f) preparar as audiências do presidente;</p> <p>g) assegurar as relações do presidente com a imprensa, o rádio e a televisão;</p> <p>h) elaborar a proposta orçamentária, coordenando os elementos necessários;</p> <p>i) executar a contabilidade orçamentária e financeira da Presidência da República, efetuando as tomadas de contas e as inspeções administrativas pertinentes.</p>

Fontes: Decreto 23.822 de 10/10/1947, Strauch (1951), anteprojeto de lei 3.563 de 1953 e Brasil (1960).

A não aquiescência do Congresso Nacional, no decorrer da década de 1950, em aprovar as propostas de reforma administrativa apresentadas pelos governos de Vargas e Kubistchek nos remete ao contexto institucional de equilíbrio de poderes do sistema de governo norte-americano, conforme a descrição de Terry Moe (terceira seção do capítulo 1). Neste período, no Brasil, o Congresso, em acordo com as prerrogativas e atribuições estabelecidas pela Carta de 1946, teria o poder de frear as iniciativas do Executivo, como as que propunham a criação de ministérios e a organização de estruturas e competências de

comando e hierarquia entre os órgãos governamentais. Aqui, verificamos um quadro bem diferente do que vigorará no período democrático iniciado em 1985, quando o Executivo, em especial o presidente, precisamente com a promulgação da Constituição de 1988, usufruirá de prerrogativas de poder (como o recurso à medida provisória e decretos e de iniciativa exclusiva de leis) que na prática, podemos dizer, limitarão a capacidade de intervenção do Legislativo na organização das estruturas internas do governo.

2.2.2 Proposta de reforma e o novo regimento do Gabinete Civil no governo Goulart, 1961-1964

No governo João Goulart, em sua fase presidencialista,⁷¹ foram retomados os esforços em promover uma reforma na administração pública federal com a criação do cargo de ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa (por meio do decreto nº 51.705 de fevereiro de 1963), para o qual foi nomeado o então deputado Ernani do Amaral Peixoto, do Partido Social Democrata (PSD). Neste decreto, estabeleciam-se o escopo e objetivos da comissão de reforma e as atribuições do ministro Extraordinário que a dirigiria. Além disso, previa-se que todo o material produzido ao longo da década de 1950, relativo às propostas de reforma, serviria de referência para os trabalhos do atual governo.⁷² Assim como as tentativas promovidas nos governos Vargas e Kubistchek, na presidência de Goulart os propósitos que nortearam o movimento de reforma se fundamentavam na convicção de que “a urgência da reforma administrativa decorre, sobretudo, do imperativo de modernizar e tecnificar o sistema de órgãos integrantes do Poder Executivo da União, com o propósito expreso de transformá-lo em poderoso propulsor do desenvolvimento econômico nacional” (decreto nº 51.705, artigo 2). Ou seja, a tônica do discurso, semelhantemente aos seus antecessores na Presidência, era

⁷¹ Após a renúncia de Jânio Quadros, em agosto de 1961, com a eminência do seu vice João Goulart assumir a Presidência, o Congresso Nacional aprovou a alteração do sistema de governo para o parlamentarismo. Em janeiro de 1963, um plebiscito decidiu, contudo, pelo retorno do presidencialismo.

⁷² Segundo o artigo 9 do decreto nº 51.705, “no desempenho de sua tarefa, o ministro extraordinário para Reforma Administrativa fará examinar entre outros, os estudos, projetos e substitutivos de reforma administrativa em tramitação no Congresso Nacional, a partir de 1953, os estudos, projetos e recomendações submetidos à Presidência da República, a partir de 1957, pela Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA) criada pelo Decreto nº 39.855, de 24 de agosto de 1956, o anteprojeto de reforma administrativa elaborado pela Consultoria-Geral da República, publicado no *Diário Oficial*, de 14 de dezembro de 1962 e republicado no *Diário Oficial*, de 30 de janeiro de 1963, e o Plano Trienal mandado elaborar e publicado pela Presidência da República em janeiro de 1963”.

instrumentalizar as estruturas da administração federal para fazer do Estado brasileiro o principal indutor do desenvolvimento econômico.

A Comissão Amaral Peixoto que se formou, portanto, em 1963 para elaboração da proposta de reforma produziu ao fim de seus trabalhos um “Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal,” com 622 artigos, grupados em quatro partes (respectivamente, as disposições preliminares, funcionais, orgânicas e finais). As disposições orgânicas constituíam o cerne do projeto (do artigo 39 ao 531), tratando da organização administrativa propriamente dita. Nelas se previam reformas no âmbito da estrutura da Presidência da República e também no Gabinete Civil. Uma das novidades apresentadas pelo anteprojeto era a criação de um Conselho de Planejamento na estrutura da Presidência que exerceria a função de órgão principal do sistema federal de planejamento com a finalidade de selecionar os objetivos de longo alcance, aprovar e rever os planos gerais e parciais do governo, acompanhar e controlar a respectiva execução.

A organização deste Conselho estava em consonância com o objetivo, também expresso no anteprojeto, de que o Poder Executivo “adotará o planejamento como técnica administrativa de aceleração deliberada do progresso social, cultural, científico e tecnológico e do desenvolvimento econômico do país” (artigo 37). Além do que, sua criação se inspirava no Conselho de Planejamento e Coordenação proposto no anteprojeto de reforma administrativa formulado pelo governo Vargas em 1952, rejeitado pela Comissão Interpartidária da Reforma Administrativa do Congresso Nacional que avaliou o anteprojeto de lei de Vargas, conforme destacamos. Vale observar que o anteprojeto de Lei Orgânica não previa nenhuma relação de autoridade, tampouco submetia o Conselho de Planejamento ao Gabinete Civil, como se configurou na proposta de lei do governo Vargas. O Conselho de Planejamento constituir-se-ia em um órgão de assessoria diretamente submetido ao presidente, que funcionaria com o apoio de uma Secretaria-Geral de Planejamento.

Assim, no que concerne ao Gabinete Civil, o anteprojeto da Comissão Amaral Peixoto estabeleceu como sua finalidade “assistir, direta e imediatamente, o presidente da República no desempenho de suas atribuições e prerrogativas e, em especial, no preparo, instrução, tramitação e disposição de processos, papéis e documentos sujeitos à sua decisão e pertinentes aos assuntos afetos aos ministérios e demais órgãos civis” (artigo 43). Para tanto, entre as incumbências atribuídas ao Gabinete Civil, destacam-se algumas novidades, em comparação ao que previa o último regimento do órgão de 1947, como a de (i) assistir o presidente na análise, formulação e inteligência da política geral e administrativa do governo, (ii) dar

conhecimento aos ministros de Estado e demais autoridades civis das decisões, transmitindo-lhes as ordens do presidente e acompanhar e controlar sua execução, e (iii) acompanhar a tramitação dos projetos de lei no Congresso Nacional. Para além das funções regulares de assessoramento ao presidente (especificamente a de avaliação técnica das matérias remetidas à Presidência para decisão do chefe do Executivo) e de administração interna da Presidência, a proposta de Lei Orgânica de 1963 projetava um Gabinete Civil com atribuições inéditas que envolviam sua participação na definição de políticas governamentais, no monitoramento e controle das atividades ministeriais e na relação com o Congresso Nacional.

Paradoxalmente, as inovações que se projetavam para o Gabinete Civil, ao que tudo indica, não representavam uma demanda do presidente Goulart, mas teriam partido dos responsáveis pela elaboração da Lei Orgânica, em especial do ministro Extraordinário da Reforma Administrativa, Amaral Peixoto. Conforme o próprio ministro afirma (CAMARGO *et alii*, 1986), o conteúdo da proposta de reforma redigida ao longo do ano de 1963 escapava do conhecimento e interesse de Goulart, que neste período concentrava sua atenção em questões como a reforma agrária e a reforma da Constituição. Segundo Amaral Peixoto, o presidente praticamente não se envolveu em nenhuma discussão referente à reforma administrativa que pretendia implantar em seu governo e, por isso, não tinha a menor ideia sobre este assunto. O ministro que se identificava como um “homem público seduzido pela ideia de reforma administrativa” relata, inclusive, ter se desentendido em algumas situações com Goulart justamente pelo seu desinteresse e por não saber exatamente o que queria com a reforma (1986:454).

De toda forma, o anteprojeto da Lei Orgânica foi remetido ao Legislativo em 1964 e com a deposição do presidente Goulart e a instauração do regime militar em 31 de março deste ano, sua tramitação não se completou e conseqüentemente nem sequer foi votado no Congresso. Beatriz Wahrlich (1974) considera que seriam remotas as possibilidades de aprovação do anteprojeto pelo Legislativo, dada a extensão e excesso de detalhes do documento. Entendia que no Congresso não houve nem o andamento de projetos bem menos complexos e longos, como o de 1953, de modo que seria “*a priori* inviável conseguir consenso geral no Poder Legislativo sobre o projeto de reforma administrativa da Comissão Amaral Peixoto – ou pelo menos, concordância suficiente para sua aprovação sem maiores desfigurações” (1974:41). A autora pondera, no entanto, que a proposta de lei da Comissão não se constituiu em um esforço inútil, pois seu conteúdo iria inspirar as iniciativas de reforma do governo militar, especificamente a elaboração do decreto-lei 200, de 1967.

Paralelamente aos trabalhos desenvolvidos na Comissão Amaral Peixoto, em abril de 1963, o presidente Goulart estabeleceu pelo decreto nº 51.872 um novo regimento ao Gabinete Civil. Nele fixou em seu primeiro artigo que “o Gabinete Civil da Presidência da República tem por finalidade assistir ao presidente nos atos de gestão e na administração dos negócios públicos em todos os assuntos atinentes à esfera do poder civil.” Entre as competências atribuídas ao órgão, quatro foram acrescidas às que já eram previstas pelo regimento de 1947. Ou seja, são novas, a de (i) estabelecer as relações do presidente com as autoridades civis federais, estaduais e municipais, autoridades religiosas, partidos políticos, instituições, entidades de classe e outras organizações representativas da sociedade, (ii) manter o presidente informado sobre o andamento dos programas de trabalho do governo e das providências determinadas pelo presidente relativamente a negócios públicos do âmbito civil, (iii) promover a divulgação dos atos e atividades da Presidência e a de (iv) promover o atendimento dos serviços necessários à Presidência.

O que mais diferencia este regimento dos que foram baixados pelos decretos de 1938 e 1947 é a extensão e organização da estrutura do Gabinete Civil que então estabelece. Conforme o quadro abaixo, se antes (a partir do ordenamento definido pelo decreto nº 23.822 de 1947) o Gabinete se compunha basicamente por uma estrutura de cargos (de pessoal), com o novo regimento, sua estrutura passa a ser composta por **órgãos**, como a Chefia do Gabinete Civil, as Subchefias Administrativas, a Assessoria Técnica, a Secretaria Particular do Presidente da República, a Secretaria de Imprensa e as Diretorias de Expediente e de Serviços Gerais. A todos esses órgãos caberiam funções e atribuições específicas e um conjunto de cargos.

Destacam-se nesta organização as competências das Subchefias Administrativas e da Assessoria Técnica,⁷³ responsáveis por auxiliar a Presidência, respectivamente, nas suas relações administrativas com os órgãos estatais, paraestatais e de economia mista; e na apreciação e decisão relativa a políticas e programas do governo federal (artigos 8 e 12). Esses órgãos incumbir-se-iam, a rigor, de funções de assessoramento técnico de avaliação e

⁷³ Além delas, na estrutura do Gabinete Civil, segundo decreto nº 51.872, caberiam à Chefia do Gabinete Civil superintender, coordenar e executar todas as atividades atinentes ao Gabinete Civil, de modo a assegurar, na esfera de sua competência, eficiente assistência ao presidente (art. 4º); à Secretaria Particular atender o presidente em todos os assuntos de natureza pessoal e particular que lhe forem determinados (art. 15); à Secretaria de Imprensa promover à divulgação das atividades da Presidência da República (art. 18); à Diretoria do Expediente centralizar as atividades concernentes ao protocolo, expediente e arquivo da Presidência (art. 21); à Diretoria de Serviços Gerais desincumbir-se dos serviços auxiliares da responsabilidade do Gabinete Civil (art. 24).

estudo dos documentos oficiais remetidos para exame e decisão do presidente.⁷⁴ Neste arranjo, competiria ainda à Assessoria Técnica o exame, acompanhamento e supervisão das matérias (programas, projetos de lei e demais assuntos técnicos) do governo junto ao Ministério e ao Congresso Nacional, por meio do secretário de Relações Parlamentares.⁷⁵

Quadro 3 – Disposições sobre as competências e estrutura do Gabinete Civil (1947 e 1963)

Decreto 23.822 de 10/10/1947	Decreto 51.872 de 01/04/1963
<p>Art. 25 - Compete ao Gabinete Civil:</p> <p>a) receber e estudar os papéis dirigidos à Presidência da República sobre assuntos políticos ou administrativos, excetuando os da competência do Gabinete Militar;</p> <p>b) redigir todos os atos decorrentes de ordens e decisões do presidente, excetuando os da alçada do Gabinete Militar;</p> <p>c) receber e responder a correspondência pessoal, epistolar e telegráfica do presidente;</p> <p>d) desincumbir-se da recepção e representação civil do presidente.</p>	<p>Art. 2º Compete ao Gabinete Civil:</p> <p>a) estabelecer as relações do Presidente da República com as autoridades civis federais, estaduais e municipais, autoridades religiosas, partidos políticos, instituições, entidades de classe e outras organizações representativas da sociedade;</p> <p>b) receber, estudar e encaminhar os processos e demais papéis submetidos à deliberação do Presidente da República, excetuados os da alçada do Gabinete Militar;</p> <p>c) redigir todos os atos decorrentes de ordens e decisões do Presidente da República, excetuados os da alçada do Gabinete Militar;</p> <p>d) manter o Presidente da República informado sobre o andamento dos programas de trabalho do Governo e das providências determinadas pelo Presidente da República relativamente a negócios públicos do âmbito civil;</p> <p>e) promover a divulgação dos atos e atividades da Presidência da República;</p> <p>f) receber e responder a correspondência pessoal, epistolar e telegráfica do Presidente da República;</p> <p>g) desincumbir-se da representação civil do Presidente da República;</p> <p>h) promover o atendimento dos serviços necessários à Presidência da República, excetuados os da alçada do Gabinete Militar.</p>
<p>Art. 10 - O Gabinete Civil é constituído pelo seguinte pessoal: secretário da Presidência da República (Chefe), subchefes, secretário Particular do presidente da República, chefe do Cerimonial e oficiais do Gabinete.</p> <p>Art. 11 - Subordinam-se ao Gabinete Civil: a Diretoria de Expediente, a Intendência, a Mordomia e Portarias.</p>	<p>Art. 3º - O Gabinete Civil compõe-se dos seguintes órgãos: Chefia, Subchefias Administrativas, Assessoria Técnica, Secretaria Particular do Presidente da República, Secretaria de Imprensa, Diretoria do Expediente e Diretoria de Serviços Gerais.</p> <p>Art. 6º - A Chefia do Gabinete Civil é constituída por: chefe, subchefes (com funções de assistentes do chefe do Gabinete Civil), secretário de Relações Parlamentares, chefe do Cerimonial, oficiais de Gabinete e uma Secretaria Administrativa.</p>

Fontes: Decretos 23.822 de 1947 e 51.872 de 1963

⁷⁴ Essas incumbências estão expressas pelo decreto nº 51.872, que atribui às **Subchefias Administrativas** as funções: a) estudar e encaminhar papéis e emitir pareceres em processos e exposições de motivos referentes aos órgãos estatais, parastatais e de economia mista; b) manter arquivo atualizado da súmula de todos os despachos, decisões e atos da Presidência da República, concernentes aos órgãos que lhes estejam afetos; c) informar e pedir informações aos demais órgãos da Presidência da República, relativamente a assuntos de sua alçada; d) desempenhar outras atividades que lhes forem determinadas pelo Chefe do Gabinete Civil; e à **Assessoria Técnica** as de: a) opinar sobre matéria de ordem técnica, por determinação do presidente da República ou do chefe do Gabinete Civil; b) elaborar estudos, realizar pesquisas, reunir dados e colher informações que permitam manter o presidente da República informado a respeito do andamento dos programas de trabalho do governo; c) acompanhar os trabalhos legislativos das duas Casas do Congresso e colaborar no esclarecimento das matérias sob exame; d) coordenar o preparo das mensagens relativas a anteprojetos de lei para encaminhamento ao Congresso Nacional.

⁷⁵ Ao secretário de Relações Parlamentares caberia: organizar as audiências do chefe do Gabinete Civil com parlamentares; manter contatos com a Mesa e as lideranças partidárias das duas Casas do Congresso, com o fim de manter entre o Poder Legislativo e os órgãos da Presidência da República; prestar assistência aos parlamentares no encaminhamento e na resolução dos assuntos dependentes dos órgãos da Presidência da República; desincumbir-se das atribuições que lhe forem delegadas pelo chefe do Gabinete Civil (artigo 30, dec. nº 51.872 de 1947).

Assim, ao que parece, o decreto de 1963 projeta o Gabinete Civil como um canal de interação da Presidência com o Congresso, a imprensa, órgãos da administração pública federal, entes da federação (estados e municípios), partidos políticos e a sociedade civil, encarregando-o de acompanhar o andamento das ações do governo. Neste desenho, levando adiante sua principal função de assessorar e auxiliar o presidente, o órgão, modificado internamente, deixaria de atuar somente no interior da Presidência, e passaria a se relacionar oficialmente com o Ministério e demais instâncias do governo federal, o Congresso, partidos, governos subnacionais e a sociedade, voltando-se, assim, para “fora” do núcleo presidencial.

Pelo menos do ponto de vista formal, a estrutura organizacional e o conjunto de competências estabelecidos no decreto de 1963 conferiam novas funções ao Gabinete Civil no âmbito do Poder Executivo. Não nos é possível saber se após sua edição este regimento foi de fato efetivado no decorrer do último ano do governo Goulart. É provável que não tenha havido tempo suficiente para organizar e regulamentar o funcionamento do órgão de acordo com o novo marco legal baixado pelo decreto de 1963. No regime militar, a expansão da estrutura do Gabinete Civil ocorreu efetivamente.

Veremos que é a partir deste momento político que o Gabinete Civil se estrutura como um dos principais lócus de poder da Presidência, encarregado de controlar todas as ações do governo por meio de seu conjunto de subchefias e, ainda, comandar a relação parlamentar do Executivo com o Congresso Nacional. No contexto autoritário do regime militar, extingue-se o sistema de equilíbrio de poder vigente nos anos de democracia e, deste modo, qualquer prerrogativa do Legislativo que impeça a concretização do formato do Gabinete Civil conforme o desenho institucional atribuído pela cúpula militar. Neste contexto, o Gabinete Civil conviverá com um Legislativo tutelado.

2.3 O Gabinete Civil durante o regime militar (1964-1985): expansão da estrutura e competências

De início, é importante mencionar que em comparação ao período democrático vigente de 1946 a 1964, a instauração do regime militar promoveu alterações estruturais na dinâmica decisória dos governos que administrariam o país até 1985. Nos anos de autoritarismo político, a prerrogativa do chefe do Poder Executivo de governar por decreto, prescindindo da aprovação do Congresso Nacional para efetivar decisões de diferentes naturezas, viabilizaria a oportunidade, por exemplo, de se promover reformas administrativas na estrutura governamental de forma imediata e unilateral, diferentemente do período político anterior.⁷⁶ É neste sentido que a elaboração e edição do decreto-lei 200 em 1967, dispoendo sobre a organização da administração federal devem ser entendidas. Em tal contexto institucional, portanto, a criação e organização de estruturas do governo seriam estabelecidas de maneira discricionária. O Gabinete Civil poderia neste período assumir o arranjo e funções que os presidentes então considerassem as mais apropriadas e convenientes para a engrenagem e funcionamento de seus governos.

Nessa direção, nos primeiros anos do regime militar, observamos que as alterações no conjunto de funções do Gabinete Civil foram significativas, em particular no que toca às suas novas atribuições na Presidência, notadamente de assessoramento especializado nas áreas administrativas (relativas a assuntos financeiros, de desenvolvimento, sociais e de administração geral do governo) e parlamentar. Sendo assim, em 1965, no governo do marechal Castello Branco (1964-1967), o primeiro do regime autoritário, um novo regimento foi fixado (pelo decreto nº 56.596 de 21/07/1965),⁷⁷ reproduzindo em muitos termos o

⁷⁶ No período militar a primeira legislação a outorgar ao presidente a prerrogativa de editar decretos com força de lei foi o Ato Institucional nº 2 de 27/10/1965, segundo o qual o “presidente da República poderá baixar decretos-leis sobre matéria de segurança nacional”(art. 30); além do que previa que “decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo fica autorizado a legislar mediante decretos-leis em todas as matérias previstas na Constituição [de 1946, até então vigente] (art. 31, parágrafo único). Posteriormente, o Ato Institucional nº 4 de 07/12/1966 que estabelece e ordena a convocação extraordinária do Congresso Nacional para a promulgação da nova Constituição encaminhada pelo presidente da República define que “durante o período de convocação extraordinária, o presidente poderá baixar decretos-leis sobre matéria financeira” e que “finda a convocação extraordinária e até a reunião ordinária do Congresso Nacional, o presidente poderá expedir decretos com força de lei sobre matéria administrativa e financeira (art. 9º, § 1º e 2º). Por fim, a Constituição de 1967 consolida que “o presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias: I - segurança nacional e II - finanças públicas”. A Carta prevê ainda que “publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado” (art. 50, parágrafo único).

⁷⁷ Convém observar que o regimento de 1965 foi complementado no ano seguinte pelo decreto 59.699, segundo o qual “os serviços prestados pelo pessoal em exercício ou à disposição do Gabinete Civil constituem serviços

ordenamento editado pelo decreto de 1963, mas dispendo sobre algumas novidades, como o estabelecimento de uma Assessoria Especial do Presidente da República e de duas modalidades de subchefias técnicas, as Administrativas e a de Assuntos Parlamentares na estrutura do Gabinete Civil.

À Assessoria Especial competia estudar e examinar assuntos diversos que o presidente incumbisse. Formalmente, tratar-se-ia de um núcleo de assessoramento técnico, isto é, amparado em técnicas e conhecimentos especializados, responsável pela elaboração de estudos e pesquisa para orientar decisões e projetos do presidente. Para tanto, ficaria encarregada das seguintes competências: (i) opinar sobre matéria de natureza técnica, por determinação do presidente ou do chefe do Gabinete Civil, (ii) elaborar estudos, realizar pesquisas, reunir dados e colher informações que permitam manter o presidente a par de problemas gerais do governo e administração, (iii) acompanhar os trabalhos legislativos do Congresso Nacional, colaborando no estudo e esclarecimento de matérias em curso e (iv) auxiliar no preparo das mensagens relativas a anteprojeto de lei para encaminhamento ao Congresso Nacional. A Assessoria Especial atuaria, portanto, em permanente contato com o presidente, provendo-lhe informações e conhecimentos sobre assuntos diversos relacionados ao governo.

Por sua vez, as subchefias técnicas (as Administrativas e a de Assuntos Parlamentares) assumiriam as funções das subchefias Administrativas e da Assessoria Técnica, previstas pelo regimento baixado em 1963. Ambas as subchefias teriam, em termos genéricos, como finalidades assessorar o presidente nas relações administrativas com órgãos estatais, paraestatais e de economia mista; e no acompanhamento das proposições em fase legislativa e na elaboração das mensagens para encaminhamento ao Congresso Nacional. O decreto de 1965 dispôs sobre três tipos de subchefias Administrativas, a de Assuntos Financeiros e Desenvolvimento, a de Assuntos Sociais e a de Assuntos de Administração Geral, detalhando suas competências e organização interna, conforme apresentamos no quadro 4.

Essa divisão por setores significa que cada subchefia tornar-se-ia responsável pela análise de assuntos específicos do governo. Ou seja, caberia a cada uma exercer um controle especializado no âmbito da Presidência de documentos provenientes de órgãos específicos da administração pública federal. Neste controle, elas seriam incumbidas de receber, registrar,

relevantes e título de merecimento, a serem considerados em todos os atos da vida funcional.” Deste modo, é provável que o estabelecimento por decreto de um *status* diferenciado aos servidores que exercessem funções no Gabinete Civil imputaria a esse órgão, naquele contexto, uma dimensão especial, o que indicaria a relevância dos seus trabalhos no interior do governo.

analisar e estudar e ainda apresentar um parecer a respeito de todos os documentos oficiais recebidos com o propósito de assessorar o presidente e organizar a colaboração das demais autoridades do Poder Executivo (como ministros, presidentes de estatais, entre outros) no processo de tomada de decisões. Assim, as subchefias Administrativas parecem neste período configurar-se como uma estrutura dedicada a analisar os processos administrativos oriundos de diferentes ramos do Executivo. Poderemos observar que daqui para frente, no decorrer dos diferentes governos da República, o Gabinete Civil contará com uma estrutura de subchefias que executará essas funções.

Quadro 4 – Estrutura das Subchefias do Gabinete Civil (1965)

<p>Subchefias Administrativas (3): Assuntos Financeiros e de Desenvolvimento, Assuntos Sociais e Assuntos de Administração Geral</p>	<p>Subchefia para Assuntos Parlamentares</p>
<p>Finalidade - assistir o presidente: a) nas relações administrativas com órgãos estatais, paraestatais e de economia mista; b) no acompanhamento das proposições em fase legislativa e na elaboração das mensagens para encaminhamento ao Congresso Nacional.</p>	
<p>Competências: I - estudar e emitir pareceres em processos e exposições de motivos referentes aos órgãos estatais, paraestatais e de economia mista, para apreciação e decisão das autoridades superiores; II - manter arquivo atualizado da súmula dos despachos, decisões e atos da Presidência da República, relativamente aos órgãos que lhes estejam afetos; III - informar e solicitar informações aos demais órgãos da Presidência da República, quanto aos assuntos de sua alçada; IV - apresentar sugestões necessárias à consecução de medidas administrativas e à elaboração de projetos de lei; V - desempenhar outras atividades que lhes forem determinadas pelo Chefe do Gabinete Civil.</p>	<p>Competências: I - manter a Presidência da República informada sobre: a) o andamento das proposições no Congresso Nacional; b) os prazos constitucionais para sanção e promulgação de leis. II - providenciar respostas aos requerimentos de informação dos Membros do Congresso Nacional; III - coordenar o preparo das mensagens para encaminhamento ao Congresso Nacional; IV - manter arquivo atualizado da sinopse legislativa; V - encaminhar ao Chefe do Gabinete Civil estudos e sugestões sobre assuntos legislativos; VI - coordenar os trabalhos das Assessorias Parlamentares da administração centralizada e descentralizada, quando da tramitação de projetos de interesse da Presidência da República e dos órgãos do Serviço Público Federal; VII - colaborar na solução das questões relativas à tramitação das mensagens do Poder Executivo.</p>
<p>Organização interna de cada subchefia: I - Gabinete do Subchefe; II - Setor de Estudos e Pareceres-resumo; III - Setor de Expediente e Arquivo.</p>	<p>Organização interna: subchefe para Assuntos Parlamentares⁷⁸</p>

Fonte: Decreto 56.596/1965

⁷⁸ Segundo o decreto 56.596 de 1965, art. 20, ao Subchefe para Assuntos Parlamentares compete: I - superintender e orientar, de acordo com o Chefe do Gabinete Civil, as atividades da Subchefia Parlamentar; II - manter contatos, por delegação do chefe do Gabinete Civil, com as Mesas e Lideranças Partidárias das Casas do Congresso Nacional, a fim de estabelecer entrosamento entre o Poder Legislativo e os órgãos da Presidência da República; III - articular os Assessores das Assessorias a que alude o item VI do art. 18, com os órgãos da Presidência da República e com o Congresso Nacional; IV - prestar assistência aos parlamentares no encaminhamento dos assuntos dependentes dos órgãos da Presidência da República; V - desincumbir-se das atribuições que lhe forem delegadas pelo Chefe do Gabinete Civil.

Como se percebe no quadro acima, além das subchefias Administrativas, caberia à subchefia de Assuntos Parlamentares, especificamente, a execução de atribuições concernentes ao relacionamento do Poder Executivo com o Legislativo. É a primeira vez que se formaliza uma estrutura que explicita em detalhes a preocupação com o acompanhamento sistemático dos trabalhos legislativos no âmbito da Presidência. Entre as competências desta subchefia, prevê-se inclusive a prerrogativa de coordenar a atuação das assessorias parlamentares de outras unidades da administração federal (como ministérios e órgãos estatais), encarregadas de mediar as relações dos seus respectivos órgãos com o Congresso Nacional no que toca aos projetos de lei em tramitação. Esta atribuição específica projeta uma relação de comando da subchefia de Assuntos Parlamentares, e conseqüentemente do Gabinete Civil, sobre outros órgãos do governo, pelo menos em questões que envolvam a relação com o Legislativo.

Em outras palavras, neste arranjo, centralizar-se-ia no Gabinete Civil (por meio de sua subchefia de Assuntos Parlamentares) o gerenciamento e comando dos contatos com o Legislativo para tratar do envio e tramitação dos projetos de lei do Executivo. Assim como as subchefias com funções administrativas se manterão permanentemente na estrutura do Gabinete Civil, a subchefia responsável por tratar de assuntos legislativos também permanecerá no organograma do Gabinete nos governos do período militar e democrático, a partir de 1985. No decorrer da década de 1990 observaremos, contudo, que as funções dessa subchefia passarão a ser exercida por um órgão específico da Presidência, independente do Gabinete Civil.

É conveniente supor que a instalação de uma subchefia de Assuntos Parlamentares logo nos primeiros anos do regime militar possa estar relacionada com o maior controle exercido pela Presidência no processo legislativo. Nesta direção, Wanderley Guilherme dos Santos a despeito de observar que “em épocas autoritárias, por definição, o parlamento, mesmo quando em funcionamento, é quase que dispensável para a administração do cotidiano governamental, e ainda mais quando as questões políticas não se decidem nem no parlamento nem, em certa medida, na administração, mas no confronto das armas” (SANTOS, 2003:107), destaca que após 1964, o Executivo tornou-se mais visível no processo de proposição de iniciativas de lei em comparação aos anos anteriores, ao mesmo tempo em que ganhou definitiva liderança na decisão, isto é, na participação do total de decisões tomadas no Legislativo (total de leis aprovadas).

Os dados reproduzidos abaixo, organizados pelo autor, expõem claramente estas tendências. Se de 1960 a 1963 é possível verificar uma diminuição crescente no número de projetos de leis apresentados pelo Executivo quando, segundo o seu entendimento, conflagrou-se nas instituições políticas brasileiras um contexto de paralisia decisória,⁷⁹ no período de 1964 e 1965 essa tendência parece não ocorrer mais, já que o número de iniciativas aumenta, principalmente se avaliarmos em termos percentuais na comparação com o Legislativo. Em relação ao total de projetos de lei aprovados pelo Congresso ao longo de 1960 a 1965, observamos que a partir de 1964 o percentual de projetos aprovados é majoritariamente de iniciativa do Executivo. Notadamente, 75% e 78% dos projetos aprovados, respectivamente, em 1964 e 1965 tiveram origem no Executivo.

Quadro 5 – Projetos de lei (PLs) apresentados e aprovados durante a 4ª e a 5ª legislaturas brasileiras, de acordo com sua origem

Anos	PLs apresentados				PLs aprovados			
	Executivo		Legislativo		Executivo		Legislativo	
	N	%	N	%	N	%	N	%
1960	250	22,0	889	78,0	49	34,0	96	66,0
1961	218	18,0	1009	82,0	70	38,0	115	62,0
1962	202	18,0	925	82,0	70	45,0	86	55,0
1963	169	10,0	1460	90,0	51	42,0	72	58,0
1964	180	21,0	670	79,0	208	75,0	70	25,0
1965	210	23,0	685	77,0	259	78,0	73	22,0

Fonte: SANTOS (2003), pág. 222.

Em um raro registro sobre o funcionamento do Gabinete Civil, o então chefe no último ano do governo Castello Branco, Luiz Navarro de Britto (1967) descreve em um relatório oficial a estrutura e as atividades exercidas pelo Gabinete em 1966. Neste documento, Navarro de Britto explicita justamente que a atuação de uma subchefia de Assuntos Parlamentares tornou-se mais relevante no âmbito das atividades do Gabinete Civil em virtude do crescente papel do Executivo no processo de confecção de leis. O documento confirma o crescente aumento no número de projetos encaminhados pelo Executivo ao Congresso Nacional, bem como no total de leis aprovadas (oriundas do Executivo) pelo

⁷⁹ A tese de que no período que antecedeu a instauração do regime militar em 1964 o sistema político brasileiro havia ficado operacionalmente comprometido, isto é, tenha enfrentado uma paralisia decisória encontra-se detalhadamente explicada em SANTOS, 2003, capítulos VI ao XI.

Legislativo.⁸⁰ A competência de supervisionar as assessorias legislativas dos ministérios teria também contribuído para dar relevo as funções desta subchefia nos primeiros anos do regime militar. Conforme consta no relatório, “embora a luta surda nas comissões e plenários do Parlamento, entre as diversas assessorias ministeriais, não tenha desaparecido, ela diminuiu sensivelmente sob a supervisão da subchefia Parlamentar” (1967:15).

Além dessas informações, o documento traz registros empíricos importantes que nos auxiliam a entender o papel do Gabinete Civil no interior da Presidência e do governo, de forma geral, nos anos iniciais do regime militar. Neste sentido, Navarro de Britto atenta para o caráter *sui generis* do Gabinete Civil, destacando a polivalência do órgão, que acumularia as funções de assessoria especial e Secretaria-Executiva, colaborando “de modo direito no processo de decisões presidenciais e no desempenho de funções executivas,” entendidas como as atividades especializadas que mantém a Presidência em operação (como a diretoria de Expediente e os serviços de pessoal, financeiro, de mordomia, intendência, portaria e biblioteca). O então chefe do órgão ressalta ainda o ineditismo do organograma do Gabinete Civil que, segundo pesquisa feita em representações diplomáticas de diversos países, não encontraria similar, “talvez, apenas, o *Executive Office* do governo dos Estados Unidos”, mas mesmo assim “com distâncias, notadamente em virtude de nossa rigidez orgânica.” Abaixo, reproduzimos algumas descrições que retratam de forma detalhada a rotina e os procedimentos específicos de cada órgão que compunha o Gabinete Civil, segundo a apresentação de Navarro de Britto.⁸¹

Chefia do Gabinete: exerce duas funções essenciais, uma política por excelência e outra de cunho administrativo. A primeira define-se pelos contatos parlamentares, diligências entre os poderes, coordenação de medidas interministeriais, coleta de dados para pronunciamento do presidente, articulações nas órbitas estaduais ou municipais, etc. A atividade administrativa, por sua vez, pode ser considerada interna ou externamente. No Gabinete, ela se desdobra numa dinâmica de supervisão dos serviços auxiliares que se ocupam do pessoal, material e recursos financeiros dos Palácios da Presidência. Por outro lado, a sua atividade consiste ainda em assessorar o presidente nas decisões administrativas. Através de pareceres, notas ou informações reservadas, a Chefia do Gabinete não somente instrui e sugere medidas ao chefe do Estado, como também indaga e transmite aos ministros

⁸⁰ Embora os dados expostos por Navarro de Britto no relatório oficial do Gabinete Civil não confirmem com os números que apresentamos no quadro 5 (SANTOS, 2003), convém destacar que segundo o seu registro em 1965 e 1966 foram encaminhados, respectivamente, 240 e 257 projetos de lei do Executivo para o Congresso Nacional. Observa ainda que, assim como os dados de Wanderley Guilherme dos Santos apontam, houve aumento na média de leis aprovadas oriundas do Executivo. De 1960 a 1963 essa média não alcançava 60 projetos, enquanto que em 1964, 212 projetos foram transformados em lei e 264 em 1965 (BRITTO, 1967:14).

⁸¹ Ver BRITTO (1967), págs. 8-17.

e dirigentes dos órgãos autônomos perguntas ou deliberações presidenciais. Em muitos casos, realiza estudos preliminares, encomendados ou não pelo presidente, e não raras vezes aproveita ideias advindas de todas as partes do país para articulá-las em propostas concretas que são submetidas diretamente às secretarias de Estado.

Subchefias Técnicas: entre estas, convém diferenciar as Subchefias Administrativas da Subchefia para Assuntos Parlamentares. As primeiras analisam os processos administrativos oriundos dos diversos ramos do Poder Executivo, lavram os respectivos pareceres e propõem decisões ao chefe do Estado. A divisão de trabalho entre as subchefias obedece à natureza das matérias e as agrupa sob os títulos de assuntos sociais (SAS), assuntos de administração geral (SAG) e assuntos financeiros e de desenvolvimento (SAF). Entretanto, esta distribuição não esgota as matérias afins mais importantes, em tramitação permanente no Gabinete, tendo em vista que no curso do tempo observou-se não só uma acumulação numérica na SAG, como também a dificuldade da Diretoria do Expediente em classificar vários processos, dentro das especializações das subchefias. A Subchefia para Assuntos Parlamentares é, por excelência, um órgão de ligação entre o Planalto e o Palácio do Congresso. Seu maior ou menor relevo varia, assim, em função da atividade legislativa e, sobretudo, do papel do Executivo no processo de confecção de leis. Os contatos diretos com parlamentares, acompanhamento de emendas, coordenação das assessorias legislativas dos ministérios e outras missões completam o quadro de atividades da subchefia.

Assessoria Especial do Presidente: caracteriza-se pelas atividades de assistência direta ao presidente e por trabalhos de pesquisa que em 1966 consubstanciaram-se em cerca de 50 estudos sobre a problemática nacional, acompanhamento e implantação do “Programa de Ação Econômica.” Além disso, no âmbito dos instrumentos gerais de ação do governo, emitiu pareceres e informes relativos às políticas de comércio exterior, bancária e de mercado de capitais, monetária, tributária, habitacional e salarial, e ainda forneceu contribuições aos projetos de revisão constitucional e reforma administrativa formulados em 1966.

Secretaria de Imprensa e Cerimonial: são, a rigor, órgãos de relações do Gabinete Civil, embora exercendo formas distintas de assessoramento. A Secretaria de Imprensa se ocupa, sobretudo, de informar o grande público. Neste mister, as suas atividades se bifurcam em duas funções primordiais: divulgação dos atos presidenciais e promoção de contatos com empresas de jornais e jornalistas. Em relação ao Cerimonial, os seus encargos essenciais podem ser resumidos em três: preparar a programação de viagens do presidente, organizar as cerimônias e festividades nos palácios presidenciais, coordenar as apresentações de credenciais e visitas ao presidente de diplomatas ou personalidades estrangeiras, inclusive chefes de Estados.

O documento apresenta ainda dados quantitativos das tarefas do Gabinete Civil. Em relação ao trâmite de papéis durante o ano de 1966, registrou-se que a média diária foi de 62 ofícios elaborados, instruídos ou encaminhados pela chefia do Gabinete.⁸² Grande parte desse expediente referia-se a processos administrativos provenientes de órgãos do Poder Executivo que seriam individualmente examinados pelas subchefias técnicas antes de serem despachados para deliberação presidencial. O relatório esclarece que rotineiramente todos os despachos submetidos ao presidente seriam previamente analisados pelas subchefias, de forma que “somente os assuntos que demandassem informações complementares ou uma troca preliminar de ideias com o presidente escapavam do exame prévio das subchefias, mas, ainda assim, salvo os casos mais urgentes, elas procediam a uma verificação *a posteriori* das formalidades legais ou regulamentares.” **Com base nesta descrição, é possível concluir que as subchefias eram encarregadas de filtrar os expedientes dos órgãos do Executivo encaminhados à Presidência.** Abaixo, a tabela expõe o quantitativo de informações e pareceres elaborados pelas três subchefias técnicas, em 1966, a partir dos ofícios encaminhados por diferentes órgãos governamentais.

⁸² Em termos específicos, esse quantitativo refere-se a: 8.295 documentos registrados, 279 portarias, circulares e telegramas (atos do chefe do Gabinete Civil); 7.507 cartas, telegramas, telex e rádios expedidos; 1.929 ofícios e memorandos expedidos; 94 pareceres e pesquisas elaboradas pelo uso da chefia; 1.315 decretos, exposições de motivos e pareceres (atos do presidente da República elaborados ou examinados).

Tabela 1 – Quantitativo de pareceres elaborados pelas subchefias do Gabinete Civil por ministérios e demais órgãos governamentais (1966)

Ministério	SAF	SAG	SAS	Total
Agricultura	66	210	4	340
Educação e Cultura	34	412	148	594
Indústria e Comércio	170	140	50	360
Fazenda	392	599	147	1.138
Justiça e Negócios Interiores	39	520	913	1.472
Minas e Energia	850	102	56	1.008
Relações Exteriores	15	622	---	637
Saúde	23	303	100	426
Trabalho e Previdência Social	28	454	70	552
Viação e Obras Públicas	169	603	1.332	2.104
Coordenação dos Organismos Regionais	97	144	---	241
Planejamento e Coordenação Geral	138	4	1	143
DASP	78	554	38	670
Presidência da República	112	73	---	285
Diversos	10	23	6	39
Total	2.221	4.763	2.925	10.009

Fonte: Britto (1967), pág. 13.

SAF: Subchefia para Assuntos Financeiros e Desenvolvimento; SAG: Subchefia para Assuntos de Administração Geral; SAS: Subchefia para Assuntos Sociais.

Até 1975, o Gabinete Civil fora regulado pelo regimento fixado em 1965. No governo Ernesto Geisel (1974-1979), um novo conjunto de regras foi estabelecido (pelo decreto nº 75.200 de 09/01/1975), alterando a sua organização e estrutura. Primeiramente, podemos observar que no novo regimento a descrição da finalidade do Gabinete é bem mais restrita e sintética em comparação ao que fora definido no regulamento de 1965 (que, por sua vez, reproduzia os termos fixados pelo decreto nº 51.872 de 1963, baixado no governo Goulart).

Em 1975, elenca-se como competência do Gabinete Civil (i) assistir, direta e imediatamente, o presidente no desempenho de suas atribuições e, em especial, nos assuntos referentes à administração civil, (ii) promover a divulgação de atos e atividades governamentais, e (iii) acompanhar a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional e coordenar a colaboração dos ministérios e demais órgãos da administração no tocante aos projetos de lei submetidos à sanção presidencial. Neste regimento não há menções à função antes prevista do Gabinete Civil de estabelecer ou promover as relações do presidente com as autoridades federais, estaduais e municipais; as autoridades religiosas; os partidos políticos, instituições, entidades de classe e outras organizações representativas da sociedade. Consideramos que após mais de uma década de regime autoritário seja sintomático a exclusão

dessas atribuições do órgão, isto é, o encerramento de canais de interlocução com atores políticos e sociais no decorrer dos governos ditatoriais.

De acordo com o novo regimento, as competências do Gabinete seriam exercidas basicamente por meio de sua estrutura de subchefias técnicas, que foram desdobradas em cinco: Executiva, de Atos Pessoais e Executivos, de Estudos e Projetos, de Assuntos Parlamentares e a Especial.⁸³ Para cada subchefia definiu-se um quadro de funções e pessoal específicos, formando um arranjo mais departamentalizado na divisão de tarefas do Gabinete se comparado com a estrutura de subchefias (as Administrativas e de Assuntos Parlamentares) projetada pelo decreto de 1965 (ver quadro 3). A mudança no organograma dá, pelo menos do ponto de vista formal, nova racionalidade às atividades do órgão, mas não altera as funções que vinham sendo definidas desde o início da ditadura. Ou seja, forte participação do Gabinete nas funções de assessoramento e controle técnico no processo administrativo e parlamentar dos expedientes remetidos para avaliação do presidente, além das rotinas básicas do cotidiano da administração da própria Presidência.

A partir das competências de cada subchefia elencadas no quadro 6, abaixo, pode-se notar que o setor de Expedientes e Arquivos que antes se instalava na estrutura das subchefias Administrativas (ver quadro 4) passou a ocupar uma subchefia específica, a Executiva, funcionando como um órgão de apoio do próprio Gabinete Civil na organização de toda documentação recebida e em tramitação pelas suas diferentes instâncias. Percebemos ainda a incumbência de duas subchefias, a de Atos Pessoais e Executivos e a de Estudos e Projetos, de realizar um controle especializado (referente ao exame, estudo, conferência de forma e fundamento e elaboração de parecer) dos atos propostos à decisão do presidente.

A organização dessas duas subchefias com a finalidade de controlar os processos administrativos remetidos à Presidência (isto é, para aprovação do presidente) nos sugere a expansão e consolidação dessas atividades no interior do Gabinete Civil e, de forma geral, como uma rotina do próprio Poder Executivo. Por fim, chama atenção a existência, pela primeira vez, de uma subchefia Especial com a competência exclusiva de assessorar as

⁸³ Além das cinco subchefias, de acordo com o regimento editado pelo decreto nº 75.200 de 09/01/1975, a estrutura do Gabinete Civil compunha-se de uma Chefia, a qual estariam vinculadas administrativamente a Assessoria Especial do presidente da República, a Assessoria de Imprensa e Relações Públicas, a Secretaria Particular, os Cerimoniais e os Oficiais-de-Gabinete do presidente da República.

atividades do chefe de Gabinete, que receberia ainda neste novo regulamento o *status* de ministro de Estado.⁸⁴

Ainda em relação às competências previstas para cada subchefia, convém destacar que o novo regimento encarregaria às subchefias de Estudos e Projetos e de Assuntos Parlamentares de funções até então inéditas, como, respectivamente, a de (i) verificar a oportunidade e compatibilidade dos projetos e atos normativos submetidos à consideração do presidente com a política de governo, bem como a de (ii) coordenar a colaboração dos ministérios e demais órgãos da administração pública no tocante aos projetos de lei submetidos à sanção presidencial.

Em termos gerais, essas competências conferiam ao Gabinete Civil importantes prerrogativas. Primeiramente, a incumbência da subchefia de Estudos e Projetos de verificar a adequação dos atos normativos remetidos à Presidência com a política do governo - entendida como a orientação ideológica, as prioridades e a agenda de projetos e políticas públicas acordadas no interior do Poder Executivo - significava uma autorização para vetar os processos que não fossem considerados adequados. Com isso, o tipo de controle especializado exercido por esta subchefia, em particular, passou a ser mais autônomo por poder decidir o que seria vetado por não estar de acordo com a política governamental.

Por outro lado, a competência da subchefia de Assuntos Parlamentares de proceder na coordenação entre ministérios e órgãos públicos para a elaboração final dos atos legais a serem submetidos à sanção do presidente, revela a sua prerrogativa de exercer em algum nível atribuições de coordenação governamental. Ou seja, caberia a esta subchefia buscar acordos e colaboração junto a ministérios e demais órgãos da administração pública que estivessem envolvidos nas disposições dos atos legais que fossem submetidos à aprovação do presidente, tanto no caso de decretos-leis que seriam baixados diretamente pelo presidente, como de projetos que seriam remetidos ao Congresso Nacional. Dessa forma, embora do ponto de vista formal, o Gabinete não fosse definido pelo regimento de 1975 como o órgão de coordenação das ações do governo - função que era exercida pela Secretaria de Planejamento da Presidência,⁸⁵ em consonância com as disposições do decreto-lei 200,⁸⁶ - como se

⁸⁴ Neste período, conforme expomos no Anexo 1, o chefe de Gabinete era Golbery do Couto e Silva responsável em grande parte pela negociação do projeto de abertura política, conforme ampla análise e documentação apresentada em GASPARI (2003), .

⁸⁵ Formalmente, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, criada pela lei nº 6.036 de maio de 1974 após a extinção do ministério de Planejamento e Coordenação Geral, constituía-se no órgão central de planejamento e coordenação do governo. Segundo as disposições da lei de criação, à Secretaria de Planejamento da Presidência da República incumbe, em particular, assistir o Presidente da República: I - na coordenação do

configuraria anos mais tarde, em algumas presidências do período democrático, a subchefia de Assuntos Parlamentares acumulava já neste período a função de coordenar a confecção de propostas de lei entre as diferentes unidades governamentais.

sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa, inclusive no tocante ao acompanhamento da execução dos planos nacionais de desenvolvimento; II - na coordenação das medidas relativas à política de desenvolvimento econômico e social; III - na coordenação da política de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente em seus aspectos econômico-financeiros, ressalvada a competência deferida à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional; IV - na coordenação de assuntos afins ou interdependentes que interessem a mais de um Ministério. São vinculadas à Secretaria de Planejamento da Presidência da República as seguintes entidades: I - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE); II - Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); III - Fundação Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA); IV - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); V - Conselho Nacional de Pesquisa.

⁸⁶ O decreto-lei 200 de 1967 nos artigos 8º e 9º já reconhecia a coordenação como um princípio fundamental orientador das atividades da administração federal. Segundo o art. 8º, as atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo, serão objeto de permanente coordenação. § 1º A coordenação será exercida em todos os níveis da administração, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo. § 2º No nível superior da Administração Federal, a coordenação será assegurada através de reuniões do Ministério, reuniões de Ministros de Estado responsáveis por áreas afins, atribuição de incumbência coordenadora a um dos Ministros de Estado (art. 36), funcionamento das Secretarias Gerais (art. 23, § 1º) e coordenação central dos sistemas de atividades auxiliares (art. 31). § 3º **Quando submetidos ao Presidente da República, os assuntos deverão ter sido previamente coordenados com todos os setores neles interessados, inclusive no que respeito aos aspectos administrativos pertinentes, através de consultas e entendimentos, de modo a sempre compreenderem soluções integradas e que se harmonizem com a política geral e setorial do Governo.** Idêntico procedimento será adotado nos demais níveis da Administração Federal, antes da submissão dos assuntos à decisão da autoridade competente.

Quadro 6– Disposição das competências das subchefias do Gabinete Civil (1975)

<p>Subchefia Especial: a) organizar a pauta de audiências do chefe do Gabinete Civil e exercer o respectivo controle, e b) executar trabalhos que lhe forem especialmente atribuídos pelo chefe do Gabinete Civil.</p>
<p>Subchefia de Atos Pessoais e Executivos: a) conferir os fundamentos e a forma dos atos pessoais e executivos que forem propostos ao presidente; b) estudar documentos e processos de interesses de pessoas físicas ou jurídicas submetidas à decisão do presidente; c) acompanhar, pela publicação nos órgãos oficiais ou mediante o exame de documentos recebidos, o uso das delegações de competência do presidente; d) proceder a estudos e busca, requisitando informações e esclarecimentos aos ministérios, órgãos ou entidades interessados para dirimir quaisquer dúvidas que suscitem os atos, processos ou documentos sob exame na Subchefia; e) elaborar substitutivos dos projetos recebidos, quando for necessário; e f) elaborar informação sucinta sobre cada caso examinado, indicando os dados essenciais e sugerindo a decisão que deva ser adotada.</p>
<p>Subchefia de Estudos e Projetos: a) examinar os projetos e atos normativos submetidos à consideração do presidente, verificando sua oportunidade e compatibilidade com a política de governo; b) conferir os fundamentos e a forma dos atos normativos a serem editados pelo presidente; c) proceder a estudos e buscas, requisitando informações e esclarecimentos aos ministérios, órgãos ou entidades interessados para dirimir quaisquer dúvidas que suscitem os atos, processos ou documentos sob exame na Subchefia; e d) elaborar informações sucintas sobre cada caso examinado, indicando os lados essenciais e sugerindo a decisão que deva ser adotada.</p>
<p>Subchefia de Assuntos Parlamentares: a) preparar os expedientes necessários para o envio de mensagens do presidente ao Poder Legislativo; b) acompanhar o andamento das proposições nas Casas do Congresso Nacional, organizado sinopse legislativa; c) providenciar as respostas aos pedidos de audiências ou de informações formulados por membros do Congresso Nacional, colhendo dos ministérios e demais órgãos da administração federal os elementos necessários; d) proceder a estudos e formular sugestões sobre assuntos legislativos, especialmente sobre os projetos de lei elaborados na área do Poder Executivo; e) coordenar os trabalhos nas Assessorias Parlamentares ou Legislativo dos ministérios e demais órgãos administrativos; f) manter contatos regulares com as Mesas e as Lideranças das Casas do Congresso Nacional; g) conferir os projetos de lei submetidos à sanção de presidente, consultando os ministérios e órgãos interessados, antes de sugerir decisão presidencial pertinente, em cada caso; e h) elaborar informação sucinta sobre cada caso, indicando os dados essenciais e sugerindo a decisão que deva ser adotada.</p>
<p>Subchefia Especial: a) organizar a pauta de audiências do chefe do Gabinete Civil e exercer o respectivo controle, e b) executar trabalhos que lhe forem especialmente atribuídos pelo chefe do Gabinete Civil.</p>

Fonte: Decreto 75.200 de 09/01/1975.

O regimento de 1975 introduz, por fim, uma mudança que reconfigura o papel do Gabinete Civil no interior da Presidência se tomarmos em perspectiva a trajetória do órgão desde a sua fundação oficial em 1938. O novo regimento institui o Gabinete Pessoal do presidente que embora vinculado administrativamente ao Gabinete Civil, trata-se de um órgão da Presidência independente, com a função de assistir diretamente o presidente por meio de sua estrutura, composta pela Assessoria Especial, Assessoria de Imprensa e Relações Públicas, Secretaria Particular, Cerimonial e Ajudância de ordens.⁸⁷ Até então, é importante

⁸⁷ De acordo com o regimento baixado pelo decreto nº 75.200 de 09/01/1975 (arts. 44 ao 48), competiria à **Assessoria Especial:** a) proceder a estudos, realizar pesquisas, reunir dados e colher informações sobre problemas gerais de governo e de administração, e b) cumprir as missões de representação que receber do presidente; à **Assessoria de Imprensa e Relações Públicas:** a) coordenar e orientar a política de comunicação social do governo, b) promover a divulgação de atos e atividades do governo, c) reunir dados e levantamentos estatísticos para o estabelecimento da política de comunicação social, d) credenciar jornalistas, fotógrafos e cinegrafistas para funcionarem junto à Presidência, e) facilitar o relacionamento dos jornalistas credenciados junto à Presidência com os ministros de Estado e demais autoridades da administração federal, bem assim com personalidades nacionais e estrangeiras recebidas em audiência pelo presidente, e f) supervisionar as atividades

lembrar, as incumbências e estrutura de assistência pessoal e cerimonial ao presidente cabiam especificamente ao Gabinete Civil. A partir do novo marco, as funções deste órgão consistem, de forma geral, em assessorar o presidente nas ações do governo, conforme a descrição nos parágrafos anteriores, além de prover assistência às atividades do próprio ministro chefe do Gabinete Civil, como vimos, por meio da subchefia Especial. Assim, as competências que caracterizaram a atuação do órgão como uma secretaria presidencial, até pelo menos a edição do regimento de 1963 quando o rol de atribuições do Gabinete foi formalmente ampliado, são transferidas para uma organização específica no organograma da Presidência, consolidado no âmbito do Gabinete Civil as tarefas de assessoramento e controle especializado ao presidente na gestão administrativa e parlamentar do governo.

Até o encerramento do regime militar em 1985, o Gabinete Civil manteve-se regulado pelo regimento de 1975. Ao fim do período de autoritarismo político podemos concluir que houve expansão e formalização tanto no conjunto de competências como na estrutura de organização interna do Gabinete Civil. O órgão, então, assumiu novos papéis no âmbito das atividades desempenhadas pela Presidência que repercutiriam no processo de tomada de decisão do próprio Poder Executivo. Assim, a partir, fundamentalmente, da organização da estrutura de subchefias projetou-se a centralização de importantes decisões do governo no Gabinete Civil, como o controle especializado (que incluía a possibilidade de estabelecimento de vetos) de todos os atos normativos e demais expedientes remetidos pelos órgãos do Executivo à Presidência, para decisão do presidente.

Além disso, o Gabinete passou a ocupar-se dos assuntos parlamentares do Executivo, atuando na coordenação do processo de elaboração de leis do governo e da relação das diferentes unidades governamentais (por meio das Assessorias Parlamentares) com o Congresso. Aos governos do período democrático iniciado em 1985 lega-se um Gabinete Civil com estrutura e competências expandidas, se comparadas ao período de 1946 a 1964, e com prerrogativas de poder que lhe conferem algum nível de autoridade em relação aos demais órgãos do Poder Executivo e amplas capacidades de ação.

da Agência Nacional; à **Secretaria Particular**: a) encarregar-se da correspondência pessoal do presidente, e b) organizar e manter em dia o arquivo pessoal do presidente; ao **Cerimonial**: a) zelar pela observância das normas do Cerimonial em todas as solenidades a que comparecer o presidente, b) colaborar com o Gabinete Militar na preparação e organização das viagens e visitas presidenciais, c) articular-se com o Cerimonial dos governos estaduais, d) articular-se com o Cerimonial do ministério das Relações Exteriores, para elaboração do programa da posse, elaboração dos programas das visitas ao exterior, organização de audiências diplomáticas; à **Ajudância-de-Ordens**, assistir, direta e imediatamente, o presidente em todos os assuntos de serviço e de natureza pessoal que lhe forem determinados.

2.4 O Gabinete/Casa Civil nos primeiros governos da Nova República: reformas e instabilidade na estrutura do poder, 1985-1994

Durante os primeiros governos do período democrático o Gabinete Civil teve uma trajetória de variações. Inicialmente, no governo Sarney, observamos uma expansão da estrutura do órgão, em comparação ao que fora organizado no regime militar, incorporando atribuições coerentes com o novo momento político do país. Na presidência de Collor ocorre um reordenamento desta estrutura, que então reduzida em suas competências passa a se denominar Secretaria-Geral. Posteriormente, no entanto, parte das atribuições extintas seria restituída com a criação da Secretaria de Governo, em 1992, justamente quando o presidente promoveu uma reforma ministerial procurando compor o apoio político em meio a denúncias de corrupção que atingiam o seu governo. Em seguida, na presidência de Itamar Franco a estrutura vigente para o Gabinete Civil no governo Sarney é restabelecida, mas compartilhada em dois órgãos, a Casa Civil e a Secretaria-Geral, em acordo com a dinâmica que já vinha se esboçando nos últimos meses da presidência de Collor, isto é, a organização de duas estruturas concomitantes de assessoramento ao presidente no organograma da Presidência.

É conveniente ressaltar que a relativa discricionariedade dos presidentes da Nova República em criar e compor de diferentes formas os órgãos da Presidência ampara-se nas prerrogativas de poder estabelecidas pela Constituição promulgada em 1988. De modo destoante ao período democrático de 1946 a 1964 e similarmente ao regime militar, a nova Carta outorgou aos presidentes o direito de editar medidas provisórias (MPs) com força inicial de lei, cuja efetivação da matéria disposta por esta legislação dar-se-ia imediatamente.⁸⁸ Neste

⁸⁸ Originalmente, a Constituição de 1988, no artigo 62 instituiu que “em caso de relevância e urgência, o presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado para se reunir no prazo de cinco dias.” No parágrafo único deste artigo, fixou-se que “as medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional, disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.” Não obstante a Constituição previsse a aprovação do Congresso às medidas provisórias para que ocorresse sua consolidação legal, a dinâmica decisória estabelecida inicialmente não foi essa. Sobre a resolução nº 1 do Congresso Nacional (de 02/05/1989), que dispõe sobre a apreciação das medidas provisórias pelo Congresso, afirmam Figueiredo e Limongi (1997) que, além de na prática deixar ao Executivo a definição unilateral dos critérios de relevância e urgência de uma medida provisória, o Legislativo furtou-se de vetar a possibilidade de reedição de MPs findo o prazo constitucional de 30 dias para examiná-las e aprová-las, autorizando tacitamente o Executivo de promover a reedição continuada de suas MPs até serem finalmente votadas. Essa prática, como esclarece Almeida (2011), só foi regulada e, portanto, freada com a emenda constitucional 32 de setembro de 2001, que inaugurou novas regras tanto para a edição como para a tramitação das MPs. Para exemplificar as vantagens que a possibilidade de reedição oferecia ao presidente, podemos citar o caso da MP 813 de 01/01/1995, dispondo sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, editada no primeiro dia do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, que originou inúmeras reedições até ser convertida na lei 9.649 de 27/05/1998. Neste intervalo, o presidente

marco, competiria exclusivamente ao presidente propor leis – que então poderiam se iniciar sob a forma de medida provisória – sobre a “criação, estruturação e atribuições dos ministérios e órgãos da administração pública.”⁸⁹ Facultar-se-ia ainda ao chefe do Executivo a prerrogativa de regulamentar por meio de decretos o conteúdo das matérias dispostas nas leis e/ou MPs após a promulgação, para a sua fiel execução.⁹⁰

É este contexto institucional que os três presidentes estabeleceram novas estruturas e organizações tanto no âmbito da Presidência como do Ministério. Por meio desses recursos decisórios, os governantes teriam a seu dispor a oportunidade de montar, a princípio, o organograma da Presidência de acordo com seus interesses e projetos de governo. À luz dessas considerações, veremos a seguir as reformas que marcaram o Gabinete Civil nos dez primeiros anos da Nova República.

2.4.1 O Gabinete Civil no governo Sarney, 1985-1990

O primeiro regimento do ainda denominado Gabinete Civil sob a Nova República foi estabelecido no governo José Sarney, em fevereiro de 1986 (pelo decreto nº 92.400 de 18/02/1986). Neste período houve também uma ampla reforma ministerial. Conforme argumenta Rachel Meneguello (1998), no período inicial desta presidência, entre março de 1985 e janeiro de 1986, ocorreu “a manutenção da equipe de governo originalmente formada para o mandato de Tancredo Neves como uma estratégia de sustentação política diante da delicada conjuntura provocada pela morte do presidente eleito.”⁹¹ Deste modo, a reforma

recorrendo a prerrogativa de reedições das MPs pôde dispor sobre a criação e extinção de estruturas da Presidência e dos ministérios de forma unilateral, enquanto a medida legislativa não era votada pelo Congresso.

⁸⁹ Conforme art. 61, § 1º, inciso II, item *e* da CF de 1988.

⁹⁰ Conforme art. 84, incisos IV e VI da CF de 1988.

⁹¹ Segundo Meneguello, para se compreender a influência e participação do PMDB e PFL na equipe de governo selecionada por Tancredo Neves, deve-se remontar ao processo eleitoral presidencial de 1985, especificamente a definição da regra eleitoral indireta que concentrou a questão sucessória no âmbito do Congresso e entre os partidos envolvidos, principalmente PMDB e a Frente Liberal, posteriormente PFL (dissidente do PDS, então partido oficial do governo ao fim da ditadura), que formaram em 1984 a Aliança Democrática pela qual lançariam oficialmente a candidatura de Tancredo Neves como presidente, pelo PMDB, tendo como vice José Sarney, pela Frente Liberal. Para a autora, é clara a influência da lógica das eleições indiretas e da coincidência entre as composições do Colégio Eleitoral e do Congresso nas articulações políticas ocorridas, possibilitando a negociação prévia da maioria partidária formada pelo PMDB e pelo PFL, que garantiu a vitória eleitoral de Tancredo e, conseqüentemente, a participação desses partidos na composição da equipe de governo. Dessa, o Ministério montado por Tancredo era composto por 12 representantes do PMDB e sete do PFL. Este é o contexto que caracteriza a posse de Sarney na Presidência, em março de 1985, em decorrência da doença e conseqüente

ministerial de fevereiro de 1986, mediante a qual o presidente Sarney buscou desligar-se do cenário político herdado de Tancredo, “representa um claro movimento conduzido pelo Poder Executivo na direção de estabelecer um maior domínio sobre a equipe de governo” (1998:93-4).

O principal alvo desta reforma foi, segundo a autora, o ministério da Fazenda que por concentrar os órgãos de execução e controle da política econômica constituía-se no lugar mais central do Executivo “para a condução das metas políticas do governo, tornando-se, portanto, fundamental para a construção das bases de liderança do presidente”. Neste sentido, o processo de reforma ministerial teria começado ainda em 1985 com a substituição de Francisco Dornelles por Dilson Funaro.⁹² A reforma de 1986 promoveu a extinção de dois ministérios e duas secretarias com status ministerial (respectivamente, o da Administração, de Assuntos Fundiários, e de Assuntos Extraordinários e da Desburocratização) e também substituições no comando de doze pastas. De acordo com Meneguello, a redução do organograma ministerial e a formação de uma nova equipe de governo não causaram impactos na distribuição de ministérios entre os dois partidos da coalizão, o PMDB e o PFL, que mantiveram proporcionalmente a mesma participação no Ministério se comparado à composição do primeiro ano do governo Sarney. Ou seja, em torno de 56% das pastas para o PMDB e 25% para o PFL.

Neste movimento de reforma, substituiu-se ainda o ministro chefe do Gabinete Civil. Para o cargo foi designado Marco Maciel do PFL, no lugar de José Hugo Castelo Branco do PMDB. A partir deste momento, o presidente Sarney passou a contar com um representante de seu partido na chefia do órgão. É neste contexto que se edita o novo regimento do Gabinete Civil, o primeiro do período democrático. Neste regimento, em comparação ao que fora firmado em 1975, projeta-se a expansão de suas funções e estrutura interna. No que concerne

morte de Tancredo, que de início não alterou a composição partidária do governo traduzida na coalizão PMDB-PFL (1998:79-89).

⁹² A substituição de Francisco Dornelles, um dos poucos membros da equipe ministerial legada por Tancredo Neves, além de seu parente, por Dilson Funaro, amigo de Sarney e vinculado ao PMDB, significou, segundo Meneguello, a alteração na política econômica do governo, que passaria de uma linha de condução de caráter conservador com uma base monetarista, representada nas ações de Dornelles, para uma linha de condução de caráter populista, de base heterodoxa, e que teve expressão inicial no Plano Cruzado de fevereiro de 1986. Além disso, significaria a introdução do controle peemedebista sobre a pasta econômica que marcaria boa parte do governo Sarney.

à sua finalidade, verificamos que as competências atribuídas ao Gabinete Civil ressaltam sua participação nas funções de coordenação do governo em diferentes esferas.⁹³

Especificamente, caberia ao órgão (i) assistir o presidente na coordenação política, notadamente no que se refere às relações com parlamentares e autoridades governamentais e à articulação entre governo e sociedade, (ii) assessorar o presidente na coordenação dos assuntos relativos à administração civil, especialmente quanto ao acompanhamento dos programas e políticas governamentais e ao relacionamento com os estados e os municípios, (iii) coordenar as atividades de comunicação social do governo federal e (iv) preparar as mensagens do Executivo ao Congresso Nacional, bem como acompanhar a tramitação de projetos de lei e examinar, em conjunto com outros órgãos da administração pública federal, os que forem submetidos à sanção presidencial.

No rol de competências do órgão, podemos observar ainda o retorno de atribuições que, conforme vimos, foram suspensas no decorrer do período ditatorial, como as relações da Presidência com parlamentares, autoridades de governo subnacionais e entidades da sociedade civil. Surge ainda como uma novidade a preocupação em estabelecer mecanismos de comunicação social do governo. Estas atribuições caberiam à estrutura de subchefias do Gabinete Civil, que foram organizadas em seis: a de Acompanhamento da Ação Governamental, de Relações Intergovernamentais, de Assuntos Institucionais, de Assuntos Jurídicos, de Assuntos Parlamentares e de Assuntos de Comunicação Social. Além das subchefias, a estrutura do Gabinete compunha-se da própria Chefia, da Secretaria de Imprensa e Divulgação e de órgãos de apoio, a Secretaria Particular do ministro e o Departamento de Apoio Administrativo.

De acordo com a disposição das competências apresentada no quadro abaixo, nota-se uma estrutura diferente da que fora fixada pelo regimento de 1975 (ver quadro 6), embora praticamente todas as atribuições das subchefias definidas pelo regulamento anterior tenham sido mantidas. A própria nomenclatura das subchefias já indica a organização de uma estrutura no âmbito do Gabinete Civil com funções até então inéditas e diversificadas. Particularmente, as subchefias de Acompanhamento da Ação Governamental e de Relações Intergovernamentais estariam encarregadas de atribuições que expandiriam, em tese, o papel do Gabinete Civil no governo, devido à nova prerrogativa de atuar no acompanhamento da

⁹³ Apesar de o novo regimento incumbir formalmente ao Gabinete Civil funções de coordenação, a Secretaria de Planejamento da Presidência (SEPLAN) se manteve como o órgão oficial responsável pela coordenação geral do governo. Ver lei 6.036 de 1974 e decreto nº 94.159 de 1987.

formulação e implantação de programas governamentais em áreas específicas (como a de política econômica, financeira, social, agrária, urbana, regional, energética, comunicações, transportes, entre outras); mas também no próprio sistema político, se considerarmos as novas atribuições de mediar relações com as unidades de governo subnacionais (estados e municípios), além, como já disposto, com o Congresso Nacional. No que toca às competências das subchefias de Assuntos Institucionais e de Comunicação Social, percebe-se por meio delas a projeção do Gabinete Civil como um órgão de interlocução com a sociedade e a imprensa.

Quadro 7 – Disposição das competências da estrutura do Gabinete Civil (1986)

<p>Subchefia para Acompanhamento da Ação Governamental: a) assessorar o Ministro, quanto ao acompanhamento da formulação e implantação dos programas governamentais, especialmente no que diz respeito à execução das políticas econômica, financeira, social, agrária, urbana, regional, energética, de comunicações, de transporte e outras; b) examinar o conteúdo dos projetos e proposições referentes aos assuntos mencionados no item anterior, que forem submetidos ao Presidente da República; c) proceder a estudos e diligências sobre projetos, atos, processos ou outros documentos em exame na Subchefia.</p>
<p>Subchefia para Relações Intergovernamentais: a) assessorar o Ministro em assuntos relativos à articulação com os estados e os municípios; b) examinar projetos que envolvam matéria de competência concorrente entre a União, Estados e Municípios; c) proceder a estudos e diligências sobre projetos, atos, processos ou outros documentos em exame na Subchefia.</p>
<p>Subchefia para Assuntos Institucionais: a) assessorar o Ministro em assuntos institucionais; b) assistir o Ministro em matérias relativas à promoção dos direitos do cidadão e à articulação entre governo e sociedade; c) proceder a estudos e diligências sobre projetos, atos, processos ou outros documentos em exame na Subchefia.</p>
<p>Subchefia para Assuntos Parlamentares: a) preparar os expedientes necessários ao envio de Mensagens do Presidente da República ao Poder Legislativo; b) acompanhar a tramitação de proposições nas Casas do Congresso Nacional, organizando sinopse legislativa; c) providenciar respostas aos pedidos de audiência ou de informações formulados por membros do Congresso Nacional, colhendo dos Ministérios e demais órgãos da Administração Federal os elementos necessários; d) proceder a estudos e formular sugestões sobre assuntos legislativos, especialmente projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo; e) coordenar os trabalhos das Assessorias Parlamentares ou Legislativas dos Ministérios e demais órgãos da Administração Federal; f) manter contatos regulares com as Mesas e as Lideranças das Casas do Congresso Nacional; g) examinar os projetos de lei submetidos à sanção do Presidente da República, consultando os Ministérios e órgãos interessados para instruir a decisão presidencial.</p>
<p>Subchefia para Assuntos Jurídicos: a) assessorar o Ministro nas questões de natureza jurídica; b) examinar, em articulação com as demais Subchefias, o conteúdo dos projetos submetidos ao Presidente da República; c) examinar os fundamentos e a forma dos atos propostos ao Presidente da República; d) elaborar substitutivos de projetos; e) proceder a estudos e diligências sobre projetos, atos, processos ou outros documentos em exame na Subchefia.</p>
<p>Subchefia para Assuntos de Comunicação Social: a) assessorar o Ministro na formulação e coordenação da política de comunicação social do Governo, articulando-se, para esse efeito, com os órgãos da Administração Pública, responsáveis por sua execução; b) promover a divulgação dos programas governamentais; c) orientar as atividades de comunicação social da Empresa Brasileira de Notícias - EBN e da Empresa Brasileira de Radio-difusão - RADIOBRÁS, sem prejuízo da vinculação dessas empresas aos Ministérios da Justiça e das Comunicações, respectivamente.</p>

Fonte: Decreto 92.400/1986.

No decorrer de 1987 houve novas mudanças na equipe ministerial do governo Sarney. Especificamente, em março e dezembro ocorreram modificações no comando da equipe econômica, e entre setembro e outubro as substituições se deram em pastas diversas, sem muito impacto na participação proporcional de PMDB e PFL no Ministério.⁹⁴ Na área econômica, as mudanças aconteceram no comando do ministério da Fazenda e na secretaria de Planejamento e em ambos os períodos (em março e dezembro de 1987) foram em reação à ineficácia dos planos econômicos, respectivamente os planos Cruzado, Cruzado II e Bresser (MENEGUELLO, 1998). Dois dias após a última troca de comando no ministério da Fazenda em 1987 foi baixado um novo regimento para o Gabinete Civil. Mais uma vez, neste governo, a edição de um novo regulamento para o Gabinete Civil ocorre em meio a reformas ministeriais, que inclusive alteram o comando do próprio Gabinete, com a substituição de Marco Maciel por Ronaldo Costa Couto, então representante do PMDB.

O novo regimento ratifica as finalidades atribuídas ao órgão pelo regulamento de 1986, mas prevê alterações em sua estrutura organizacional. As subchefias passam a ser quatro, devido à fusão de duas delas (a de Acompanhamento da Ação Governamental com a de Relações Intergovernamentais) na subchefia para assuntos da Ação Governamental e, ainda, à extinção da subchefia para assuntos de Comunicação Social, cujas funções foram transferidas para a recém-criada secretaria Especial de Comunicação Social da Administração Federal (SECAF), alocada no Gabinete Pessoal do presidente.⁹⁵ De modo geral, não há inovações substantivas se compararmos o regimento de 1987 com o estabelecido no ano anterior. O que se observa, todavia, é a demarcação das atividades do Gabinete em torno das atribuições de promover (i) a interlocução e coordenação política do governo, e (ii) o controle especializado dos atos emitidos à Presidência para decisão do presidente, incumbido formalmente as quatro subchefias em vigor. Neste período, a secretaria de Planejamento e

⁹⁴ Dos 21 ministérios existentes em 1987 (incluindo os militares, da Aeronáutica, Marinha e Exército), o PMDB comandava 12 (Agricultura, Indústria e Comércio, Cultura, Trabalho, Justiça, Fazenda, Interior, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Previdência Social, Saúde e Reforma Agrária e Desenvolvimento). Com a reforma ministerial deste ano, o partido fez novas nomeações para seis de suas pastas e perdeu o comando do ministério do Interior para o PFL, que então passou a controlar indicações de seis ministérios (além do Interior, Irrigação, Minas e Energia, Comunicações, Educação e Relações Exteriores). Portanto, durante o ano de 1987, proporcionalmente, o PMDB teve o controle de 52% dos ministérios frente 29% do PFL.

⁹⁵ Logo após a edição do regimento do Gabinete Civil em dezembro de 1987, um novo decreto (o 95.676 de 27/01/1988) criou a subchefia para Assuntos de Imprensa e Divulgação, instituindo-a na estrutura do Gabinete. Caberia a esta subchefia operar como órgão central e de coordenação do sistema de comunicação social e divulgação dos órgãos e entidades da administração federal direta e indireta. Com essa medida extinguiu-se a secretaria Especial de Comunicação Social da Administração Federal (SECAF) do Gabinete Pessoal do presidente e o Gabinete Civil passou a contar com cinco subchefias.

Coordenação Geral da Presidência permanecia como o órgão oficialmente responsável pela coordenação do governo.

Assim, o que se observa em relação à organização do Gabinete Civil nos primeiros anos do período democrático é a definição da sua competência formal de realizar a coordenação política e administrativa do governo, além de articular a relação da Presidência com as unidades subnacionais (estados e municípios) e a sociedade. Essas atribuições conferiam ao órgão, pelo menos do ponto de vista formal, um perfil de atuação mais diversificado do que o vigente durante o regime militar. Faz sentido que nesta presidência, devido ao seu caráter inaugural de um novo regime político, o papel do Gabinete tenha sido redefinido, para além das funções de controle especializado consolidada no período de autoritarismo político.

A formação de um governo que contaria com a participação de partidos e políticos em cargos ministeriais, e que certamente seria pressionado por inúmeras demandas sociais, que durante o período militar não possuíam canais formais pelos quais pudessem ser manifestadas, faz supor a necessidade da constituição de mecanismos que auxiliassem o presidente da República na interlocução e coordenação no interior do governo e com atores e instituições externas.⁹⁶ Com base no que vimos, em termos formais, o formato do Gabinete Civil no mandato de Sarney foi coerente com o novo momento democrático do país.

O ex-chefe do órgão, no período de abril de 1987 a dezembro de 1989, Ronaldo Costa Couto afirma, em entrevista, que diferentemente do período militar, quando o poder presidencial foi exercido de forma imperial e impositiva, no contexto democrático inaugurado pelo governo de Sarney, a Presidência contaria com instrumentos de diálogos e negociação para lidar com o Congresso, os partidos, governos subnacionais e grupos da sociedade civil. Estas atribuições caberiam ao Gabinete Civil. O ex-ministro destaca que na sua gestão o órgão ocupou-se de maneira intensa da coordenação e articulação política do governo, junto aos parlamentares e partidos políticos. Neste período, ocorria a Assembleia Constituinte (entre abril de 1987 e outubro de 1988) – que produziria uma nova constituição para o país - e

⁹⁶ A criação da Secretaria de Ação Comunitária (SEAC) seria um claro indicador do novo momento político e social que o país vivia com a redemocratização. Este novo contexto demandaria a organização no Estado de novas institucionalidades tanto para lidar com os atores sociais que buscassem interlocução com o governo, como para canalizar e processar as demandas que reivindicariam. Neste sentido, a SEAC foi instituída, pelo decreto 91.500 de 1985, com o objetivo de “instrumentalizar a Presidência da República para a indispensável articulação das iniciativas relacionada com a ação comunitária, por parte dos diferentes órgãos e programas governamentais, de empresas e de entidades da sociedade civil.” Sua posterior transferência da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República para o Gabinete Civil (dec. 95.688), em 1988, sugeriria a configuração do Gabinete como instância central de articulação governamental, no âmbito societal e político.

considerando o teor e a natureza das questões que estavam sendo decididas pelos constituintes “que teriam grande impacto e influência sobre a agenda do presidente” (definindo, inclusive, a extensão do mandato presidencial), Costa Couto relata que o Gabinete Civil esteve mobilizado para acompanhar os trabalhos da Constituinte e negociar medidas de interesse do presidente.⁹⁷

Embora em termos regimentais o formato do Gabinete Civil durante o governo de Sarney indicasse a extensão de suas funções no interior e fora do governo, sua trajetória nos anos seguintes seria instável. O seu desmanche na presidência seguinte, a de Fernando Collor, iniciada em 1990, pode sugerir que sua estrutura (funções e órgãos) não estava consolidada como um suporte elementar e imprescindível para o exercício do mandato presidencial. Por outro lado, a restituição em 1992 de atribuições que foram inicialmente extintas, como forma de recompor a capacidade presidencial para dirimir um ambiente de crise política, sugere a força de sua funcionalidade.

2.4.2 A Casa Civil nos governos Collor e Itamar, 1990-1994

O governo do primeiro presidente eleito de forma direta após o fim do regime militar e a se iniciar sob a vigência da Constituição Federal de 1988, o de Fernando Collor de Mello (1990-1992), foi caracterizado por mudanças radicais na estrutura do Poder Executivo, que promoveram, inclusive, a extinção do Gabinete Civil. Na medida provisória (MP) editada no primeiro dia de seu mandato,⁹⁸ Collor reduziu o número de ministérios de 17 para 12 e criou cinco secretarias na Presidência, em comparação ao organograma do Executivo existente ao fim do governo de Sarney.⁹⁹ Segundo Meneguello (1998), este arranjo se caracterizaria pela concentração de funções e responsabilidades do governo em poucas pastas, devido, sobretudo, a fusões de alguns ministérios, a centralização na estrutura da Presidência da gestão de alguns setores governamentais, com a criação das secretarias presidenciais e por limitada relação

⁹⁷ COUTO, Ronaldo Costa. Entrevista concedida à autora, por telefone, em 19/11/2012.

⁹⁸ Trata-se da medida provisória 150 de 15/03/1990, convertida na lei 8.028 de 12/04/1990.

⁹⁹ Segundo as disposições da MP 150, sete ministérios permaneceram sem mudanças (o da Justiça, Relações Exteriores, Educação, Saúde, além dos três militares – o da Aeronáutica, Exército e o da Marinha), quatro foram resultados de fusões (o da Economia, Fazenda e Planejamento; da Agricultura e Reforma Agrária; Trabalho e Previdência Social; e Infraestrutura), e um novo foi estabelecido (o da Ação Social). Em relação às secretarias, foram criadas a da Cultura, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Regional, dos Desportos, da Administração Federal e de Assuntos Estratégicos.

com os partidos. Os partidos que oficialmente apoiaram a formação do governo Collor (o PDS e o PFL) após vitória eleitoral, além de sua própria agremiação (o PRN), ocuparam apenas quatro pastas no primeiro ano do mandato.¹⁰⁰ No total, contavam em 1990 com uma representação próxima de 28% das cadeiras na Câmara dos Deputados e 22% no Senado (1998:76).

Na MP em que estabeleceu essas mudanças, o novo presidente instituiu também a extinção do Gabinete Civil e em seu lugar criou a Secretaria-Geral, incumbida da finalidade de assistir o presidente (*i*) na coordenação da ação administrativa, (*ii*) no acompanhamento de programas e políticas governamentais, (*iii*) no relacionamento com os entes da federação, estados e municípios e (*iv*) na supervisão técnica das secretarias da Presidência. Ainda no primeiro dia de seu mandato Collor baixou por decreto o regimento da Secretaria-Geral, instituindo formalmente as funções que lhe foram atribuídas na MP e fixando sua organização interna.¹⁰¹ De acordo com o regimento, a Secretaria seria composta por uma Subsecretaria-Geral e por cinco Assessorias,¹⁰² a de Assuntos Econômicos, para Assuntos Sociais, a Diplomática, a Legislativa e a Jurídica, cujas competências expomos no quadro abaixo.

¹⁰⁰ O PDS ocupou o comando do ministério da Justiça, o PFL, o da Educação e Cultura, e o da Saúde, e o PRN o da Agricultura.

¹⁰¹ Segundo o decreto 99.185 de 1990 (art. 2º), a Secretaria-Geral teria por finalidade: “I - assistir ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições; II - coordenar a ação administrativa do Governo, o acompanhamento de programas e políticas governamentais e o relacionamento com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; III - preparar as mensagens do Presidente da República ao Congresso Nacional, acompanhar a tramitação de atos legislativos e examinar, em articulação com outros órgãos da Administração Pública Federal, os que devam ser submetidos à sanção presidencial; IV - exercer supervisão técnica dos trabalhos das Secretarias da Presidência da República; V - promover a numeração, o registro e a publicação das leis, decretos, mensagens, portarias e demais atos de competência dos órgãos da Presidência da República.”

¹⁰² O regimento previa ainda como parte da estrutura da Secretaria-Geral, o Gabinete do secretário-geral, a Coordenação de Comunicação Social, o Cerimonial e a Secretaria de Controle Interno.

Quadro 8 – Disposição das competências da estrutura da Secretaria-Geral (1990)

<p>Subsecretaria-Geral: a) assessorar o secretário-geral no acompanhamento da ação governamental, em especial na área da Administração Pública Federal e da reforma administrativa; b) examinar, a pedido do secretário-geral, projetos e proposições submetidas ao Presidente da República na área sob seu acompanhamento; c) executar trabalhos especialmente atribuídos pelo secretário-geral; d) orientar, coordenar e controlar as atividades de apoio administrativo da Presidência da República; e) coordenar as atividades de apoio na preparação e execução de viagens e visitas presidenciais; f) supervisionar as atividades de comunicação administrativa, numeração e publicação de leis, medidas provisórias, decretos e outros atos, lavratura de termos de posse e guarda dos respectivos livros e obtenção de referenda ministerial nos atos do Presidente da República; g) distribuir os imóveis funcionais destinados ao uso dos servidores lotados na Secretaria-Geral, no Gabinete Militar e no Gabinete Pessoal do presidente; h) elaborar a proposta orçamentária e a programação financeira da Presidência da República.</p>
<p>Assessorias para Assuntos Econômicos, para Assuntos Sociais e Diplomática: a) assessorar o secretário-geral no acompanhamento da ação governamental, nas áreas de sua competência; b) examinar, a pedido do secretário-geral, projetos e proposições submetidas ao Presidente da República nas áreas sob seu acompanhamento.</p>
<p>Assessoria Legislativa: a) preparar os expedientes necessários ao envio de mensagens do Presidente da República ao Congresso Nacional; b) acompanhar a tramitação de proposições nas Casas do Congresso Nacional; c) providenciar resposta aos pedidos de informações formulados por membros do Congresso Nacional, colhendo dos Ministérios e demais órgãos da Administração Federal os elementos necessários; d) examinar os projetos de lei submetidos à sanção presidencial, consultando os ministérios e órgãos interessados para instruir a decisão presidencial.</p>
<p>Assessoria Jurídica: a) examinar os fundamentos e a forma dos atos propostos ao Presidente da República e elaborar substitutivos, a pedido do secretário-geral; b) desempenhar as funções previstas no parágrafo único do art. 31 do Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, com relação aos órgãos definidos no art. 1º deste Regimento; c) assessorar o secretário-geral em questões de natureza jurídica; d) proceder a estudos e diligências sobre projetos, atos, processos ou outros documentos em exame na Assessoria.</p>

Fonte: Decreto 99.185/1990.

A princípio, observa-se a manutenção na estrutura da Secretaria-Geral de algumas das principais funções que eram desempenhas pelo Gabinete Civil, como as previstas nas novas Assessorias Legislativa e Jurídica. Além disso, enfatiza-se sua atuação no acompanhamento e exame de ações governamentais, especificamente nas áreas de assuntos econômicos, sociais e diplomáticos. Chama atenção o estabelecimento de uma Subsecretaria-Geral com funções diversas de assessoramento ao secretário-geral e de apoio à rotina administrativa da Presidência. É possível supor, no entanto, que este arranjo correspondente à organização interna da Secretaria-Geral não tenha se efetivado por completo, uma vez que meses após a edição do regimento inicial do órgão, um novo regulamento foi baixado (decreto 99.411 de 25/07/1990), definindo uma nova estrutura interna.

Neste regulamento, as Assessorias foram alocadas no âmbito da Subsecretaria-Geral, como parte de sua hierarquia e, assim, passaram a não mais se configurar como unidades independentes da Secretaria-Geral. Ou seja, formalmente perderam posição e autonomia no organograma da Secretaria. Assim parece que com a extinção do Gabinete Civil, inicialmente, houve indefinições sobre como organizar suas funções remanescentes. Isto pode sugerir algum nível de desorganização nos serviços de controle especializado dos expedientes remetidos à Presidência, bem como de acompanhamento dos assuntos parlamentares do

Executivo junto ao Congresso Nacional, que caracterizaram a atuação do Gabinete nos últimos governos.

Somando-se a isto, nos regimentos da nova Secretaria-Geral não houve menção às funções de “assistir o presidente no desempenho da coordenação política do governo” e “coordenar a articulação entre governo e sociedade civil”¹⁰³, previstas como uma das finalidades do Gabinete Civil durante o governo Sarney. Ao que supomos, a Secretaria-Geral além de inicialmente não ter consolidado uma estrutura para executar algumas das atribuições que manteve do Gabinete Civil, não assumiu formalmente as incumbências de coordenação e articulação com o Congresso Nacional, partidos e entidades da sociedade civil que indicariam, por exemplo, o compromisso do governo, em especial da Presidência, em dialogar com diferentes representantes políticos e da sociedade, conforme se forjou no primeiro governo após a redemocratização do país.

Este aspecto pode ser considerado como um elemento a mais a marcar o distanciamento presidencial ante o Legislativo e os partidos políticos nos dois primeiros anos do governo Collor. Este contexto caracterizar-se-ia pela baixa participação dos partidos na composição do Ministério no decorrer dos dois anos iniciais do mandato de Collor, e pela representação minoritária da coalizão de partidos (PDS-PFL-PRN), de cerca de 28%, no Congresso Nacional. 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 Constituição de 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 janeiro de 1991.

Esta interpretação do governo Collor, que ressalta o aspecto pessoal de sua liderança - e que neste ponto nos remete à perspectiva behaviorista (ou personalista) a qual a proposição teórica institucional de Terry Moe se contrapõe – inspira-se na concepção de “democracia

¹⁰³ O decreto 99.411 de julho de 1990 passou a prever como competência do Gabinete do secretário-geral a função de relacionar-se com organizações, entidades e associações de direito privado (art. 4º, inciso III). Com isso, reintroduzindo-se na estrutura desse órgão de apoio presidencial a atribuição de mediar contatos do governo com entidades da sociedade civil, formalmente organizadas. Essa medida, no entanto, não significaria que a articulação com organizações da sociedade civil, de modo geral, tornar-se uma das finalidades da Secretaria-Geral. Na verdade, caberia ao Gabinete do secretário-geral exercê-la, sem se, contudo, definir uma estrutura (organizacional e de pessoal) para a execução dessa tarefa.

delegativa” formulada por Guillermo O’Donnell (1991).¹⁰⁴ Observando justamente a experiência de governo de presidentes recém-eleitos como Fernando Collor no Brasil, Carlos Menen na Argentina e Alberto Fujimori no Peru, países da América do Sul que transitavam para o regime democrático após o encerramento do período ditatorial, nas décadas de 1980 e 1990, O’Donnell chamou atenção para o estilo de liderança desses mandatários, formulando o conceito de democracia delegativa.

Em linhas gerais, o autor observa o caráter centralizador e personalístico que marcaria a forma de governar desses presidentes que, superdimensionado o caráter delegativo de seus mandatos, percebiam-se como estando acima de todas as partes, isto é, dos partidos políticos e dos interesses organizados. Com a conquista da vitória eleitoral, os presidentes atribuir-se-iam a si próprios o direito de exercer seus mandatos como uma delegação concebida pelos eleitores. Assim, exerceriam o governo com extremo individualismo, isolando-se da maioria das instituições políticas e privilegiando formas de decisão instantâneas, baseadas no decretismo que prescindiam de negociação e prestação de contas perante os outros poderes da República, como o Legislativo e o Judiciário (O’DONNELL, 1991).

Concretamente, é possível dizer que o fracasso dos planos de estabilização econômica, evidente ao longo de 1991 com o avanço da hiperinflação, aliado às crescentes denúncias de corrupção no alto escalão do governo, pressionaram Collor a alterar sua estratégia de distanciamento do Congresso Nacional e dos partidos como forma de recuperar apoio e legitimidade política. Para conseguir obter respaldo político e parlamentar, o presidente promoveu nos primeiros meses de 1992 uma ampla reforma ministerial, procurando compor as pastas com indicações partidárias, e reestruturou a organização do Poder Executivo, ampliando o seu organograma.¹⁰⁵

A partir de janeiro de 1992 houve substituições no comando de alguns dos ministérios e indicações para as novas pastas criadas. Precisamente, ocorreram nove nomeações para o Ministério sendo que quatro se tratavam das indicações para as pastas recém-criadas. Das nove nomeações, sete eram partidárias, isto é, indicações dos partidos que passaram a compor

¹⁰⁴ Podemos encontrar semelhanças entre a concepção de democracia delegativa formulada por O’Donnell e as críticas ao sistema de governo presidencialista desenvolvidas por Linz (1990; 1991), Mainwaring (1990; 1993) e Lijphart (1991) Nesta direção, como observa Fabio Wanderley Reis, “os traços apresentados como característicos das democracias delegativas (o plebiscitarismo ou cesarismo e o chefe do governo visto como “encarnação da nação”, o majoritarismo etc.) mostram-se amplamente coincidentes com os que autores como Juan Linz e Arend Lijphart apontaram como característicos do presidencialismo” (2012:147).

¹⁰⁵ Ver lei 8.410 de 27/03/1992. Nesta legislação extinguiu-se o ministério da Infraestrutura e a partir de sua estrutura foram criados as pastas de Minas e Energia, e de Transportes e Comunicação; além disso, o ministério do Trabalho e Previdência Social foi desmembrado nas pastas de Trabalho e Administração, e da Previdência.

a base parlamentar de apoio ao governo Collor, notadamente o PTB e PL, e ainda dos que já o apoiavam, o PDS e PFL.¹⁰⁶ Esses partidos somando-se ao PRN e ao PDC que também compunham a coalizão parlamentar do governo conferiam uma sustentação potencial da ordem de 47% das cadeiras no Congresso Nacional.¹⁰⁷ No entendimento de Meneguello, a reforma ministerial de 1992 confirma os partidos como elemento de sustentação do governo, embora a crise sobre a presidência tenha ultrapassado os limites do apoio congressional e conduzido ao *impeachment* do presidente.

Em meio ao processo de reforma ministerial de 1992 foi instituída a Secretaria de Governo (pela mesma lei que estabeleceu os novos ministérios), vinculada administrativamente à Secretaria-Geral, com a finalidade específica de assistir direta e imediatamente ao presidente no desempenho de suas atribuições nos assuntos referentes ao acompanhamento de ações e políticas governamentais e no relacionamento com os estados e municípios. A medida foi entendida como uma estratégia para fortalecer a articulação política do governo, reabilitando uma das funções pertinentes ao antigo Gabinete Civil, ou seja, a coordenação e articulação política com o Congresso e os partidos políticos (CARDOSO, 2006).¹⁰⁸ Assim, a criação da Secretaria de Governo reestabeleceria canais de interlocução entre a Presidência e instituições e autoridades políticas que formalmente foram suspensos com a extinção do Gabinete Civil em 1990.

Foi também neste contexto que o presidente Collor instituiu (por meio do decreto nº 468 de 06/03/1992) um conjunto de regras ordenando a tramitação dos atos legais elaboradas no âmbito do Poder Executivo, centralizando na Secretaria-Geral o controle da juridicidade e legitimidade de todas as medidas legais submetidas à aprovação do presidente, como os projetos de lei, medidas provisórias e decretos elaborados pelo governo. De acordo com o ordenamento, caberiam aos ministérios, secretariais e demais órgãos da estrutura da Presidência dar início à elaboração dos atos normativos, observadas às suas respectivas competências, e à Secretaria-Geral receber todos os atos apresentados e examiná-los por meio de sua Assessoria Jurídica, antes de encaminhamento para apresentação ao presidente.

¹⁰⁶ Numericamente, a distribuição de ministérios por partidos foi a seguinte: um para o PTB (Transportes e Comunicação), um para o PL (Trabalho e Administração), dois para o PDS (Minas e Energia e Justiça), três para o PFL (Educação e Cultura, Previdência Social e Ação Social).

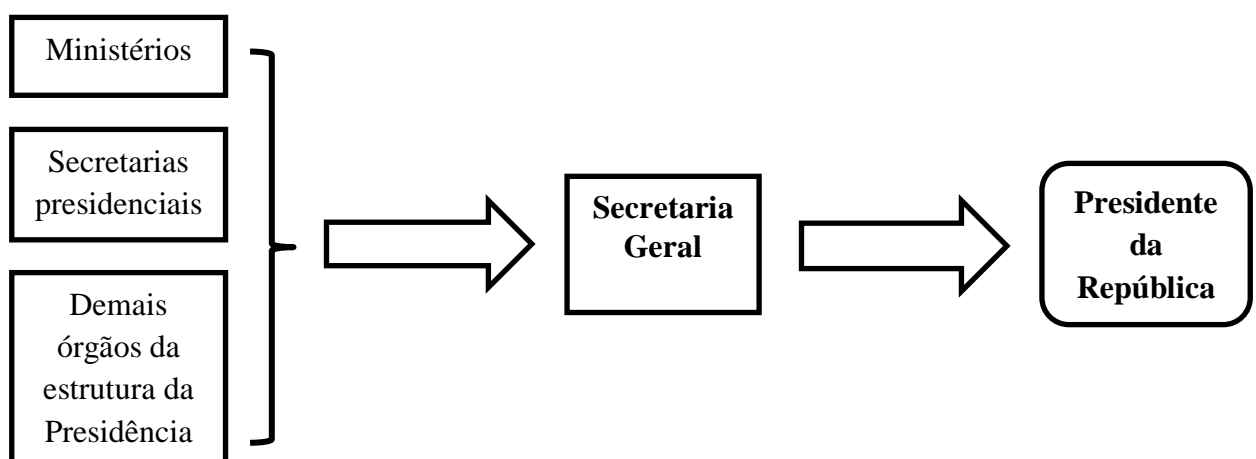
¹⁰⁷ Considerando que a coalizão PFL-PTB-PDS-PDC-PL-PRN detinha 241 cadeiras na Câmara de Deputados, em um total de 503, e 33 no Senado Federal, em um total de 81 (MENEGUELLO, 1998:64-5).

¹⁰⁸ A Secretaria de Governo foi comandada por Jorge Bornhausen (ex- governador de Santa Catarina, Senador federal e ministro da Educação no governo Sarney), então presidente nacional do PFL, partido que a partir de 1992 passou a deter o maior número de ministérios (total de quatro) no governo Collor.

No processo de avaliação dos atos normativos, a Secretaria-Geral poderia devolver ao órgão de origem os atos cujo parecer de sua Assessoria Jurídica recomendasse o não prosseguimento da proposta. Ou seja, a Secretaria-Geral teria a prerrogativa de vetar projetos de atos normativos por meio de justificativa de não adequação a critérios de juridicidade. Caberia, ainda, à Assessoria Legislativa da Secretaria-Geral apreciar os projetos de lei enviados pelo Congresso Nacional ao presidente para sanção, solicitando informações aos órgãos do Executivo para instruir seu exame final do projeto. A Assessoria Legislativa, segundo o novo ordenamento, estaria facultada, mediante avaliação própria após consultas aos ministérios e secretarias, de recomendar vetos (totais ou parciais) aos projetos de lei encaminhados pelo Congresso. Essas recomendações seriam transmitidas ao presidente pelo secretário-geral para, então, auxiliá-lo na decisão final sobre a matéria legislativa.

Abaixo ilustramos o processo de tramitação das propostas de atos normativos no interior do Executivo. Convém ressaltar que é a primeira vez no período democrático iniciado em 1985 que se estabelece um conjunto de normas a fim de regular os procedimentos e competências relativos à elaboração das propostas de leis na esfera governamental. Neste esquema, enfatiza-se o papel da Secretaria-Geral como uma instância central da Presidência cujos trabalhos de exame e avaliação dos expedientes que recebe tanto dos ministérios e outros órgãos do Executivo, como do Congresso, tendem a repercutir diretamente na decisão (sanção) final do presidente a respeito de matérias legais.

Figura 1 – Processo de tramitação para checagem das propostas de atos normativos no interior do Executivo (1992)



Talvez não por coincidência, a regulação do processo de tramitação dos atos legais no governo ocorreu no período em que o presidente Collor buscava reorganizar as bases de sua relação com o Congresso Nacional, até então, marcada pela frequente edição de medidas provisórias.¹⁰⁹ A partir deste momento, em tese, as medidas legislativas encaminhadas pelo Executivo ao Legislativo seriam mais negociadas tanto com o Ministério quanto com o Congresso. Isto justificaria a ordenação de regras que estabeleceriam o controle da Presidência sobre a juridicidade e legitimidade dos atos legais remetidos ao Legislativo.

Com o afastamento de Fernando Collor em outubro de 1992, o então vice Itamar Franco assume a Presidência e logo no seu segundo dia de governo estabelece por medida provisória mudanças no organograma ministerial e na estrutura da Presidência.¹¹⁰ A partir deste ato legal, o número de ministérios passou de 14 para 20, sendo que dez foram mantidos do governo Collor, cinco originaram-se do desdobramento de pastas que haviam sido fundidas e outras cinco foram criadas por medida provisória.¹¹¹ Dos 20 ministérios, 12 passaram ao comando de representantes de cinco partidos: PSB, PSDB, PMDB, PFL e PTB, que detinham 58% das cadeiras no Congresso.¹¹² A composição de uma equipe de perfil ampliado e predominantemente partidário no Ministério objetivaria viabilizar, sobretudo, o apoio do Poder Legislativo ao novo governo (MENEGUELLO, 1998:122-3).

Em relação à organização interna da Presidência, a MP estabeleceu a transformação da Secretaria de Governo em Casa Civil que, então, passaria a ter a finalidade de assistir ao presidente no desempenho das funções de coordenação da ação governamental e no relacionamento com o Congresso Nacional. Para o exercício de suas atribuições, contaria com uma estrutura interna composta por quatro subchefias, a de Acompanhamento da Ação

¹⁰⁹ Segundo Amorim Neto, “Collor governou por medidas provisórias durante todo o seu primeiro ano de mandato e o começo do segundo, apesar do crescente descontentamento com a maneira como ele se relacionava com o Congresso e com o desempenho geral de seu governo. [...]. No primeiro trimestre de 1992, diante dos sinais inquietantes de que o governo estava afundando [inflação alta, popularidade em declínio e frequente denúncias de corrupção envolvendo membros do governo], Collor demitiu todo o Ministério e pela primeira vez em seu período presidencial, admitiu publicamente que estava iniciando negociações com os partidos políticos para formar uma maioria legislativa” (2000).

¹¹⁰ MP 309 de 16/10/1992, convertida na lei 8.490 de 19/11/1992.

¹¹¹ Os que permaneceram de um governo para o outro foram os ministérios da Justiça, Relações Exteriores, Saúde, Previdência Social, Agricultura, Minas e Energia, Fazenda e os três militares (Aeronáutica, Marinha e Exército). As pastas que surgiram de desdobramentos das que estavam fundidas eram a de Comunicação, Transporte, Cultura, Educação e Trabalho. Os ministérios criados foram Bem Estar Social, Meio Ambiente, Indústria e Comércio, Ciência e Tecnologia e Integração Regional.

¹¹² Numericamente, a distribuição de ministérios por partidos foi a seguinte: um para o PSB (Saúde), três para o PSDB (Minas e Energia, Bem Estar Social e Relações Exteriores), quatro para o PMDB (Agricultura, Transportes, Meio Ambiente e Previdência Social), três para o PFL (Fazenda, Integração Nacional e Comunicações) e um para o PTB (Indústria e Comércio). A coalizão PSB-PSDB-PMDB-PFL-PTB somava em 1992, 278 cadeiras na Câmara dos Deputados (55% do total) e 61 no Senado Federal (75% do total), o que resultaria em tese em um apoio de 58% no Congresso Nacional.

Governamental, de Assuntos Parlamentares, de Assuntos Jurídicos e a de Divulgação e Relações Públicas. Com esta configuração, a Casa Civil assumiria praticamente a estrutura (órgãos e funções) conferida ao Gabinete Civil no governo Sarney. Por sua vez, a MP previa ainda a permanência da Secretaria-Geral no organograma presidencial, incumbindo-lhe da competência de atuar na coordenação da ação administrativa da Presidência, mediante serviços de secretaria particular e ajudância-de-ordens, como um núcleo de assistência pessoal ao presidente. Para tanto, compunha-se a Secretaria-Geral, do Cerimonial, a Assessoria e o Gabinete Pessoal do presidente.

Especificamente em maio de 1993, ocorreram alterações no comando da área econômica com a nomeação de Fernando Henrique Cardoso (do PSDB de São Paulo) para o cargo de ministro da Fazenda, dando início a elaboração de mais um plano de estabilização econômica, que finalmente apresentaria resultados exitosos com a instituição do Real um ano após a posse da nova equipe econômica. Em meio à troca de comando na Fazenda, em 1993, foi estabelecido o regimento da Casa Civil e da Secretaria-Geral (pelo decreto n 820 de 13/05/1993), formalizando suas respectivas funções e estruturas organizacionais, conforme as linhas gerais definidas pela MP firmada no início do governo Itamar.

Dentre as competências atribuídas à Casa Civil pelo regimento, destacam-se (i) assistir ao presidente no desempenho de suas atribuições, em especial nos assuntos referentes à coordenação política e administrativa, (ii) coordenar a ação do governo federal, (iii) promover o acompanhamento de programas e políticas governamentais, bem como o relacionamento com os estados e municípios, (iv) coordenar as relações com os poderes Legislativo e Judiciário e com os seus membros, (v) assistir ao presidente no seu relacionamento com a imprensa nacional e estrangeira, e (vi) preparar as mensagens do presidente ao Congresso Nacional, acompanhar a tramitação de atos legislativos e examinar, em articulação com outros órgãos da administração pública federal, os que devam ser submetidos à sanção presidencial.

O novo regulamento dispôs ainda sobre a estrutura de subchefias da Casa Civil, incumbidas das funções especificadas no quadro abaixo que, de modo geral, reproduziam o que fora definido no último regimento do Gabinete Civil baixado no governo Sarney, em 1987.

Quadro 9 - Disposição das competências da estrutura da Casa Civil (1993)

<p>Subchefia para Assuntos Parlamentares: I - preparar as mensagens do presidente 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; VIII - examinar e coordenar o pronunciamento de ministérios e órgãos da administração pública federal sobre os projetos de lei submetidos à sanção do presidente.</p>
<p>Subchefia para Acompanhamento da Ação Governamental: I - cooperar com o Ministro na direção, orientação, coordenação e no controle dos trabalhos da Casa Civil; II - assessorar o Ministro no acompanhamento da formulação e execução de programas e projetos governamentais, bem como em assuntos relativos à articulação com Estados e Municípios; III - manifestar-se sobre projetos e programas governamentais que forem submetidos ao Presidente da República, especialmente os projetos que envolvam matéria de competência concorrente entre a União, os Estados e os Municípios; IV - proceder a estudos e diligências sobre projetos, atos, processos ou outros documentos em exame na Subchefia; V - acompanhar e avaliar a execução de programas e projetos interministeriais; VI - acompanhar a execução dos contratos de gestão de entidades públicas.</p>
<p>Subchefia para Assuntos Jurídicos: I - assessorar o Ministro em questões de natureza jurídica; II - examinar, em articulação com as demais Subchefias, o conteúdo dos projetos submetidos ao Presidente da República; III - estabelecer contatos com os Gabinetes dos Ministros de Estado e respectivas Consultorias Jurídicas sobre os assuntos de natureza jurídica; IV - examinar os fundamentos e a forma dos atos propostos ao Presidente da República; V - proceder a estudos e diligências sobre projetos, atos, processos ou outros documentos em exame na Subchefia; VI - prestar assessoramento jurídico à Secretaria-Geral da Presidência da República e aos respectivos órgãos, quando solicitado.</p>
<p>Subchefia para Divulgação e Relações Públicas: I - assessorar o ministro sobre o relacionamento do presidente com a imprensa nacional e estrangeira; II - promover a divulgação dos atos e atividades do presidente; III - coordenar a cobertura jornalística de audiências concedidas pelo presidente; IV - supervisionar o acesso e o fluxo de jornalistas a locais onde ocorram eventos de que participe o presidente; V - coordenar o credenciamento dos profissionais de imprensa que cobrem atividades na Presidência da República; VI - proceder à articulação operacional dos órgãos governamentais de comunicação social em atos, eventos, solenidades ou viagens, de que participe o presidente; VII - preparar programas de rádio e televisão e coligir matérias, notícias, informes e artigos, de interesse do presidente; VIII - prestar apoio às atividades do Comitê de Imprensa junto à Presidência da República; IX - manter atualizado o cadastro de autoridades integrantes dos Poderes da União, dos Estados e do Distrito Federal; X - receber e dar encaminhamento específico a pessoas ou grupos com pleitos ou convites ao presidente, ou aos ministros dos órgãos de que trata este decreto, que não tenham formulado prévio pedido de audiência; XI - promover campanha educativa para o bom uso das instalações dos palácios presidenciais.</p>

Fonte: Decreto 820/1993.

De acordo com o novo regimento, a Secretaria-Geral ficaria encarregada de (i) assistir ao presidente no desempenho das suas atribuições, especialmente coordenar e executar a atividade administrativa da Presidência, inclusive quanto à requisição de servidores, (ii) coordenar, em articulação com a Casa Militar, ouvida a Casa Civil, as viagens do presidente no território nacional, (iii) convocar ministros e autoridades da administração pública federal para reuniões com o presidente, (iv) organizar a pauta de audiências do presidente, em articulação com a Casa Civil, (v) coordenar os serviços de cerimonial e de assessoria diplomática, (vi) coordenar e acompanhar o relacionamento entre a Presidência e o público em geral, bem como ordenar as atividades de visitação dos palácios presidenciais, (vii) coordenar os serviços de secretaria particular, ajudância-de-ordens e assessoria especial, (viii)

estabelecer a política de informática no âmbito da Presidência, (ix) coordenar os serviços de numeração, registro e publicação dos atos da competência dos titulares dos órgãos da Presidência, (x) supervisionar as atividades a que se referem à preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes da República. Na estrutura organizacional que constituiria a Secretaria-Geral, convém ressaltar as competências atribuídas ao gabinete do secretário-geral, responsável por estabelecer contatos com os gabinetes dos ministros de Estado, governadores e prefeitos e relacionar-se com organizações, entidades e associações.¹¹³

Das disposições definidas pelo regimento de 1993 podemos observar primeiramente a organização de duas estruturas diferentes de apoio e assessoramento ao presidente cujas funções pertenciam ao Gabinete Civil extinto no primeiro dia do mandato de Fernando Collor. Se em 1975, o estabelecimento do Gabinete Pessoal marcou o início do processo de transferência de funções originárias do Gabinete Civil para novos órgãos da Presidência, esse movimento ganhou novos contornos no governo Itamar, com a concomitância da Casa Civil e da Secretaria-Geral no organograma presidencial. A partir de então, na estrutura presidencial, a Casa Civil estaria incumbida formalmente de auxiliar o presidente no relacionamento com o Ministério e demais órgãos da administração pública federal, os governos subnacionais (estados e municípios) e com o Legislativo e o Judiciário, cuidando, para tanto, dos assuntos e expedientes que envolveriam a participação de cada uma dessas instâncias, encaminhados à Presidência para decisão final do presidente. Neste arranjo, a Casa Civil se tornaria responsável pelo controle (recebimento, exame e formulação de parecer) dos atos normativos

¹¹³ Além do Gabinete do secretário-geral, o órgão seria composto pela Subsecretaria-Geral, o Gabinete Pessoal do presidente, o Cerimonial, a Assessoria Diplomática e a Secretaria de Controle Interno. Especificamente, competiria à **Subsecretaria-Geral**: I - exercer a coordenação executiva dos órgãos que a compõem, II - aprovar programas relativos às atividades de apoio administrativo, necessárias ao funcionamento dos órgãos a que se refere esta estrutura, e supervisionar sua execução, III - apresentar, anualmente, ao ministro, a proposta orçamentária e a programação financeira da Presidência, IV - coordenar a execução da política de informática da Presidência; ao **Gabinete Pessoal**: as atividades de Secretaria Particular, de Ajudância de Ordens, de Assessoria Especial e, por intermédio da Secretaria de Documentação Histórica, as de organização do acervo documental privado do Presidente da República; ao **Cerimonial**: I - zelar pela observância das normas do Cerimonial Público nas solenidades a que comparecer o presidente, II - organizar, orientar e coordenar as solenidades ou recepções que se realizem nos palácios da Presidência, das quais participe o presidente, III - informar o presidente e as autoridades da Presidência sobre o programa das solenidades e recepções oficiais a que devam comparecer, IV - expedir e controlar os convites para solenidades oficiais, V - participar, em colaboração com a Casa Militar, da preparação e execução das viagens e visitas do presidente em território nacional, VI - receber e controlar os convites oficiais endereçados ao presidente, VII - articular-se com o Cerimonial dos governos estaduais, VIII - articular-se com o Cerimonial do Ministério das Relações Exteriores para organização de viagens e recepções estrangeiras; à **Assessoria Diplomática**: acompanhar a ação governamental na respectiva área de competência, bem como encaminhar e processar proposições e expedientes da área diplomática em tramitação na Presidência; à **Secretaria de Controle Interno**: I - superintender a execução das atividades relacionadas com os sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria, II - realizar a contabilidade analítica e a contabilidade sintética, III - exercer os trabalhos de auditoria contábil e de auditoria de programas.

enviados pelos órgãos governamentais e o Congresso Nacional, conforme a ilustração apresentada na figura 1. A Secretaria-Geral, por sua vez, ficaria dedicada à rotina administrativa da Presidência, como elencado nas suas atribuições, e à assessoria pessoal do presidente, organizando sua agenda, viagens, recepções e contatos com autoridades políticas e representantes da sociedade.

Apesar de o novo regimento da Casa Civil e da Secretaria-Geral ter projetado suas respectivas atuações em torno do arranjo que descrevemos acima, podemos aventar que o regulamento baixado em 1993 não tenha se concretizado por completo, pelo menos durante o governo Itamar. Em 1993, a publicação de um relatório encomendado pela Escola Nacional de Administração Pública, ENAP (órgão vinculado na época à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência - SEPLAN),¹¹⁴ 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 competitivo no processo decisório governamental, propenso a um alto grau de improvisação e aleatoriedade. Segundo esse diagnóstico, a concentração de poderes formais nas mãos do presidente, outorgados pela Constituição de 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, 1993:211).

Uma das principais causas desse quadro seria o 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 atua de forma totalmente desarticulada tanto da SEPLAN como do ministério da Fazenda, órgãos que supostamente fazem a coordenação macroeconômica e financeira das atividades governamentais.” Ademais, a desarticulação identificada no relatório teria como efeito um progressivo acesso direto dos ministérios, agências e empresas públicas ao Congresso e aos deputados individualmente para tratar dos assuntos e medidas legais de interesse de cada ramo da administração, que seria mediada pela assessoria parlamentar dos

¹¹⁴ Ver COSTA, Valeriano, 1993.

ministérios e órgãos públicos, escapando ao controle da Presidência. Abaixo, é reproduzido um trecho do relatório que 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 freqüentes 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, 1993:202).

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 de uma Coordenação das Assessorias Parlamentares dos ministérios e entidades vinculadas, que até aquele momento existia apenas formalmente junto ao Gabinete Civil com o nome de subchefia de Assuntos Parlamentares. Nos moldes propostos no relatório, esta 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, incluindo a elaboração de medidas e projetos nos órgãos técnicos e de planejamento dos ministérios e entidades vinculadas, a coordenação interministerial e compatibilização com as diretrizes presidenciais e, por fim, o acompanhamento da sua tramitação no Congresso.

Em certa medida, essa recomendação acabou se concretizando no governo seguinte de Fernando Henrique Cardoso, com a criação, em 1995, do Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL), alocado na subchefia de Assuntos Parlamentares da Casa Civil. O novo presidente possivelmente iniciaria o seu governo já ciente das deficiências estruturais que atingiam o sistema de coordenação e controle governamental da Presidência. Por ter participado do governo Itamar como ministro das Relações Exteriores (1992-1993) e, posteriormente, da Fazenda (1993-1994), onde chefiou a equipe responsável pela formulação de um novo plano econômico, o Real, o então presidente Fernando Henrique dispunha de

informações sobre as condições de funcionamento das instituições no Executivo, o que provavelmente seria levado em conta na organização e montagem de seu governo.

2.5 Considerações finais

A descrição do desenvolvimento do Gabinete Civil a partir de um ponto de vista normativo e regimental explicita as particularidades de sua institucionalização no aparato da Presidência da República. Mais especificamente, a observância do conteúdo das normas que regulamentam suas atribuições e estrutura revela uma progressiva expansão de suas atividades. Se no início se restringiam a servir ao presidente em funções secretariais, de apoio pessoal, ao longo do tempo foram se diversificando e projetando o órgão como um núcleo de controle e coordenação presidencial junto ao Ministério, demais órgãos do Executivo federal e ao Congresso Nacional. Importante, aqui, não perder de vista que neste capítulo identificamos e examinamos essa transformação de um ponto de vista formal. Na prática, a atuação e o exercício das funções do Gabinete Civil podem não ter ocorrido, exatamente, segundo os ordenamentos definidos pelos vários regimentos que o regularam.

Apesar disso, nossa análise sugere correspondência entre o conjunto de competências e estrutura do Gabinete Civil com os objetivos e prioridades de cada governo, ou momento político, e ademais às prerrogativas de poder usufruídas pelos presidentes que governaram o país entre 1938 e 1994. Deste modo, observamos que inicialmente esse órgão foi criado, na era Vargas, para assessorar e secretariar administrativamente o presidente, nos moldes do que também ocorria nos Estados Unidos no mesmo período. Posteriormente, ao longo da década de 1950, teria sido acionado, no bojo de propostas amplas de reforma administrativa, para assumir um novo papel de assessoramento ao presidente, sobretudo em questões relativas às políticas de desenvolvimento. Vimos, no entanto, que esse “novo papel” foi exercido de maneira informal em razão das propostas oficiais de reforma administrativa não terem se concretizado. No período militar, os regimentos do Gabinete Civil dispunham sobre uma estrutura mais departamentalizada, com extensas atribuições, que instrumentalizaria a Presidência para, num regime de exceção, controlar as ações do governo (ministérios e a administração pública) e do Legislativo. Por fim, nos primeiros governos da Nova República, verificamos que, à exceção de grande parte do governo Collor, o Gabinete Civil se ocuparia

de questões diversificadas em consonância com a nova configuração do Estado em um regime democrático.

Sem dúvida, panoramicamente, podemos identificar nos anos do regime militar o momento de maior transformação na estrutura do Gabinete Civil, notadamente em sua organização interna e competências. Neste período, o órgão assume funções que (i) além de oficialmente o projetarem como o núcleo da Presidência responsável por controlar os expedientes enviados por diferentes setores do Executivo (ministérios, órgãos estatais e demais órgãos da administração federal) para avaliação e decisão do presidente; incumbem-lhe de (ii) atribuições de natureza político-parlamentar que centralizam em sua estrutura (especificamente na subchefia de Assuntos Parlamentares) a coordenação do relacionamento entre o governo e o Congresso Nacional. Como sugerimos, essas funções ensejam, em algum nível, relações de autoridade e comando do Gabinete Civil (como parte da Presidência e, assim, respaldado pelo presidente e, no caso, outras autoridades militares) sobre o governo, de forma geral.

Em um regime de exceção, como o militar, o estabelecimento desse tipo de relação de autoridade, via Gabinete Civil, é supostamente feito de forma impositiva pela cúpula militar. Em um contexto democrático, pode haver reações no âmbito do próprio governo e da coalizão de partidos de apoio parlamentar aos movimentos de centralização da Presidência, mesmo quando formalizados. De toda forma, a trajetória institucional do Gabinete Civil após 1985 mostra sua formatação em um contexto constitucional no qual o chefe do Executivo detém o poder de montar e organizar as estruturas do Executivo com relativa autonomia e, assim, sua relação com a nova institucionalidade que regularia o período democrático do país. A descrição feita apresenta como o Gabinete Civil esteve organizado para relaciona-se com o Congresso Nacional, as unidades de governo subnacionais, os órgãos do Executivo em uma democracia.

Em termos gerais, a reprodução, em parte, do arranjo do Gabinete Civil definido no regime autoritário nos governos do período democrático, nos permite considerar que o órgão manteve-se como um instrumento de controle e articulação política da Presidência vis-à-vis as estruturas governamentais e demais instituições políticas do país. Verificamos que no governo dos presidentes Sarney e Itamar, o Gabinete (Casa) Civil esteve encarregado de examinar todos os expedientes (projetos, atos, processos e outros documentos) enviados à Presidência - não apenas pelos órgãos do Executivo, mas pelo Congresso Nacional, as unidades de governo subnacionais e as entidades da sociedade civil - e também da articulação

política e da coordenação da relação parlamentar do governo. No mandato de Collor, a reconstrução, em meio à crise política de 1992, da estrutura do Gabinete Civil (após sua extinção em 1990) sob a forma de uma Secretaria de Governo, sugere a funcionalidade destas competências da Presidência no apoio ao exercício do governo.

Diferentemente do contexto de um regime autoritário, no período democrático a execução de tarefas e relações de autoridade e controle pelo Gabinete Civil, mesmo formalmente definidas e atribuídas a um conjunto de subchefias, dar-se-ia em ambiente institucional de maior dispersão de poder. Neste raciocínio, devemos considerar que os partidos políticos, em troca de seu apoio ao governo na arena congressual, passaram, como mostramos, a participar da composição do Executivo. Com isso, os presidentes estariam suscetíveis a enfrentar resistências ou tensões tanto do próprio Executivo como dos partidos políticos que formariam sua coalizão de apoio no Congresso. No próximo capítulo exploraremos essas questões.

Examinaremos a seguir, especificamente, a organização e desenvolvimento da Casa Civil durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Para tanto, mostraremos como o órgão esteve inicialmente projetado para desempenhar diferentes funções de coordenação e controle sobre as ações dos diversos setores do governo e a relação do Executivo com os partidos políticos da coalizão e o Congresso Nacional. Veremos o potencial das estruturas e procedimentos de controle da Casa Civil, averiguando as modalidades e o escopo do comando que estava projetada para exercer vis-à-vis o Ministério e o Legislativo na gestão de Fernando Henrique. Nesta análise, atentaremos para os constrangimentos que incidiram sobre a formatação e *performance* da Casa Civil no decorrer do governo.

Capítulo 3

A Casa Civil no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Fernando Henrique Cardoso iniciaria o seu primeiro mandato sob grandes expectativas, com a incumbência de consolidar a estabilidade política e econômica do Brasil, após a experiência malograda da presidência de Fernando Collor de Mello e os esforços do governo de Itamar Franco de recompor a governabilidade das instituições políticas nacionais e, além disso, de implementar um plano de estabilização monetária. Tendo liderado como ministro da Fazenda, entre 1993 e 1994, a formulação e implementação do Plano Real, FHC lançou-se candidato à Presidência pelo PSDB amparado no sucesso inicial do plano e apresentando-se como o fiador da consolidação, nos anos seguintes, do projeto de estabilização e de retomada do crescimento da economia.

Como o “pai do Real”, Fernando Henrique logrou sucesso eleitoral, elegendo-se presidente da República no primeiro turno do pleito ocorrido em outubro de 1994.¹¹⁵ Este contexto garantiria ao presidente recém-eleito “a um só tempo, o aumento da capacidade de negociação junto ao Congresso e do controle sobre a montagem dos ministérios” (LOUREIRO & ABRUCIO, 1999:78). O respaldo popular obtido com o êxito do Plano Real tornaria o presidente politicamente forte frente aos partidos que compunham a sua aliança eleitoral, notadamente o PFL e o PTB, e para negociar com futuros integrantes de sua coalizão de apoio parlamentar, como o PMDB que passaria a compor a base aliada após as eleições presidenciais. Desta forma, Fernando Henrique disporia de autonomia para montar o seu primeiro Ministério, priorizando o critério técnico em suas nomeações (LOUREIRO & ABRUCIO, 1999) e garantindo ao seu partido, o PSDB, o maior número de postos ministeriais em comparação aos demais aliados da coalizão (FIGUEIREDO *et alii*, 1999).

No entanto, na composição do gabinete ministerial, o novo presidente não deixou de incorporar os partidos que formariam, juntamente com o PSDB, a sua coalizão no Congresso. Fernando Henrique iniciaria o seu mandato em janeiro de 1995 com um Ministério em que todos os parceiros da coalizão (PFL, PMDB e PTB) estariam representados e, por isso, tendo em tese o apoio da maioria das cadeiras no Congresso Nacional, conforme veremos no início deste capítulo. Além da margem de autonomia para compor os cargos do alto escalão

¹¹⁵ Fernando Henrique Cardoso foi eleito com 55,2% dos votos válidos, pela coligação PFL, PSDB e PTB.

governamental, a inicial estabilização econômica propiciada pelo Plano Real oferecia ao presidente recém-eleito condições inéditas para planejar e organizar as estruturas de seu governo. Pela primeira vez, desde a redemocratização do país em 1985, um governo se iniciaria em um contexto de relativa estabilidade e com controle da inflação, diferentemente do quadro de “urgência econômica” que marcou o início dos mandatos de José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco.

Em particular, o papel que se projetou ainda antes da posse e se atribuiu formalmente à Casa Civil no início do mandato de Fernando Henrique exemplificaria o esforço, por parte do presidente e de seus assessores mais próximos, em planejar a organização das estruturas institucionais que comporiam o Poder Executivo na nova gestão. Neste capítulo, o nosso objetivo consiste em apresentar as funções exercidas pela Casa Civil no decorrer dos dois mandatos de FHC, atentando para o desenvolvimento institucional do órgão neste governo especificamente. Veremos que na gestão de Fernando Henrique foram estabelecidas regras que definiam novas estruturas e funções para Casa Civil. Nossa análise mostrará que estas medidas projetariam a, pelo menos inicialmente, como um órgão de controle da Presidência (e, logo, do presidente) sobre os ministérios, centralizando em sua estrutura funções de coordenação administrativa do governo e de contato com o Congresso Nacional.

Convém destacar que ao iniciar seu mandato, Fernando Henrique manteria o arranjo organizacional e de funções definido para os dois principais órgãos de assessoramento do presidente, a Casa Civil e a Secretaria-Geral, durante a gestão de Itamar Franco. A este arranjo, o novo governo atribuiria algumas inovações institucionais com a finalidade de revigorar funções da Casa Civil que formalmente faziam parte de suas competências há muitos anos – como a de coordenar a produção de leis no interior do Executivo e de acompanhar as atividades legislativas do governo no Congresso Nacional; e, ainda, de estabelecer mecanismos para a operacionalização de novas funções que lhe foram incumbidas – como a de coordenar e integrar as ações governamentais. Analisando estas inovações institucionais - o Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL) e as Câmaras Setoriais do Conselho de Governo, estabelecidas logo nos primeiros meses de 1995¹¹⁶ - mostraremos

¹¹⁶ O SIAL foi criado pelo decreto nº 1.403 de 21/02/1995 e as Câmaras Setoriais estabelecidas pela MP 813 de 01/01/1995. O Conselho de Governo seria um órgão de assessoramento imediato do presidente República inicialmente instituído pela MP 150, de 15/03/1990 (convertida na lei 8.028 de 12/04/1990), no primeiro dia do governo Collor. Segundo esta legislação, o Conselho de Governo seria integrado pelos ministros de Estado, com a finalidade de assessorar o presidente da República na formulação de diretrizes de ação governamental e se reuniria a partir de sua convocação (art. 6º). A MP 813 baixada pelo governo de Fernando Henrique institui que o Conselho de Governo será dividido em dois níveis de atuação: I - Conselho de Governo, integrado pelos Ministros de Estado, titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República e pelo Advogado-Geral da

como ambas podem ser entendidas como iniciativas de controle da Presidência sobre a relação do Executivo com o Legislativo e o funcionamento do governo, sobretudo no âmbito das ações e políticas produzidas pelos diversos setores governamentais. É plausível supor que estas iniciativas visassem a maximizar o comando presidencial sobre o governo.

A partir da observação do arranjo institucional da Casa Civil e, em especial, do dobramento de suas inovações organizacionais – SIAL e Câmaras Setoriais - no decorrer do governo FHC, consideramos que a Casa Civil se configurou no período de 1995 a 2002 em torno de dois modelos de atuação: um **abrangente** que previa diferentes formas de controle sobre as ações dos órgãos do Poder Executivo e a relação com o Congresso Nacional e, posteriormente, outro **mais circunscrito** concentrado em uma forma específica de controle frente ao Ministério. O modelo abrangente teria vigorado em parte do primeiro mandato de FHC e o circunscrito, no segundo. Veremos que os dois modos de atuação da Casa Civil foram formalmente definidos em legislações específicas, que fixaram normas regulando suas respectivas funções, estruturas e procedimentos.

Em nossa análise, também dedicaremos atenção à configuração da Secretaria-Geral da Presidência na gestão de FHC. Juntamente com a Casa Civil, este órgão atuaria no assessoramento das atividades do presidente e assumiria no governo tarefas de articulação política com o Congresso Nacional, partidos e parlamentares. Observaremos que ao longo da gestão de FHC, precisamente a partir do segundo mandato, a configuração da Secretaria-Geral se alteraria, assumindo uma estrutura organizacional e atribuições que até então estavam a cargo da Casa Civil. Em grande medida, as mudanças que ocorreriam no âmbito da Secretaria-Geral visavam a atender os interesses, principalmente, dos partidos da coalizão de ampliar seus espaços de atuação no processo de coordenação e articulação política entre o governo e o Congresso Nacional, centralizado na Presidência.

O capítulo está organizado em duas seções principais correspondentes, respectivamente, aos dois mandatos de Fernando Henrique. Inicialmente, descreveremos a organização institucional e o escopo (funções e metas assumidas) que definiram a atuação da Casa Civil durante o primeiro mandato, destacando os mecanismos que lhe permitiram neste período ampliar seu raio de ação e formas de controle sobre o governo. Em seguida, tratamos

União, que será presidido pelo Presidente da República, ou, por sua determinação, pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, e secretariado por um dos membros para este fim designado pelo Presidente da República; II - Câmaras do Conselho de Governo, com a finalidade de formular políticas públicas setoriais, cujo escopo ultrapasse as competências de um único Ministério, integradas pelos Ministros de Estado das áreas envolvidas e presididas pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República (art. 7º).

das mudanças que reordenaram o seu papel no Executivo a partir do segundo mandato, circunscrevendo sua atuação, fundamentalmente, ao controle dos despachos dos atos de governo encaminhados ao presidente.

3.1 A Casa Civil no primeiro mandato de FHC (1995-1998): projetos de expansão e inovações na estrutura do poder

No mesmo dia de sua posse, Fernando Henrique editou medida provisória (MP) fixando as regras que definiriam a organização, estrutura e competências dos ministérios, bem como dos órgãos da Presidência da República em seu governo. Neste ato, estabeleceu um organograma de 20 ministérios,¹¹⁷ dos quais 18 foram mantidos do governo Itamar Franco.¹¹⁸ Pela MP, o novo presidente instituiu a criação de dois novos ministérios, o do Planejamento e Orçamento e o da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que resultaram da transformação de duas secretarias da Presidência, respectivamente, a de Planejamento, Orçamento e Coordenação (SEPLAN), e a de Administração Federal.¹¹⁹ A MP definia ainda como ministros de Estado, além dos titulares dos ministérios, o chefe da Casa Civil e o do Estado-Maior das Forças Armadas.

Excetuando-se os três ministérios militares (da Aeronáutica, Exército e Marinha), das 17 pastas civis, 11 (ou 65% delas) foram ocupadas por representantes dos partidos que compunham a base parlamentar de apoio ao governo, o PFL, PTB, PMBD, além do próprio partido do presidente, o PSDB. Inicialmente, cinco pastas ficaram sob o controle do PSDB (Indústria e Comércio, Planejamento e Orçamento, Comunicações, Educação e o da

¹¹⁷ Segundo a MP 813 de 1995, os ministérios que comporiam o organograma do Poder Executivo federal seriam: Administração Federal e Reforma do Estado; Aeronáutica; Agricultura e do Abastecimento; Ciência e Tecnologia; Comunicações; Cultura; Educação e do Desporto; Exército; Fazenda; Indústria, do Comércio e do Turismo; Justiça; Marinha; Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; Minas e Energia; Planejamento e Orçamento; Previdência e Assistência Social; Relações Exteriores; Saúde; Trabalho; e Transportes.

¹¹⁸ Pela MP 813, extinguíram-se duas pastas vigentes na administração de Itamar Franco, a do Bem Estar Social e da Integração Nacional.

¹¹⁹ Esses dois novos ministérios foram entregues, respectivamente, a José Serra e Luiz Carlos Bresser-Pereira, ambos de São Paulo, fundadores e filiados ao PSDB e amigos pessoais do presidente Fernando Henrique. Os dois, no lugar de uma Secretaria presidencial instalada no Palácio do Planalto e, portanto, sob o controle hierárquico direto do presidente da República, passariam a comandar ministérios que, no âmbito do organograma do governo, possuem uma estrutura institucional com maior peso.

Administração Federal e Reforma do Estado), três com o PFL (Minas e Energia, Meio Ambiente e Recursos Hídricos e Previdência Social), duas com o PMDB (Transportes e Justiça) e uma com o PTB (Agricultura).

Por outro lado, seis pastas (Ciência e Tecnologia, Cultura, Fazenda, Relações Exteriores, Saúde e Trabalho), ou aproximadamente 35% do Ministério civil, fariam parte da quota de indicações não partidárias. Ou seja, seus respectivos titulares teriam sido nomeados, a princípio, por escolha do presidente. A quota do presidente e do seu partido, o PSDB, somavam assim 11 ministérios (ou 65% do total), o que conferia a Fernando Henrique um controle majoritário sobre o primeiro escalão governamental, principalmente sobre ministérios chave à implementação das prioridades de governo, como os da Fazenda, Planejamento, Comunicações, e Indústria e Comércio (FIGUEIREDO *et alii*, 1999).

No novo governo, a pasta da Fazenda assumiria uma posição central e estratégica. Caberia a ela, em particular, a condução da política econômica inaugurada na gestão de Itamar Franco, com a criação da nova moeda, o Real, e notabilizada pelo controle da inflação. Para assegurar a estabilidade econômica gerada com o Real, o presidente ocupou-se diretamente da escolha dos titulares dos principais cargos da Fazenda, nomeando, para tanto, diversos técnicos egressos da equipe formada no período em que esteve à frente deste ministério.¹²⁰ Este teria sido o caso do próprio ministro da Fazenda, Pedro Malan que fora presidente do Banco Central entre 1993 e 1994.

Maria Rita Loureiro e Fernando Abrucio defendem a tese de que especificamente no primeiro governo de Fernando Henrique, o ministério da Fazenda tornou-se o principal núcleo de poder no Ministério, “constituindo-se, a um só tempo, como elemento técnico e político.” Esta pasta configurar-se-ia como o principal instrumento técnico pelo qual o presidente garantiria a consecução da política econômica que sustentaria a estabilidade monetária e financeira do país, mas também serviria como um recurso político por meio do qual “buscaria controlar a delegação de poderes e responsabilidades na distribuição de cargos públicos aos partidos que compunham à coalizão.” Os autores argumentam que em razão da confiança e respaldo conferidos pelo presidente à equipe de técnicos que compunham a pasta da Fazenda, este órgão teria sido alçado a “um status não só acima dos demais [ministérios], como também responsável pela fiscalização de todos os outros ministérios a partir do ângulo financeiro.” Na passagem abaixo, Loureiro e Abrucio explicitam o caráter estratégico da Fazenda no governo FHC (LOUREIRO & ABRUCIO, 1999:70;79).

¹²⁰ Como Gustavo Franco, André Lara Resende, Edmar Bacha, Murilo Portugal, entre outros.

Sua centralidade esteve associada, primeiro, a uma situação marcada pela escassez de recursos e a necessidade constante de controlar as contas públicas, resultando num predomínio das políticas de *input* [arrecadação] definidas pela Fazenda sobre a lógica do *output* [gastos], predominante em quase todo o restante dos ministérios; segundo, à importância do plano de estabilização para o sucesso político do presidente; terceiro, aos laços de confiança estabelecidos entre o presidente e a cúpula do MF, que se originam da gestão de Fernando Henrique na Fazenda no governo Itamar; e, por fim, à importância estratégica que o ministério da Fazenda teve como controlador dos outros órgãos cuja distribuição de poder foi feita para garantir maioria parlamentar. De forma mais explícita, este controle foi exercido basicamente pelo poder de liberar e contingenciar recursos que tem a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Assim, como frisado, embora tenha mantido um controle inicial sobre a ocupação da maioria dos ministérios, o presidente Fernando Henrique distribuiu cargos do primeiro escalão do governo aos partidos da coalizão objetivando alcançar maioria de votos no Congresso Nacional. Em conjunto, os quatro partidos (PFL-PMDB-PSDB-PTB) detinham em 1995 aproximadamente 56% das cadeiras na Câmara dos Deputados e 70% no Senado Federal, o que totalizaria a princípio um controle de cerca de 58% do Congresso Nacional.¹²¹ Convém registrar que o percentual de cadeiras dos partidos da coalizão na Câmara corresponderia a quase o total de três quintos (3/5), ou 60%, da maioria necessária (de votos) para aprovação de reformas constitucionais, conforme estabelecido na Carta de 1988 (art. 60, § 2º). No Senado, por sua vez, a coalizão detinha, pelo menos em tese, mais dos três quintos exigidos.

No quadro abaixo, apresentamos numérica e proporcionalmente a participação dos partidos que compunham a coalizão governamental na Câmara dos Deputados, Senado Federal e no Ministério, durante o primeiro ano do novo governo. Podemos observar que o partido do presidente, o PSDB, apesar de ocupar um pouco mais de 10% das cadeiras tanto na Câmara como no Senado, controlaria o maior número de ministérios civis, isto é, cinco ou quase 29% do total. O PFL, partido do vice presidente Marco Maciel, seria o segundo com o maior número de pastas no governo (um total de 3 ou 18% delas), embora seu número de assentos no Congresso Nacional fosse menor que o do PMDB, que integrado à coalizão após as eleições presidenciais, controlaria apenas dois ministérios. O PTB, por sua vez, seria o partido da base aliada com a menor proporção no Congresso e também no Ministério.

¹²¹ MENEGUELLO, 1998:64-65. Os dados relativos à Câmara dos Deputados referiam-se aos resultados das eleições legislativas realizadas em 1994.

Quadro 10 – Distribuição numérica e proporcional dos partidos da coalizão na Câmara dos Deputados, Senado e Ministério (1995)

	Nº de cadeiras na CD	% em relação ao total (513 cad.)	Nº de cadeiras no SF	% em relação ao total (81 cad.)	Nº de ministérios	% em relação ao total (17 min.)*
PFL	89	17,3	19	23,5	3	17,6
PMDB	107	20,9	22	27,2	2	11,8
PSDB	63	12,3	10	12,3	5	29,4
PTB	31	6,0	5	6,2	1	5,9

Fontes: MENEGUELLO, 1998 e *site* do Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br). Elaboração da autora.

* Considerando apenas as pastas civis (17 no total), excluindo os três ministérios militares (Aeronáutica, Exército e Marinha).

Contudo, como vimos, apesar da distribuição de ministérios a representantes dos partidos que formariam a coalizão de apoio parlamentar do governo no Congresso Nacional, a escolha dos ministros no início do governo Fernando Henrique não teria se limitado apenas ao critério partidário. Pelo contrário, como destacam Loureiro e Abrucio, a análise dos pesos dos diferentes critérios de nomeação dos ministros e secretários da Presidência na primeira gestão de FHC revela que o peso do critério técnico é preponderante,¹²² embora o partidário tenha também relevo, “exprimindo a aliança que dá sustentação a seu governo, composta pelo PSDB e PFL e ainda pelo PMDB/PTB, e através do qual se procura garantir a maioria nas votações no Congresso” (1998:42).

Os autores associam a formação de um Ministério preponderantemente técnico à autonomia usufruída pelo presidente no início do seu mandato, garantida pelo sucesso inicial do Plano Real e a vitória eleitoral em primeiro turno. Contudo, sem perder de vista que as negociações políticas estavam presentes continuamente na composição do Ministério de FHC, Loureiro e Abrucio afirmam que “o apoio das urnas deu ao presidente o poder para escolher equipes afinadas com as orientações partidárias, mas igualmente constituídas de pessoas jovens e tecnicamente preparadas” (*Idem*).

Em comparação aos critérios e perfis das escolhas ministeriais que caracterizaram os governos de Sarney, Collor e Itamar Franco, os dados apresentados pelos dois autores

¹²² Em suas análises, os autores consideraram seis critérios de nomeação: partidário, federativo, técnico, grupos de interesse, imagem e pessoal. Na classificação que adotam, definem o critério partidário “como o nome cuja escolha foi feita por indicação de um partido político, a partir de composição partidária governativa, ou ainda, se foi orientada pela capacidade de articulação no Congresso da pessoa escolhida”; o federativo, a “nomeação que leva em conta o peso político do estado ou região de origem do escolhido dentro da federação”; o técnico, considerou-se o “quanto a qualificação técnica do nomeado pesou na escolha”; o de grupos de interesse, considerou-se “aquelas nomeações patrocinadas por grupos de interesse, tanto da esfera pública ou privada”; de imagem refere-se “à nomeação de pessoas, conhecidas do grande público que poderiam trazer imagem positiva ao governo”; e pessoal, em que “procura-se reter inúmeras escolhas efetuadas dentro do círculo de relações pessoais do presidente” (1998:7-8).

indicam, ainda, que o primeiro governo de Fernando Henrique teria sido o que mais (percentualmente) priorizou critérios técnicos na composição do Ministério, com um peso aproximado de 57,5% nas nomeações. Ou seja, tomando em perspectiva os governos anteriores, após a redemocratização do país, o de FHC foi o que mais fortemente montou sua equipe segundo critérios técnicos, embora no governo Itamar esse critério também tenha predominado (apresentou um peso de 37,7%). No quadro abaixo reproduzimos, em ordem decrescente de peso (relevância), os critérios de nomeação de ministros e secretários da Presidência por governo, de acordo com o levantamento de Loureiro e Abrucio.

Quadro 11 – Critérios de nomeação para os ministérios e secretarias da Presidência por governo

Governo	Critérios de nomeação (% em ordem decrescente)
José Sarney	Partidário (32%) / Federativo (31,2%) / Técnico (29,2%) / Pessoal (26,7%) / Grupo de interesse (17,2%) / Imagem (13,5%)
Fernando Collor	Imagem (37,2%) / Técnico (34,2%) / Pessoal (24,7%) / Partidário (20%) / Federativo (17,1%) / Grupo de interesse (16,8%)
Itamar Franco	Técnico (37,7%) / Pessoal (32,3%) / Partidário (28,6%) / Federativo (20,4%) / Grupo de interesse (16%) / Imagem (14,9%)
Fernando Henrique Cardoso	Técnico (57,5%) / Partidário (26,3%) / Pessoal (19,7%) / Federativo (18,8%) / Imagem (15,3%) / Grupo de interesse (12,3%)

Fonte: LOUREIRO & ABRUCIO, 1998:16-18 (quadros VI, VII, VIII, IX).

No primeiro mandato de Fernando Henrique, quando desdobrado o peso específico dos critérios de nomeação por áreas de governo, percebe-se que o critério “técnico” foi expressivo nas pastas econômicas, de Relações Exteriores, da Saúde, no Gabinete/Casa Civil e secretarias da Presidência, e nos ministérios Militares. O quadro abaixo, elaborado por Loureiro e Abrucio, expressa quantitativamente a preponderância do critério técnico nestas áreas, bem como a distribuição e o peso dos demais critérios nas diferentes áreas de governo. Para aferir o peso de cada critério, os autores formularam um índice em que, grosso modo, um critério seria predominante quanto mais próximo chegasse a dez (10) pontos.¹²³

¹²³ Os autores explicam que para cada um dos seis critérios de nomeação identificados na pesquisa (partidário, federativo, técnico, grupos de interesse, imagem e pessoal) “os pesos foram distribuídos entre 1 a 10 pontos, procurando-se identificar os critérios mais relevantes para cada ocupante, mas garantindo-se a soma máxima de 15 pontos para cada um. Assim, se para um determinado nome apenas um fator relevante foi detectado, dentre os demais, este receberia o peso 10 e os demais, 1 ponto cada, totalizando-se 15. Se outro nome teve apenas dois critérios determinantes na escolha e um nível próximo de importância entre eles, receberia pesos 6 e 5 nos fatores relevantes, e peso 1 nos demais, também totalizando-se 15. Na verdade, como na maioria dos casos não houve um critério único, mas a interconexão dos diferentes critérios, estabeleceu-se várias combinações possíveis matematicamente” (1998:8).

Quadro 12 - Critérios de nomeação para os ministérios e secretarias da Presidência na gestão Fernando Henrique (1995-1997) por área de governo

Área de governo	Partidário	Federativo	Técnico	Grupo de interesse	Imagem	Pessoal	Total
1 - Econ., Planej., Orç. e Fazenda	3,75	1,0	5,25	1,0	1,0	3,0	15,0
2 - Infra-estrut., Comunic., Transp., Minas e Energia, Rec. Hídricos, Habit., Desenv. Urbano	3,43	3,0	2,87	1,0	1,0	3,7	15,0
3 - Relações Exteriores	1,0	1,0	10,0	1,0	1,0	1,0	15,0
4 - Educ., Cult. e Desportos	1,0	1,0	2,67	1,0	4,0	5,33	15,0
5 - Justiça	7,0	3,0	2,0	1,0	1,0	1,0	15,0
6 - Trab., Prev. Social, Bem Estar e Assist. Social	3,5	4,5	4,0	1,0	1,0	1,0	15,0
7 - Saúde	1,0	1,0	7,0	1,67	3,33	1,0	15,0
8 - Adm., Ref. do Estado, Gab. Civil e Secretarias da PR	1,0	1,0	10,0	1,0	1,0	1,0	15,0
9 - Militares	1,0	1,0	10,0	1,0	1,0	1,0	15,0
10 - Agric. e Ref. Agrária	3,67	2,33	3,67	2,67	1,0	1,67	15,0
Total	26,35	18,83	57,46	12,34	15,33	19,70	150,0

Fonte: LOUREIRO & ABRUCIO, 1998:18 (quadro IX).

Considerando especificamente as áreas em que prevaleceu o critério técnico (isto é, as que totalizaram 10 pontos), é possível observar que além do ministério de Relações Exteriores e das pastas militares, cujas nomeações tradicionalmente são pouco propensas a outros critérios que não o técnico (LOUREIRO & ABRUCIO, 1999:79), na área de governo relativa aos órgãos diretamente ligados ao presidente (abrangendo o Gabinete/Casa Civil e as secretarias da Presidência), a escolha de seus respectivos titulares pautou-se fortemente pela qualificação profissional. O interessante aqui a observar é que a maior parte dos cargos de comando dessa área consiste no grupo de confiança do presidente (*inner circle*) que, instalados no Palácio do Planalto, atua na assessoria direta e rotineira de suas atividades, como a Casa Civil e a Secretaria-Geral, fundamentalmente. Pela própria natureza de suas funções de assessoramento, a indicação para os postos de comando desses órgãos é da “cota do presidente”, ou seja, de sua escolha pessoal. Por sua vez, foi justamente o critério pessoal que predominou na escolha dos titulares dessa área nos governos Sarney, Collor e Itamar Franco, segundo os dados de Loureiro e Abrucio (1998:16-17). No primeiro mandato de FHC, como é possível perceber, para as mesmas posições predominou o critério técnico.

Dessa forma, não obstante a escolha para os cargos de comando dos órgãos de assistência e assessoramento direto às atividades presidenciais presumisse ligações de confiança e lealdade entre o presidente e os titulares dessas posições, pode-se afirmar que para

esses postos, na montagem de sua equipe de governo, Fernando Henrique priorizou a experiência e os conhecimentos técnicos acumulados nas respectivas trajetórias profissionais dos nomeados, sobretudo, para a chefia da Casa Civil e da Secretaria-Geral. Os nomes escolhidos foram, respectivamente, Clóvis de Barros Carvalho e Eduardo Jorge Caldas Pereira. É plausível que a escolha dos dois tenha se dado em função de seus atributos e experiências profissionais, uma vez que teriam o perfil adequado para executar as funções formais incumbidas aos dois órgãos de assessoria presidencial.

Na próxima seção, tendo como objeto de análise o arranjo institucional da Casa Civil e da Secretaria-Geral vigente nos primeiros meses do governo Fernando Henrique, explicitamos a organização formal e o conjunto de competências que, definidos por meio de legislações específicas, expressariam o papel dos dois órgãos neste mandato. Como pano de fundo deste processo de organização institucional das estruturas da Presidência, estava em curso ainda a consolidação da redemocratização do país. Afinal, o presidente Fernando Henrique seria, apenas, o segundo mandatário eleito de forma direta após o fim do regime militar em 1985 e a promulgação da Constituição de 1988. Somava-se a isto, a incompleta e malograda experiência de governo do primeiro presidente eleito, Fernando Collor, que, de certo modo, transfeririam a Fernando Henrique a incumbência de consolidar um arranjo democrático de governo, considerando o sistema de separação entre os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), característico do presidencialismo.

Neste contexto político, em termos gerais, podemos compreender a organização institucional definida para a Presidência no governo Fernando Henrique como um arranjo de regras e procedimentos por meio dos quais as estruturas de apoio e assessoramento direto ao presidente executariam o relacionamento da Presidência com diversos setores do Executivo (Ministério e demais órgãos da administração pública federal), o Congresso Nacional, unidades de governo subnacionais e, ainda, com a sociedade civil. Em um ambiente político-administrativo de maior dispersão e concorrência de poder, consideramos, portanto, que o presidente iniciaria o segundo mandato escolhido por voto direto, após o fim do período de autoritarismo em 1985, atento a organização de um arranjo formal para relacionar-se com os demais atores e instituições políticas do país.

3.1.1 A organização formal da Casa Civil e da Secretaria-Geral e o perfil de seus respectivos titulares

A medida provisória que dispôs sobre a organização do governo FHC, baixada no primeiro dia de sua administração (a de nº 813), estabeleceu que a estrutura da Presidência seria composta pela Casa Civil, a Secretaria-Geral, além das Secretarias de Comunicação Social e de Assuntos Estratégicos e a Casa Militar. O ato legal definiu, especificamente, como finalidade da Casa Civil auxiliar o presidente nas atribuições relativas (i) à coordenação e integração da ação do governo, (ii) à verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais e (iii) ao relacionamento com o Congresso Nacional, diferentes níveis da administração pública e a sociedade. Segundo a MP, à Secretaria-Geral caberia, especialmente, atribuições de supervisão e execução das atividades administrativas da Presidência.

Neste arranjo, competiria, em termos gerais, à Casa Civil cuidar dos assuntos atinentes ao governo no âmbito dos ministérios e demais órgãos federais e das relações com o Congresso, partidos, governos subnacionais e sociedade, e à Secretaria-Geral, zelar pela rotina administrativa da Presidência e especialmente da do presidente. Assim, reproduzir-se-ia a dinâmica (divisão de trabalhos) instituída, pelo menos em termos formais (pelo decreto de nº 820, de 13/05/1993), na presidência de Itamar Franco, segundo a qual os dois órgãos prestariam assistência e assessoria ao presidente em duas esferas específicas e distintas: a Casa Civil na gestão administrativa do governo e a Secretaria-Geral nas atividades protocolares e pessoais referentes à rotina do presidente da República.

Quanto à organização interna destes dois órgãos, a medida provisória estabeleceu que a Casa Civil seria composta pelo Gabinete do ministro, o Conselho do programa Comunidade Solidária, além de cinco subchefias: três mantidas do governo anterior, a de Assuntos Jurídicos, de Coordenação da Ação Governamental e de Assuntos Parlamentares, e duas novas, a Executiva e a de Relações Intergovernamentais.¹²⁴ Fixou-se ainda que a Secretaria-Geral se comporia pelo Gabinete do secretário, a Subsecretaria-Geral e também pelas estruturas de auxílio direto ao presidente, o Gabinete Pessoal, a Assessoria Especial e a Coordenadoria de Apoio e Cerimonial.

¹²⁴ A MP 813 transformou a subchefia de Divulgação e Relações Públicas (instituída pela lei 8.490 de 1992), em subchefia de Relações Intergovernamentais (MP 813, art. 17, VII). Nesta mudança, transferiu as competências da secretaria de Relações com Estados, Distrito Federal e Municípios do então extinto ministério da Integração Regional para esta subchefia (art. 18, V).

De modo geral, as atribuições da Casa Civil definidas pela MP já estavam inscritas em regulamentos anteriores, especificamente os que foram estabelecidos nas presidências de Sarney e Itamar. Assim, em acordo com estes ordenamentos, a MP de 1995 definia a Casa Civil como um núcleo de coordenação das ações do governo e de controle especializado dos atos legais elaborados pelo Executivo e o Legislativo, projetando o órgão como um canal de interlocução e articulação da Presidência junto, principalmente, ao Ministério, órgãos da administração pública federal e Congresso Nacional. Todavia, um dos pontos que surge como novidade no novo regulamento, é a atribuição exclusiva da Casa Civil de cuidar da coordenação do governo, função que até então cabia oficialmente à SEPLAN. O mandato de Fernando Henrique se iniciaria, dessa forma, com a centralização na Casa Civil do comando da coordenação do governo, conforme explicitado antes mesmo da posse, em documento produzido por futuros integrantes da nova presidência.¹²⁵

Neste documento, que consistia em uma proposta de organização das funções e da estrutura de cada ministério e órgão da Presidência, explicitava-se que a finalidade da Casa Civil consistiria fundamentalmente nas funções de coordenação e controle da ação governamental. O documento informava que com a extinção da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência (a SEPLAN) e sua transformação no ministério de Planejamento e Gestão, “a referência à Coordenação sai do Planejamento, para fazer parte da definição de atribuições da Casa Civil.” Assim, pela primeira vez desde que se passou a atribuir ao rol de competências da Casa Civil a função de coordenação, que conforme registramos no capítulo anterior teria ocorrido no governo Sarney (especificamente a partir do regimento interno baixado pelo decreto nº 92.400 de 1986), não haveria mais outro órgão na estrutura da Presidência (como a SEPLAN) encarregado oficialmente de promover a coordenação do governo. A partir da presidência iniciada em 1995, caberia exclusivamente, pelo menos do ponto de vista formal, à Casa Civil exercer a coordenação governamental.

Nesta direção, em seu livro *A Arte da política* (2006), o presidente recapitula o papel que pretendia atribuir à Casa Civil no início de sua gestão, reconhecendo que diante da possibilidade de escolha “de modelos variáveis para preencher o organograma do poder,”

¹²⁵ No documento, intitulado *Presidência da República e ministérios, proposta de organização* (1994), previa-se que além das funções de coordenação governamental e de relação com o Congresso Nacional, caberia à Casa Civil acompanhar as ações do governo, na verificação da constitucionalidade, legalidade e compatibilidade em relação ao programa de governo e dos atos presidenciais, e ainda o relacionamento com os demais níveis da administração pública, bem como com organizações representativas da sociedade e da opinião pública. O documento está disponível em: <http://acervo.ifhc.org.br/ModuloPesquisador/documentacao/visualizar.do?acao=abrirDocumentoDoContent&anexo=5770&fichaId=8149>

optou por, ao montar seu governo, “dar toda força administrativa à Casa Civil e tirar o poder político” e, ademais, conferir ao chefe do órgão “a segunda posição na hierarquia do governo, logo abaixo da sua” (CARDOSO, 2006:226). Essas ideias se tornaram públicas, possivelmente pela primeira vez, quando Fernando Henrique realizou a apresentação oficial da equipe de ministros e secretários,¹²⁶ em que anunciou em cadeia nacional a função específica que a Casa Civil exerceria na sua administração e o papel de “segundo homem do governo” que pretendia atribuir ao titular do órgão.

Para ocupar, então, essa posição em sua administração, o presidente escolheu Clóvis Carvalho, que fora o seu secretário-executivo (segunda posição hierarquicamente mais importante de um ministério) no período em que esteve à frente do ministério da Fazenda. Fernando Henrique justificou a nomeação de Clóvis Carvalho para a chefia da Casa Civil em razão das qualificações técnicas demonstradas como secretário-executivo da Fazenda no período de formulação e implementação do Plano Real. 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 havia concorrido ou ocupado qualquer mandato eletivo, mas atuou em diversos cargos públicos na administração do estado de São Paulo entre as décadas de 1970 e 80, sendo o último, antes de ingressar na Villares, o de secretário de Economia e Planejamento no governo Montoro (1983-1987). Com estas referências, fora convidado por Fernando Henrique para chefiar a Secretaria-Executiva do ministério da Fazenda. Neste cargo, ocupou a posição de “vice-ministro” e destacou-se “pela eficiência na capacidade de coordenação e de cobrança de resultados,” como definiu o presidente.

Durante a apresentação oficial de sua equipe de governo ocorrida antes da posse, o então futuro presidente justifica que pela atuação e desempenho que teve à frente da Secretaria-Executiva da Fazenda, Clóvis Carvalho apresentaria o perfil certo para comandar a Casa Civil e, assim, atuar como o “coordenador administrativo do governo.” Nesta função, Carvalho executaria um papel que em tese já se vinha há alguns anos atribuindo à Casa Civil: o de coordenação da ação governamental, efetivando, segundo os prognósticos do presidente, uma nova forma de gestão administrativa, baseada na articulação e integração de diferentes setores do governo, conforme explicita na passagem abaixo.

¹²⁶ Anúncio oficial da equipe de ministros, Brasília, 21 dez. de 1994 (19min, 55ss), disponível em: <http://acervo.ifhc.org.br/ModuloPesquisador/documentacao/visualizar.do?acao=abrirDocumentoDoContent&anexo=6782&formato=MP&fichaId=10302>

“Quero Clóvis Carvalho na Casa Civil para ser o coordenador administrativo do governo. Será o meu segundo! Será o homem que vai o tempo todo ajudar na articulação dos ministérios porque, como eu disse, quero mudar o modo de governar. Não quero só reuniões ministeriais. Quero reuniões setoriais, de acordo com o assunto. Algumas [dessas reuniões] serão permanentes e o presidente estará presente, pois é preciso que haja articulação. Nada de verticalismo. Não existe ‘minha área’, a área é do governo, do país. Então, Clóvis Carvalho será o homem a estar o tempo todo me ajudando nisto e naturalmente, o tempo todo se informando juntamente com o ministério do Planejamento [responsável pela assistência técnica das matérias e políticas do governo] para efetivamente transformar em realização o que aí está”¹²⁷

Aqui cabe frisar que não seria trivial, ou desprovida de simbolismo, a declaração pública do presidente eleito de que pretendia fazer de seu chefe da Casa Civil o segundo homem na hierarquia do governo. Com esta manifestação o presidente poderia, talvez, pretender desviar a atenção da primazia que o ministério da Fazenda teria em sua presidência, assim como enviar um recado à sua coalizão partidária de apoio parlamentar e aos próprios integrantes do governo. Há que destacar, todavia, que esta declaração significaria o endosso presidencial da autoridade e função de comando que Clóvis Carvalho exerceria na gestão governamental.

Nesta direção, é interessante observar que Fernando Henrique declaradamente, e em função das próprias experiências e habilidades profissionais do escolhido para o cargo máximo da Casa Civil, ressalta que o comando a ser exercido por Clóvis Carvalho seria de natureza técnica. Ou seja, caberia, a princípio, ao titular e à própria Casa Civil uma atuação muito mais voltada para questões administrativas – como no controle dos documentos e expedientes enviados para decisão presidencial e na coordenação e articulação das ações do governo - do que para questões relativas à articulação e negociação com partidos e o Congresso Nacional para tratar, por exemplo, da aprovação de medidas legislativas ou das demandas em gerais feitas pela coalizão à Presidência (como as demandas por cargos na administração pública federal e emendas orçamentárias).

Segundo o próprio Clóvis Carvalho, na nova presidência, “Fernando Henrique *deu* à Casa Civil a competência primordial de fazer a coordenação de ação do governo, mantendo na sua estrutura as funções tradicionais”, especificamente a assessoria jurídica, que procedia na

¹²⁷ Fonte: ver nota anterior (126).

revisão formal dos atos do presidente, e a assessoria parlamentar.¹²⁸ Como afirma o titular do órgão, o presidente tinha a intenção de fazer da Casa Civil um espaço de coordenação da Presidência sobre as ações do governo. Para o exercício dessa tarefa, previu-se na medida provisória editada no primeiro dia da nova administração, a criação das Câmaras Setoriais do Conselho de Governo.¹²⁹ O objetivo seria que a Casa Civil, por meio das Câmaras Setoriais, reproduzisse o tipo de coordenação feito por Clóvis Carvalho durante o processo de formulação e implantação do Plano Real, quando ele e Fernando Henrique atuavam no ministério da Fazenda. Nas palavras de Carvalho, o presidente projetou a Casa Civil em seu governo considerando a experiência de trabalho que compartilharam na Fazenda.

“Quando Fernando Henrique ganhou a eleição, ao olhar a construção do governo, ele me disse ‘preciso de uma Casa Civil que me ajude a fazer aquilo que fizemos no Plano Real: coordene’. Ou seja, forme um espaço de criação de consensos e, ao mesmo tempo, defina o que fazer [nos ministérios] e acompanhe o que está sendo feito, resolvendo no processo as dificuldades”.¹³⁰

Sendo assim, no início do governo, o projeto era encarregar a Casa Civil fundamentalmente de tarefas administrativas, basicamente de coordenação e acompanhamento das ações do governo. Ao que parece, ao enfatizar a atuação da Casa Civil circunscrita a questões técnicas de gerenciamento governamental, o propósito do presidente consistiria em organizar uma estrutura administrativa e de coordenação de políticas de governo formalmente insulada do contato direto com as demandas cotidianas da política. Na visão de alguns membros que participaram do processo de transição do governo Itamar Franco para o de Fernando Henrique e que posteriormente assumiram cargos em seu mandato, esta organização se distinguiria fortemente do perfil da Casa Civil vigente nos anos anteriores, quando o órgão “atuava quase que exclusivamente na articulação política” com os partidos e o Congresso Nacional. Nesta direção, Clóvis Carvalho (integrante da equipe de transição) chama atenção para o fato de que o funcionamento da Casa Civil na gestão de Itamar Franco não guardaria semelhanças com o conjunto de funções que se pretendia atribuir-lhe a partir de 1995.

¹²⁸ CARVALHO, Clóvis de Barros. Entrevista gravada, concedida a Maria Celina D’Araujo, com participação da autora, São Paulo, 16 de junho de 2011.

¹²⁹ Ver nota 116.

¹³⁰ Entrevista com Clóvis Carvalho; ver nota 128.

“A Casa Civil então existente era muito diferente daquela que havíamos projetado para o governo entrante. Eles atuavam quase que exclusivamente na articulação política, e a Casa Civil que projetamos iria desempenhar fortemente a coordenação da ação de governo. Assim, uma das alterações que tivemos que fazer logo no início foi a de recompor o 'lay-out' das salas, pois não havia salas de reunião, que passaram a ser fundamentais para o seu novo papel. Acredito que essa questão do espaço físico induziu mudança de postura e na dinâmica do trabalho, além do aspecto simbólico da valorização da participação, do debate e da construção conjunta”. (BRASIL, 2002: 86)

Em paralelo, é provável que a Secretaria-Geral, sob o comando de Eduardo Jorge Caldas Pereira, tenha ficado incumbida de funções relativas à articulação e negociação política que, a princípio, não fariam mais parte do rol de atribuições da Casa Civil. Com base, fundamentalmente, nas prerrogativas de convocar ministros e autoridades da administração federal para reuniões e organizar a pauta de audiências do presidente, previstas no último regimento do órgão (baixado pelo decreto nº 820 em 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 outros.

Na organização desses eventos e contatos, o secretário possivelmente não se restringiria a marcar horários e montar a agenda do presidente. O exercício de suas funções incluiria frequentes 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 entrevista, Eduardo Jorge explicita ter atuado como mediador e articulador político do presidente nestes moldes.¹³¹

Relata ainda que durante o período em que permaneceu à frente da Secretaria-Geral (de 1995 a abril de 1998) assumiu funções de “coordenação e assessoria política”, atuando na “ligação da Presidência com o Congresso Nacional”. Além disso, em seu livro de memórias, Fernando Henrique explicita que no início de seu governo teria entregue “o relacionamento com o Congresso e o peneiramento das nomeações [para cargos de confiança na

¹³¹ PEREIRA, Eduardo Jorge Caldas. Entrevista concedida a Maria Celina D'Araujo, com participação da autora, Rio de Janeiro, 27 de março de 2011.

administração pública federal recebidas, em geral, dos partidos e políticos que compunham a coalizão] ao secretário-geral da Presidência, Eduardo Jorge” (CARDOSO, 2006:276).

A incumbência de atuar como o secretário-geral do presidente, responsável por atribuições ligadas à organização de sua rotina e agenda de trabalho, que por sua natureza exigiriam algum nível de convivência, lealdade e confiança com o chefe do Executivo, provavelmente coube a Eduardo Jorge devido à proximidade que tinha com Fernando Henrique desde os tempos em que era o seu assessor no Senado Federal, precisamente a partir de 1983. Eduardo Jorge ingressou no Senado como servidor concursado em 1964 e entre as décadas de 1960 e 1980 acumulou experiências em diversos cargos e funções e, além disso, um vasto conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública brasileira e relacionamentos com as autoridades de Brasília (CARDOSO, 2006).¹³² Após a assessoria a Fernando Henrique no Senado, que perdurou até 1992, seguiu com o então ex-senador para os ministérios de Relações Exteriores e da Fazenda, no governo de Itamar Franco, permanecendo como seu assessor.

É conveniente ressaltar que embora a Secretaria-Geral, sob o comando de Eduardo Jorge, tenha ficado incumbida de funções de mediação e articulação política com o Congresso e autoridades públicas, a Casa Civil, por meio de sua subchefia de Assuntos Parlamentares, também teria a prerrogativa de exercer contatos frequentes com lideranças partidárias, parlamentares e, de forma geral, com as mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Formalmente caberia a esta 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.¹³³

¹³² Eduardo Jorge formou-se em economia na Universidade de Brasília, em 1971, obteve mestrado em administração pública nos Estados Unidos (State University of New York at Albany), em 1974 e realizou no decorrer da década de 1970 diversos cursos de especialização (em administração legislativa, finanças públicas e planejamento e avaliação de programas) nesta mesma universidade norte-americana.

¹³³ Segundo o regimento da Casa Civil, baixado pelo decreto nº 820 de 13/05/1993, 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

A criação, logo nos primeiros meses do mandato de Fernando Henrique, do Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL), no âmbito da subchefia de Assuntos Parlamentares, encarregado de coordenar no interior do Executivo o envio de matérias legislativas ao Congresso Nacional, nos faz supor um esforço da Presidência no sentido de centralizar, racionalizar 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. Para o comando desta subchefia da Casa Civil foi designado Eduardo Piragibe Graeff, um antigo colaborador do presidente. Graeff, sociólogo por formação, fora aluno de Fernando Henrique na Universidade de São Paulo e, assim como Eduardo Jorge, também o assessorou no Senado e posteriormente no ministério da Fazenda, quando comandou a Assessoria Parlamentar da pasta. Portanto, em comum com os dois principais assessores de Fernando Henrique na Presidência (Clóvis Carvalho e Eduardo Jorge), Graeff era também um egresso da equipe montada no ministério da Fazenda.

Entendemos que o estabelecimento do SIAL na subchefia de Assuntos Parlamentares da Casa Civil, em 1995, pode ser visto como uma medida do novo governo para reorganizar a atuação desta subchefia mediante os problemas de coordenação relativos ao contato das assessorias parlamentares dos ministérios e demais órgãos do Executivo (isto é, do governo) com o Congresso Nacional, conforme relatado no estudo da ENAP que mencionamos ao fim do último capítulo. Neste sentido, é possível que esta iniciativa visasse a 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, envio e acompanhamento das medidas legislativas do Executivo para o Congresso.

As atribuições formais desta subchefia incluíam frequentes contatos com o Legislativo, denotando, em alguma medida, o envolvimento da Casa Civil em questões políticas. Veremos que a função da subchefia de Assuntos Parlamentares de coordenar o envio e acompanhamento das matérias legislativas do Executivo no Congresso Nacional não se resumiu apenas a aspectos técnicos, exigindo do subchefe (Eduardo Graeff) atribuições de negociação política com parlamentares e lideranças partidárias em torno de matérias do interesse especificamente do presidente.

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 (art. 4º).

Em resumo, consideramos que a função de coordenação dos contatos do governo com o Legislativo, encarregada à subchefia de Assuntos Parlamentares, assim como a de coordenação e acompanhamento da gestão governamental, que ganharia novos contornos com a criação das Câmaras Setoriais, pretendiam, no início do governo Fernando Henrique, projetar por meio da Casa Civil formas de comando da Presidência sobre o governo (ministérios e demais órgãos do Executivo federal). Em virtude da definição e incumbência dessas funções à Casa Civil terem se formalizado por regulamentos específicos, baixados por decreto (a sua maior parte nos primeiros meses da gestão de FHC), entendemos que isso significaria um esforço concreto da Presidência em ordenar uma relação de comando e controle sobre ministérios e órgãos da administração federal, fosse no âmbito, por exemplo, dos projetos de lei que deveriam seguir para o Congresso, ou das propostas de políticas públicas formuladas por cada parte do governo.

Assim, no marco de um governo composto, inicialmente, por 17 ministérios (considerando apenas os civis), sendo pouco mais de um terço deles liderado por representantes dos partidos da coalizão (PFL, PMDB e PTB), supomos que Fernando Henrique tenha instituído novas regras no âmbito da Presidência como forma de organizar e ampliar sua capacidade estrutural para maximizar sua liderança frente ao governo. Retomando a discussão teórica estabelecida no primeiro capítulo, é conveniente rememorar que, segundo a argumentação de Terry Moe, o presidente mediante uma burocracia potencialmente fragmentada e que responde a diversos interesses (de parlamentares, partidos e grupos organizados), procurará como chefe do governo organizá-la da maneira mais unificada e coordenada que puder na tentativa de maximizar sua liderança sobre as estruturas governamentais. Deste modo, as prerrogativas de poder do presidente funcionam como incentivos institucionais pelos quais buscaria estabelecer estratégias específicas de comando sobre o seu governo.

É a partir desse esquema que entendemos as duas iniciativas originadas no início do governo Fernando Henrique no âmbito da Casa Civil, notadamente a criação das Câmaras Setoriais e do SIAL, como estratégias de centralização do presidente, por meio das quais procuraria transferir para o interior da Presidência o comando e controle, em especial, das políticas e ações dos ministérios e do contato com o Legislativo. Para o estabelecimento deste arranjo, Fernando Henrique amparou-se em suas prerrogativas de poder, ou seja, seus recursos decisórios. As Câmaras Setoriais foram instituídas por medida provisória (a de nº 813 de 1995), que fora reeditada em diferentes versões durante praticamente todo o primeiro

mandato¹³⁴ até se transformar em lei; e individualmente cada uma das Câmaras foi estabelecida e regulamentada por decreto. O SIAL também se originou por decreto.¹³⁵

Além dessas duas iniciativas mais abrangentes, podemos considerar a criação em 1995 do Programa Economia Solidária, conforme também previsto na medida provisória 813 (que estabeleceu a organização inicial do governo FHC), como uma medida formal que visaria a instituir a partir da estrutura da Casa Civil mecanismos de coordenação sobre as políticas de combate à pobreza no âmbito da administração pública federal. O Programa teria sido instaurado precisamente na Casa Civil devido à incumbência deste órgão da Presidência de promover a coordenação e acompanhamento das políticas e ações do governo. A nosso ver, esta medida reforça o papel que se pretendia (notadamente, o presidente e seus auxiliares mais próximos) ver desempenhado pela Casa Civil a partir de 1995, qual seja, o de promotor da coordenação do governo. Vale destacar que o Programa Economia Solidária fora também regulamentado por decreto (o de nº 1.366) nos primeiros dias do governo Fernando Henrique.

A seguir procuramos expor de forma mais detida os novos arranjos instituídos na estrutura da Casa Civil que abordamos acima. A partir do ordenamento estabelecido no decorrer do governo FHC que regularia, respectivamente, as Câmaras Setoriais, o Programa Economia Solidária e o SIAL, pretendemos ter uma compreensão, ainda que breve, sobre o desenvolvimento dessas experiências na administração iniciada em 1995. Basicamente, nosso objetivo consiste em apurar, por meio do conjunto de regras baixado para ordenar essas iniciativas instaladas na Casa Civil, como as estratégias de centralização pretendidas pelo presidente se desenvolveram.

¹³⁴ As Câmaras Setoriais do Conselho de Governo foram criadas no âmbito da Presidência da República e vinculadas à Casa Civil pela MP 813, de 01/01/1995. Embora esta medida provisória tratasse de matéria relativa à organização da estrutura da Presidência da República e dos ministérios, que constitucionalmente deveria ser efetivada em lei, mediante aprovação do Congresso Nacional, a conversão desta MP em lei (a de nº 9.649 de 27/05/1998) só ocorreu praticamente três anos e meio após sua edição original em janeiro de 1995. No decorrer de todo este período, a MP 813 foi reeditada, em diferentes versões. A reedição de uma MP supõe que o Congresso Nacional não procedeu à votação deste ato legal no prazo constitucional de 30 dias após a data de sua edição. Neste contexto, o Poder Executivo teria a prerrogativa de reeditar a medida sequencialmente, até que ocorresse sua votação pelo Congresso. Em setembro de 2001, a emenda constitucional nº 32 estabeleceu a proibição de reedições continuadas de uma MP, conforme as novas disposições do art. 62 da Constituição de 1988.

¹³⁵ Convém assinalar que a despeito das inovações introduzidas na estrutura da Casa Civil, no decorrer do primeiro mandato não se estabeleceu um novo regimento que consolidasse e normatizasse sua nova estrutura organizacional, bem como o conjunto de competências que passaria a assumir. Na ausência de um novo ato legal, permaneceu o último regimento, baixado pelo decreto nº 820, em 1993, durante o governo Itamar Franco.

3.1.2 Experiências e inovações institucionais da Casa Civil no primeiro governo FHC

As Câmaras Setoriais

A MP 813 instituiu as Câmaras Setoriais do Conselho de Governo (art. 7, *II*) com a finalidade de coordenar e formular políticas públicas setoriais, cujo escopo ultrapassasse as competências de um único ministério.¹³⁶ As Câmaras seriam respectivamente integradas pelos ministros das áreas envolvidas e presididas pelo ministro chefe da Casa Civil. A rigor, as Câmaras Setoriais deveriam constituir-se como núcleos de coordenação, articulação e acompanhamento das ações do governo e seriam, portanto, um dos instrumentos pelo qual o presidente estabeleceria “um novo modo de governar”, conforme anunciou publicamente na apresentação da sua equipe ministerial antes de tomar posse.

Nesta ocasião Fernando Henrique, demonstrando estar ciente do modelo de organização da *New Public Management*, em voga no período, declarou que pretendia mudar a forma de governar do Executivo federal. Para tanto, eliminaria relações verticais e isoladas entre a Presidência e os ministérios, substituindo-as por reuniões setoriais em que a Presidência conjuntamente com vários ministérios, de acordo com o assunto, coordenaria decisões e políticas governamentais. Para isto, nas palavras do presidente, o chefe da Casa Civil, como seu principal representante, “será o homem que vai o tempo todo ajudar na articulação entre os ministérios.”

Entre 1995 e 1996 foram criadas sete Câmaras Setoriais: Comércio Exterior, Infraestrutura, Reforma do Estado, Recursos Naturais, Políticas Regionais, Relações Exteriores e Defesa Nacional, e Política Social.¹³⁷ Além da participação dos ministros das áreas afins, todas as Câmaras, excetuando a de Relações Exteriores e Defesa Nacional, seriam compostas pelo chefe da Casa Civil, que as presidiria, e os ministros da Fazenda e do Planejamento, responsáveis, respectivamente, pela administração dos gastos e do orçamento do Executivo federal. Como se percebe no quadro abaixo, as sete Câmaras abarcariam todos os ministérios e, portanto, todas as áreas do governo.

¹³⁶ Ver notas 116 e 134.

¹³⁷ As Câmaras foram criadas respectivamente pelos decretos 1.386/1995, 1.465/1995, 1.526/1995, 1.696/1995, 1.741/1995, 1.895/1996 e 1.981/1996. Em 2002, foi criada a Câmara de Política Econômica pelo decreto 4.182.

Quadro 13 – Composição das Câmaras Setoriais por ministério

Câmaras Setoriais	Composição das Câmaras (ministérios)
Comércio Exterior	Relações Exteriores, Indústria, do Comércio e do Turismo e Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária
Infraestrutura	Transportes, Comunicações, Minas e Energia e Trabalho
Reforma do Estado	Administração Federal e Reforma do Estado, Trabalho e Estado-Maior das Forças Armadas
Recursos Naturais	Minas e Energia, Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, Relações Exteriores, Ciência e Tecnologia e Indústria, do Comércio e do Turismo
Políticas Regionais	Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, Indústria do Comércio e do Turismo, Meio Ambiente, e dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Trabalho e Transportes
Relações Exteriores e Defesa Nacional	Justiça, Marinha, Exército, Relações Exteriores, Aeronáutica, Estado-Maior das Forças Armadas, Casa Civil, Casa Militar e Secretaria de Assuntos Estratégicos
Política Social	Previdência e Assistência Social, Saúde, Trabalho, Justiça, Educação e do Desporto, Agricultura e do Abastecimento, Cultura, Extraordinário dos Esportes e Extraordinário de Políticas Fundiárias

Fontes: decretos de criação.

No caso específico da câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o seu decreto de criação não previa que fosse presidida pelo ministro chefe da Casa Civil,¹³⁸ como as demais Câmaras, tampouco que os ministros da Fazenda e do Planejamento integrassem sua composição. Mencionava-se apenas que “a Casa Militar exercerá as atividades de Secretaria-Executiva da câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo.” Posteriormente, com a extinção da Casa Militar e a criação do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) definiu-se que esta câmara seria então presidida pelo chefe do GSI.¹³⁹

Segundo relatou Clóvis Carvalho, as Câmaras Setoriais foram criadas para operar como instrumentos de coordenação governamental, seguindo um estilo de gestão desenvolvido no ministério da Fazenda quando comandado por Fernando Henrique, sobretudo

¹³⁸ Decreto 1.895 de 06/05/1996.

¹³⁹ Regra definida pelo dec. 3.209 de 08/10/1999. Após a criação do ministério da Defesa (instituído formalmente na estrutura do Poder Executivo em 10/06/1999 pela medida provisória 1.799-6) houve um rearranjo na hierarquia das instituições militares do governo. A partir da medida provisória 1.911-10 de 24/09/1999 instituiu-se o Gabinete de Segurança Institucional no âmbito da Presidência da República, extinguindo-se, para tanto a Casa Militar. Segundo o art. 6º desta MP, competiria ao GSI “assistir direta e imediatamente ao presidente no desempenho de suas atribuições, prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional, realizar o assessoramento pessoal em assuntos militares, coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança das comunicações, zelar pela segurança pessoal do chefe de Estado, do vice-presidente, e respectivos familiares, dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência, e de outras autoridades ou personalidades quando determinado pelo presidente, bem assim pela segurança dos palácios presidenciais, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional Antidrogas, a Secretaria Nacional Antidrogas, o Gabinete, uma Secretaria e uma Subchefia.”

no período de formulação e implementação do Plano Real. Na Fazenda, o próprio Carvalho, como secretário-executivo, teria sido responsável por fomentar a organização de “espaços de criação de consenso”, em que a equipe econômica poderia divergir entre si o quanto fosse necessário, desde que se pudesse chegar a uma resolução consensual que fizesse avançar na tomada de decisão. A ideia que orientou essa estratégia, segundo Carvalho, foi a de que “a tomada de decisão será tão boa quanto for a possibilidade e a facilidade de implementação da decisão.” Isto é, ao se antecipar focos de tensão e discordância entre os agentes envolvidos ainda no momento da deliberação e tomada de decisão, acreditava-se que sua implementação ocorreria de forma mais rápida e consensual. Tendo isso em vista, projetou-se que a Casa Civil deveria reproduzir, em parte por meio das Câmaras, a estratégia adotada no ministério da Fazenda.¹⁴⁰

Um dos objetivos da criação das Câmaras no Executivo, sob o comando da Casa Civil, seria proporcionar instrumentos de controle e gestão à cúpula governamental para organizar sua atuação junto a uma estrutura administrativa com 20 ministérios. Neste contexto, seria necessário promover agregações das unidades de governo, agrupando os ministérios em áreas setoriais, como a de “comércio exterior”, “infraestrutura”, “política regional”, “reforma do Estado”, “política social”, entre outras que, composta por representantes de diversas especialidades, proporcionaria contatos regulares da Presidência com todas as áreas de governo.

Além disso, o estabelecimento de mecanismos de articulação e de coordenação de políticas em qualquer área do governo brasileiro mostrar-se-ia necessária diante de alguns fatores específicos, “entre os quais: tamanho e heterogeneidade do país, complexidade e diferenciação institucional do aparelho estatal ou público responsável pelas políticas, volume e complexidade dos recursos financeiros envolvidos, forma de organização estatal e ainda a modalidade prevalecente de oferta de serviços públicos (estatal centralizada, estatal descentralizada, pública descentralizada, parceria com organizações não-governamentais)” (TIEZZI, 2004:52).

O chefe da Casa Civil no primeiro mandato de Fernando Henrique relata que um dos aspectos críticos da gestão do governo, sobretudo logo após a posse, teria sido a dificuldade de alinhamento “dos ministros na direção apontada pelo presidente.” Isto porque a nova administração precisaria definir as diretrizes básicas de governo, firmando posições em torno de questões fundamentais, como a estabilidade da moeda e a disparidade social, e ainda

¹⁴⁰ Entrevista com Clóvis Carvalho, ver nota 128.

definir a posição que cada assunto ocuparia na hierarquia das prioridades do governo. Carvalho explicita que sob sua gestão a Casa Civil procurou atuar “na formulação de uma posição compartilhada do governo como um todo, nos mais diversos assuntos” (BRASIL, 2002:88). Para isso, as Câmaras foram um recurso importante, mas sua aceitação no interior do governo não foi facilmente assimilada pelos ministros. Viam nesta iniciativa uma autoridade que não reconheciam à Casa Civil, em especial ao seu titular, conforme o relato de Clóvis Carvalho.¹⁴¹

Em relação aos fóruns instalados nas Câmaras para discutir por setor decisões e políticas do governo, os ministros não entenderam, demoraram um pouco para absorver, que os fóruns não eram deliberativos, de maneira que o chefe da Casa Civil que era o coordenador de todas as Câmaras exercia aí a autoridade para definir. O chefe da Casa Civil nunca deixou de ser um como os outros, ele tinha uma função de coordenação. A autoridade era do presidente. Quando [nas discussões nas Câmaras] não chegávamos a nenhum consenso ou consentimento, ia ao presidente e lhe dizia ‘temos que decidir sobre isso; as posições são estas, não há acordo e etc’. Em outras situações, o próprio presidente comparecia à Câmara, à sala de reunião, e tomava a decisão. Mas de forma geral o processo [de discussão nas Câmaras] criava condições para um alinhamento [no interior do governo], e quando se definia as decisões não apareciam posições conflitantes, eram resolvidas antes, embora pudessem surgir depois.

Dois assessores da Presidência, e pessoalmente próximos ao presidente Fernando Henrique, que acompanharam os trabalhos da Casa Civil também relataram em publicações próprias as motivações e objetivos que levaram à criação das Câmaras Setoriais na presidência iniciada em 1995, exaltando suas contribuições para o governo. Vilmar Faria (2001) e Sergio Tiezzi (2004) destacam que o estabelecimento desses novos ordenamentos procurou resolver os problemas institucionais associados à questão da coordenação das políticas do governo federal. Precisamente, os problemas de articulação e coordenação identificados no processo de “desenho, orçamentação, regulamentação, implementação e avaliação de políticas” no âmbito da União.

Nesta direção, Vilmar Faria afirma que “a iniciativa mais significativa na direção de melhorar o desempenho da administração federal foi a criação das Câmaras Setoriais, reunindo grupos de ministros por áreas temáticas ou de macroproblemas, sob o comando operacional do ministro-chefe da Casa Civil”. Faria explicita que na montagem do governo, o presidente esteve atento aos problemas institucionais associados à questão da coordenação de

¹⁴¹ Entrevista com Clóvis Carvalho, ver nota 128.

políticas e ações, que envolveriam “problemas de articulação macro política, especialmente no que diz respeito ao financiamento e orçamentação, por um lado, e problemas de articulação política para conseguir levar adiante as reformas almejadas” (2001:9).

De acordo com Faria, as estruturas encarregadas de dirimir esses entraves situar-se-iam na Presidência da República, notadamente na Casa Civil, sob o mandato e apoio explícito do presidente. O ministro chefe da Casa Civil teria o status de *primus inter pares*, derivando a sua autoridade, de “primeiro entre os seus pares”, da força política explicitamente delegada pelo presidente e da competência formal de supervisionar todas as ações administrativas do governo federal. Considerando pontualmente o caso da área social no governo Fernando Henrique, Vilmar Faria menciona que as responsabilidades pela execução dos diferentes componentes da política social brasileira, dada a vultuosidade do orçamento e sua distribuição por diversos ministérios, envolveriam complexas relações intragovernamentais, no plano federal, e não menos complexas relações intergovernamentais com os demais entes da federação.¹⁴² Na sua visão, a criação das Câmaras Setoriais, em especial a de Política Social, pode ser considerada a iniciativa mais significativa no âmbito da Casa Civil para promover a coordenação e integração das políticas governamentais.

Compartilhando deste entendimento e adotando um discurso similar ao de Clóvis Carvalho, conforme descrevemos, Sergio Tiezzi afirma que em torno da incumbência principal de articular e coordenar todas as ações administrativas do governo federal, as funções da Casa Civil passavam por “viabilizar a construção de consensos, construir a integração e o entendimento, articular programas e ações, contribuir para identificação dos temas fundamentais para cada câmara, trabalhar junto às equipes dos ministérios para ‘fazer acontecer’, acompanhar as ações de maior relevância do governo e contribuir para identificação de problemas e proposição de soluções” (2004:52).

No âmbito dessas funções, as Câmaras Setoriais assumiriam posição central, segundo Tiezzi, como “uma tentativa de resolver as contradições e conflitos existentes dentro do governo, que permitissem sair de lá com posições assumidas por todos os ministros de Estado.” Para tanto, estariam incumbidas da função de “construir consensos para as políticas de governo, ‘facilitando’ as decisões governamentais como tal”. Ainda de acordo com o relato

¹⁴² Vilmar Faria esclarece que “no plano federal, o orçamento social, que compreende cerca de 80% do total do orçamento da União (R\$ 170 bilhões do total de R\$ 210 bilhões em 2000), se distribui por cerca de dez ministérios, sendo que cinco deles – Previdência e Assistência Social, Saúde, Educação, Agricultura Familiar e Reforma Agrária, e Trabalho e Emprego - constituem grandes estruturas burocráticas, possuem tradição e influência, movimentam grandes recursos e são responsáveis pelo financiamento e o controle normativo de políticas e programas que devem atender, em conjunto, mais de 150 milhões de pessoas” (2001:8).

do ex-assessor, a organização das Câmaras teria contribuído para o desenvolvimento de um sistema de monitoramento e avaliação permanentes dos programas governamentais definidos como prioritários, além de possibilitar aos ministros e seus ministérios uma maior clareza da agenda prioritária de governo.¹⁴³

A fim de explicitar as atribuições que formalmente competiam às Câmaras Setoriais, montamos o quadro abaixo, que apresenta as funções originalmente dispostas no decreto de criação, bem como as incumbências sequencialmente atribuídas a cada uma delas no decorrer do governo. Com isso, é possível identificar, pelo menos do ponto de vista formal, o conjunto de competências e decisões que a Casa Civil mediaria ao presidir as Câmaras e, ademais, o desdobramento que tiveram ao longo do tempo.

¹⁴³ Segundo Sergio Tiezzi, “o primeiro instrumento utilizado para esta finalidade foi o Sistema de Acompanhamento das Ações Relevantes, desdobrado e aperfeiçoado posteriormente para sistemas mais elaborados, sofisticados e extensivos, como o Brasil em Ação, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa metodologia, no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, serviu de base para a elaboração do Plano Plurianual de Investimentos (PPA) 1999-2002” (2004:53).

Quadro 14 - Funções formalmente estabelecidas para as Câmaras Setoriais (1995-2002)

Câmaras Setoriais	Funções estabelecidas pelo decreto de criação	Funções definidas posteriormente à criação das Câmaras
Comércio Exterior (criada pelo dec. 1.386 de 06/02/1995)	Formular as políticas e coordenar as atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços e, especialmente: I - definir as diretrizes da política de comércio exterior; II - manifestar-se previamente sobre as normas e legislação sobre o comércio exterior e temas correlatos; III - dispor sobre as diretrizes para as alterações das alíquotas dos impostos e de exportação; IV - estabelecer as diretrizes para as investigações relativas a práticas desleais de comércio exterior; V - fixar as diretrizes para a política de financiamento e de seguro de crédito às exportações; VI - estabelecer as diretrizes para a política de desregulamentação do comércio exterior; VII - avaliar o impacto das medidas cambiais, monetárias e fiscais sobre o comércio exterior; VIII - formular a política sobre a concessão de áreas de livre comércio, zonas francas e zonas de processamento de exportações; IX - fixar as diretrizes para a promoção de bens e serviços brasileiros no exterior; X - indicar os parâmetros para as negociações bilaterais e multilaterais relativas ao comércio exterior.	Dec. 2.398 de 21/11/1997 , dispõe sobre a criação, no âmbito do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, da Agência de Promoção de Exportações - APEX; art. 4º atribui à Câmara de Comércio Exterior a indicação do Gerente Especial que dirigirá a APEX. Dec. 3.756 de 21/02/2001 , fixa novo regimento para a Câmara de Comércio Exterior; art. 5º estabelece que a CAMEX será presidida pelo ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (e não mais pelo ministro-chefe da Casa Civil, conforme definido no dec. 1.386/1995) DSN de 21/08/2001 , cria no âmbito da CAMEX o Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual Dec. 3.981 de 24/10/2001 , fixa novo regimento para a CAMEX
Infraestrutura (criada pelo dec. 1.465 de 26/04/1995)	Formular as políticas públicas e diretrizes para infraestrutura e coordenar sua implementação.	Dec. 1.467 de 27/04/1995 , cria o Grupo Executivo para Modernização dos Portos (GEMPO); art. 3º subordina o GEMPO à Câmara de Políticas de Infraestrutura. Dec. 2.093 de 11/12/1996 , cria o Grupo Executivo para a Redução de Acidentes de Trânsito (GERAT); art. 3º subordina o GERAT à Câmara de Políticas de Infraestrutura. Dec. 2.352 de 20/10/1997 , cria o Grupo Executivo para a Conclusão do Projeto de Reassentamento de Populações da Usina Hidrelétrica de Itaparica (GERPI); art. 3º subordina o GERPI à Câmara de Políticas de Infraestrutura.
Reforma do Estado (criada pelo dec. 1.526 de 20/06/1995)	Formular políticas, aprovar programas e acompanhar as atividades relativas à Reforma do Estado. Compete à câmara: I - estabelecer as diretrizes para a política de Reforma do Estado; II - aprovar e acompanhar os programas a serem implantados no âmbito da Reforma do Estado; III - promover e acompanhar as parcerias intra e intergovernamentais nas atividades de Reforma do Estado.	
Recursos Naturais (criada pelo dec. 1.696 de 13/11/1995)	Formular as políticas públicas e diretrizes relacionadas com os recursos naturais e coordenar sua implementação.	Dec. 1.697 de 13/11/1995 , cria o Grupo Executivo do Setor Pesqueiro (GESPE); art. 1º fica o GESPE subordinado à Câmara de Políticas dos Recursos Naturais Resolução nº 2 de 16/11/1995 (da Câmara de Políticas dos Recursos Naturais do Conselho de Governo), cria Grupo de Trabalho para propor à Câmara diretrizes e estratégias para a incorporação de variável ambiental no processo de concessão de crédito oficial e de benefícios fiscais às atividades produtivas DSN de 27/02/1997 , cria a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional no âmbito da Câmara de Políticas dos Recursos Naturais
Políticas Regionais (criada pelo dec. 1.741 de 08/12/1995)	Coordenar as políticas setoriais com impacto regional, com vistas a reduzir as desigualdades inter e intraregionais	Resolução nº 1 de 09/01/1996 (da Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo), cria o Grupo de Trabalho para definir programas de ações para a Bacia e o Vale do São Francisco DSN de 26/09/1997 , cria o Programa de Apoio e Desenvolvimento da Fruticultura Irrigada no Nordeste no âmbito da Câmara de Políticas Regionais Dec. 2.710 de 04/08/1998 , cria a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE); art. 2º institui na Câmara de Políticas Regionais o Conselho Administrativo do RIDE DSN de 21/05/1999 , cria o Grupo Executivo para Coordenação e Acompanhamento do Programa Emergencial de Combate aos Efeitos da Seca (GESEC) no âmbito da Câmara de Políticas Regionais
Relações Exteriores e Defesa Nacional (criada pelo dec. 1.895 de 06/05/1996)	Formular políticas, estabelecer diretrizes, aprovar e acompanhar os programas a serem implantados, no âmbito das matérias correlacionadas, inclusive aquelas pertinentes: I - à cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa; II - à integração fronteiriça; III - às populações indígenas e aos direitos humanos; IV - às operações de paz; V - ao narcotráfico e a outros delitos de configuração internacional; VI - à imigração; VII - às atividades de inteligência.	Lei 9.883 de 07/12/1999 , institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência (Abin); art. 5º subordina a execução da Política Nacional de Inteligência à supervisão da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional Portaria nº 4 de 19/03/2001 (do Gabinete de Segurança Institucional), institui junto à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional o Comitê de Acompanhamento e Integração de Programas Sociais
Política Social (criada pelo dec. 1.981 de 13/08/1996)	Formular políticas, estabelecer diretrizes, aprovar e acompanhar os programas a serem implantados, no âmbito das matérias relacionadas à área social do governo federal	Dec. 1.982 de 14/08/1996 , subordina o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (GERTRAF) à Câmara de Política Social

Fontes: Legislação citada.

Pelo quadro, de início, observa-se que a câmara de Reforma do Estado foi a única que não recebeu qualquer regulação após sua fundação. Talvez a ausência de novas incumbências e ordenamentos em relação a esta câmara tenha a ver com os embates e oposições entre setores do governo e a equipe do ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), comandado por Luiz Carlos Bresser Pereira, em torno da proposta de reforma administrativa estabelecida no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado¹⁴⁴ (GAETANI, 2003).

Considerando que a câmara da Reforma do Estado, criada para funcionar como instância de discussão das propostas apresentadas pelo MARE, passou a se constituir na arena de aprimoramento das ideias defendidas por Bresser Pereira e sua equipe, sobretudo, as que diziam respeito às propostas e diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, Francisco Gaetani afirma que tanto a atuação como as ideias de Bresser Pereira geraram oposições no interior do governo, principalmente no âmbito da Presidência e no ministério da Fazenda (2003:29).¹⁴⁵ O próprio ministro Bresser Pereira relata que embora o chefe da Casa Civil tenha inicialmente se mostrado favorável às proposições de reforma do Estado sistematizadas pela equipe do MARE, ambos, contudo, passaram a discordar sobre a forma pela qual essas proposições deveriam ser encaminhadas e implantadas.¹⁴⁶

Segundo o titular do MARE, o chefe da Casa Civil compreendia que a reforma proposta deveria consistir em alterações pontuais na forma de gestão da administração pública: “não havia, assim, a ideia de que uma estrutura do Estado teria que ser modificada por reforma constitucional”. Clóvis Carvalho não teria, portanto, apoiado à iniciativa de Bresser Pereira de propor uma emenda constitucional para tratar das mudanças que pretendia efetivar no setor público brasileiro,¹⁴⁷ e na visão do ministro do MARE esta falta de apoio contribuiu fortemente para enfraquecer seu projeto de reforma diante do presidente, já que era

¹⁴⁴ O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado foi elaborado pelo ministério de Administração e Reforma do Estado e posteriormente aprovado, em 21 de setembro de 1995, pela câmara setorial de Reforma do Estado. O documento foi tornado público pela primeira vez em novembro de 1995, com o objetivo de estabelecer as propostas e diretrizes para a reforma da administração pública brasileira.

¹⁴⁵ Em termos gerais, Gaetani afirma que havia no Executivo resistências à iniciativa de Bresser Pereira de propor uma emenda constitucional para tratar de forma propositiva o tema da administração pública, ao contrário de outras reformas como, por exemplo, a previdenciária em que o governo buscava “desconstitucionalizar” uma série de pontos remetendo-os ao plano infraconstitucional. Esta era a posição do secretário-geral Eduardo Jorge e do chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho. Como observa Gaetani, outra fonte de oposição ao ministro Bresser Pereira partia da equipe econômica do governo e “tratava-se de uma desconfiança em relação ao papel do ex-ministro da Fazenda Bresser Pereira na crítica à política macroeconômica conduzida pelo ministério da Fazenda e pelo Banco Central” (GAETANI, 2003:29-30).

¹⁴⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Entrevista concedida a Maria Celina D’Araujo, com participação da autora. Rio de Janeiro, 6 de abril de 2011.

¹⁴⁷ Sobre as propostas de lei relativas à reforma do Estado, ver GONÇALVES, 2011.

a “Casa Civil que controlava tudo o que chegava a Fernando Henrique”.¹⁴⁸ Diante deste quadro, é possível aventar que não tenha havido um esforço da cúpula presidencial em incrementar as competências e estrutura da câmara de Reforma do Estado, haja vista as discordâncias existentes com o titular do MARE e o controle que este procurava ter sobre as discussões ocorridas na câmara setorial de que participava.

Em relação às Câmaras de Infraestrutura, Recursos Naturais, Políticas Regionais e Política Social, podemos notar, a partir do quadro 14, que ao longo do primeiro mandato de Fernando Henrique foram, com variações, incumbidas de novas responsabilidades concernentes, a sua maior parte, à discussão e tratamento de políticas específicas do governo. No segundo mandato, praticamente não receberam qualquer ordenamento. Ou seja, não foram acionadas para assumir novas funções no governo. Diferentemente, a câmara de Comércio Exterior (CAMEX) e a de Relações Exteriores e Defesa Nacional,¹⁴⁹ por sua vez, foram as únicas que continuaram a receber incumbências no segundo mandato. Ambas, contudo, não estavam sob a subordinação da Casa Civil: neste período, a CAMEX era presidida pelo ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e a câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional pelo chefe do Gabinete de Segurança Institucional.

Em resumo, as duas únicas Câmaras que continuaram a receber novos ordenamentos no decorrer do segundo mandato de FHC foram justamente aquelas que não estavam sob o comando da Casa Civil. Em certo sentido, isso denota que com o tempo a atribuição de promover a coordenação de políticas e ações por meio das Câmaras Setoriais, que a princípio esteve sob o controle da Casa Civil, se dispersou entre os ministérios. As Câmaras que permaneceram se reportando ao ministro chefe da Casa Civil, pelo que se pôde observar, não tiveram suas funções incrementadas no último quadriênio da presidência de Fernando Henrique. Cabe, então, a hipótese de que estas Câmaras, especificamente, teriam se enfraquecido como mecanismos de gestão no segundo mandato, período em que a função de promover a coordenação governamental a partir da Casa Civil teria deixado de ser uma prioridade.

Como parte das atribuições de acompanhar e articular ações e decisões públicas, a Casa Civil, por meio das Câmaras Setoriais, teria ainda como propósito, segundo o depoimento de Clóvis Carvalho, fiscalizar o emprego (execução física) das dotações

¹⁴⁸ Entrevista com Luiz Carlos Bresser-Pereira; ver nota 146.

¹⁴⁹ No caso da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a ampliação de suas funções no decorrer do segundo governo pode estar relacionada às mudanças institucionais que reorganizaram a área da defesa, com a criação do Gabinete de Segurança Institucional e do ministério da Defesa em 1999.

orçamentárias repassadas às políticas e aos órgãos governamentais, buscando, com isso, averiguar o resultado concreto dos desembolsos financeiros. O ex-ministro Carvalho ressalta que no Brasil, historicamente, o que se configurou como prática no governo seria o controle financeiro dos gastos. Ou seja, se os programas e políticas estariam recebendo as verbas destinadas. Os ministérios do Planejamento (responsável pela formulação do orçamento) e da Fazenda (responsável por autorizar a liberação das dotações orçamentárias) não avaliariam o resultado físico do orçamento: se o fim para o qual os recursos foram destinados se concretizou. Além disso, a própria elaboração orçamentária não era feita a partir de um conjunto atualizado (anual) de programas e políticas do Executivo.

Neste contexto, o orçamento que deveria ser “uma expressão financeira de um plano de ação”, possivelmente estaria desarticulado e deturpado em relação às prioridades e metas do governo. O ex-ministro revela que a iniciativa da Casa Civil de acompanhar as ações dos ministérios gerou tensões com o Planejamento, que a rigor tinha a incumbência de exercer o controle e o planejamento em um nível macro de tudo o que estaria previsto no orçamento federal. O ministério do Planejamento, principalmente quando esteve sob o comando de José Serra, até junho de 1996, questionava a Casa Civil sobre suas condições de efetivamente realizar o acompanhamento (físico) das ações do governo. O próprio ministro Carvalho reconhecia que, de fato, o órgão não dispunha de estrutura para o exercício dessa função, mas enxergava nestas iniciativas articuladas no âmbito das Câmaras uma oportunidade de colocar na agenda governamental a questão da ausência de planos de ações e metas na proposição do orçamento.

Segundo o ex-ministro, foi possível obter um maior entrosamento a nível ministerial em torno dessa questão quando Antônio Kandir assumiu o Planejamento (em junho de 1996), com a saída de José Serra, que deixou a pasta para concorrer à prefeitura de São Paulo.¹⁵⁰ Kandir levou para o ministério José Paulo Silveira, engenheiro da Petrobrás,¹⁵¹ que se tornaria o mentor e coordenador do programa *Brasil em Ação*, lançado em agosto de 1996 e composto por 42 projetos de investimento, sobretudo de infraestrutura, baseados no conceito de “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”. O *Brasil em Ação* seria lançado meses após o

¹⁵⁰ José Serra perdeu a eleição municipal de 1996 para o candidato Celso Pitta, que era apoiado por Paulo Maluf. A saída de Serra do ministério do Planejamento não seria algo desejado por Fernando Henrique. Segundo afirma em seu livro, quando chamou “o economista e deputado federal Antônio Kandir (PSDB/SP) para suceder Serra, em conversa reservada na presença do ministro que se afastava, deixou claro a Kandir que se Serra não fosse eleito o lugar no Planejamento continuaria a ser dele” (2006:284).

¹⁵¹ Segundo Fernando Henrique, José Paulo Silveira teria trazido “da Petrobrás a técnica de planejamento de metas com controle de resultados” (2006:580).

estabelecimento do Plano Plurianual (PPA) de 1996-1999,¹⁵² e em paralelo definiria um novo plano de ação executado a partir de um sistema de gerenciamento que “enfatizaria a obtenção de resultado, mediante o acompanhamento sistemático e detalhado dos projetos de investimentos.” Nos termos do novo plano, cada projeto teria um gerente responsável para acompanhar o cumprimento das metas previstas, que informaria ao ministério do Planejamento e à Casa Civil o andamento dos projetos e as eventuais dificuldades. As liberações financeiras ficariam asseguradas, segundo os cronogramas de implementação e os desempenhos alcançados (GARCIA, 2000).

O programa *Brasil em Ação*, embora de caráter pontual, por abarcar inicialmente somente os 42 projetos considerados prioritários, teria introduzido uma nova metodologia na forma de se confeccionar o orçamento, atrelando os gastos financeiros previstos a resultados e metas, e às prioridades do governo. Essa metodologia teria passado, segundo Fernando Henrique, a orientar a elaboração orçamentária no seu segundo mandato, bem como a confecção do Plano Plurianual do período 2000-2003 (CARDOSO, 2006:579-580). Em 1998, o decreto 2.829 estabeleceria normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos orçamentos da União, consolidando legalmente a organização do orçamento a partir de planos de ação e metas, e, assim, tornando obrigatoriamente oficial uma iniciativa que no início do governo havia sido introduzida e fomentada pela Casa Civil no âmbito das Câmaras Setoriais.¹⁵³

Para realizar o acompanhamento físico das ações do governo a Casa Civil criou o Sistema de Acompanhamento de Ações Relevantes, alocado na subchefia de Coordenação da Ação Governamental, que vigorou de 1995 a 1996, quando foi incorporado no programa *Brasil em Ação*. Segundo Tiezzi, os objetivos do Sistema de Acompanhamento das Ações Relevantes eram dotar o governo, e especialmente o presidente da República, de informações objetivas e fundamentadas sobre o conjunto das principais ações em execução, propiciar

¹⁵² O PPA 1996-1999, em cumprimento ao art. 165, § 1º da Constituição Federal, foi instituído pela lei 9.276 de 1996, estabelecendo para o quadriênio de 1996-1999, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

¹⁵³ Segundo o dec. 2.829/1998, para elaboração e execução do Plano Plurianual 2000-2003 e dos orçamentos da União, a partir do exercício financeiro do ano de 2000, toda ação finalística (que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade) do governo federal deverá ser estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano (art. 1º). Cada Programa deverá conter: I - objetivo; II - órgão responsável; III - valor global; IV - prazo de conclusão; V - fonte de financiamento; VI - indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar; VII - metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo; VIII - ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à consecução do objetivo; IX - regionalização das metas por Estado (art. 2º).

mecanismos de acompanhamento do que era particularmente relevante pelos ministérios executores e pela Presidência da República e ampliar os instrumentos para gerenciamento e pleno desempenho dos programas prioritários (2004:53).

A partir desse sistema a Casa Civil procurou realizar uma avaliação do andamento dos principais projetos de cada ministério, classificando-os em cinco fases (adiantado, normal, atrasado, prejudicado e sem informação). O primeiro relatório publicado sobre o acompanhamento das ações de 1995 apresentava todos os projetos ministeriais e suas respectivas fases de execução e andamento. A próxima tabela reproduz esses dados, e revela que das 132 ações que seriam acompanhadas pela Casa Civil, cerca de 41% estariam com um andamento normal e 42% estariam atrasadas ou prejudicadas.

Tabela 2 – Fases de andamento dos projetos ministeriais (1995)

Ministérios	Fases do andamento*					Total
	1	2	3	4	5	
MARE		4	1			5
Agricultura		4	2			6
Ciência e Tecnologia		4	1			5
Comunicações		5	1			6
Cultura		3	1			4
Educação			4	2		6
Esportes		2	2	1	1	6
Indústria e Comércio		6	1			7
Justiça			5	4	6	15
Meio Ambiente		2	2			4
Minas e Energia		1	3			4
Planejamento		6	13	3	8	30
Previdência		5	1		4	10
Itamaraty		3	2			5
Saúde		2	2			4
Trabalho		3	2			5
Transportes		4	3			7
Sec. de Comunicação Social					3	3
Total		54	46	10	22	132

* 1- adiantado; 2- normal; 3- atrasado; 4- prejudicado; 5- sem informação.

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Ações Relevantes de 1995 (subchefia de Acompanhamento das ações Governamentais/Casa Civil).

O relatório de 1996, apesar de também expor todos os projetos ministeriais sob acompanhamento da Casa Civil e as respectivas descrições de suas ações e etapas, não apresenta, todavia, dados sobre as suas fases de andamento.¹⁵⁴ De alguma forma, é possível que a ausência desses registros no segundo ano em que a Casa Civil esteve incumbida de realizar os acompanhamentos das ações do governo se explique pela própria resistência dos ministérios em fornecer informações específicas sobre a implementação de suas políticas. Neste sentido, não reconheceriam a Casa Civil como uma instância de controle da Presidência.

Esse argumento encontra respaldo nas observações de Sergio Tiezzi que elencando as razões que explicariam a variação de desempenho das Câmaras Setoriais no governo FHC, menciona que “o sucesso destas iniciativas variou de programa para programa.” Segundo ele, houve um fator subjetivo com enorme influência no resultado final das políticas e experiências de controle (como o Sistema de Acompanhamento das Ações Relevantes) originadas nas Câmaras Setoriais: a saber, a construção de uma relação de confiança entre a Casa Civil e os ministérios. Tiezzi relata que “quando o ministério entendia a Casa Civil efetivamente como parceira, ou seja, pessoas com quem se podia contar, tendia a ter uma sinergia maior nas ações. Quando os ministérios encaravam o papel da Casa Civil como de supervisão indesejada ao andamento das ações, havia maior dificuldade de os programas saírem do lugar” (2004:53).

Programa Economia Solidária

Ainda sob o escopo da atribuição de realizar a coordenação das ações governamentais, a Casa Civil teria ainda ficado encarregada de coordenar por meio do programa Comunidade Solidária as políticas sociais no âmbito ministerial. Este programa foi oficialmente instituído e vinculado à estrutura da Casa Civil também por meio da medida provisória baixada no primeiro dia do mandato de Fernando Henrique, que dispunha sobre a organização da Presidência e dos ministérios (a de nº 813). Segundo os termos do ato legal, caberia ao programa Comunidade Solidária coordenar as ações governamentais visando ao atendimento

¹⁵⁴ Os relatórios de Acompanhamento das Ações Relevantes estão disponíveis em: <http://acervo.ifhc.org.br/ModuloPesquisador/documentacao/visualizar.do?acao=abrirDocumentoDoContent&anexo=2465&fichaId=2485> (1995) e <http://acervo.ifhc.org.br/ModuloPesquisador/documentacao/visualizar.do?acao=abrirDocumentoDoContent&anexo=2461&fichaId=2473> (1996).

da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza (art. 12).

Antes da posse, durante a apresentação pública de sua equipe de governo, o presidente eleito chamou atenção para a magnitude de recursos orçamentários destinados a programas ditos sociais pulverizados em diferentes ministérios (o orçamento da República de 1995 previa, segundo a sua declaração, uma distribuição de cerca de 3 a 4 bilhões de dólares a esses programas) e afirmou o seu propósito de estabelecer um “arranjo inovador com o selo da Presidência responsável por monitorar e coordenar os gastos sociais do governo” e zelar pela melhoria da eficiência da aplicação dos recursos federais destinados às políticas sociais.¹⁵⁵ O programa Comunidade Solidária seria, então, a expressão oficial do comprometimento em tornar o combate à pobreza uma política de governo, gerenciada diretamente pela Presidência. Para tanto, seria alocado na Casa Civil que disporia da estrutura organizacional específica para monitorar e coordenar as ações dos ministérios.

Em seu livro (2006), Fernando Henrique afirma que as linhas gerais desse novo programa foram definidas ainda no período de transição, e se dividiriam em duas partes: uma assumiria a forma de Conselho, composto por representantes do governo e da sociedade civil, presidido pela então primeira dama Ruth Cardoso, que se dedicaria à obtenção de recursos privados e ao estabelecimento de parcerias; a outra se constituiria em uma Secretaria-Executiva que atuaria a nível governamental. (2006:263).¹⁵⁶ O decreto 1.366 de 1995 que regulamentou o programa previa que a sua Secretaria-Executiva, vinculada à Casa Civil, teria funções basicamente de coordenação, como as de articular a ação dos ministérios responsáveis pela gestão dos programas setoriais de combate à fome e à pobreza; articular com os ministérios responsáveis pela execução das ações, as estratégias para a implementação das recomendações do Conselho do Comunidade Solidária; coordenar as ações de governo da alçada do programa.

¹⁵⁵ Anúncio oficial da equipe de ministros, Brasília, 21 dez. de 1994 (19min, 55ss). Disponível em: <http://acervo.ifhc.org.br/ModuloPesquisador/documentacao/visualizar.do?acao=abrirDocumentoDoContent&ano=6782&formato=MP&fichaId=10302>

¹⁵⁶ Segundo artigo de Peliano, A.; Resende, L.; Beghin, N. (1995), “O Comunidade Solidária nasce, cresce e amadurece a partir de uma experiência brasileira e inédita que emergiu no início de 1993 com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA. O CONSEA inaugurou uma nova era colocando na agenda do presidente da República a questão do combate à fome e à miséria como prioridade nacional. Introduziu os princípios de parceria, solidariedade e descentralização como eixos norteadores da ação do governo federal. Sempre defendeu a articulação das ações públicas como a melhor estratégia para o enfrentamento das grandes carências nacionais. Assim, o CONSEA engendrou o Comunidade Solidária: o que é mais importante, mudaram-se os nomes, as pessoas, mas permaneceram as ideias-valores. Pela primeira vez na história do país, assiste-se, apesar da mudança de governo, a uma continuidade da linha de orientação das políticas públicas que visam ao enfrentamento da fome e da miséria” (pág. 20) .

Ao dar posse a Anna Peliano como secretária executiva do programa Comunidade Solidária, em janeiro de 1995, o presidente afirmou publicamente, na presença de diversos ministros, que a instalação do Comunidade Solidária na Casa Civil se deu porque esse órgão era “o coração da Presidência.”¹⁵⁷ Assim, pretendia demonstrar a relevância e a prioridade que dispensaria ao programa. Peliano, socióloga por formação e servidora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), já havia atuado nos governos de José Sarney e Itamar Franco na assessoria e organização de projetos e programas da área social. Em breve relato, a secretária executiva do programa Economia Solidária entre 1995 e 1998 descreve sua função neste cargo e explicita o suporte técnico oferecido pelo IPEA ao programa.

Quando Fernando Henrique foi eleito presidente da República, o IPEA foi chamado para discutir a transição do Consea [Conselho Nacional de Segurança Alimentar] para o programa Comunidade Solidária. Fui convidada para participar da discussão e, até por meu trabalho na transição, fui nomeada secretária executiva do novo programa. A opção foi manter um pequeno grupo de técnicos na Secretaria-Executiva do Comunidade Solidária e trabalhar com a equipe do IPEA, que deu total suporte às atividades, como já havia feito no Consea. [...] Basicamente [as atribuições como secretária executiva consistiam em] fazer a articulação e a coordenação de um conjunto de programas de combate à pobreza em âmbito nacional. Para tanto, era preciso fazer um monitoramento e o acompanhamento permanente desses diferentes programas e promover sua avaliação. Quem organizava a base de informação e fazia os relatórios a serem encaminhados ao conselho era um grupo do IPEA, que passou quase todo o primeiro governo de Fernando Henrique em regime de dedicação integral aos trabalhos do Comunidade Solidária (D'ARAUJO *et alii*, 2005:122-3).

No segundo governo, contudo, houve uma reorganização: a estrutura de apoio à gestão do Comunidade Solidária que se concentrava no IPEA foi desfeita e Anna Peliano deixou o cargo. Com estas modificações, é possível supor que a Secretaria-Executiva, vinculada à estrutura da Casa Civil, tenha se enfraquecido como uma organização gerenciadora do Comunidade Solidária, responsável por coordenar e supervisionar os programas de combate à pobreza, no âmbito governamental.

A partir de 1999, novas estruturas do governo federal foram constituídas para atuar no gerenciamento de programas de combate à pobreza. Sonia Draibe explicita que no segundo

¹⁵⁷ Discurso na solenidade de posse da Secretária Executiva do Programa Comunidade Solidária. Brasília, 18 jan. 1995. (10 min 48 s). Disponível em: <http://acervo.ifhc.org.br/ModuloPesquisador/documentacao/visualizar.do?acao=abrirDocumentoDoContent&anexo=6792&formato=MP&fichaId=10327>

mandato de Fernando Henrique o eixo público do programa Economia Solidária (isto é, sua organização a nível governamental) “foi redesenhado, recebeu a denominação Comunidade Ativa e passou a estimular e coordenar, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), *programas de desenvolvimento local* nos municípios mais carentes. Ao mesmo tempo, outro programa foi iniciado em 2000, o Projeto Alvorada, organizando suas intervenções em municípios selecionados segundo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e por meio de um conjunto de programas federais nas áreas de saúde, educação e geração de renda” (2003:87-8).

Com base no que vimos, pode-se afirmar que a atuação do programa Comunidade Solidária a partir de 1999 tenha girado em torno, fundamentalmente, de seu conselho, em detrimento da Secretaria-Executiva. Logo nos primeiros meses do segundo mandato, baixou-se um decreto presidencial, dispondo sobre o conselho do Comunidade Solidária,¹⁵⁸ definindo como sua finalidade “promover o diálogo político e parcerias entre governo e sociedade para o enfrentamento da pobreza e da exclusão, por intermédio de iniciativas inovadoras de desenvolvimento social.” Neste decreto, não houve nenhuma menção sobre a atuação da Secretaria-Executiva. Assim, embora oficialmente tenha se mantido na estrutura da Casa Civil até o encerramento do governo FHC, em 2002, é razoável supor que a Secretaria-Executiva deixaria de atuar a nível governamental como um núcleo de coordenação da Presidência na área social.

¹⁵⁸ Em 25/03/1999, o decreto 2.999 que dispõe sobre o conselho do Comunidade Solidária revoga o ato legal anterior (o dec. 1.366). Segundo o art. 3º, competiria ao programa Comunidade Solidária: I - promover o diálogo político com pessoas e representantes de instituições governamentais e não-governamentais sobre temas de uma estratégia de desenvolvimento social para o País, visando identificar prioridades e realizar ações que materializem sua consecução; II - desenvolver, articular e implantar programas inovadores de desenvolvimento social, baseados na parceria Estado-sociedade e voltados a grupos populacionais vulneráveis e excluídos; III - desenvolver iniciativas de fortalecimento da sociedade civil; IV - empreender, em parceria com outras instituições governamentais e não-governamentais, ações de mobilização voltadas para o atendimento de demandas não-atendidas de desenvolvimento social; V - apoiar iniciativas de desenvolvimento local integrado e sustentável empreendidas por instituições governamentais e não-governamentais, sobretudo as coordenadas pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária; e VI - elaborar e aprovar seu regimento interno.

Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL) e a coordenação política do governo

O Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL) foi instituído por decreto,¹⁵⁹ em fevereiro de 1995, como parte da estrutura da subchefia de Assuntos Parlamentares da Casa Civil 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; (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 dos ministérios, órgãos da administração federal indireta com funções análogas e pela secretaria de Relação com o Congresso do ministério de Relações Exteriores. 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 DAS 101.4) fosse nomeado pelo presidente da República, por proposta do respectivo ministro, encaminhada pelo chefe da Casa Civil.¹⁶⁰ Isso significaria que os titulares das assessorias parlamentares ministeriais só seriam nomeados após aprovação da cúpula presidencial.

Com estas medidas, Fernando Henrique e seus auxiliares mais próximos na Presidência, provavelmente, pretendiam combater os problemas identificados no relatório da ENAP, como destacamos ao fim do último capítulo, referentes ao relacionamento entre

¹⁵⁹ O decreto nº 1.403 de 21/02/1995 instituiu o Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL).

¹⁶⁰ O dec. 1.362 de 01/01/1995 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, 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 (art. 1º, § 1º e 2º).

Executivo e Legislativo durante o governo Itamar Franco, caracterizado pela “autonomia excessiva” dos órgãos da administração direta e indireta e pela debilidade da Presidência em controlar e coordenar essa interação. Deste modo, a organização do SIAL no âmbito da subchefia de Assuntos Parlamentares, nos primeiros meses do mandato de Fernando Henrique, possivelmente procurava responder ao problema de coordenação política do governo.

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. Concretamente, o SIAL deveria revitalizar e reordenar as funções da subchefia de Assuntos Parlamentares que, como vimos, foi criada na estrutura da Casa Civil no início do regime militar, em 1967, e que com uma longa existência apresentava debilidades no seu funcionamento, como as reportadas no trabalho da ENAP (1993). Sendo assim, esta subchefia a partir de 1995, sob o comando de Eduardo Graeff e subordinada à Casa Civil, tornar-se-ia, a rigor, o principal órgão (e canal) formal de ligação do Poder Executivo com o Congresso Nacional.

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, pelos 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 art. 84, incisos *IV* e *VI*, da Constituição federal de 1988).

Neste ponto, é conveniente destacar o decreto da Presidência, editado em junho de 1996, regulamentando, entre outros tópicos, o processo de elaboração e submissão dos atos normativos no interior do Executivo,¹⁶¹ que explicitaria as competências específicas da Casa Civil. Este seria o primeiro marco normativo estabelecido no governo Fernando Henrique com vistas a definir formalmente o papel da Casa Civil no processo de tramitação, no âmbito

¹⁶¹ Trata-se do decreto 1.937 de 21/06/1996, que estabelece regras para a redação de atos normativos do Poder Executivo sujeitos à aprovação do presidente da República.

governamental, dos atos sujeitos à sanção do presidente. Apesar de só ter sido estabelecido em meados do segundo ano de governo, é provável que o regulamento buscasse oficializar um conjunto de procedimentos em prática desde o início do mandato de FHC, em 1995.

O decreto dispunha que no interior do Executivo caberiam exclusivamente aos ministérios, secretárias e demais órgãos da Presidência, observadas suas respectivas competências, a proposição de atos normativos. À Casa Civil competia receber todas as proposições elaboradas pelas diferentes instâncias do governo e examiná-las quanto ao mérito e à forma jurídica. A observação do mérito das proposições (isto é, a adequação ou conveniência de uma proposta) pela Casa Civil consistiria em examinar a compatibilidade do ato com as políticas e diretrizes estabelecidas pelas Câmaras Setoriais do Conselho de Governo, articulando com os órgãos pertinentes os ajustes necessários. Além disso, a Casa Civil teria a competência de zelar pela constitucionalidade e juridicidade das proposições mediante os pareceres encaminhados pelas assessorias jurídicas dos respectivos ministérios e órgãos envolvidos na proposta de matéria legislativa. No exame relativo ao mérito e à forma jurídica, a Casa Civil dispunha da prerrogativa de rejeitar e devolver aos órgãos de origem as matérias que não cumprissem as normas fixadas pelo decreto.

Embora não explicitasse em muitos detalhes as funções das subchefias no processo de apreciação das proposições legislativas enviadas à Casa Civil, o decreto de 1996 observa, no entanto, que caberia à subchefia de Assuntos Jurídicos a consolidação dos atos normativos de iniciativa do Poder Executivo. Ou seja, após a avaliação da adequação e legalidade dos atos, seria a subchefia de Assuntos Jurídicos a responsável por converter os atos normativos em propostas de medida provisória e projetos de lei que seguiriam para o Legislativo, ou em decretos. No regulamento, também se prevê que 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 primeiramente 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 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 de uma legislação aprovada, após consulta aos ministérios e órgãos envolvidos. Sendo assim, Eduardo Graeff explica que,

formalmente, o processo de elaboração de vetos no âmbito da Presidência (que ocorreria na Casa Civil) às matérias legislativas aprovadas pelo Legislativo dar-se-ia mediante consulta aos órgãos do Executivo afetados pela matéria que, então, propunham seus vetos. Caberia à Casa Civil, no entanto, deferir e consolidar os vetos que seguiriam para aprovação do presidente.¹⁶²

Quanto ao processo de elaboração de vetos, a Casa Civil sempre recebia proposta de vetos dos ministérios que tinham a ver com a matéria. Eles eram consultados e mandavam suas propostas e quem filtrava e consolidava era a Casa Civil. Se havia dúvidas ou divergências mais graves, então reunia os ministros ou o pessoal do segundo escalão dos ministérios. A Casa Civil raramente propunha vetos. Ela consultava os ministérios e onde havia divergências, ela tinha o papel de consolidar.

Segundo Graeff, todos os atos que chegavam à Casa Civil - tanto os que eram enviados pelos órgãos governamentais para seguir a tramitação legislativa, como as matérias de lei aprovadas pelo Congresso, após o trabalho de controle e avaliação técnica feito ao nível das subchefias - antes de seguirem para sanção formal do presidente Fernando Henrique, eram um a um checados por Clóvis Carvalho. O subchefe de Assuntos Parlamentares afirma que este foi um procedimento adotado, em particular, por Carvalho no período em que ocupou a chefia da Casa Civil.

Graeff explica que a checagem dos atos que seguiriam para despacho do presidente era um trabalho pesado, já que a quantidade de atos era, diariamente, muito grande, “uma pilha que envolvia questões absolutamente formais, sem relevância, e outras, por outro lado, muito relevantes.” O objetivo de Carvalho ao realizar este trabalho minucioso de revisão seria, segundo Graeff, evitar surpresas embutidas no conteúdo dos atos que fossem contrárias aos interesses do presidente e, de forma mais geral, do governo. Neste sentido, o trabalho de Carvalho consistia em um segundo tipo de controle realizado pela Casa Civil, em seguida ao que era feito ao nível das subchefias, atendendo uma ordem expressamente definida pelo próprio Fernando Henrique de que “nada poderia seguir para o presidente sem a supervisão do chefe da Casa Civil.”

Paralelamente às funções formalmente incumbidas à Casa Civil de controle e avaliação técnica de todos os documentos remetidos (pelo governo e o Congresso) à

¹⁶² GRAEFF, Eduardo. Entrevista concedida a Maria Celina D’Araujo, com participação da autora. São Paulo, 16 de junho de 2011.

Presidência para sanção do presidente, é possível compreender, pelo depoimento de Graeff, que a Casa Civil, principalmente por meio de sua subchefia de Assuntos Parlamentares, também teria desempenhado atribuições de natureza política, concernentes à articulação junto a parlamentares, em períodos específicos de votação de matérias legislativas, no Congresso Nacional. Nesta função, Graeff explica que a subchefia de Assuntos Parlamentares tinha duas frentes de atuação: por um lado, na defesa e busca pela composição de maioria legislativa para aprovação das propostas de lei de interesse do Executivo; e, por outro lado, no controle das matérias que estavam em votação no Congresso.

O subchefe de Assuntos Parlamentares relata que pessoalmente se ocupou mais do segundo tipo de atuação, acompanhando e procurando controlar o que estava sendo discutido e votado pelo Legislativo, com o objetivo de negociar ainda no Congresso o conteúdo das propostas de lei para, quando remetidas à Casa Civil, diminuir as possibilidades de veto a algum ponto da matéria e, assim, o desgaste que o presidente poderia sofrer neste processo. Graeff esclarece, todavia, que não atuava de forma solitária e isolada no seu relacionamento com o Legislativo. Da parte do governo, segundo o seu depoimento, eram o próprio presidente Fernando Henrique, o seu vice, Marco Maciel, o secretário-geral Eduardo Jorge, o então ministro da Comunicação, Sergio Motta, e ainda José Serra (que no primeiro mandato fora titular das pastas do Planejamento e da Saúde), além de alguns ministros do PFL e PMDB (os dois principais partidos da coalizão de apoio parlamentar do governo) que se engajavam em negociações parlamentares. No Congresso, eram os líderes do governo e dos partidos que compunham a coalizão que se mobilizavam em torno das proposições do governo.

Esta descrição explicita as estratégias acionadas pelo presidente para manter a chefia da Casa Civil longe de atribuições de natureza política, referentes à articulação junto ao Congresso para aprovação de medidas do interesse do Executivo. Nesta direção, convém citar que em seu livro de memórias o presidente destaca que no início do mandato tentou “organizar as relações entre o Palácio do Planalto e o Congresso por meio de mediadores não políticos, fossem ministros ou secretários”, de maneira que o contato propriamente político ocorresse “por intermédio dos presidentes dos partidos que sustentavam o governo” (CARDOSO, 2006:226). Ou seja, pretendia-se estabelecer um relacionamento institucional entre a Presidência e o Congresso Nacional, mediado pela subchefia de Assuntos Parlamentares da Casa Civil e a Secretaria-Geral, respectivamente, comandadas por Eduardo Graeff e Eduardo Jorge, homens de confiança do presidente.

Cabe aqui observar, como já destacado, que o secretário-geral teria recebido, de modo informal, a delegação do presidente de controlar as solicitações de nomeações para cargos de confiança nos órgãos do Executivo feitas pelos partidos e políticos da coalizão e, desta maneira, pode-se supor que a atuação de Eduardo Jorge na articulação política do governo teria sido muito mais intensa (em comparação a de Graeff). Afinal, seria ele quem manejaria uma das formas de compensação que os integrantes da base parlamentar do governo demandavam, qual seja, o acesso aos cargos de confiança da administração federal. Neste contexto, podemos considerar que a Casa Civil, por meio da subchefia de Assuntos Parlamentares, exerceu funções de natureza política, mas sua atuação ficou circunscrita, cabendo à Secretaria-Geral, em particular a Eduardo Jorge, contatos, negociações e barganhas mais intensas, com vistas a organizar a aprovação de matérias de interesse do governo no Congresso Nacional.

Fernando Henrique não conseguiu, todavia, manter por muito tempo sob o controle de seus assessores mais próximos o relacionamento entre a Presidência 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 PMDB de São Paulo), então líder do governo na Câmara dos Deputados.¹⁶³ De início, a principal função a ser exercida por este ministro seria a de recolher as indicações que os parlamentares e 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, 2006:244).

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.

¹⁶³ O decreto 1.889, de 29/04/1996, 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 para o desempenho dessa nova função.

Com a criação do novo posto, Fernando Henrique relata ter organizado um arranjo em que o ministro para Coordenação de 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” (2006:278-282). Nesta direção, o próprio secretário-geral do presidente, Eduardo Jorge, afirma que a partir da entrada de Luiz Carlos Santos no governo é que teriam se iniciado, propriamente, as negociações políticas com a coalizão para a ocupação dos cargos de confiança no Executivo, mas, paralelamente, a Casa Civil e a Secretaria-Geral continuaram “peneirando” as indicações para nomeações, “checando a ficha limpa e os currículos, avaliando sua adequação às exigências técnicas da função e vetando nomes que apresentassem alguma inadequação forte para o cargo.”¹⁶⁴

A declaração de Eduardo Jorge de que as nomeações políticas para os cargos do Executivo federal no primeiro mandato de Fernando Henrique começaram no momento em que Luiz Carlos Santos assumiu o cargo de Coordenador de Assuntos Políticos, ou seja, a partir de abril 1996 não encontra respaldo, particularmente, nos resultados de *survey* realizado com uma amostra de ex-ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), níveis 5 e 6, e de Natureza Especial (NE) do governo FHC.¹⁶⁵ De acordo com os dados levantados nesta pesquisa, entre os dirigentes que haviam assumido seus respectivos cargos durante os anos de 1995 a 1998, cerca de 22% indicaram filiação partidária, mas deste grupo 77% assumiram os cargos em 1995, ou seja, durante o primeiro ano do mandato de Fernando Henrique e antes de Luiz Carlos ingressar no governo.¹⁶⁶ E ainda, entre os que foram nomeados no período de 1996 a 1998 que informaram possuir vinculação partidária, todos eram do PSDB.

A despeito disto, é importante registrar que a criação de um canal na estrutura da Presidência da República (com o estabelecimento do cargo de ministro Extraordinário para Coordenação de Assuntos Políticos), que visaria a representar e negociar as demandas dos partidos da coalizão no âmbito do Executivo, deu-se em meio à primeira reforma ministerial

¹⁶⁴ Entrevista com Eduardo Jorge Caldas Pereira; ver nota 131.

¹⁶⁵ Pesquisa realizada no âmbito do projeto “Elites dirigentes e democracia nos governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff”, coordenado pela professora Maria Celina D’Araujo, no Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio, com o apoio da Fundação Ford.

¹⁶⁶ A amostra consistia em um total de 244 ex-ocupantes de cargos de DAS 5, 6 e de NE durante o governo Fernando Henrique. Esta amostra representou, na média, 32,5% do total de cargos desses níveis existentes durante a gestão de FHC (cerca de 752). Destas 244 pessoas, 120 informaram terem assumido seus respectivos cargos entre 1995 e 1998; dos 120, 26 (ou 22%) declaram que na época eram filiados a um partido político. Dos 26 que tinham filiação partidária, 20 (ou 77%) assumiram seus cargos em 1995 e pertenciam aos seguintes partidos: dois ao PFL, três ao PMDB, dez ao PSDB, quatro ao PT e um ao PTB.

do mandato de Fernando Henrique. Segundo Rachel Meneguello, “entre maio e junho de 1996, ocorreram alterações que afetaram a composição partidária e a natureza das ocupações do conjunto da equipe ministerial” (1998:145). As mudanças deste período atingiram (i) o ministério da Indústria e Comércio, cuja titular Dorothea Werneck do PSDB foi substituída para dar lugar a uma indicação do então deputado federal Francisco Dornelles do PPB, que passaria a oficialmente compor a coalizão do governo no Congresso; (ii) o ministério da Agricultura em que o titular José Eduardo de Andrade Vieira, filiado ao PTB, fora substituído por um nome do mesmo partido, o então senador Arlindo Porto; (iii) o ministério do Planejamento que teve o controle do PSDB mantido com a entrada de Antônio Kandir no lugar de José Serra, que deixou o cargo de ministro para concorrer a prefeitura de São Paulo.

A concessão de uma pasta (Indústria e Comércio) que estava sob o controle do PSDB, desde o início do mandato de Fernando Henrique, para um integrante do PPB, selando, assim, a entrada oficial deste partido na coalizão de apoio parlamentar ao governo, significou um incremento expressivo na proporção de cadeiras que, em tese, o presidente passaria a contar na Câmara dos Deputados e no Senado Federal no apoio às matérias legislativas de seu interesse. Assim, a coalizão PFL-PMDB-PPB-PSDB-PTB proporcionaria ao governo na Câmara dos Deputados uma representação de cerca de 76,5% do total das cadeiras, enquanto no Senado o percentual chegaria a 85,2% frente, respectivamente, a um apoio de 56% e 70% obtido pela coalizão que fora formada no início do governo, em 1995 (MENEGUELLO, 1998:64-65).

Dados referentes à *performance* da coalizão formada nos dois períodos do governo FHC (a primeira, ao iniciar o mandato e a segunda, a partir de maio de 1996 até dezembro de 1998) em votações ocorridas no plenário da Câmara dos Deputados ao longo do primeiro mandato (1995-1998) apontam que a disciplina foi alta (AMORIM NETO, 2000; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001). Ou seja, na maioria das vezes os partidos que compunham a coalizão votaram de forma disciplinada, seguindo a posição encaminhada pelo governo, por meio do seu líder, apoiando à agenda do Executivo. Nesta direção, buscando averiguar o apoio da coalizão de governo à agenda presidencial, segundo a indicação dos líderes partidários que compunham a base de apoio parlamentar nas votações nominais,¹⁶⁷

¹⁶⁷ Segundo Figueiredo e Limongi, “votações nominais ocorrem em duas situações. As matérias que, por determinação constitucional ou regimental, requerem quórum qualificado para sua aprovação são submetidas compulsoriamente a votação nominal. Isso se dá no caso da aprovação de emendas constitucionais e leis complementares ou de pedidos de urgência urgentíssima. Em votações de matérias constitucionais, o número de votações nominais pode multiplicar-se devido à apresentação de destaques para votação em separado, tanto das

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi verificam que das 96 votações nominais que ocorreram de janeiro de 1995 a abril de 1996, em 93% delas, a coalizão votou unida, isto é, todos os líderes dos partidos membros da base parlamentar de apoio seguiram a orientação do governo. De maio de 1996 até o fim do primeiro mandato, em dezembro de 1998, em um total de 258 votações, a coalizão votou unida em 95% dos casos (2001:119).¹⁶⁸

Ademais, analisando um total de 166 votações nominais referentes a matérias constitucionais ocorridas durante todo o primeiro mandato de Fernando Henrique, os dois autores revelam que a coalizão governamental obteve vitória legislativa em 151 casos (ou 91%), sendo que em apenas quatro destas votações (em relação ao total de 151), a coalizão votou dividida, isto é, quando pelo menos um líder partidário que compõe a coalizão declararia posição contrária à do governo (2001:122). Neste ponto, convém ressaltar que foi ao longo do primeiro governo de Fernando Henrique que ocorreu o maior número de emendas à Constituição de 1988, em comparação ao de seus antecessores no período democrático: um total de 16 frente às quatro aprovadas entre 1992 e 1994.¹⁶⁹ De janeiro de 1995 até maio de 1996, quando teria ocorrido a primeira reforma ministerial do governo e a criação do cargo de

emendas apresentadas como das partes destacadas do texto integral. Votações nominais ocorrem também após uma votação simbólica mediante pedido de verificação de quórum solicitado por líderes partidários” (2001:108).

¹⁶⁸ Para essas análises, os autores selecionaram as matérias submetidas à votação nominal que pertenciam à agenda do Executivo, segundo dois critérios específicos: (i) matérias que tiveram indicação explícita do líder do governo (como demonstração inequívoca do interesse e da posição do governo com relação à matéria) e (ii) projetos de lei introduzidos pelo Executivo (neste caso, a posição do governo é explícita mesmo sem a indicação do líder do governo). A partir destes parâmetros, foram analisadas 96 votações nominais no período de janeiro de 1995 a abril de 1996, e 258 entre maio de 1996 a dezembro de 1998.

¹⁶⁹ Tratam-se das seguintes as emendas constitucionais aprovadas no decorrer do primeiro mandato de Fernando Henrique (por numeração; tema da matéria; data de promulgação): nº 5, permite concessão dos serviços estaduais de distribuição de gás canalizado, de 15/08/1995; nº 6, elimina distinção entre empresas nacionais e estrangeiras; permite exploração do subsolo por quaisquer empresas sediadas no país; proíbe a regulamentação por MP de emendas constitucionais aprovadas após 1995, que tenham modificado a redação de artigos (último artigo da Constituição – Disposições Gerais), de 15/08/1995; nº 7, permite a navegação de cabotagem por embarcações estrangeiras, de 15/08/1995; nº 8, permite a concessão a empresas privadas dos serviços de telecomunicações, de 15/08/1995; nº 09, fim do monopólio estatal do Petróleo, de 09/11/1995; nº 10, prorrogação do Fundo Social de Emergência e sua transformação em Fundo de Estabilização Fiscal [FEF], de 04/03/1996; nº 11, permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica, 30/04/1996; nº 12, outorga competência à União, para instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (CPMF), de 16/08/1996; nº 13, resseguros deixam de ser monopólio estatal, passa a ser tarefa do Estado a regulação do setor, de 21/08/1996; nº 14, criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental (FUNDEF), redistribuindo recursos horizontalmente entre entes de governo, de 12/09/1996; nº 15, regulamenta as condições para a criação de novos municípios (Emenda Jobim), de 12/09/1996; nº 16, permite uma **reeleição** consecutiva para os chefes do Executivo nos três níveis de governo, de 04/06/1997; nº 17, prorrogação e modificações do FEF, de 22/11/1997; nº 18, dispõe sobre o regime constitucional dos militares, de 05/02/1998; nº 19, modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências (Reforma Administrativa), de 04/06/1998; nº 20, modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências (Reforma da Previdência), de 15/12/1998 (ABRUCIO & COUTO, 1999:32-4).

Coordenador de Assuntos Políticos, conforme as demandas dos partidos que compunham a coalizão, foram aprovadas sete destas emendas (quase a metade do total de 16 emendas que foi aprovado no decorrer do primeiro mandato).

De acordo com Fernando Abrucio e Claudio Couto (1999), a agenda legislativa proposta pelo Executivo ao Congresso Nacional, pelo menos durante o primeiro mandato de FHC, girou em torno fundamentalmente das proposições de emendas constitucionais, sendo, portanto, uma “agenda constituinte”. Isto porque as demais matérias de lei de interesse do Executivo foram, na sua maior parte, baixadas sob a forma de medidas provisórias, reeditadas sucessivamente (por meio do instituto de reedição de medidas provisórias em vigor a partir de 1989).

Segundo os autores, a montagem de uma bem sucedida coalizão partidária de apoio governamental conferiu maior autonomia decisória ao Executivo e, logo, delegação de poderes ao presidente, por meio, principalmente “da opção [dos parlamentares] pela reiterada não apreciação das matérias das MPs, permitindo assim sua reedição contínua”. Conforme explicam, “as MPs sucessivamente reeditadas ao longo do tempo acabam por se equivaler a leis que duram o período correspondente ao das reedições, de modo que quanto mais o Executivo exerce esta prerrogativa, mais efetivamente está legislando de forma independente com relação ao Congresso” (1999:17). Por consequência, o Legislativo poderia concentrar seus esforços na apreciação das propostas de reforma constitucional enviadas pelo Executivo, como explicitam os autores no trecho abaixo.

[...] Quanto maior a participação destas reedições no total de MPs editadas pelo Executivo e menor o número de Medidas Provisórias apreciadas pelo Congresso, menos ocupado está o relacionamento entre os dois poderes com a negociação ativa das mesmas. Com isso, sobram tempo e recursos a serem dedicados às negociações sobre outras formas de decisão, o que no caso do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso permitiu atuar na esfera constitucional, fundamental para reformar a estrutura do Estado, o que nenhum dos [governantes] anteriores havia conseguido fazer substantivamente (*idem*).

O que pretendemos realçar desta discussão é que o governo Fernando Henrique esteve nos anos iniciais do primeiro mandato mobilizado para aprovar as propostas de emendas constitucionais, fundamentais “para a continuidade da estabilização, por um lado, e a criação

de um novo modelo econômico, por outro” (ABRUCIO & COUTO, 1999:19).¹⁷⁰ O respaldo obtido no Congresso Nacional, especialmente em 1995, com a aprovação de cinco emendas constitucionais (que representaria 31% do total das 16 aprovadas durante todo o primeiro mandato), compeliu o presidente a atender sua base, no momento em que, em 1996, se viu confrontado com as demandas da coalizão para obter maior acesso aos cargos de livre provimento do governo.

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 reforçar os vínculos partidários” (CARDOSO, 2006:278).

Pelo que foi visto até aqui, isso significaria não apenas aceitar nomeações de cunho partidário para os postos do Executivo, mas incorporar um representante dos partidos da coalizão na estrutura da Presidência, em um cargo oficial responsável pela 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 estariam mais concentrados nas mãos dos assessores mais próximos de Fernando Henrique, na Casa Civil e na Secretaria-Geral.

Portanto, já em 1996 (no segundo ano do governo), em virtude das concessões e adaptações feitas na organização e 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 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) passou por redefinições.

¹⁷⁰ Como enfatizam Abrucio e Couto, a continuidade da estabilização monetária do Plano Real e a criação de um novo modelo econômico e de relações Estado-mercado “passava pela modificação de diversos itens de políticas (*policies*) transformados em preceitos constitucionais (*polity*) na Carta de 1988. Por conta disto, impunha-se o cumprimento de uma agenda constituinte, que levasse a cabo as transformações pretendidas. O espectro de temas a serem cobertos era bastante amplo, indo desde a retirada de empecilhos à atuação do capital privado, particularmente o estrangeiro, em setores antes reservados ao Estado e/ou ao capital nacional, passando pela promoção de modificações substantivas no funcionamento do aparato estatal brasileiro, sobretudo no que diz respeito às implicações fiscais da administração pública e da Previdência Social, e chegando até transformações tributárias que afetariam a distribuição de recursos entre os entes federativos” (1999:19).

É possível que este novo arranjo mais descentralizado tenha perdurado até o último ano do primeiro mandato de Fernando Henrique. Precisamente, em abril de 1998 coincidiram muitas mudanças que abateriam profundamente a composição e organização do esquema de coordenação política do governo FHC. Neste período, Eduardo Jorge deixou o comando da Secretaria-Geral, em meio a denúncias de corrupção,¹⁷¹ sendo substituído no cargo por Eduardo Graeff, subchefe de Assuntos Parlamentares da Casa Civil. O ministro para Coordenação de Assuntos Políticos, Luiz Carlos Santos, também deixaria o governo, 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 de São Paulo, em outubro daquele ano. Apesar da pressão do PFL para indicar um substituto para o cargo que ficaria vago com a saída de Luiz Carlos Santos, o posto de ministro Extraordinário para Coordenação de Assuntos Políticos foi 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 governo e o Congresso, parlamentares e partidos políticos. cedo ou tarde, essas mudanças repercutiriam no apoio parlamentar das ações do governo.¹⁷² 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 instituiu, em janeiro de 1999, modificações no organograma da Presidência, criando um órgão (a Secretaria de Relações Institucionais) incumbido exclusivamente de promover a coordenação e articulação política do governo, sob o comando inicial de Eduardo Graeff.

¹⁷¹ De acordo com o presidente, cabia informalmente a Eduardo Jorge, à frente da Secretaria-Geral, exercer “uma função ingrata e desgastante, principalmente por se constituir em uma barreira sólida, a um aluvião de interesses fisiológicos, de dentro e de fora da máquina pública – por nomeações, por ação junto a fundos de pensão, por negócios de todos o tipo com o governo” (2006:319).

¹⁷² 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, 2006:319).

3.2 A Casa Civil no segundo mandato de FHC (1999-2002): mudanças institucionais e reformas do seu papel na estrutura do poder

A campanha eleitoral para a Presidência em 1998, na qual Fernando Henrique Cardoso sagrou-se novamente vitorioso no primeiro turno,¹⁷³ ocorreu em meio a uma turbulenta crise financeira de contornos internacionais que reconfiguraria a política econômica que até então sustentava o Real. O segundo mandato se iniciaria, como se convencionou denominar, sob um forte conservadorismo fiscal e monetário que significaria, na gestão do governo, a contenção de gastos públicos e o respeito às metas da inflação.¹⁷⁴ Neste contexto, não seria possível realizar, pelo menos inicialmente, o projeto alentado pelo presidente e pelas principais lideranças do seu partido durante a campanha pela reeleição: “mudar a bandeira política que legitimava o governo, transitando da agenda estabilizadora para a retomada do crescimento sustentado” (ABRUCIO & COUTO, 2003:283).

De maneira imediata, as condições econômicas adversas que marcaram o início do novo mandato repercutiriam na própria montagem da equipe de governo. Como reconhece o presidente, a principal preocupação era montar um Ministério “com apoio político e capacidade de influenciar o Congresso a aprovar as medidas de ajuste fiscal,” às expensas do que esperava a opinião pública e os eleitores, de se compor uma equipe com “grandes nomes” (CARDOSO, 2006:320). Para tanto, procurou-se manter representados no Ministério os partidos que compunham à coalizão (isto é, PFL, PMDB, PPB, PSDB e PTB), de forma semelhante ao primeiro mandato. A medida provisória baixada logo no primeiro dia de governo, dispendo sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, introduziu poucas mudanças no organograma ministerial: extinguiu o MARE e criou a pasta do Esporte e Turismo. No total, permaneceram 20 ministérios, 17 civis e três militares.

De início, não houve renovação na titularidade de dez dos 17 ministérios civis.¹⁷⁵ Para dois em que houve substituições (as pastas de Ciência e Tecnologia e do Trabalho), foram

¹⁷³ Fernando Henrique foi reeleito no 1º turno das eleições presidenciais de 1998 com 53% dos votos válidos pela coligação PFL, PPB, PSD, PSDB e PTB.

¹⁷⁴ A crise monetária de 1999 se desenrolou em função da ruptura do regime cambial prevalecente, que levou ao estabelecimento do câmbio flutuante e a desvalorização do Real.

¹⁷⁵ Entre os dez ministros que não foram substituídos, quatro estavam em seus respectivos cargos desde o início do primeiro mandato, Pedro Malan na Fazenda, Paulo Renato na Educação, Francisco Weffort na Cultura e Luiz Fernando Lampreia na pasta de Relações Exteriores. Eliseu Padilha, do PMDB, continuou à frente do ministério dos Transportes e havia ingressado neste posto em maio de 1997. Além deles, outros cinco ministros que permaneceram inicialmente em seus postos no segundo mandato haviam assumido na última reforma ministerial, ocorrida entre março e abril de 1998; eram eles Francisco Turra (do PPB), Renan Calheiros, (do PMDB), Waldeck Ornélas (do PFL), José Serra (do PSDB) e Paulo Paiva (do PTB), que comandavam, respectivamente,

designados ex-ministros do primeiro governo: Luiz Carlos Bresser Pereira e Francisco Dornelles, respectivamente. Quanto à composição partidária do Ministério, a partir de janeiro de 1999, cinco pastas ficaram sob o controle do PSDB (da Ciência e Tecnologia, das Comunicações, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Educação, da Saúde), quatro do PFL (do Esporte e Turismo, do Meio Ambiente, de Minas e Energia e da Previdência e Assistência Social), duas do PMDB (da Justiça e dos Transportes) e do PPB (da Agricultura e Abastecimento e do Trabalho e Emprego) e uma do PTB (Planejamento). Assim, dos 17 ministérios civis, 14 ou 82% deles estavam sob o comando de representantes dos partidos da coalizão.¹⁷⁶ Trata-se de um percentual superior ao que vigorou nos anos iniciais do primeiro mandato, que fora por volta de 65% (o que equivaleria a 11 das 17 pastas civis).

A rigor, os cinco partidos que compunham oficialmente à coalizão governamental detinham um percentual de aproximadamente 74% das cadeiras na nova legislatura que tomaria posse na Câmara dos Deputados, em fevereiro de 1999. No Senado Federal, a representação da coalizão seria de 78% das cadeiras. O quadro abaixo explicita que, a despeito da predominância do PSDB e da sub-representação do PMDB, os demais partidos da coalizão tiveram uma participação relativamente proporcional no Ministério ao seu tamanho percentual no Legislativo, principalmente na Câmara dos Deputados.

Quadro 15 – Distribuição numérica e proporcional dos partidos da coalizão na Câmara dos Deputados, Senado e Ministério (1999)

	Nº de cadeiras na CD	% em relação ao total (513 cad.)	Nº de cadeiras no SF	% em relação ao total (81 cad.)	Nº de ministérios	% em relação ao total (17 min.)*
PFL	105	20,5	17	21,0	4	23,5
PMDB	84	16,4	24	29,6	2	11,8
PPB	60	11,7	1	1,2	2	11,8
PSDB	99	19,3	16	19,8	5	29,4
PTB	31	6,0	5	6,2	1	5,9

Fontes: *sites* da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-posse>) e do Senado Federal (<http://www.senado.gov.br/senadores/periodos/LegisAnter51part.shtm>). Elaboração da autora.

*Considerando apenas as pastas civis (17 no total).

os ministérios da Agricultura e Abastecimento, da Justiça, da Previdência e Assistência Social, da Saúde e do Planejamento.

¹⁷⁶ Em comparação à composição vigente em 1998, último ano do primeiro mandato de Fernando Henrique, no novo governo, o PSDB teria acumulado mais duas pastas e o PFL, uma. Os demais partidos (PMDB, PPB e PTB) continuaram controlando o mesmo número de pastas

O PFL, em particular, que nesta legislatura era o partido com o maior quantitativo de deputados federais (inicialmente, um total de 105), recebeu o maior número de ministérios entre os partidos que acompanhavam o PSDB na coalizão. Isto, de fato, representaria um esforço do presidente Fernando Henrique em tentar consolidar o apoio ao governo no Legislativo, conforme declarou. Deste modo, o início do novo mandato ensejou arranjos ministeriais que refletiam a atenção do presidente com o apoio político do governo. Veremos a seguir que essa preocupação também orientou mudanças nos órgãos da Presidência responsáveis pela coordenação política.

3.2.1 A estrutura formal da Casa Civil no segundo governo FHC

A medida provisória que definiu o marco organizacional da Presidência da República e dos ministérios no novo mandato de FHC estabeleceu alterações profundas no arranjo institucional da Casa Civil e extinguiu inicialmente a Secretaria-Geral.¹⁷⁷ 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 os estados, municípios, partidos políticos e entidades civis. Por consequência, o Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL), alocado na Casa Civil desde 1995, foi transferido para a nova Secretaria, 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

¹⁷⁷ A MP 1.795 de 01/01/1999 (reeditada 37 vezes até 2001) altera os dispositivos estabelecidos pela lei 9.649 de 27/05/1998 e dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios. O seu art. 1º prevê que a Presidência é constituída essencialmente pela Casa Civil e a 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” (**art. 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” (**art. 5º**).

exclusivamente das questões concernentes à relação do Executivo com o Congresso Nacional, em especial da coordenação política. Esta medida denotaria, sem dúvidas, a preocupação do presidente com essa questão.

A Casa Civil, por sua vez, continuaria encarregada das atribuições de coordenação e integração da ação do governo e de verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais. Ademais, com a extinção formal da Secretaria-Geral, tornou-se incumbida de supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência. Para tanto, sua estrutura seria composta, segundo a MP, por um Gabinete, uma Secretaria, até três Subchefias (sendo uma Executiva), uma Secretaria de Controle Interno e o Conselho do Programa Comunidade Solidária. A partir destas 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.¹⁷⁸ A mesma medida provisória (a de nº 1.911-8 de 29/07/1999) que estabeleceu essas alterações, extinguiria 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 Fernando Henrique, essa divisão de tarefas entre a Casa Civil e a Secretaria-Geral se manteria estável.

Essa reordenação, ainda nos primeiros meses do novo governo, que alteraria a nomenclatura do órgão governamental responsável pelo relacionamento com a esfera político-partidária não foi trivial, nem isolada. Esta medida estava incluída em uma série de mudanças que ocorreria tanto na composição, como na estrutura do governo FHC em meados de 1999. Como o próprio presidente afirma, este teria sido o ano de maior instabilidade ministerial de

¹⁷⁸ A MP 1.911-8 de 29/07/1999 (que reedita a MP 1.795) estabeleceu formalmente essa nova divisão de tarefas entre a Casa Civil e a Secretaria-Geral, alterando, assim, os artigos 2º e 3º da lei 9.649 de 1998. Para a Casa Civil manteve-se as incumbências previstas originalmente na MP 1.795; 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.”

toda a sua gestão.¹⁷⁹ Primeiramente, 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; e Eduardo Graeff, que desde o início do segundo mandato esteve 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.

3.2.2 A mudança no comando da Casa Civil e as reformas ministeriais em 1999

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. No nosso entendimento, o perfil estritamente técnico e a proximidade de Pedro Parente com Pedro Malan demonstrariam o alinhamento da Casa Civil com o ministério da Fazenda durante o segundo mandato de Fernando Henrique.

Por outro lado, 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. 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 para Coordenação de Assuntos Políticos, reivindicava maior espaço, dentro do governo, nas atividades de coordenação política (CARDOSO, 2006:326). Aloysio Nunes

¹⁷⁹ Fernando Henrique relata que essa nova mudança ministerial foi uma estratégia para reagir à “sucessão de episódios negativos” que se abatiam sobre o seu governo no primeiro semestre de 1999. Houve os escândalos envolvendo o Banco Marka, de Salvatore Cacciola, o Banco FonteCindam, que tinha entre seus sócios dois ex-diretores do Banco Central (Antonio Carlos Lemgruber e Luiz Antonio Gonçalves) e o caso do juiz Nicolau (2006:325). Além disso, teria ressurgido com força discussões, na mídia e a nível governamental, sobre a condução política econômica do governo, que tinham como protagonistas Pedro Malan e José Serra.

havia ingressado no PSDB somente em 1997, quando deixou o PMDB, e sua aproximação com Fernando Henrique 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 além de atender às pressões do próprio PSDB também 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.¹⁸⁰

Na esfera do Ministério, houve mudanças na titularidade de cinco pastas. Os ministérios da Agricultura e o da Justiça, cujos ministros (Francisco Turra e Renan Calheiros), respectivamente do PPB e do PMDB, não haviam sido substituídos no início do novo mandato, foram entregues a novos nomes: o primeiro continuou sob o controle do PPB, mas o segundo passou a ter um ministro sem vinculação partidária.¹⁸¹ O ministério da Ciência e Tecnologia também mudou de comando devido à saída de Bresser Pereira do governo.¹⁸² Nas pastas do Planejamento e de Desenvolvimento, Indústria e Comércio houve substituições entre seus titulares em razão da mudança ocorrida na chefia da Casa Civil naquele período. O ex-chefe Clóvis Carvalho foi transferido para a pasta do Desenvolvimento e Pedro Parente que assumiria o órgão central da Presidência foi substituído no comando do ministério do Planejamento por Martus Tavares.

Paralelamente a isto, dois novos ministérios foram criados por medida provisória no organograma do governo: o da Defesa e o da Integração Nacional. Ambos, inicialmente, foram entregues a representantes dos partidos da coalizão. Para a Defesa, foi um indicado do PFL e para a Integração Nacional, um do PMDB.¹⁸³ Neste novo organograma, com três pastas militares (Aeronáutica, Exército e Marinha) transformadas em comandos subordinados ao ministério da Defesa, a estrutura do Poder Executivo seria, então, composta por 19 ministérios. Até o fim de 1999, das 19 pastas, 13 (ou 68%) eram comandadas por ministros filiados a partidos da coalizão: cinco pelo PFL (Defesa, Previdência e Assistência Social, Minas e Energia, Meio Ambiente e Esporte e Turismo), quatro pelo PSDB (Desenvolvimento,

¹⁸⁰ 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.

¹⁸¹ A partir de julho de 1999, o ministério da Agricultura passou ao comando de Marcus Vinicius Pratini de Moraes (do PPB) e a Justiça, para José Carlos Dias.

¹⁸² No ministério de Ciência e Tecnologia Luiz Carlos Bresser-Pereira foi substituído por Ronaldo Sardenberg.

¹⁸³ Elcio Álvares, do PFL, assumiu o ministério da Defesa e Fernando Luiz Gonçalves Bezerra, do PMDB, foi nomeado ministro da Integração Nacional.

Indústria e Comércio Exterior, Educação, Saúde e Comunicações) e duas, respectivamente, pelo PMDB (Integração Nacional e Transportes) e o PPB (Agricultura e Trabalho). Nesta composição, o PFL se projetaria como o partido com maior número de cargos ministeriais no governo.

Ao fim do primeiro ano do segundo mandato de Fernando Henrique eram apenas cinco os ministros que faziam parte da primeira equipe de governo, empossada em janeiro de 1995: Francisco Weffort, na Cultura, Luiz Felipe Lampreia, nas Relações Exteriores, José Serra, na Saúde,¹⁸⁴ Paulo Renato, na Educação e Pedro Malan, na Fazenda. Todos eles eram, ou se tornaram no decorrer do governo, pessoalmente próximos a Fernando Henrique, assim como Clóvis Carvalho, que após dois meses no comando do ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (em seguida a sua saída da chefia da Casa Civil) foi, em setembro de 1999, demitido de sua função após manifestações públicas críticas à condução da política econômica do governo, gerenciada por Pedro Malan. A demissão do “ex-braço direito” do presidente, no período em que ocupou a Casa Civil, e amigo pessoal, seria sintomática da força da Fazenda e de seu respectivo ministro durante todo o governo FHC.

O motivo que oficialmente levou Clóvis Carvalho a sair do governo nos faz supor que, antes mesmo deste episódio, quando comandava a Casa Civil, já poderia haver divergências fortes entre ele e o ministro da Fazenda no que concerne à política econômica governamental. A ida de Pedro Parente (secretário-executivo de Pedro Malan durante quatro anos no ministério da Fazenda) para a chefia da Casa Civil reforça o argumento de que houve um esforço, ao menos por parte do presidente e da própria equipe econômica, no início do segundo mandato, para alinhar a Presidência e a Fazenda, reforçando ainda mais o apoio do presidente a esta pasta.

É razoável afirmar que a saída de Clóvis Carvalho do posto de chefe da Casa Civil tenha relação com as mudanças institucionais que em 1999 redefiniram o papel deste órgão na estrutura do governo, um papel mais discreto frente ao que se projetou para a Casa Civil em 1995, mas não menos importante. Veremos a seguir que as disposições relativas à Casa Civil na segunda presidência de Fernando Henrique projetavam um perfil de atuação eminentemente técnico, diferente do que vigorou em parte do primeiro mandato, quando iniciativas originais de gestão (como as Câmaras Setoriais e o programa Comunidade

¹⁸⁴ Ao iniciar o primeiro mandato de Fernando Henrique, José Serra foi empossado ministro do Planejamento e Orçamento, cargo que exerceu até maio de 1996. Em março de 1998, Serra retornou ao governo e assumiu a pasta da Saúde, onde ficaria até fevereiro de 2002.

Solidária), além do controle da estrutura de contato da Presidência com o Congresso Nacional e com os entes da federação (a cargo, respectivamente, das subchefias de Assuntos Parlamentares e de Relações Intergovernamentais) diversificaram seu papel no governo.

3.2.3 O perfil de atuação técnico da Casa Civil no segundo governo FHC

Uma análise dos atos legais que dispunham sobre a Casa Civil no decorrer do segundo mandato de Fernando Henrique, baixados basicamente sob a forma decretos presidenciais, permite identificar três tipos de atuação do órgão neste período: *(i)* o controle de todos os atos normativos (medidas provisórias, projetos de lei e decreto) formulados pelos órgãos do Executivo e do conseqüente despacho das matérias legais com o presidente; *(ii)* a gestão da crise energética em 2001 e *(iii)* o gerenciamento de órgãos públicos transferidos para a estrutura da Casa Civil. A seguir, trataremos destas funções.

Controle dos atos normativos

A despeito do remanejamento de parte da estrutura da Casa Civil para a nova Secretaria-Geral, notadamente as subchefias de Assuntos Parlamentares e de Relações Intergovernamentais, a Casa Civil continuou responsável pelo controle e processamento de todos os atos normativos do governo, que na maioria dos casos tratavam das ações, políticas e marcos regulatórios do Executivo. Essas funções seriam executadas, basicamente, por meio das subchefias para Assuntos Jurídicos e de Coordenação da Ação Governamental que permaneceram em sua estrutura. Ainda em janeiro de 1999, poucas semanas após a edição da medida provisória que estabeleceu a redução das subchefias sob o escopo da Casa Civil, um decreto foi baixado pelo presidente dispondo sobre uma nova regulação para o processo de elaboração e tramitação dos atos normativos no âmbito do Poder Executivo.¹⁸⁵ Dispôs-se sobre as funções da Casa Civil neste processo.

Este decreto revogaria o que fora editado em junho de 1996 (o decreto de nº 1.937) tratando da mesma matéria, conforme analisamos. O decreto de janeiro de 1999 reproduziu

¹⁸⁵ Trata-se do decreto nº 2.954 de 29/01/1999.

muitos dos termos dispostos no ato legal de 1996. Observamos, contudo, que no novo ato há um detalhamento maior das funções e do papel da Casa Civil no processo de apreciação dos atos normativos que chegariam à Presidência, permitindo identificar de forma mais específica o tipo de controle que a Casa Civil exerceria neste processo.

No novo decreto elenca-se como parte das atribuições da Casa Civil *(i)* receber todos os atos normativos encaminhados à Presidência pelos ministérios e secretarias de Estado, *(ii)* proceder ao exame quanto ao mérito, oportunidade, conveniência política e à forma jurídica das propostas, *(iii)* decidir sobre sua divulgação - entre os ministérios ou ao público em geral no caso de trata-se de uma matéria de amplo interesse social e político, *(iv)* arbitrar sobre a “necessidade legislativa” dos projetos que se apresentam sob a forma de medida provisória, *(v)* estabelecer vetos às propostas de atos normativos, e *(vi)* coordenar a consolidação dos atos normativos (isto é, dar caráter efetivo à proposição legal) para seguir à sanção presidencial.

Em resumo, explicita o decreto que a Casa Civil teria a incumbência de ao receber as propostas de atos normativos dos órgãos do Poder Executivo proceder ao exame do mérito e da forma jurídica da proposta legal. Esses controles seriam exercidos, respectivamente, pelas subchefias de Coordenação da Ação Governamental e de Assuntos Jurídicos. Assim, quanto à análise do mérito, a subchefia de Coordenação da Ação Governamental examinaria a oportunidade e a viabilidade política, cabendo avaliar a compatibilização das proposições “com as políticas e diretrizes estabelecidas pelas Câmaras do Conselho de Governo, bem assim a articulação com os órgãos interessados para os ajustes necessários.” Para tanto, a subchefia formularia pedido de informações aos ministérios e aos demais órgãos da administração pública federal, que julgasse conveniente, para instruir o exame dos atos sob sua avaliação.

Paralelamente, a subchefia de Assuntos Jurídicos estaria encarregada de deferir sobre a constitucionalidade e legalidade das proposições mediante a aprovação do parecer conclusivo emitido pela consultoria jurídica do ministério, ou da secretaria de Estado, proponente do ato normativo. Caberia ainda à subchefia de Assuntos Jurídicos aprovar, em última instância, a “necessidade legislativa” de um ato normativo apresentado sob a forma de medida provisória, a partir da análise da exposição de motivos do órgão proponente sobre “a exigência ou indispensabilidade de tomada de providência de índole legislativa com efeito imediato, sob pena de se verificarem prejuízos de ordem administrativa, econômica, social ou de segurança pública.” A subchefia teria, portanto, o poder de decidir sobre a caracterização formal de um proposição legislativa, encaminhada pelos ministérios ou secretarias do governo, como

medida provisória. No caso de recusa, a matéria legal teria que ser, obrigatoriamente, reapresentada à Casa Civil sob a forma de projeto de lei.¹⁸⁶

Ao fim do duplo controle realizado, simultaneamente, no âmbito das subchefias de Coordenação da Ação Governamental e de Assuntos Jurídicos - que deferiria sobre o mérito (oportunidade e viabilidade política) e a adequação jurídica e constitucional de todos os atos normativos enviados pelos órgãos do Poder Executivo à Presidência, para sanção do presidente – a Casa Civil poderia vetar a proposição, mediante parecer das subchefias informando desacordo dos atos frente aos critérios (relativos ao mérito e à forma jurídica) analisados.

O ato normativo seria, então, devolvido ao órgão de origem com a justificativa de não seguimento da proposta. No caso contrário, quando houvesse deferimento pelas subchefias das proposições legislativas, a subchefia de Assuntos Jurídicos seria, em particular, a responsável por consolidar as propostas em projetos de lei ou medidas provisórias do Poder Executivo que, após sanção presidencial, seguiriam para o trâmite legislativo no Congresso Nacional. Assim, na Presidência, a Casa Civil funcionaria como um mecanismo de filtragem dos atos que devem ser despachados e sancionados pelo presidente.

Consideramos que este procedimento de avaliação rotineiro e técnico sobre os atos normativos submetidos à Presidência, pelos órgãos do Executivo, projeta a Casa Civil como um órgão central de controle das ações do governo. Podemos considerar que a sua atuação ocorre a serviço do presidente da República, uma vez que a Casa Civil se constitui na estrutura formalmente organizada para aprovar o que irá a despacho para o presidente e o que ele, portanto, sancionará. É neste sentido que o próprio presidente Fernando Henrique reconhece que o “presidente come na mão da Casa Civil, ao assinar nos despachos uma pilha de documentos que, dado o seu volume, não se pode ler individualmente.”¹⁸⁷ O presidente destaca que a Casa Civil (de forma geral, sua estrutura e equipe) desempenha uma função chave na Presidência, a de filtro; funcionando como uma lupa no exame de todos os

¹⁸⁶ Embora na parte relativa às condições para edição de medida provisória, o decreto estabeleça que “não serão disciplinadas por medidas provisórias matérias que possam ser aprovadas dentro dos prazos estabelecidos pelo procedimento legislativo de urgência previsto na Constituição”, prevê, todavia que “caso se verifique retardo ou demora na apreciação de projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, poderá o órgão competente, configurada a urgência, propor a edição de medida provisória (também na hipótese do parágrafo anterior)” (art. 32, § 2º e 3º).

¹⁸⁷ CARDOSO, Fernando Henrique. Entrevista gravada, concedida a Maria Celina D’Araujo, com participação da autora. São Paulo, 28 de setembro de 2011.

documentos formulados pelo governo e emitidos para o presidente, de modo que “se a Casa Civil bambeia, o presidente não tem onde se apoiar”.¹⁸⁸

Nesta mesma direção, Eduardo Graeff que atuou como subchefe da Casa Civil durante quase todo o primeiro mandato de Fernando Henrique, relata que um presidente que não disponha de uma estrutura encarregada “de um processo de filtragem [como o da Casa Civil], com funcionários especializados para rever juridicamente e do ponto de vista do mérito, filtrar, conciliar e, ao fim, preparar o ato e levar para ser sancionado” não consegue administrar o governo. Assim, segundo Graeff, “é da natureza das funções desempenhadas pela Casa Civil o seu nível de importância na estrutura do governo.”¹⁸⁹

Sob outra perspectiva, podemos também compreender que a checagem realizada, especificamente, pela subchefia de Coordenação da Ação Governamental capacita a Casa Civil a exercer um **controle de nível político**, por meio da prerrogativa de decidir sobre a conveniência política de uma proposta. Nesta direção, com base na prerrogativa de rejeitar um ato normativo alegando sua incompatibilidade ao mérito, à oportunidade ou à viabilidade política (a princípio, critérios subjetivos), esta subchefia pode decidir, em última instância, segundo os interesses e diretrizes presidenciais, o que convém ser aprovado pela Casa Civil e seguir para despacho presidencial.

Em nosso entendimento, esta competência formal da subchefia de Coordenação da Ação Governamental confere um caráter discricionário ao processo de filtragem que ocorre na Casa Civil. Precisamente, os critérios que fundamentam a checagem da Casa Civil no ponto de vista do mérito dos atos normativos podem suscitar avaliações que não estariam balizadas em parâmetros objetivos, como os de cunho jurídico. Assim, a partir da prerrogativa de vetar – total ou parcialmente - um ato normativo com base na análise do mérito da proposição, a Casa Civil efetuará a rigor uma decisão técnica que poderia ter efeitos políticos.

Considerando que os atos normativos são a expressão formal de uma medida ministerial ou de outro setor do Executivo federal – como uma política pública ou marcos regulatórios – é plausível supor que o controle exercido pela Casa Civil funcionaria para conciliar os interesses de diferentes partes do governo, em torno de uma proposta legal, ou para impedir que determinadas proposições fossem aprovadas pelo presidente e, assim, oficializadas como do governo. Na execução deste controle, a Casa Civil interviria nas

¹⁸⁸ Entrevista com Fernando Henrique Cardoso; ver nota 187.

¹⁸⁹ Entrevista com Eduardo Graeff; ver nota 162..

disputas de poder no interior do Executivo (entre diferentes setores, ministérios, partidos e interesses organizados), arbitrando conflitos e/ou conciliando interesses.

Em suma, uma análise das disposições legais (baixadas pelo decreto nº 2.954 de janeiro de 1999) que regulam a incumbência da Casa Civil de promover o controle dos atos normativos produzidos pelos órgãos do Executivo submetidos à Presidência, nos permite entender, pelo menos do ponto de vista formal, como ocorre o processo de filtragem que se dá durante a análise e avaliação desses atos no âmbito das subchefias da Casa Civil. Com base nisso, podemos considerar que no processo de filtragem ocorrem dois tipos de controles - um de caráter jurídico e outro político - que a rigor são formalizados como de cunho técnico. A nosso ver, os critérios que balizam este controle podem suscitar oportunidades em que decisões aparentemente técnicas tomadas pela Casa Civil tenham efeitos políticos, em favor ou contra determinados setores do governo, partidos da coalizão e grupos organizados.

Gestão da crise energética em 2001

É seguro afirmar que no segundo mandato, a gestão da crise energética de 2001, popularmente conhecida como “apagão”, foi a incumbência de maior destaque da Casa Civil, realçando sua atuação no governo, e também na sociedade e na mídia em geral, tornando Pedro Parente publicamente conhecido como o “ministro do apagão.” A delegação ao chefe da Casa Civil para comandar a gestão da grave crise energética, em detrimento do ministro de Minas e Energia (na época José Jorge do PFL de Pernambuco), ou outra autoridade pública do setor, exporia a confiança do presidente em Parente e, sobretudo, sua percepção da Casa Civil como uma estrutura e reserva técnica do governo, acionada estrategicamente para gerenciar questões prioritárias, em acordo com as diretrizes presidenciais.

Em maio de 2001, no bojo de medidas emergenciais de racionalização do consumo de energia elétrica,¹⁹⁰ criou-se a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica – CGE por

¹⁹⁰ Em abril de 2001, o decreto 3.789 instituiu, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, a Comissão de Gerenciamento da Racionalização da Oferta e do Consumo de Energia Elétrica - CGRE, com o objetivo de propor e monitorar medidas para a redução do consumo e aumento da oferta de energia elétrica. A CGRE seria integrada por representantes dos ministérios de Minas e Energia, Transportes, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Conselho Nacional de Política Energética; das Agências Nacionais de Energia Elétrica (ANEEL), Petróleo (ANP) e Águas (ANA); do Operador Nacional do Sistema Elétrico; do Mercado Atacadista de Energia Elétrica; da Eletrobrás e da Petrobrás. Em maio, o decreto 3.818 dispôs sobre a redução do consumo de energia elétrica, até março de 2002, nos órgãos da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, definindo metas de redução de consumo.

medida provisória.¹⁹¹ Segundo a MP, caberia ao chefe da Casa Civil presidi-la, tendo como seu vice o ministro de Minas e Energia. A Câmara foi criada no âmbito do Conselho de Governo e, por isso, estaria vinculada diretamente à Presidência. Assim como as demais Câmaras Setoriais instaladas no Executivo ao longo do primeiro governo, sob o comando da Casa Civil, a CGE foi instituída tendo como argumento legal a finalidade de “formular políticas públicas setoriais, cujo escopo ultrapassasse as competências de um único ministério.”¹⁹² O chefe da Casa Civil foi o responsável pela elaboração do ato legal que estabeleceu a Câmara, cabendo-lhe definir as suas funções e os seus membros efetivos (ministros e representantes de agências públicas do setor elétrico). Além disso, assessorou diretamente o presidente na abordagem pública da “crise do apagão”, nos contatos com a imprensa e nos comunicados oficiais de esclarecimento à sociedade.¹⁹³

De forma geral, caberia à Câmara propor e implementar medidas de natureza emergencial para compatibilizar a demanda e a oferta de energia elétrica, de forma a evitar interrupções intempestivas ou imprevistas. Para tanto, a Casa Civil disporia à CGE todo o apoio administrativo e os meios necessários para a execução de seus trabalhos. Abaixo (quadro 16) elenca-se as competências específicas e a composição da Câmara. A Casa Civil ficou encarregada de gerenciar a crise energética até 2002, quando num contexto mais estável, os processos concernentes à gestão do setor elétrico foram transferidos para o ministério de Minas e Energia.¹⁹⁴

¹⁹¹ MP 2.147 de 15/05/2001.

¹⁹² Previsto no inciso II, art. 7º da lei 9.649 de 27/05/2001.

¹⁹³ Documento interno da Presidência (proposta, Brasília, 11/05/2001). Disponível em: <http://acervo.ifhc.org.br/ModuloPesquisador/documentacao/visualizar.do?acao=abrirDocumentoDoContent&anexo=5954&fichaId=8926>

¹⁹⁴ O dec. 4.261 de 06/06/2002 extinguiu a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica e dispôs sobre uma nova Câmara, a de Gestão do Setor Elétrico (CGSE), que ficaria alocada na estrutura do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). O CGSE seria presidido pelo ministro de Minas e Energia e também teria desse ministério o apoio administrativo, o assessoramento jurídico e os meios necessários à execução de seus trabalhos.

Quadro 16 – Competências e composição da Câmara de Gestão da Crise Energética- CGE (2001)

Competências	Composição
I - estabelecer e gerenciar o Programa Emergencial de Redução do Consumo de Energia Elétrica; II - estabelecer e gerenciar o Programa Estratégico Emergencial de Energia Elétrica; III - acompanhar e avaliar as consequências macro e microeconômicas da crise de energia elétrica e das medidas adotadas para o seu enfrentamento; IV - propor medidas para atenuar os impactos negativos da crise de energia elétrica sobre os níveis de crescimento, emprego e renda; V - propor o reconhecimento de situação de calamidade pública; VI - estabelecer limites de uso de energia elétrica; VII - estabelecer medidas compulsórias de redução do consumo de energia elétrica; VIII - propor a alteração de tributos e tarifas sobre bens e equipamentos que produzam ou consumam energia; IX - decidir quanto à implantação de racionamento e suspensão individual e coletiva do fornecimento de energia elétrica; X - definir o órgão ou a entidade responsável pela implantação e execução das medidas determinadas; XI - articular-se com os Poderes da União e dos demais entes federados objetivando a implantação de programas de enfrentamento da crise de energia elétrica; XII - impor restrições ao uso de recursos hídricos não destinados ao consumo humano e que sejam essenciais ao funcionamento de complexos hidroelétricos; XIII - propor, observado o disposto na Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, o ajustamento dos limites de investimentos do setor elétrico estatal federal; XIV - adotar outras medidas para a redução do consumo e ampliação da transmissão e da oferta de energia elétrica; XV - estabelecer negociações com setores específicos de consumidores para maior economia de consumo de energia elétrica; XVI - estabelecer procedimentos específicos para funcionamento do Mercado Atacadista de Energia Elétrica - MAE em situações de emergência; XVII - estabelecer diretrizes para as ações de comunicação social dos órgãos e entidades do setor energético, visando a adequada divulgação dos programas de que trata esta medida provisória.	I - Ministros de Estado: Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que a presidirá ; de Minas e Energia, que será o seu vice-presidente; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Meio Ambiente; Chefe da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República; e Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; II - dirigentes máximos das seguintes entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL; Agência Nacional de Águas - ANA Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; Agência Nacional do Petróleo - ANP; III - Diretor-Presidente do Operador Nacional do Sistema Elétrico - ONS; IV - Diretor-Geral Brasileiro da Itaipu Binacional; e V - outros membros designados pelo Presidente da República.

Fonte: MP 2.147, arts. 2º e 3º.

A iniciativa de delegar à Casa Civil o comando do processo de gerenciamento da crise energética teria sido a saída encontrada pelo presidente Fernando Henrique para salvaguardar uma resolução técnica ao grave problema que se abatia sobre o governo, e comprometia de forma direta o nível da atividade econômica do país (dada a necessidade de racionamento do principal insumo que move a produção nos mais setores da economia) e a popularidade do presidente e de sua gestão. Segundo Abrucio e Couto, a estratégia de criar uma Câmara de Gestão da Crise composta por funcionários escolhidos por sua competência técnica, comandada pela Casa Civil, seria uma solução *ad hoc* para contornar a incapacidade gerencial do ministério de Minas e Energia, cujos principais postos foram entregues “a membros do PFL baiano incapazes de superar o puro clientelismo” (2003:296).

Por outro lado, a crise energética traria à tona debilidades da própria Casa Civil, que incumbida formalmente de cuidar da coordenação e integração da ação do governo, deveria a princípio acompanhar e estar a par do que ocorria nos diversos setores governamentais e, portanto, no exercício desta função poderia ter antecipado um problema de tamanha magnitude, como a possível escassez de energia elétrica. Para Abrucio e Couto, a eclosão da crise energética demonstraria que “a coordenação das políticas intersetoriais foi bastante débil ao longo do segundo mandato de Fernando Henrique,” expondo a dificuldade da Casa Civil

em reassumir esta função na esfera governamental após a saída de Clóvis Carvalho da chefia deste órgão.

Gerenciamento de órgãos públicos transferidos para a Casa Civil

Entre 2000 e 2002 foram transferidos para a estrutura da Casa Civil órgãos públicos que pertenciam ao Ministério. Tratam-se do Arquivo Nacional e da Imprensa Nacional, egressos da estrutura do ministério da Justiça; do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), transferido do ministério da Ciência e Tecnologia; do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM), proveniente do ministério da Defesa recém-criado. Embora esses órgãos cuidassem de matérias bem particulares, o seu remanejamento para a Casa Civil pode ser entendido dentro de um mesmo movimento: centralizar na Presidência o comando de questões consideradas “sensíveis” para o presidente, que se submetidas aos ministérios “poderiam ser liquidadas pela rotina da máquina pública.” Neste sentido, o presidente Fernando Henrique relata que a Casa Civil funcionaria como uma “incubadora,” no apoio à maturação e fortalecimento de determinadas questões e procedimentos no âmbito do Executivo.¹⁹⁵

A disposição dos órgãos remanejados na estrutura da Casa Civil, bem como as novas atribuições (em negrito) que o órgão da Presidência passou a acumular com estas transferências que citamos podem ser verificados no quadro abaixo. Nele, apresentamos o regimento da Casa Civil editado em dezembro de 2002, ao fim do governo Fernando Henrique.

¹⁹⁵ Entrevista com Fernando Henrique Cardoso; ver nota 187.

Quadro 17 – Competências e estrutura da Casa Civil (2002)

Competências	Estrutura
<p>Art. 1º A Casa Civil, órgão essencial da Presidência da República, tem como área de competência os seguintes assuntos:</p> <p>I - assessoramento ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, em especial nos assuntos relacionados com a coordenação política e administrativa;</p> <p>II - coordenação e integração das ações do Governo Federal;</p> <p>III - verificação prévia da constitucionalidade e legalidade dos atos presidenciais;</p> <p>IV - análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas e projetos submetidos ao Presidente da República, com as diretrizes governamentais;</p> <p>V - publicação e preservação dos atos oficiais;</p> <p>VI - supervisionar e executar as atividades administrativas da Presidência da República e, supletivamente, da Vice-Presidência da República;</p> <p>IV - avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores, no âmbito dos órgãos integrantes da Presidência da República e Vice-Presidência da República, além de outros determinados em legislação específica, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;</p> <p>VIII - execução das atividades de apoio necessárias ao exercício da competência do Conselho do Programa da Comunidade Solidária, e do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia - CONSIPAM;</p> <p>IX - articulação das ações do Programa Comunidade Solidária;</p> <p>X - operacionalização do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM; e</p> <p>XI - execução das políticas de certificados e normas técnicas e operacionais, aprovadas pelo Comitê Gestor da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileiras - ICP-Brasil.</p>	<p>Art. 2º A Casa Civil tem a seguinte estrutura organizacional:</p> <p>I - órgãos de assistência direta e imediata ao Chefe da Casa Civil:</p> <p>a) Gabinete;</p> <p>b) Secretaria-Executiva:</p> <p>1. Secretaria de Administração;</p> <p>2. Imprensa Nacional;</p> <p>3. Arquivo Nacional; e</p> <p>4. Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM;</p> <p>c) Subchefia de Coordenação da Ação Governamental; e</p> <p>d) Subchefia para Assuntos Jurídicos;</p> <p>II - órgãos específicos singulares:</p> <p>a) Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária; e</p> <p>b) Secretaria-Executiva da Comissão de Ética Pública;</p> <p>III - órgão setorial: Secretaria de Controle Interno;</p> <p>IV - órgãos colegiados:</p> <p>a) Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia - CONSIPAM;</p> <p>b) Conselho Superior do Cinema - CONCINE; e</p> <p>c) Conselho do Programa Comunidade Solidária;</p> <p>V - Entidade vinculada: Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI.</p>

Decreto 4.535 de 2002

Por fim, é interessante destacar que os atos legais que estabeleceram essas transferências definiram que o quadro de servidores (de carreira e comissionado), assim como o acervo patrimonial dos órgãos passariam, por consequência, a integrar a estrutura básica da Casa Civil.¹⁹⁶ Como efeito, estas transferências ampliaram significativamente a estrutura de cargos de comissão da Casa Civil, especificamente os de DAS (Direção e Assessoramento Superior), em comparação ao primeiro mandato. Se de 1995 a 1998 não houve acréscimo em relação ao total desses cargos, ao fim do segundo governo esse total quase triplicou (de 151 para 422).

¹⁹⁶ Conforme a MP 2.029 de 20/06/2000, decreto nº 4.036 de 28/11/2001 e o decreto 4.200 de 17/04/2002, respectivamente.

Tabela 3 – Quadro demonstrativo dos cargos de DAS e NE da Casa Civil (1993-2002)

	1993	1994	1995	1998	2002
DAS 1	18	18	16	18	113
DAS 2	26	37	35	37	110
DAS 3	33	35	34	35	70
DAS 4	26	41	40	41	84
DAS 5	6	19	18	19	39
DAS 6	--	1	2	1	3
NE	--	--	6	--	3
Total	109	151	151	151	422

Fontes: Decretos 820/1993, 1.351/1994, 1.399/1995, 2.846/1998, 4.535/2002.

3.3 Considerações finais

Este capítulo procurou oferecer uma visão geral sobre a atuação da Casa Civil nos dois governos de Fernando Henrique. A exposição feita indica que ao longo dos anos, precisamente na transição do primeiro para o segundo mandato, essa atuação mudou. A reorganização da estrutura e das funções da Casa Civil em janeiro de 1999 - que formalmente teria reduzido o seu tamanho e escopo no governo - e a saída de Clóvis Carvalho do comando do órgão alguns meses depois seriam os sinais mais evidentes desta mudança. Neste período, o presidente enfrentava talvez a maior crise financeira do seu governo e tinha ainda na articulação política o desafio de recompor uma estrutura de mediação com o Congresso Nacional, abalada pelas “baixas” sofridas no ano anterior, em 1998. Assim, podemos aventar que a conjuntura inicial do segundo governo estabeleceria uma agenda prioritária de ações, cuja gestão, possivelmente, não passaria pela Casa Civil.

Consideramos que a criação das Câmaras Setoriais e do Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL) na estrutura da Casa Civil logo nos meses iniciais da gestão de FHC significaria, em termos formais, a organização de novos mecanismos de controle da Presidência *vis-à-vis* os ministérios, demais órgãos da administração federal e o Legislativo. Por meio destas novas organizações, a Casa Civil disporia das condições institucionais para, respectivamente, (i) promover o acompanhamento e coordenação das políticas e projetos desenvolvidos no âmbito ministerial e, assim, controlar a gestão de importantes questões geradas nos diferentes setores do governo e (ii) intermediar o contato dos órgãos do Poder Executivo com o Congresso Nacional de forma a submeter a relação entre os dois poderes, em

grande medida, ao comando da Casa Civil. Paralelamente a estes novos procedimentos, a Casa Civil teria, ao longo de todo o governo FHC, exercido controle, por meio de suas subchefias, sobre todos os atos normativos elaborados pelo Executivo, encaminhados à Presidência para sanção presidencial.

Este tipo de controle, a princípio, foi o único que a Casa Civil exerceu continuamente, mesmo após as mudanças estruturais que ocorreriam na passagem do primeiro para o segundo governo e a troca dos titulares no comando do órgão. Assim, apesar da Casa Civil ter passado a dispor de condições institucionais para operar diferentes tipos de controle no governo, nossa análise sugere que ao longo da gestão de Fernando Henrique, este arranjo foi revisto e redefinido. Aventamos que em decorrência de pressões e constrangimentos provenientes tanto da esfera ministerial – sobretudo, no que concerne à atuação das Câmaras Setoriais - como dos partidos que compunham a coalizão governamental na Câmara e Senado, o presidente teria sido impelido a pulverizar o controle que então pretendia concentrar na Casa Civil.

Embora o presidente Fernando Henrique tenha, nos primeiros anos de seu mandato, projetado institucionalmente a Casa Civil para exercer diferentes formas de controle e comando sobre os órgãos do Executivo, procurando, assim, maximizar sua liderança sobre as estruturas governamentais, o que se percebe no decorrer do tempo é a conciliação deste projeto com outros interesses. Em nossa análise observamos que a necessidade de galvanizar e recompensar os partidos que compunham a base de apoio do governo no Congresso impulsionaram mudanças no organograma da Presidência, precisamente em 1996, com a criação do cargo de ministro Extraordinário para Coordenação de Assuntos Políticos e em 1999, quando ocorreram reformas estruturais na Casa Civil.

A transferência da estrutura da Casa Civil incumbida do relacionamento com Congresso e os governos subnacionais (precisamente, as subchefias de Assuntos Parlamentares e de Relações Intergovernamentais) para a Secretaria-Geral logo nos primeiros dias do segundo mandato de FHC, além da escolha de um nome egresso da Câmara dos Deputados (Aloysio Nunes) para o cargo de secretário-geral, seriam, a nosso ver, medidas formais para descentralizar a condução da coordenação política do governo, na busca de aproximar a Presidência dos partidos da coalizão no Legislativo.

Mesmo dispondo de poderosas prerrogativas de poder, como o recurso a medidas provisórias e decretos, por meio dos quais FHC estabeleceria de forma unilateral todos os ordenamentos referentes à Casa Civil que relatamos neste capítulo, não teria lhe sido possível manter o formato deste órgão como projetado no início do governo. Além das pressões e

interesses que emanariam dos compromissos com os partidos da coalizão, observamos que no interior do governo haveria resistências ao poder do chefe da Casa Civil no âmbito das Câmaras Setoriais. De certo modo, esses constrangimentos evidenciariam os limites das estratégias do presidente de maximizar sua liderança e comando frente ao governo.

Não se pode perder de vista, no entanto, que durante os dois mandatos de Fernando Henrique, as novas regras disporam sobre o processo de checagem dos atos normativos produzidos pelos órgãos do Executivo remetidos para sanção presidencial conferiram à Casa Civil importantes prerrogativas de controle perante o governo. Averiguamos que a partir do arranjo formal estabelecido pelos novos regulamentos, a Casa Civil - por meio de seu processo rotineiro de apreciação dos atos normativos, executado pelas subchefias - estaria projetada para **filtrar** com base em critérios jurídicos (aspecto legal) e políticos (mérito, oportunidade e conveniência política) tudo o que deveria seguir para despacho com o presidente e que, portanto, seria oficializado como uma proposição do Executivo.

Conclusão

A primeira percepção que temos ao fim deste trabalho é que conseguimos concretizar o objetivo geral de realizar uma pesquisa sobre a presidência brasileira, um objeto de estudo ainda incipiente nas investigações da ciência política nacional. Diante da escassez de referências bibliográficas que nos informassem sobre métodos de pesquisa e referenciais teóricos e da própria dificuldade de acesso a dados oficiais dispersos em arquivos e órgãos públicos do governo federal relativos à rotina de funcionamento da Casa Civil (ou do outrora denominado Gabinete Civil) ao longo do tempo, enfrentamos dificuldades de diversas naturezas tanto para abordar como para conduzir a pesquisa.

Identificamos nos trabalhos pioneiros de Terry Moe as ferramentas analíticas para superarmos essas dificuldades. A perspectiva institucional desenvolvida pelo autor, conforme apresentamos no primeiro capítulo, configurou-se, portanto, como um aporte fundamental para a pesquisa que pretendíamos realizar justamente por direcionar nossa atenção para os aspectos formais que caracterizariam o nosso objeto de estudo. Desta forma, tomamos como parâmetro de análise em nosso trabalho as disposições legais que regulariam, em diferentes momentos e períodos políticos, a organização interna, as prerrogativas, atribuições e o funcionamento da Casa Civil. Com este enfoque, teríamos uma base comum (isto é, os regulamentos) que nos permitiria comparar diferentes governos e, além disso, analisar o formato específico do órgão em cada um deles, individualmente. Podemos afirmar que a ênfase nas características formais da Casa Civil proporcionou um ponto de partida e, ainda, um fio condutor para a consecução de nossa pesquisa.

Sob o marco da teoria institucional da presidência proposta por Moe encontramos as referências para interpretar a evolução institucional da Casa Civil descrita ao longo dos capítulos 2 e 3, a partir da análise das regras e ordenamentos definidos pelos atos legais. Assim, a pesquisa mostra que a expansão da estrutura da Casa Civil no decorrer do tempo e de diferentes governos significou a formalização e organização de procedimentos e competências com a finalidade de assessorar o presidente no exercício das atribuições de seu cargo e da administração do governo. A análise específica do governo Fernando Henrique nos possibilitou compreender também que este mesmo movimento orientou-se pelo objetivo de construir estruturas por meio das quais o chefe do Executivo estabeleceria o seu comando e controle frente ao seu próprio governo e demais instituições políticas, em particular, o Congresso Nacional.

Nas descrições feitas nos capítulos 2 e 3, verificamos a progressiva diversificação das atribuições assumidas pela Casa Civil ao longo de sucessivos governos, além da ampliação e respectiva especialização dos órgãos que comporiam o seu organograma. Nesta trajetória, vimos precisamente como os presidentes, em diferentes momentos políticos, “colocaram sua marca estrutural na organização da Presidência” (MOE, 1993), isto é, definiram novas regras e ordenamentos à Casa Civil, moldando o seu formato e, assim, criando estruturas para auxiliá-los no exercício da administração do governo e de sua liderança. O período democrático de 1946 a 1964 foi, no entanto, o único momento em que os presidentes estiveram limitados em sua capacidade de promover mudanças e rearranjos institucionais na organização das estruturas da Presidência, sobretudo, em decorrência da vigência de um sistema de separação de poderes equilibrado, no qual o Legislativo teria, entre outras, a prerrogativa, conforme os preceitos da Constituição de 1946, de aprovar as propostas de reforma de organização do Poder Executivo, desejadas pelos presidentes.

Apesar disto, em termos gerais, no período analisado, constatamos que a Presidência brasileira caracterizou-se como uma estrutura dinâmica, em constante transformação. Tendo como foco a Casa Civil, observamos que ao longo do tempo a estrutura da Presidência foi de modo recorrente alterada e redefinida por sucessivos presidentes. Nossa análise demonstrou as dimensões dessas mudanças, enfatizando a organização interna e o conjunto de atribuições incumbidos à Casa Civil, por meio de novos regulamentos, que projetariam formas de atuação e papéis específicos ao órgão em determinados governos e conjunturas políticas.

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, que variaram de acordo com a natureza dos regimes políticos instaurados no país ao longo do período que analisamos nesta pesquisa. Como houve dois momentos de autoritarismo político (o Estado Novo de 1937 a 1945 e o regime militar de 1964 a 1985), consideramos que o poder presidencial exercido no decorrer desses anos, dado o caráter de um regime autoritário, foi impositivo e discricionário. Deste modo, 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 outro lado, nos períodos democráticos (precisamente, entre os anos de 1946 a 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. Verificamos que 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 Constituição de 1988, quais sejam: a iniciativa exclusiva do presidente de propor leis sobre a criação, estruturação e atribuições dos ministérios e órgãos da administração pública federal, a competência de dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal a partir de decretos e de editar medidas provisórias com força de lei, em casos de relevância e urgência (conforme os artigos 61, 62 e 84).

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 MPs) para, como vimos, criar novos ministérios e órgãos públicos, instituir funções, delegar competências, redefinir organogramas e rotinas de funcionamento no âmbito da estrutura do Poder Executivo. Do mesmo modo, essas prerrogativas seriam aplicadas à Presidência e, assim, parafraseando Moe, os presidentes poderiam “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 do governo” (1993:366).

Disto, concluímos que as prerrogativas dos presidentes de editar decretos e medidas provisórias, isto é, de dispor de recursos decisórios unilaterais por meio dos quais tratariam da organização e funcionamento do Executivo explicam, do ponto de vista institucional, o crescimento e a diversificação de atividades da Casa Civil no período que analisamos. É incontestável que a expansão e complexidade da estrutura deste órgão iniciaram-se nos governos do regime militar, em um contexto de discricionariedade do exercício do poder, quando havia a prerrogativa de se estabelecer pelos decretos-leis regulação para o governo. No período democrático inaugurado em 1985, os presidentes que examinamos reproduziriam, em certo sentido, a dinâmica decisória do regime militar, recorrendo aos decretos e MPs (recursos irmanados ao extinto decreto-lei) para dispor sobre mudanças gerais na organização da Casa Civil e nos outros órgãos do Executivo.

Observamos, portanto, que entre o regime militar e os governos democráticos do período recente (até o de Fernando Henrique Cardoso, quando se encerra nossa pesquisa) houve continuidades em relação às prerrogativas de poder do presidente e, conseqüentemente, 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 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 (art. 62). Com a EMC nº 32, “a introdução de novas regras tanto para a edição quanto para a tramitação de MPs” (ALMEIDA, 2011:5) 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 a pena de perderem a validade (art. 62; § 3º, 4º, 6º, 7º, 10º).

Objetivamente, em relação ao contexto institucional inaugurado com a Constituição de 1988, pretendemos chamar a atenção para a prerrogativa presidencial de estabelecer por meio de decretos e MPs arranjos diversificados para a Casa Civil, que expressariam as funções e atribuições que os presidentes deste período pretendiam ver executados por esse órgão de assessoramento da Presidência. Ou seja, neste marco constitucional havia os recursos decisórios para moldar a Casa Civil com um formato mais propenso aos interesses e projetos de cada presidente. A princípio, poder-se-ia transferir e/ou centralizar decisões, assim como instituir novas atribuições e organização à Casa Civil, projetando um papel específico para o órgão no âmbito da Presidência, que auxiliasse o chefe do Executivo no exercício do governo.

É neste ambiente institucional de relativa autonomia que devemos entender os ordenamentos instituídos para Casa Civil, ou órgão congênere - como a Secretaria-Geral e a de Governo - nos governos de José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique, precisamente os recorrentes regimentos internos e demais regulamentos fixados por decreto e MPs. Por meio destes atos legais, os governantes estabeleceram o modelo de assessoramento que pretendiam encarregar à Casa Civil e o papel que ela teria em seus respectivos governos. Entretanto, se o desenho formal deste modelo estava ao alcance dos presidentes, não podemos afirmar o mesmo em relação à sua concretização. Embora tivessem a prerrogativa de estruturar a organização da Casa Civil, os chefes do Executivo não teriam, a rigor, garantias de que os seus ordenamentos e arranjos se concretizariam de fato.

Especificamente neste ponto enxergamos uma diferença fundamental em comparação com os governos do regime militar, que pelo seu caráter impositivo e autoritário dificilmente encontrariam resistências concretas para efetivar os seus arranjos governamentais. Consideramos que em um contexto democrático os presidentes estejam suscetíveis a enfrentar

no interior do seu próprio governo e na interação com forças e partidos políticos que formam sua coalizão de apoio no Congresso Nacional constrangimentos que possam incidir, sobretudo, nas iniciativas de controle sobre o governo que se pretenda erigir por meio da Casa Civil. Como demonstramos, na maior parte do tempo, os ministérios formados pelos presidentes após a redemocratização do país contaram com a participação, em diferentes proporções, de representantes dos partidos que compunham a base aliada do governo no Legislativo.

Neste contexto, haveria de algum modo distribuição e dispersão de poderes entre diferentes forças políticas no interior do Executivo que estariam condicionadas ao apoio dos partidos ao presidente no Congresso. O respaldo parlamentar pode-se dizer é o principal recurso de barganha dos partidos e legisladores para ter acesso a postos governamentais e, em algum nível, impor constrangimentos ao comportamento e iniciativas do presidente no interior do governo. Dito isto, é importante reconhecer que o peso da barganha dos partidos e parlamentares vis-à-vis o presidente será proporcional à necessidade de apoio legislativo do Executivo. Entendemos que em contextos específicos, quando o presidente procurará recompensar ou assegurar apoio no Congresso, é que o poder de barganha da coalizão aumentaria.

Com base nas descrições e análises desenvolvidas ao longo da tese podemos exemplificar este entendimento, considerando, precisamente, a forma como os compromissos com a coalizão repercutiram na organização e redefinição do formato de estruturas da Presidência incumbidas do relacionamento com o Legislativo, partidos e parlamentares. Assim, a criação da Secretaria de Governo em 1992, na presidência de Collor, em meio a um período crítico do governo na esfera econômica e política, bem como a criação do cargo de ministro Extraordinário para Assuntos de Coordenação Política, em 1996, e o estabelecimento de uma Secretaria de Relações Institucionais (redefina posteriormente como Secretaria-Geral) em 1999, nos primeiros meses do segundo mandato de Fernando Henrique, quando o governo também atravessava um contexto de crise econômica e fragilidade na coordenação política, constituem casos de (i) inversão das estratégias inicialmente privilegiadas pelos presidentes para lidar com o Legislativo e, ao mesmo, (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.

Em termos gerais, inicialmente, os dois presidentes não dispuseram aos partidos canais próprios para negociarem com o governo e apresentarem suas demandas: Collor por rejeitar a

formação de uma aliança partidária que proporcionasse maioria legislativa no Congresso (AMORIM NETO & TAUFNER, 2002:19) e Fernando Henrique por centralizar o comando da coordenação política do governo em órgãos da Presidência (subchefia de Assuntos Parlamentares da Casa Civil e Secretaria-Geral), especificamente sob a responsabilidade de assessores muito próximos (Eduardo Graeff e Eduardo Jorge). Assim, embora Collor e FHC tenham começado seus respectivos governos adotando estratégias diferentes, entre si, na abordagem e relacionamento com o Congresso Nacional, entendemos que eles reviram no decorrer de seus mandatos a forma de lidar com os partidos e, conseqüentemente, com o Legislativo, em decorrência das necessidades contextuais de compor e galvanizar apoio político. Para tanto, cederam espaço em sua esfera de poder, precisamente a estrutura da Presidência, para a organização de um canal de contato que ligasse diretamente os partidos, líderes políticos e parlamentares da coalizão à cúpula governamental. Este posto na Presidência foi entregue a políticos (Jorge Bornhausen, no caso de Collor; Luiz Carlos Santos e, posteriormente, Aloysio Nunes e Arthur Virgílio, no de FHC) como forma de demonstrar, a nosso ver, o esforço dos presidentes em incorporar oficialmente ao governo um representante dos parlamentares.

No caso específico do governo Fernando Henrique, para o qual realizamos uma análise mais detalhada, é conveniente destacar que não obstante a Casa Civil tenha passado por reformas estruturais no início do segundo mandato em função da organização de um novo aparato da Presidência exclusivamente montado para cuidar da coordenação política do governo, percebemos que isso não levou ao esvaziamento de suas funções de controle em relação aos ministérios e órgãos da administração federal. Ao contrário, a redução de seu organograma e competências devido à transferência das subchefias de Assuntos Parlamentares e de Relações Intergovernamentais para a “nova” Secretaria-Geral possibilitou sua concentração nas tarefas relativas ao controle dos atos normativos produzidos pelo governo e encaminhados à Presidência para despacho e sanção do presidente. Como vimos, essa função específica recebeu nova regulação em 1999, na qual foram definidas regras mais claras sobre a posição e prerrogativas da Casa Civil no processo de controle dos atos normativos do governo. No exercício desta competência a Casa Civil executaria por meio de suas duas subchefias (a de Assuntos Jurídicos e a de Coordenação da Ação Governamental) - encarregadas de examinar a legalidade e o mérito das propostas normativas enviadas por todas as partes do governo – um controle aparentemente técnico sobre as matérias encaminhadas para despacho presidencial, detendo a prerrogativa de aprovar ou vetar o prosseguimento

destas medidas, neste caso impedindo que fossem sancionadas pelo presidente e que se tornassem um ato ou projeto legal oficial do governo.

No decorrer deste procedimento, consideramos que haveria margem para a consecução, pela Casa Civil, de um controle de nível político sobre as ações governamentais. Assim, se por um lado o presidente concede espaço na Presidência aos partidos e parlamentares da coalizão e, com isso, reduz o seu próprio comando sobre a condução da coordenação política do governo, por outro lado, mantém na Casa Civil a competência de checar e aprovar por critérios de mérito – ou adequação política - as propostas de lei formuladas por todos os setores do governo. Sob a prerrogativa de examinar uma medida segundo o seu mérito, ou viabilidade e adequação política, a Casa Civil poderia especificamente monitorar as ações dos ministérios, sobretudo dos que teriam como titular representantes dos partidos da coalizão. Nesta função, o órgão teria margem para negociar políticas, coordenar interesses, resolver impasses e conciliar diferentes setores governamentais.

O que pretendemos destacar com as ideias exploradas nesta conclusão é que o contexto institucional no qual governaram os quatro primeiros presidentes após a redemocratização do país ensejaria oportunidades para a montagem de uma estrutura de poder na Presidência que concentrasse decisões estratégicas e formas de controle do núcleo presidencial sobre a condução do governo, inclusive na sua relação com o Legislativo. Contudo, a consecução desses arranjos centralizadores não dependeria apenas dos recursos decisórios que garantiam ao presidente a prerrogativa de estabelecer com relativa discricionariedade mudanças e inovações na organização das estruturas do Poder Executivo. Tendo como base uma análise detalhada da organização e funcionamento da Casa Civil no governo FHC, a tese mostra que as iniciativas do presidente que visavam a instituir formas de comando e controle sobre o governo e o Congresso por meio da Casa Civil confrontam-se com tensões, resistências e tentativas de barganhas provenientes tanto de ministros e autoridades do Executivo como de partidos e parlamentares. Neste quadro complexo, iniciativas mais discretas e de formato técnico tenderiam a ser mais bem sucedidas e a de fato constituir-se em um mecanismo efetivo de controle do presidente. Como argumentamos, o processo de filtragem dos atos normativos do governo feito pelas subchefias da Casa Civil teria este potencial.

Sintetizando os argumentos expostos neste trabalho, à luz do esquema teórico formulado por Moe, analisamos o sentido do desenvolvimento institucional da Casa Civil

especificamente no decorrer dos mandatos de Fernando Henrique. Embora a proposição teórica do autor baseie-se em um contexto institucional e empírico distinto ao caso brasileiro, o seu esquema está fundamentado em uma questão que também observamos na pesquisa sobre o desenvolvimento da Casa Civil no governo FHC, qual seja: os constrangimentos originários do sistema de separação de poderes sobre o formato institucional das estruturas da Presidência. Assim, levando em conta que Moe identifica nos constrangimentos que emanam do sistema de separação de poderes (o presidencialismo norte-americano) - precisamente o caráter de concorrência e interdependência entre a Presidência e o Legislativo no processo de tomada de decisão política - o ponto de partida para compreender e explicar as iniciativas e estratégias do presidente, a partir das estruturas da Presidência, para ampliar sua liderança e capacidade de controle sobre as estruturas burocráticas do governo e a produção de políticas, compreendemos que na gestão de FHC a organização institucional do principal órgão de apoio e assessoramento presidencial, a Casa Civil, foi inicialmente manejada para maximizar a capacidade de controle do presidente em um governo de coalizão.

Diferentemente do sistema de separação de poderes norte-americano, a Presidência brasileira, sob o marco da Constituição de 1988, teria a prerrogativa de projetar mudanças estruturais no organograma do Executivo e, como vimos, o poder de estabelecê-las formalmente, por meio de decretos e MPs. Consideramos que a incumbência e centralização no âmbito da Presidência de estruturas e funções de controle sobre a produção de leis e ações de diversos setores do governo e o relacionamento com o Congresso significariam estratégias, em específico do presidente Fernando Henrique, para lidar e, quando necessário, constranger os espaços e cargos outorgados no Executivo aos partidos e representantes da coalizão, em troca de apoio legislativo. Neste ponto, evocamos o significado atribuído por Moe às instituições políticas (estruturas, regras e procedimentos organizacionais) como “instrumentos do exercício de autoridade pública, mais precisamente, como mecanismos de coerção e redistribuição de poder” (MOE, 1993:358-9). Com base nesta definição, concebemos que na gestão de Fernando Henrique, em um primeiro momento, a Casa Civil teria sido projetada e formalizada como uma estrutura central de controle no interior do Executivo e no relacionamento do governo com o Legislativo, tendo, assim, no exercício de suas funções o potencial de monitorar, coordenar, vetar iniciativas e, deste modo, constranger ações e políticas formuladas a nível ministerial, e ainda de centralizar o contato do Executivo com o Legislativo, por meio do envio e acompanhamento da tramitação dos anteprojetos de leis no Congresso e recebimento dos projetos de lei aprovados.

Vimos, contudo, que o modelo de funcionamento da Casa Civil foi em parte reconfigurado justamente para atender aos compromissos com os partidos da coalizão, diminuindo, a rigor, o poder de coerção e capacidade institucional de controle do órgão, principalmente sobre a relação parlamentar do governo. Logo no primeiro dia do segundo mandato de FHC, em 1999, a estrutura da Presidência encarregada de intermediar e coordenar o relacionamento do Executivo com o Legislativo (notadamente, a subchefia de Assuntos Parlamentares) foi transferida para um novo órgão (a Secretaria de Relações Institucionais que, posteriormente, tornou-se Secretaria-Geral) e o seu comando entregue a parlamentares, o que formalmente significaria uma concessão de poder aos representantes da coalizão.

Entendemos que a observação desta mudança na organização institucional da Casa Civil no governo Fernando Henrique exemplifica empiricamente a proposição teórica de Moe em dois pontos: *(i)* mostra, inicialmente, como a partir das suas estruturas de comando direto na Presidência, o chefe do governo projeta mecanismos institucionais para controlar e constranger a atuação dos partidos da coalizão no interior do Executivo e no Congresso e *(ii)* expõe os limites e condicionantes destas estruturas de controle frente à dependência do próprio governo ao apoio da coalizão no Legislativo, demonstrando os constrangimentos e dilemas enfrentados pelo presidente em um sistema de separação de poderes.

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 1988, 31 (1): 5-34.
- ABREU, Alzira *et alii* (coord.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro pós-1930 [CD-ROM]. Rio de Janeiro: Editora FGV, CPDOC, [2001].
- ABRUCIO, Fernando; COUTO, Claudio. Arenas política e agenda econômica: os caminhos institucionais do Real. Paper apresentado na XXIII reunião anual da ANPOCS, GT Instituições Políticas, Caxambu, MG, out. 1999.
- _____. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo soc.* vol.15, n.2, 2003, p. 269-301.
- ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. *O Estado numa era de reformas: os anos FHC* (partes 1 e 2). Brasília: MPOG – SEGES, 2002 (versão eletrônica).
- ALMEIDA, Acir. Avaliação do impacto da emenda 32 sobre a edição de medidas provisórias. *Comunicado do Ipea*, n. 103. Brasília: IPEA, agosto de 2011, 17 págs.
- AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão *versus* cooptação. *Nova Economia*, Belo Horizonte, vol. 4, n. 1, 1994, p. 9-34.
- _____. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, vol.43, n. 3, 2000, p.479-519.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano, A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil. *Dados*, vol. 44, n. 2, 2001, p. 291-321.
- AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados*. Rio de Janeiro, vol. 45, n. 1, 2002, p. 5-38.
- ANDRADE, Regis de Castro e JACCOUD, L. (orgs.) *Estrutura e organização do Poder Executivo*. Brasília: ENAP/SAF, vol. II, 1993.
- ARNOLD, Douglas. *Congress and the Bureaucracy*. New Haven: Yale University Press, 1979.
- ARNOLD, Peri E. The First Hoover Commission and the Managerial Presidency. *The Journal of Politics*, vol. 38, No. 1 (Feb., 1976), pp. 46-70.
- ARROW, Kenneth. *Social Choice and Individual Values*. New Heaven: Yale University, 1963 (2nd ed.).
- ASHFORD, D. E.. Political Science and Policy Studies : Towards a Structural Solution. *Policy Studies Journal*, London, v. 5, n. 1, (june) 1977, p. 570-583.
- BARBER, James. *The Presidential Character*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1985.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política: 1956-1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- BONVECCHI, Alejandro; SCARTASCINI, Carlos. *The Presidency and the Executive Branch in Latin America: what we know and what we need to know*. Inter-American Development Bank (IDB), working paper series, n. 283, December, 2011.

BRASIL. *A Reforma administrativa brasileira*, vol. I – Reorganização da Presidência da República. Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA). Departamento de Imprensa Nacional, 1960.

_____. *A Reforma administrativa brasileira*, vol. IV – Relatório Final. Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA). Departamento de Imprensa Nacional, 1963.

_____. *Transição e democracia: institucionalizando a passagem do poder*. Presidência da República, Casa Civil. Brasília, 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRITTO, Luiz Navarro de. *O Gabinete Civil* (1966). Presidência da República, Brasília, 1967.

BURKE, John. *The Institutional presidency*. Baltimore: Johns Hopkins University, 1992.

CALVERT, Randy; MCCUBBINS, Mathew; WEINGAST, Barry. A Theory of Political Control and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, 33(3), 1989, p. 588-611.

CAMARGO, Aspásia; D'ARAUJO, Maria Celina; FLAKSMAN, Dora; HIPPOLITO, Lucia. *Artes da Política – Diálogos com Amaral Peixoto*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

CANES-WRONE, Brandice. *Who leads whom? Presidents, policy, and the public*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

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

CAREY, John; SHUGART, Matthew. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. New York: Cambridge University Press, 1992.

_____. (orgs.). *Executive decree authority*. New York: Cambridge University Press, 1998.

CARNEIRO, Glauco. *A Face final de Vargas / Lourival Fontes*. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1966.

CARVALHO, José Murilo de. “As forças armadas na Primeira República: o poder desestabilizador.” In: FAUSTO, Boris (org). *História Geral da Civilização Brasileira: o Brasil Republicano*. São Paulo: Difel, 1978, tomo III, vol. 2.

COASE, Ronald. The Nature of the firm. *Economica*, 4, (november) 1937, p. 386-405.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Sistema de governo e administração pública no Brasil. In: ANDRADE, Regis de Castro; JACCOUD, L. (orgs.) *Estrutura e organização do poder Executivo*. Brasília: ENAP/SAF, vol. II, 1993.

DAHL, Robert. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Heaven: Yale University Press, 1961.

D'ARAUJO, Maria Celina. *O Segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1982.

_____. *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.

_____. (participação de Camila Lameirão). *A Elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

_____. PSDB e PT e o Poder Executivo. *Desigualdade & Diversidade* (Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio). Edição especial (Dossiê), dezembro 2011, p. 65-100.

D'ARAUJO, Maria Celina; FARIAS, Ignez; HIPÓLITO, Lucia (org.). *IPEA - 40 anos apontando caminhos*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

DINIZ, Eli. “Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais”; In: PANDOLFI, Dulce (org.), *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo soc.*, vol.15, n.2, 2003, p. 63-101.

EDWARDS, George C., III; WAYNE, Stephen. *Studying the Presidency*. Knoxville: University of Tennessee Press, 1983.

FARIA, Vilmar. Reformas institucionais e coordenação governamental: o caso da política de proteção social no Brasil. In: TEIXEIRA, M. (Org.). *Universidade e governo: professores da Unicamp no período FHC*. São Paulo: 2003. p. 15-48.

_____; FARIA, Regina Barbosa. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001.

FENNO, Richard. *Congressmen in Committees*. Boston: Little Brown, 1973.

FEREJOHN, John. *Pork Barrel Politics*. Stanford: Stanford University Press, 1974.

FEREJOHN, John; FIORINA, Morris. Purposive models of legislative behavior. *American Economic Review, Papers and proceedings*, 65, 1975, p. 407-415.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Rev. bras. Ci. Soc.*, vol.16, n.45, 2001, p. 05-24.

FESLER, James W. The Brownlow Committee fifty years later. *Public Administration Review*, vol. 47, n. 4 (Jul.-Aug.) 1987, pp. 291-296.

FIGUEIREDO, Argelina. Resenha de estudos sobre o Executivo. *Revista do Serviço Público*, n. 1 e 2, ano 55, jan. – jun. de 2004.

_____. Executivo e burocracia. In: MARTINS, Carlos Benedito (org.), *Ciência Política*. Anpocs, 2010.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso Pós-Constituinte. *Novos Estudos*, CEBRAP, 38, 1994.

_____. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 47, p. 127-154, 1997.

_____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

_____. Política orçamentária no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.

_____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo e SÁEZ, Manuel

Alcântara (orgs.), *A Democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século XX*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. *Tempo soc.* 1999, vol.11, n.2, p. 49-62.

FIORINA, Morris. *Representatives, Roll Calls, and Constituencies*. Boston: Heath, 1974.

_____. *Congress: keystone of the Washington establishment*. New Haven: Yale University Press, 1977.

_____. Legislative choice of regulatory forms: legal process or administrative process? *Public Choice*, 39, (september) 1982, p. 37-66.

_____. Rational Choice and the New(?)Institutionalism. *Polity*, vol. 28, n. 1, 1995, p. 107-115.

FORTIN, Jessica. Measuring presidential powers: some pitfalls of aggregate measurement. *International Political Science Review*, vol. 34, n. 1. January 2013.

FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI*. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. *Revista do Serviço Público*, 54, out-dez 2003.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. *Texto para Discussão*, n. 726. Brasília: IPEA, 2000.

GASPARI, Elio. *A Ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

GEORGE, Alexander. Assessing presidential character. *World Politics*, 26 (january), p. 232-282, 1974.

GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e elites burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GONÇALVES, Antonio Augusto M. Reforma do Estado: entre a formulação e a implementação de uma política pública. Trabalho de conclusão de curso. Escola de Artes, Ciências e Humanidades (Bacharelado em gestão de políticas públicas). Universidade de São Paulo, 2011, 61 págs.

GRAHAM, Lawrence. *Civil service reform in Brazil: principles versus practice*. Texas: University of Texas Press, 1968.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 225-255, 2003.

HAMMOND, Thomas H.; HILL, Jeffrey S.; MILLER, Gary J. Presidents, Congress, and the "Congressional Control of Administration" Hypothesis. Paper presented at the Annual Convention of the American Political Science Association, Washington, DC, August 30, 1986.

HARGROVE, Erwin. Presidential personality and leadership style. In: EDWARDS III, George C., KESSEL, John H., and ROCKMAN, Bert A. (eds.), *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

HART, John. *The Presidential branch*. New York: Chatham House, 1995.

- HAYWARD, J. E. S.; BERKI, R. N. (eds.). *State and Society in Contemporary Europe*. Oxford: M. Robertson, 1979.
- HECLO, Hugh. OMB and the Presidency – the problem of neutral competence. *Public Interest*, 38, (winter) 1975, p. 80-98.
- HOWELL, William. *Power without persuasion: the politics of direct presidential action*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.
- JESSOP, B. Recent Theories of the Capitalist State. *Cambridge Journal of Economics*, Oxford, v. 1, n. 4, (december) 1977, p. 353-373.
- KING, Anthony. Executives; In: POLSBY, N. W.; GREENSTEIN, F. I. (eds.), *Handbook of Political Science*. Reading, Mass.: Addison Wesley.
- KJELBERG, F. *Political Institutionalization*. London: Wiley, 1975.
- KRAUSE, George; COHEN, David. Presidents, Chiefs of Staff, and White House Organizational Behavior: Survey Evidence From the Reagan and Bush Administrations. *Presidential Studies Quarterly*, 30, p. 421–442, (September) 2000.
- LAFER, Celso. JK e o *Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- LAMOUNIER, Bolívar. *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Augurium, 2005.
- LEITE, Cleantho Paiva. *O Assessoramento da Presidência da República*. Rio de Janeiro: EBAP, 1959.
- LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada. Tese de doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta P. O difícil caminho do meio: Estado, burguesia e industrialização no segundo governo Vargas (1951-54); In: Ângela de Castro Gomes (org.), *Vargas e a crise dos anos 50*, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- LEWIS, David. *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2003.
- _____. Staffing Alone: Unilateral Action and the Politicization of the Executive Office of the President, 1998-2004. *Presidential Studies Quarterly*; volume 35 (issues 3), sept., 2005, pp. 496-514.
- _____. *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.
- LIJPHART, Arend. Presidencialismo e democracia majoritária. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1991, p.121-137.
- LINZ, Juan. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, vol. 1, n. 1, (winter) 1990, p. 51-69.
- _____. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Idesp/Sumaré, 1991, p. 61-120.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do governo federal (governos

Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC). São Paulo: EAESP/FGV/NPP – Núcleos de Pesquisa e Publicações, 1998, 110 págs. (Relatório de pesquisa).

_____. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Rev. bras. Ci. Soc.*, vol.14, n.41, 1999, p. 69-89.

MACKAY, Robert J.; WEAVER, Carolyn L. *The Power to Veto* (manuscript). Hoover Institution, Stanford University, January 1985.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation. University of Notre Dame. Kellogg Institute. *Working Paper*, n. 144, (set.) 1990, 30 págs.

_____. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, São Paulo, n. 28/29, 1993, p. 21-74.

MANSFIELD, Harvey C. Federal Executive Reorganization: Thirty Years of Experience. *Public Administration Review*, vol. 29, No. 4 (Jul. - Aug., 1969), pp. 332-345.

MARCH, James; OLSEN, Johan. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press, 1989.

_____. O Novo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Rev. Sociol. Polít.* Curitiba, vol. 16, n. 31, [1984] 2008, p. 121-142.

MAYHEW, David. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

MCCUBBINS, Mathew. The Legislative design of regulatory structure. *American Journal of Political Science*, 29, 1995, p. 721-748.

_____. Abdication or Delegation? Congress, the bureaucracy, and the delegation dilemma. *Regulation*, vol. 22, n. 2, 1999, p. 30-37.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1998.

METTENHEIM, Kurt von. A presidência e a separação dos poderes no Brasil (1999-2002). *Tempo soc.* 2003, vol.15, n.2, pp. 237-268.

MOE, Terry. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, vol. 28, n. 4, (november) 1984, p. 739-777.

_____. The Politicized Presidency; In: CHUBB, John; PETERSON, Paul (eds.), *The New Direction in American Politics*. Washington D.C.: Brooking, 1985.

_____. An Assessment of the positive theory of congressional dominance. *Legislative Studies Quarterly*, 12, 1987, p. 475-520.

_____. The Politics of structural choice: toward a theory of public bureaucracy. In: WILLIAMSON, Oliver (ed.), *Organization Theory: from Chester Barnard to the present and beyond*. New York: Oxford University Press, 1990a.

_____. Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics, and Organization* 6: 213-254, 1990b.

_____. Presidents, Institutions, and Theory. In: EDWARDS III, George C., KESSEL, John H., and ROCKMAN, Bert A. (eds.), *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

_____. The Presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage. In: NELSON, Michael (ed.), *The Presidency and the Political System*, 5th edition. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1998.

_____. The Revolution in presidential studies. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39, n. 4, (december) 2009, p. 701-724.

MOE, Terry; WILSON, Scott. Presidents and The Politics of Structure. In: *Law and Contemporary Problems*, vol. 57 (2), 1994, p. 01-44.

MOE, Terry; HOWELL, William. The Presidential power of unilateral action. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 15, (march) 1999, p. 132-179.

NEUSTADT, Richard. *Poder presidencial e os presidentes modernos*. The Free Press, New York, NY, 1991 / ENAP / UNESP, 2008 (tradução brasileira).

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

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

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 31, 1991, p. 25-40.

OLIVIERI, Cecília. *A Lógica política do controle interno. O monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2010.

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

PARKER, Reginald. The Administrative Procedure Act: A Study in Overestimation. *The Yale Law Journal*, vol. 60, No. 4 (Apr., 1951), pp. 581-599.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros; RESENDE, Luis Fernando de Lara; BEGHIN, Nathalie. O Comunidade solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, jan/jun, n. 2, 1995.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Rev. bras. Ci. Soc.*, vol.23, n.68, 2008, p. 53-71.

PESSANHA, Charles. Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

PIKA, Joseph. Moving beyond the oval office: problems in studying the presidency. *Congress and the Presidency*, 9 (winter 1981-1982), p. 17-35, 1981.

POTTER, A. L. Political Institutions, Political Decay and the Argentine Crisis of 1930. Doctoral dissertation in Political Science. Palo Alto: Stanford University, 1979.

PRATT, John; ZECKHAUSER, Richard. *Principals and agents*. Boston: Harvard Business Press, 1985.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. *Por dentro do governo: como funciona a máquina pública*. Brasília: DIAP, 2009.

RASGADALE, Lyn; THEIS, John. The Institutionalization of the American Presidency, 1924-1992. *American Journal of Political Science*, 41, p. 121-139, (October) 1997.

RENNÓ, Lucio. A estrutura organizacional da Presidência da República no Brasil: 1990-2010. In: Congresso Latino Americano de Ciência Política, 5º, 2010, Buenos Aires

(Argentina). *Anais...*Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), 2010, paper.

REIS, Fábio Wanderley. Diálogos com Guillermo O'Donnell. *Novos estud.* – CEBRAP, n.92, 2012, p. 143-151.

ROBINS, R. S. *Political Institutionalization and the Integration of Elites*. Beverly Hills: Sage, 1976.

RUDALEVIGE, Andrew. *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

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

_____. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, vol. 45, n. 2, 2002, p. 237-264.

SANTOS, Luiz Alberto. *A Casa Civil e a análise de políticas públicas no governo federal do Brasil*. In: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006a.

SANTOS, Renata Belzunces dos. *A Assessoria Econômica da Presidência da República: contribuição para a interpretação do segundo governo Getúlio Vargas (1951-1954)*. Dissertação de mestrado. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2006b.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SARTORI, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: an inquiry into structures, incentives, outcomes*. New York: New York University Press, 1997.

SCHARPF, F. W. Does Organization Matter? Task Structure and Interaction in the Ministerial Bureaucracy. In: BURACK, E. H.; NEGANDHI, A. R. (eds.). *Organizational Design: Theoretical Perspectives and Empirical Findings*. Kent, Ohio: Kent State University, 1977.

SCHMITTER, P.; LEHMBRUCH, G. (eds.). *Trends toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: Sage, 1979.

SHEPSLE, Kenneth. *The Giant jigsaw puzzle: democratic committee assignments in the modern House*. Chicago: University of Chicago Press, 1978.

_____. Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models. *American Journal of Political Science*, 23, 1979, p. 27-59.

_____. Institutional equilibrium and equilibrium institutions. In: WEISBERG, Herbert F. (ed.), *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon Press, 1986.

SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, Barry. Positive theories of congressional institutions. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 19, n. 2, (may) 1994, p.149-179.

SILVA, Evandro Lins. *O Salão dos passos perdidos: depoimento ao CPDOC; entrevistas e notas Marly Motta e Verena Alberti; edição de texto Dora Rocha*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira: Ed. FGV, 1997.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

SOLA, Lourdes. O Golpe de 37 e o Estado Novo; In: MOTA, Carlos Guilherme (org.), *Brasil em perspectiva*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 1988, p. 256-282.

_____. *Ideias econômicas e decisões políticas*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1990.

STRAUCH, Ottolmy. O Gabinete Civil da Presidência da República como órgão central de um sistema para melhorar a programação e coordenação das atividades administrativas do Executivo federal. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1951.

TIEZZI, Sergio. A organização da política social do governo Fernando Henrique. *São Paulo Perspec.*, Jun 2004, vol.18, n.2, p.49-56.

TRUMAN, David. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

VARGAS, Getulio. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Rio de Janeiro (Distrito Federal), 1951, 251 págs.

VERGARA, Luiz. *Fui Secretário de Getulio Vargas: memórias dos anos de 1926-1954*. Rio de Janeiro: Globo, 1960.

VIANA FILHO, Luís. *O governo Castelo Branco*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, vol. 8, n. 2, 1974, p. 27-76.

_____. O governo provisório de 1930 e a reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*, vol. 9, n. 4, 1975, p. 5-68.

_____. *Reforma administrativa na Era Vargas*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getulio Vargas, 1983.

WALCOTT, Charles; HULT, Karen. *Organizing the White House: the presidency as an organization, 1929-1969*. Lawrence: University of Kansas Press, 1995.

WATSON, John. *Behaviorism*. Nova York, Transaction ([1913] 1997).

WAYNE, Stephen. Approaches; In: EDWARDS, George; WAYNE, Stephen (eds.). *Studying the presidency*. Knoxville: University of Tennessee Press, 1983.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1964.

WEINGAST, Barry. The Congressional-bureaucratic system: a principal-agent perspective. *Public Choice*, 44, 1984, p. 147-192.

_____. *The Political institutions of representative governments*. Working paper in Political Science, p. 89-114, The Hoover Institution, Stanford University, 1989.

WEINGAST, Barry; MORAN, Mark. Bureaucratic discretion or congressional control: regulatory policymaking by the Federal Trade Commission. *Journal of Political Economic*, 91, 1983, p. 765-800.

WEKO, Thomas. *The Politicizing Presidency: the White House Personnel Office, 1948-1994*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1995.

WILLIAMSON, Oliver. *Market and hierarchies*. New York: Free Press, 1975.

_____. *The Economic institutions of capitalism*. New York: Free Press, 1985.

WILSON, Woodrow. *The Congressional government: a study in american politics*. Glouster, MA: Peter Smith, [1885] 1993.

WOOD, B. Dan. Pontificating About Moe's Pontifications. *Presidential Studies Quartely*, 39, n. 4, p. 805-818, (december) 2009.

WRIGHT, H. T. Recent Research on the Origin of the State. *Annual Review of Anthropology*, Palo Alto, n. 6, p. 379-397, 1977.

Anexo 1 - Relação dos titulares da Casa Civil (1938-2012)

Governo	Titular da Casa Civil	Período
Getúlio Vargas (1938-1945 - Estado Novo)	Luiz Fernandes Vergara	01.12.1938 a 29.10.1945
José Linhares (1945-1946)	Lino Moreira	30.10.1945 a 31.01.1946
Eurico Gaspar Dutra (1946-1951)	Gabriel Monteiro da Silva	31.01.1946 a 03.12.1946
	José Pereira Lira	16.12.1946 a 31.01.1951
Getúlio Vargas (1951-1954)	Lourival Fontes	31.01.1951 a 24.08.1954
João Fernandes Campos Café Filho (1954-1955)	José Monteiro de Castro	24.08.1954 a 11.11.1955
Nereu Ramos (1955-1956)	Paulo de Lira Tavares	11.11.1955 a 31.01.1956
Juscelino Kubitschek (1956-1961)	Álvaro Lins	31.01.1956 a 05.11.1956
	Victor Nunes Leal	05.11.1956 a 10.08.1959
	José Sette Câmara Filho	10.08.1959 a 21.04.1960
	Osvaldo Maia Penido	21.04.1960 a 31.01.1961
Jânio Quadros (1961)	Francisco de Paula Quintanilha Ribeiro	31.01.1961 a 25.08.1961
João Goulart (1961-1964)	Hermes Lima	08.09.1961 a 18.09.1962
	Evandro Lins e Silva	24.01.1962 a 18.06.1962
	Darcy Ribeiro	18.06.1962 a 31.03.1964
Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967)	Luís Viana Filho	15.04.1964 a 06.05.1966
	Luís Augusto Fraga Navarro de Brito	06.05.1966 a 15.03.1967
Athur da Costa e Silva (1967-1969)	Rondon Pacheco	15.03.1967 a 30.10.1969
Emílio Médici (1969-1974)	João Leitão de Abreu	30.10.1969 a 15.03.1974
Ernesto Geisel (1974-1979)	Golbery do Couto e Silva	15.03.1974 a 15.03.1979
João Figueiredo (1979-1985)	Golbery do Couto e Silva	15.03.1979 a 06.08.1981
	João Leitão de Abreu	12.08.1981 a 15.03.1985
José Sarney (1985-1990)	José Hugo Castello Branco	15.03.1985 a 14.02.1986
	Marco Maciel	14.02.1986 a 30.04.1987
	Ronaldo Costa Couto	30.04.1987 a 15.12.1989
	Luís Roberto Andrade Ponte	21.12.1989 a 15.03.1990
Fernando Collor de Melo (1990-1992)*	Marcos Antônio de Salvo Coimbra	15.03.1990 a 02.10.1992
	Jorge Konder Bornhausen	02.04.1992 a 11.09.1992
Itamar Franco (1992-1994)	Henrique Hargreaves	05.10.1992 a 31.12.1994
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	Clóvis de Barros Carvalho	01.01.1995 a 01.01.1999
	Pedro Parente	01.01.1999 a 31.12.2002
Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)	José Dirceu	01.01.2003 a 21.06.2005
	Dilma Rousseff	21.06.2005 a 30.03.2010
	Erenice Guerra	30.03.2010 a 16.09.2010
	Carlos Eduardo Esteves Lima	16.09.2010 a 31.12.2010
Dilma Rousseff (2011-2014)	Antonio Palocci	01.01.2011 a 07.06.2011
	Gleisi Helena Hoffmann	08.06.2011 a

* Neste governo, estamos considerando, respectivamente, o titular da Secretaria-Geral e o da Secretaria de Governo.

Relação de entrevistados¹⁹⁷

Clóvis de Barros Carvalho – chefe da Casa Civil de 1995 a 1999 e titular do ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior em 1999.

Eduardo Jorge Caldas Pereira – titular da Secretaria-Geral de 1995 a 1998.

Eduardo Piragibe Graeff – subchefe de Assuntos Parlamentares da Casa Civil de 1995 a 1998, titular da Secretaria-Geral de 1998 a 1999 e assessor chefe do presidente de 1999 a 2001.

Fernando Henrique Cardoso – Presidente da República, de 1995 a 2002.

Luiz Alberto dos Santos – subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Públicas Governamentais da Casa Civil, de 2003 (durante todo governo Lula) até os dias atuais.

Luiz Carlos Bresser-Pereira – titular do ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) de 1995 a 1998, e do ministério da Ciência e Tecnologia em 1999.

Ronaldo Costa e Couto – chefe do Gabinete Civil entre 1987 e 1989, durante o governo Sarney.

¹⁹⁷ Exceto as entrevistas realizadas com Luiz Alberto dos Santos e Ronaldo Costa Couto, as demais foram feitas no âmbito do projeto “Elites dirigentes e democracia nos governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff”, coordenado pela professora Maria Celina D’Araujo, no Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio, com o apoio da Fundação Ford. Estes depoimentos foram cedidos pela professora Maria Celina para compor a pesquisa desta tese.