

## QUEM DECIDE? FORMAÇÃO DA AGENDA E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS NO EXECUTIVO FEDERAL

**Felix Lopez**

Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea

**Jaqueline Borges**

Pesquisadora assistente na Diest/Ipea

**Noëlle Silva**

Pesquisadora assistente na Diest/Ipea

Neste trabalho, analisaremos as rotinas e os protocolos, bem como os agentes e as organizações, que são decisivos na formação da agenda e na formulação das políticas de governo no Poder Executivo federal.

Embora o presidente e seus ministros representem uma coalizão de partidos, o Executivo é usualmente concebido na literatura como agente unitário. Essa concepção retardou o esforço para compreender o funcionamento interno desse poder, que é etapa necessária para entender com maior segurança o próprio presidencialismo de coalizão.

Sendo o Executivo uma coalizão partidária, qual é o risco decorrente da delegação presidencial à formulação de políticas por ministérios controlados por partidos com interesses diversos? O presidente mantém o controle político sobre essa agenda proposta e formulada nos ministérios?

Argumentamos neste texto que a agenda do Executivo federal divide-se em duas partes: aquela de interesse prioritário da Presidência e as demais. A agenda prioritária tem a formulação continuamente monitorada e possivelmente tramita mais célere que as demais matérias de complexidade equivalente.

A tramitação das matérias que constituem a agenda segue um padrão em que há interlocução prévia entre as pastas, quando a matéria tangencia – ou sobrepõe-se a – outras jurisdições ministeriais. O partilhamento observado da agenda – que se manifesta nas assinaturas dos ministros aos projetos enviados pelo Executivo ao parlamento – em sua maior parte é função da natureza intersetorial das políticas.

Os ministérios são os principais formuladores das propostas, e as burocracias setoriais, por delegação política, dão às matérias sua formulação e seu desenho técnico.

A função da Casa Civil – como guardião da presidência – é coordenar a interlocução entre as pastas no processo de formulação das políticas, monitorar a agenda de prioridade do presidente e selecionar as matérias que sobem à avaliação deste.

O Executivo federal brasileiro atua como “radialmente dominado”, com distribuição do poder de formulação entre as pastas e centralização resolutiva na presidência institucional – ou seja, Presidência da República e Casa Civil. As decisões tomadas, em geral, seguem um modelo descentralizado, pois os ministérios são os principais formuladores, até mesmo de temas de agenda definidos pelo presidente.

Sugerimos também que os conflitos ideológicos entre ministros – em diferentes partidos – não constituem obstáculo decisivo à construção e à tramitação da agenda, se comparados à importância dos esforços para sanar divergências que são de natureza administrativa. Reforça esse aspecto os partidos não figurarem como unidades propositoras de agendas, embora o ministro seja decisivo para defini-las. Ainda assim, a autonomia ministerial é limitada pela intersetorialidade crescente das políticas. Deve estar claro que a formação da agenda segue as preferências dos agentes-chave do governo. O que se questiona é que aquela se ordene em espectro ideológico que possa ser partidariamente delineado.

A relevância dos ministérios e do ministro na definição da produção legislativa e o escrutínio da Casa Civil, aliados ao papel da burocracia como formuladora técnica, dão ao funcionamento do Executivo contornos que podem ensejar novos debates sobre o presidencialismo brasileiro. Por um lado, os ministérios são decisivos para formar a agenda e formular políticas, por outro, o presidente não enfrenta dificuldade incontornável para levar adiante sua agenda – ou vetar o que não for de seu interesse.

Por isso, há espaço para rediscutir o peso – a nosso ver, excessivo – atribuído à heterogeneidade ideológica dos partidos da coalizão e o poder de veto derivado disso à capacidade da Presidência construir e implementar a agenda de governo de seu interesse. A principal dificuldade é haver uma agenda.

A análise baseou-se nos exemplos do Ministério da Integração Nacional (MI) e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), de 2003 a 2014. Destes, utilizamos dados documentais e coletados em 28 entrevistas semidiretivas com ocupantes de cargos-chave nas duas pastas, além da Presidência da República.

## SUMÁRIO EXECUTIVO