

GOVERNO COMPARTILHADO? O PAPEL DA PRESIDÊNCIA NA FORMAÇÃO E COORDENAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS DO EXECUTIVO FEDERAL (2003-2014)

Felix Lopez

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

Noelle Silva

Pesquisadora assistente na Diest/Ipea.

Jaqueline Borges

Pesquisadora assistente na Diest/Ipea.

Este texto analisa o papel da Presidência da República (PR) – com ênfase na Casa Civil – no funcionamento do governo, entre 2003 e 2014, e detalha os processos de formação da agenda e construção das políticas, em meio ao conjunto de agentes e organizações que lutam para influir, na parte ou no todo, nos rumos do governo.

No funcionamento do governo, há forças centrífugas que resultam em conflitos na formação da agenda e na formulação das políticas, mas podem também existir organizações e indivíduos no Executivo que atenuam essas forças, por exemplo, coordenando ou monitorando o que se propõe em diferentes áreas desse poder. No presidencialismo brasileiro, a PR tem essa função; em particular, seu principal órgão de assessoramento: a Casa Civil.

Compreender a atuação da Presidência e da Casa Civil na gestão da coalizão revela como se processa a delegação para os partidos ou ministros e se há influência das burocracias setoriais. Há muitos vetores que podem atuar para promover desvios de políticas preferenciais da PR. Considerando-se o ambiente fragmentado do sistema político partidário – que se manifesta no próprio Executivo –, problemas de coordenação política mais complexos requerem capacidade de coordenação em níveis mais altos.

Buscamos discutir se há e como funciona a coordenação político-ideológica da agenda que o governo constrói no curso de um mandato. A coordenação política pode significar três coisas distintas, descritas a seguir.

1) Coordenar a agenda a ser proposta, no sentido de orientar decisores e formuladores que as políticas (inter)ministeriais devem seguir diretrizes ideológicas governamentais bem definidas.

2) Concatenar a política com o Poder Legislativo, de modo a organizar a agenda de interesse do Executivo a ser debatida e, eventualmente, aprovada no Congresso Nacional.

3) Coordenar dimensões jurídicas e administrativas do processo de formulação das políticas, para torná-las aceitas, do ponto de vista legal, administrativo ou jurisdicional. Nesse último significado, é irrelevante o conteúdo ideológico das propostas, contanto que sejam juridicamente seguras.

Neste texto – e na pesquisa – nosso interesse foi compreender a importância da *coordenação política* no primeiro sentido – ou seja, a tomada de decisões de modo interdependente entre diversas agências do Estado, com propósito de definir políticas que mantenham entre si coesão ideológica, ou que pelo menos não conflitem.

Os dados para esta análise provêm principalmente de 28 entrevistas conduzidas entre 2015 e 2016 para este projeto, e de entrevistas conduzidas por Silva (2015), que analisou o papel e a atuação da Casa Civil no monitoramento das políticas durante a gestão do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Compõem o perfil dos entrevistados especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), ocupantes do alto escalão e ex-ministros chefes da Casa Civil.

A formação da agenda e, ainda mais, a formulação das políticas que integram essa agenda são descentralizadas para os ministérios. Entretanto, mesmo que a Presidência possa desconhecer o que se passa nos ministérios nos estágios iniciais de formulação, seu controle sobre o que sai do governo é minucioso, por meio da Casa Civil.

Atuando como guardião do que a Esplanada dos Ministérios propõe ao presidente, a Casa Civil atua em fases diversas do processo de formulação, mas é predominantemente reativa. Por exemplo, seu papel mostra-se visível quando há necessidade de um articulador para conciliar divergências em agendas intersetoriais, ou de um árbitro para buscar meios de consenso entre as pastas cujas jurisdições direta ou indiretamente participam da formulação das políticas. Comportamento mais proativo desse órgão ocorre para cumprir a agenda prioritária da Presidência, também formulada, em sua maioria, nos ministérios.

O cenário descrito anteriormente revela uma Presidência que pode não ser decisiva na definição de uma agenda a executar, mas que é para onde sempre conflui a formulação descentralizada dos ministérios. Nesse movimento, o escrutínio da Casa Civil é integral, nas matérias que são de seu interesse. A coordenação política da agenda ocorre, portanto, após esta ser proposta.

A imagem mais apropriada a definir esse processo não é de uma Presidência que faz irradiar sobre seus ministros os conjuntos de propostas de interesse, que, formuladas por estes, se integrarão como peças de uma engrenagem maior e uma plataforma de governo já concebida. Antes, trata-se de engrenagem que só ganha forma à medida que diferentes peças e tamanhos vão se apresentando à PR. A Casa Civil, em particular, faz os ajustes e as encaixa de modo a mantê-las conectadas.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Texto para Discussão