

Coordenação política, governança e governabilidade: o papel da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

Paulo Maurício Teixeira da Costa¹

Introdução

No Brasil, o Poder Executivo Federal sempre contou, na estrutura da Presidência da República, com uma área responsável pela coordenação política do Governo. Até mesmo durante os regimes de exceção, quando as disputas políticas submetem-se aos interesses do Executivo, sempre houve na estrutura da Presidência um órgão com o objetivo fundamental de realizar a mediação entre os interesses do Poder Legislativo e do Executivo e de garantir graus mínimos de estabilidade política, de modo a assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas e viabilizar a composição de maiorias parlamentares para a aprovação da agenda legislativa do Executivo.

No governo Lula, iniciado em janeiro de 2003, tal competência foi atribuída à Casa Civil da Presidência da República até janeiro de 2004, quando a coordenação política passou a ser responsabilidade da Secretaria de Coordenação Política e Articulação Institucional – SCPAI da Presidência da República, à qual foram transferidas, inicialmente, as Subchefias de Assuntos Parlamentares e de Assuntos Federativos.

Em julho de 2005, foi criada a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – SRI², pela agregação, à estrutura da SCPAI, da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES. As competências da SRI são as mesmas que inicialmente eram previstas à Casa Civil como órgão de coordenação política, quais sejam, assistir ao Presidente da República na condução do relacionamento do Governo com o Congresso Nacional e os Partidos Políticos e na interlocução com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Sua estrutura básica é formada pela Secretaria do CDES, pela Subchefia de Assuntos Federativos - SAF, responsável pela interlocução com os entes federativos, e pela Subchefia de Assuntos Parlamentares - SUPAR, responsável pela relação do Governo com o Congresso Nacional.

Neste texto, pretendo me ater às competências da SRI relativas à condução do relacionamento do Governo com o Congresso Nacional e os Partidos Políticos, levadas a cabo pela SUPAR³, órgão responsável pela negociação da agenda legislativa do Executivo.

Inicialmente, tratarei dos processos de definição das posições de governo, apontando os fatores determinantes para o desempenho da SRI no âmbito de suas competências. Em seguida, tenho a intenção de elencar os meios e métodos de negociação com o Parlamento, colocados à disposição do Executivo pelo sistema político brasileiro. Por fim, pretendo descrever, sucintamente, a conjuntura política com a qual a SRI tem lidado ao longo dos últimos anos, a partir da análise do comportamento da base parlamentar, tanto de oposição como de sustentação ao governo, e seus impactos imediatos

¹ O autor é advogado, mestre em *Governance and Development* e gestor governamental. Atualmente ocupa o cargo de Subchefe-Adjunto da Subchefia de Assuntos Parlamentares, da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

² A SRI foi criada pela Medida Provisória nº 259/05, convertida na Lei nº 11.204 de 5 de dezembro de 2005.

³ De acordo com a estrutura regimental da SRI, objeto do Decreto nº 5.526, de 26 de agosto de 2005.

sobre a governabilidade e governança no âmbito do Governo Federal do Brasil.

Posições de Governo: negociações internas

No Brasil, os deputados federais⁴ apresentam, em média, duas mil proposições por ano. Os senadores⁵ outras quinhentas. Do Poder Executivo, espera-se um posicionamento sobre cada uma delas. Nesse sentido, cumpre à coordenação política fornecer os subsídios que sustentem as orientações de voto anunciadas pelas lideranças dos partidos que dão sustentação ao Governo, e particularmente à Liderança do Governo, a cada deliberação. Isto se dá a partir do acompanhamento semanal das pautas de todas as instâncias deliberativas do Congresso - comissões permanentes, comissões temporárias, comissões especiais e plenários. Para termos a dimensão de tal atribuição, basta levarmos em conta que a Câmara dos Deputados conta com vinte comissões permanentes e o Senado com dez. Semanalmente, são realizadas dezenas de reuniões, cujo conjunto das pautas chega a somar mais de quinhentos projetos. Apesar de nem todos serem submetidos à votação na mesma semana, cumpre à coordenação política manifestar-se sobre qualquer um deles, especialmente se provocada.

Para tanto, a SRI avalia cada proposição, no sentido de determinar as áreas envolvidas com seu objeto, promove as consultas às áreas e consolida os argumentos favoráveis ou contrários obtidos como resposta. Em alguns casos, diante da irrelevância das proposições para o Executivo, a SRI se abstém de formular um posicionamento e libera a bancada.

Quando as áreas envolvidas pronunciam-se de forma divergente ou com argumentos pouco substanciais, a SRI recorre à Casa Civil para arbitrar as divergências ou complementar as posições apresentadas. Nesse processo de arbitragem, casos há em que a parte vencida não assimila a contrariedade e insiste em trabalhar pela sua posição diretamente com as lideranças e bancadas, especialmente quando os posicionamentos não referendados pela Casa Civil têm o apoio de quadros partidários instalados no Executivo que sustentam canais diretos com parlamentares.

Os antagonismos mais exemplificativos dessa situação são aqueles protagonizados pela área econômica e áreas sociais do governo. A responsabilidade fiscal, o compromisso com o superávit primário e as limitações de ordem orçamentária levantadas pela área econômica – e que são fatores determinantes na adoção de qualquer iniciativa por parte do Poder Executivo - não comovem os ministérios sociais que, compreensivelmente, defendem mais recursos, inclusive a vinculação dos mesmos, para seus programas.

Posições baseadas em argumentos jurídicos também são comumente contestadas pelas áreas do governo, em propostas que, na visão da Casa Civil, são inconstitucionais ou injurídicas. Nesses casos, normalmente os órgãos setoriais não se contentam com os argumentos jurídicos apresentados e também travam uma luta paralela no Parlamento, embora, quase sempre, por meio de parlamentares que assumem a defesa de suas posições e sem expor-se publicamente no debate.

⁴ Os Deputados Federais, eleitos para mandatos de 4 anos, representam, no Poder Legislativo, a população dos estados, segundo critérios de proporcionalidade. São 513 Deputados, representando os 26 Estados e o Distrito Federal.

⁵ Os Senadores, membros do Senado Federal, eleitos para mandatos de 8 anos, integram a câmara revisora das propostas legislativas do Poder Executivo no Brasil e das demais propostas de autoria de Deputados, além de exercerem funções legislativas plenas nas demais matérias e deterem prerrogativas exclusivas, como a aprovação de indicações de Chefes de Missões Diplomáticas, membros de Tribunais Superiores, do Procurador-Geral da República, dos dirigentes do Banco Central e dirigentes de Agências Reguladoras. Os 81 Senadores – 3 para cada unidade da Federação, independentemente de critério populacional – são, assim, os representantes dos entes federados.

Nesses casos, a falta de coesão interna no Executivo estimula a falta de coesão da bancada de apoio ao Governo. É fácil compreender a indisciplina de parte da bancada, já que seus votos contra a orientação do governo são sustentados por argumentos de setores do próprio governo, ou por eles influenciados.

Além da manifestação das posições de governo acerca das proposições oriundas no próprio Congresso, há também a defesa do conteúdo das proposições de autoria do Presidente da República. Nesses casos, quando o Governo encaminha à Câmara dos Deputados uma proposição legislativa, presume-se que houve, anteriormente, algum grau de consulta a segmentos da sociedade e a cada setor do governo envolvido com a matéria. Ao menos seria recomendável a construção de um mínimo consenso interno e apoio político externo à pauta legislativa do governo, com vistas a lhe dar substância e viabilidade política.

Conforme salienta Eli DINIZ, sobretudo durante os 21 anos de ditadura militar, encerrada em 1985, consolidou-se um estilo tecnocrático de gestão da economia, fechado e excludente, que reforçou a concepção acerca da validade da supremacia da abordagem técnica na formulação das políticas públicas, abrindo caminho para a ascensão dos economistas notáveis às instâncias decisórias estratégicas para a definição dos rumos do capitalismo nacional e sua inserção externa. Segundo Diniz, “a valorização do saber técnico e da racionalidade da ordem econômica, aspectos considerados intrinsecamente superiores à racionalidade da instância política, conduziram a uma visão asséptica da administração pública, percebida como campo de competência exclusiva de uma elite acima do questionamento da sociedade ou da classe política”⁶. Todavia, o avanço da democracia no Brasil tem determinado, cada vez mais, uma mudança nesse perfil de atuação, de forma a tornar a “tecnocracia” mais permeável às pressões e aos contatos oriundos de grupos de interesse e do próprio Parlamento, obrigando-a a desempenhar papel de negociadora *durante* o processo de elaboração de propostas a serem submetidas ao Congresso e *negociando* o seu conteúdo, inclusive previamente. Particularmente, no caso do Governo Lula, tem sido enfatizada a necessidade de ampliação de processos de consulta e da participação e negociação dos setores interessados no processo de formulação de políticas, tornando-se tal aspecto ainda mais central.

Considerando, portanto, que a probabilidade de aprovação de uma proposição do Executivo depende de seu processo de elaboração, seria natural que desse processo participasse o órgão responsável pela posterior tramitação da matéria no Congresso Nacional. A participação da SRI nesse processo decisório poderia contribuir para identificar de antemão os grupos políticos representados no Legislativo beneficiados ou prejudicados, para avaliar a conveniência de um contato prévio com parlamentares que representassem tais grupos, ou mesmo para avaliar o momento político mais adequado para a apresentação da matéria, considerando, inclusive, os prazos de obstrução de pauta. Até mesmo consultas aos líderes do governo poderiam ser feitas como forma de dar-lhes prestígio e assegurar o compromisso com a aprovação da matéria, ou para reduzir eventuais resistências em relação a aspectos não atendidos durante a fase de elaboração no âmbito do Poder Executivo.

Por força do princípio constitucional da independência entre os Poderes, o Executivo não tem nenhuma competência regimental nas comissões ou nos plenários da Câmara ou do Senado. Todas as manifestações do Executivo devem ser encaminhadas por intermédio das lideranças do governo em ambas as Casas, que, para defender as posições do Executivo, têm a prerrogativa de fazer uso da palavra

⁶ DINIZ, Eli. Reforma do Estado e Governança Democrática: em direção à democracia sustentada?. In: Seminário Internacional sobre "Democracia, Gobernanza y Bienestar en las sociedades globales", 2003, Barcelona. Anais do sobre "Democracia, Gobernanza y Bienestar en las sociedades globales", 2003. Disponível em agosto de 2006 em: www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz_reforma_do_estado.pdf?PHPSESSID=9bc63e7f42da40e907cfaebae11515cf

durante as sessões, participar, pessoalmente ou por intermédio dos seus Vice-Líderes, dos trabalhos de qualquer Comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta, e encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada. Depreende-se de tal intermediação que o sucesso das ações da SRI é determinado pelo grau de compromisso e aderência das lideranças às posições negociadas.

Lamentavelmente, não tem sido possível à SRI nem às lideranças integrarem-se aos processos de elaboração das proposições do Executivo, inclusive por não termos capacidade operacional para tanto. Desse modo, as matérias encaminhadas ao Congresso chegam à coordenação política já no percurso para publicação, não havendo, muitas vezes, tempo sequer para que sejam avisados os líderes, que, via de regra, acabam por tomar conhecimento das propostas quando da publicação no Diário Oficial, momento em que se inicia, finalmente, a participação da SRI no processo. Há, contudo, situações mais sensíveis em que, até mesmo por determinação expressa do Presidente da República, são feitas, através da SRI, consultas prévias aos Líderes do Governo e Líderes dos partidos da base de sustentação do Governo, tanto para aferição da sensibilidade política do tema quanto da avaliação de sua oportunidade. Além disso, o Ministro Chefe da SRI participa, semanalmente, das reuniões de coordenação de política do Governo, juntamente com os Ministros da Fazenda, Planejamento, Justiça, da Secretaria-Geral da Presidência e da Casa Civil, além do Vice-Presidente e do Presidente da República.

Orientação à bancada: negociações externas

Após a definição das posições de governo, a SRI as transmite às lideranças para que sejam transformadas em orientação de voto à bancada de sustentação. Desse modo, conforme dito anteriormente, independentemente de fatores relacionados à composição de maioria parlamentar para a obtenção de vitórias nos processos de votação, o sucesso das teses governistas depende, sempre, da atuação das lideranças do governo.

Ocorre que, muitas vezes, as posições encaminhadas pela SRI são questionadas pelos líderes, que apóiam a realização de novas discussões a respeito das propostas, em vez de exigir disciplina e conseqüente apoio às posições governistas por parte das respectivas bancadas. Na atual Legislatura, tal prática tem sido bastante freqüente, e, para alguns, é vista como um reflexo da preocupação do Congresso Nacional no sentido de afirmar sua autonomia frente ao Executivo. Segundo Antonio Augusto QUEIROZ, Diretor Técnico DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar e um dos mais argutos observadores do funcionamento do Congresso Nacional no Brasil,

“ A participação dos parlamentares na produção legislativa tem crescido nos últimos anos, notadamente na modificação das matérias propostas pelo Presidente da República. Das 41 medidas provisórias editadas em 2005, somente 13 não foram transformadas em projeto de lei de conversão e, ainda assim, porque a maioria delas tratavam da abertura de crédito extraordinário, matéria na qual os parlamentares possuem pouca margem de manobra. Quanto aos projetos de lei, exceto aqueles cuja modificação significasse aumento de despesa, todos foram aperfeiçoados.

O poder conclusivo das comissões na apreciação de projetos de lei, especialmente no período em que as pautas da Câmara e do Senado estiveram bloqueadas por medidas provisórias, foi utilizado largamente pelos parlamentares, que descobriram ser possível aprovar muitas leis de iniciativa própria e também de outros poderes, se valendo dessa prerrogativa constitucional. Para ilustrar, dos 76 projetos de lei aprovados pela Câmara e Senado em 2005, 46 foram apreciados conclusivamente pelas comissões, superando em 16 o número submetido aos plenários das Casas do Congresso. (...)

Segundo o “Anuário Estatístico do Processo Legislativo”, publicado pela Câmara dos Deputados, das 112 leis aprovadas em 2005, 64 são oriundas da Presidência da República (projetos e MP’s), 45 de iniciativa de parlamentares, sendo 33 de deputados e 12 de senadores, e três de outros poderes, sendo duas dos Tribunais Superiores e uma da Procuradoria Geral da República. Isto significa que, sem contar as modificações feitas na maioria das proposições oriundas do Poder Executivo, 40,17% das leis foram de iniciativa de parlamentar. Se considerarmos que, entre as 64 leis de iniciativa do Poder Executivo, 46 são originárias de medidas provisórias (algumas delas editadas no final de 2004), cuja edição é privativa do presidente da República, e pelo menos mais 10 leis trataram de créditos extraordinários, matéria também de iniciativa privativa do Executivo, a produção própria do Congresso foi muito grande.

Já de acordo com levantamento do Senado, publicado no Relatório da Presidência de 2005, a situação é mais favorável ainda aos parlamentares. Pela primeira vez nos últimos 16 anos, excluídas as proposições sobre orçamento (créditos adicionais e abertura de créditos extraordinários, alguns editados por MP), segundo a compilação de dados feita pelo Senado, o Congresso superou o Poder Executivo na produção legislativa. Das 112 leis, 66 são de iniciativa de parlamentares, sendo 54 de deputados e 12 de senadores, e 39 do Presidente da República, sendo 10 oriundas de projeto de lei e 29 de medidas provisórias, excluindo-se das leis de iniciativa do Poder Executivo os projetos sobre créditos adicionais e as MPs sobre créditos extraordinários.

Independentemente dos fatores conjunturais e da divergência de dados extraídos das publicações das duas Casas do Congresso, o fato é que o Poder Legislativo tem agido de modo mais afirmativo na produção legislativa, seja modificando matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, como nos casos de medidas provisórias e projetos de exclusiva competência do Executivo, seja aprovando projeto de iniciativa de parlamentares. Como as contribuições do Legislativo às proposições do Executivo aperfeiçoaram o conteúdo das políticas públicas, a tendência é que essa maior participação do Legislativo se afirme cada vez mais.”⁷

O mesmo analista associa esse fato, ainda, ao aumento da qualificação dos quadros de assessoramento do Legislativo:

“(…) É da natureza da democracia que o Congresso participe da formulação das políticas públicas, interferindo em seu conteúdo em nome do povo e dos estados que representa, contribuindo para seu aperfeiçoamento.

O argumento, antes invocado para impedir alterações nas propostas governamentais, de que o Executivo conhece melhor o “aparelho” de Estado e o conteúdo das políticas públicas, já não se sustenta mais. O Congresso dispõe de um corpo técnico, em sua maioria saído da elite das carreiras do Poder Executivo, altamente especializado, com todas as condições de assessorar os parlamentares na tomada de decisão com segurança, responsabilidade e espírito público. São as consultorias legislativas da Câmara e do Senado, cujos integrantes foram recrutados em rigorosos concursos de provas e títulos.”⁸

Ao serem reabertas as discussões dentro da base do governo, não raramente aqueles setores do Executivo que tiveram suas teses vencidas nas discussões internas reaparecem por intermédio de parlamentares com estreita relação ou dependência de suas pastas. Muitas vezes todo o processo se reinicia, retardando a tramitação até que o governo construa novo consenso.

Quando não é possível o entendimento, muitas vezes o Líder do partido orienta contrariamente à

⁷ QUEIROZ, Antonio Augusto. **Produção legislativa no Brasil**. Disponível em agosto de 2006 em <http://www.diap.org.br/default.asp?codigo1=8778#8778>.

⁸ QUEIROZ, Antonio Augusto. Governabilidade do próximo presidente. Disponível em agosto de 2006 em <http://www.diap.org.br/default.asp?codigo1=8778#8778>.

posição do governo, alegando necessidade de construir um acordo para a votação. Quando isso acontece, cumpre à SRI, em nome da credibilidade que devem ter os líderes para negociar em nome do governo, sustentar a orientação de voto nos estágios subsequentes de deliberação. Posteriormente, já no processo de sanção, também é obrigação da SRI alertar a respeito dos acordos feitos em torno do texto, ao qual, eventualmente, se pede a aposição do veto presidencial⁹. Ainda assim, alguns dispositivos negociados pelos líderes são, posteriormente, vetados pelo Presidente, indicando o grau de incongruência entre as posições de governo apresentadas pela SRI e as orientações de voto manifestadas pelas lideranças.

Desse modo, verifica-se que a relação entre a SRI e as lideranças do governo no Congresso é determinante para uma ação política coordenada entre o Executivo e sua base congressual. Ocorre que, desde 2003, tem sido bastante dificultada a definição, junto às lideranças, de um procedimento para a que a SRI defenda as posições de governo. Não foram definidos, pelas lideranças partidárias, interlocutores com os quais o Executivo pudesse, com a devida antecedência, discutir as principais matérias votadas a cada semana. A excessiva centralidade na figura do Líder do Governo, em ambas as Casas, minimizou a importância do papel dos vice-líderes, especialmente nas comissões. E mesmo nos plenários não há um procedimento pré-estabelecido para o encaminhamento das posições do Executivo. Essa situação acaba, de certa forma, por ampliar os espaços de atuação dos diferentes grupos de interesse que atuam no processo legislativo, e, ao mesmo tempo, acaba por colocar o Poder Executivo como se fosse, também, apenas mais uma representação de interesses, que tem que se fazer ouvir utilizando-se dos meios e oportunidades que o processo político lhe apresenta.

No mesmo sentido, a relação do Executivo com as presidências das Casas, que também repercute decisivamente nos resultados da coordenação política, não foi devidamente consolidada. A distribuição das proposições às comissões, a definição dos relatores das medidas provisórias, a instalação de CPIs e, essencialmente, a definição das pautas de plenário são algumas atribuições das presidências da Câmara e do Senado que podem ser determinantes à aprovação da agenda legislativa do Executivo. Na atual Legislatura, porém, os critérios regimentais de proporcionalidade partidária na distribuição das relatorias das matérias não têm sido observados com rigor, o que coloca o Governo, muitas vezes, diante da situação, inusitada, de ter como relatores de matérias importantes parlamentares de partidos de oposição.

Portanto, os atuais processos decisórios internos do Executivo, bem como os mecanismos de negociação com as lideranças e, ainda, a relação construída com as presidências das Casas não colaboram com o êxito das negociações promovidas pelo Governo. Dessa forma, a coordenação política tem que se valer de estratégias que transformem a declaração de apoio formal ao Governo em efetiva adesão às orientações de governo nas votações do Congresso.

Essas estratégias, que merecem ser objeto de um estudo específico, incluem o convencimento por meio da exposição detalhada dos argumentos técnicos e políticos que consubstanciam as posições de governo. Há, ainda, a possibilidade de serem utilizados mecanismos de compensação, simbólicos ou não, à disposição do Poder Executivo em seu relacionamento com os parlamentares.

⁹ No Brasil, além de deter a iniciativa legislativa em projetos de lei e de poder editar medidas provisórias com força de lei em matérias relevantes e urgentes, o Chefe do Poder Executivo tem, também, a prerrogativa de vetar as leis aprovadas pelo Congresso, por contrariedade ao interesse público ou por inconstitucionalidade. Uma vez vetada uma proposição ou parte dela, o veto somente pode ser derrubado pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em votação secreta.

Mapeamento da atuação parlamentar

Como visto, a coordenação política muitas vezes não tem os meios para garantir a coesão da base do governo. Desse modo, o acompanhamento permanente das votações no Congresso é ferramenta básica para o trabalho de coordenação política, já que, se não é possível evitar o alto grau de fragmentação da base, pelo menos o governo deve contar com meios de antever com alguma precisão as chances de vitória do governo nas votações do Congresso. A fragmentação da base pode ser compensada pela sua previsibilidade, conquistada pelo acompanhamento de cada votação, que dá à coordenação política meios de melhor avaliar as estratégias a serem adotadas para o alcance de seus objetivos institucionais.

A fragmentação da base parlamentar do governo Lula tem várias causas. Primeiramente, a vitória eleitoral do PT em 2002 promoveu a ascensão ao poder de um grupo que durante mais de vinte anos posicionou-se como oposição ao Poder Executivo Federal. Compromissos políticos firmados pelos parlamentares da base de sustentação ao governo Lula, ao longo de décadas de oposicionismo, impõem a eles divergir da orientação da liderança do governo em certas ocasiões.

A busca insistente pela criação de fundos para a promoção de políticas afirmativas, ambientais, de gênero, as lutas pela incorporação de camadas de trabalhadores no serviço público, ou mesmo as campanhas por reajustes salariais de servidores são temas defendidos historicamente pelos parlamentares que hoje formam a bancada governista no Congresso. É o que podemos chamar de fragmentação programática, verificada ocasionalmente na ‘base sólida’ de apoio ao governo, que é a base formada por PT, PC do B e PSB, historicamente vinculados ao movimento sindical, aos movimentos populares, às lutas sociais e aos setores políticos de esquerda no Brasil.

Em segundo lugar, parte significativa da base de apoio caracteriza-se por uma adesão não-programática ao governo. Nesses casos, não há compromisso com o projeto político do grupo majoritário no Executivo, o que torna necessária a negociação individualizada e casuística com os parlamentares. Esta fragmentação também pode ter seu viés programático, mas em grande parte dos casos tem origem em demandas não atendidas pelo Executivo, ou em questões políticas regionais. Esta fragmentação casuística é verificada na ‘base frágil’ de apoio ao governo, formada por PL, PTB, PMDB, PP, PTC e PSC. A própria heterogeneidade desse grupo partidário, no campo ideológico – indo de partidos tidos como de direita e conservadores até partidos de composição mais ampla como o PMDB, de centro, e historicamente ligado à luta pela democracia no Brasil, demonstra a dificuldade de identificação de um padrão.

A análise do comportamento dos deputados que corrobora essas observações é feita por meio de três tipos de relatório. O primeiro consolida o comportamento dos partidos e alcança todas as votações nominiais do plenário da Câmara. A partir deste relatório de partidos, podemos, por exemplo, verificar o percentual de adesão de cada partido, inclusive os de oposição, ao longo de um período determinado, bem como sua relevância, definida a partir da participação, em percentual, de cada partido no total de votos alcançado pelo governo em cada matéria votada. Com isso, é possível avaliar, também, o comportamento de cada partido em momentos específicos da vida política brasileira, como eleições municipais, eleições para a mesa diretora do Congresso, mudanças ministeriais, abertura de CPIs. Desse modo, é possível saber os efeitos, em termos de votos no Congresso, da nomeação de determinado ministro por meio de indicação partidária, do apoio do governo a determinada candidatura ou da abertura de algum inquérito parlamentar¹⁰.

¹⁰ Ver Gráfico I

O segundo relatório refere-se ao comportamento de cada deputado, nas dez votações nominais mais relevantes ocorridas nos últimos seis meses. Este relatório tenta qualificar a amostra de votações e individualizar a análise do comportamento parlamentar. Votos com o governo recebem a nota 1, votos contra a orientação do governo recebem a nota -1, ausência e abstenção recebem a nota zero.

Os parlamentares são divididos em três grupos - oposição, base sólida e base frágil - e de cada um dos grupos é calculado o desvio padrão, de modo a configurar o grau de coesão de cada grupo. A partir da média das notas e do desvio padrão, os parlamentares de cada grupo são classificados em quatro faixas de adesão. Na primeira faixa estão aqueles com notas superiores à média + desvio padrão. Na segunda, aqueles com notas entre a média e a média + desvio padrão. Na terceira, aqueles com notas entre a média e a média - desvio padrão. E, finalmente, na quarta faixa estão aqueles com notas abaixo da média - desvio padrão.¹¹ Dessa forma, é possível obtermos uma visão relativa dos grupos, possibilitando, por exemplo, que um parlamentar da oposição com nota -2 esteja na mesma faixa de adesão de um parlamentar da base sólida que tenha nota 9. Nesse mesmo sentido, um parlamentar da base sólida com nota 3 tem o mesmo grau de adesão de um opositorista que tenha nota -9.¹²

Esse segundo relatório permite, ainda, que o comportamento dos parlamentares seja agregado em torno dos partidos, possibilitando à coordenação política saber o nível de adesão e coesão dos mesmos nos últimos seis meses.¹³

O terceiro e último relatório refere-se às três últimas votações. Seu objetivo é permitir uma observação instantânea do momento político e a avaliação detalhada do comportamento dos deputados a cada período de três votações. Considerando um número tão pequeno de votações, é possível qualificar cada voto contrário ou favorável de acordo com circunstâncias específicas que envolvam cada parlamentar. Desse modo, a região do parlamentar, que pode estar diretamente envolvida com a matéria, ou o compromisso do parlamentar com determinado segmento também diretamente afetado pela votação, pode nos levar a relevar defecções da base ou mesmo desconsiderar determinadas adesões da oposição.

Todos esses três relatórios se referem ao comportamento dos 513 deputados nas votações nominais do plenário da Câmara dos Deputados. A análise do comportamento dos 81 Senadores, por sua vez, é feita de modo distinto, já que raramente há votação nominal no plenário daquela Casa. Além disso, a própria natureza do Senado faz com que, para a avaliação da relação dos Senadores com o governo, sejam mais importantes os pronunciamentos em plenário e a capacidade de intermediação entre o governo federal e o estadual, bem como a capacidade de articular acordos entre oposição e base.

Conclusão

A busca da harmonia entre os poderes da República exige que o Executivo tenha em sua estrutura um órgão de coordenação política para tratar de suas relações com o Legislativo. Esse órgão é responsável pela garantia de níveis mínimos de governabilidade, conceito entendido aqui em sua dimensão política, como capacidade do governo de manter a estabilidade do sistema político e de implementar sua agenda legislativa. Além disso, ao propiciar meios para que o Poder Executivo possa implementar tal agenda,

¹¹ Considerando a média 5 e o desvio padrão 2, a Faixa 1 $\Rightarrow > 7$ (média + desvio padrão); Faixa 2 $\Rightarrow < 7 > 5$ Faixa 3 $\Rightarrow < 5 > 3$ (média - desvio padrão) e a Faixa 4 $\Rightarrow < 3$

¹² Ver Tabela I.

¹³ Ver Tabela II

torna-se fundamental para a garantia da governança ou capacidade governativa, ou seja, a possibilidade de promover o exercício do poder de forma a promover, democraticamente, o desenvolvimento sustentável, equidade socioeconômica e a garantia dos direitos humanos. Segundo Maria Helena Castro SANTOS,

“a governança, ou capacidade governativa, essencialmente apoiada em *decision-making*, inclui também as dimensões política, econômica e gerencial do governo. Diz-se que um governo tem capacidade governativa quando é capaz de

"[...] produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade, ou dizendo de outra forma, de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas. [...] Tanto os processos de formulação como os de implementação de políticas públicas são elementos cruciais constitutivos da capacidade governativa do Estado. A formulação bem-sucedida de políticas públicas depende, de um lado, do sucesso de a elite governamental mobilizar apoios para as políticas de sua preferência mediante a formação de coalizões de sustentação e, de outro, da construção de arenas de negociação que evitem a paralisia decisória. O bom êxito do processo de implementação exige, além de coalizões de apoio ao governo, capacidade financeira, instrumental e operacional do Estado" (Castro Santos, 1997:344)."¹⁴

O governo Lula enfrentou crises de governabilidade decorrentes da fragmentação de sua base de apoio. A instalação de sucessivas CPIs para investigar o Governo, subscritas por integrantes de todos os partidos da base de apoio, indica o grau de fragmentação dessa base. Paralelamente, apesar do grande número de proposições legislativas de autoria do Executivo aprovadas no período, importantes itens da agenda legislativa deste governo ainda tramitam no Congresso.¹⁵

Na negociação da agenda legislativa do governo destacam-se dois momentos: o primeiro, de definição das posições do governo, tem se caracterizado pela inobservância de variáveis políticas que determinam o grau de adesão da base às decisões do governo. Além disso, a falta de coordenação e disciplina das áreas do governo gera uma fragmentação interna que também não colabora para a adesão da base, de forma coesa, às teses do Executivo.

A negociação, propriamente dita, das posições do governo, também tem se caracterizado pela desarticulação entre o governo e as lideranças e presidências das Casas. Diante da falta de procedimentos e interlocutores definidos, ou seja, diante da falta de método, a coordenação política vê-se obrigada a utilizar meios de negociação que raramente baseiam-se no convencimento a partir de argumentação técnica e racional.

A fragmentação da base de apoio ao governo Lula repercutiu, portanto, nos dois aspectos fundamentais da governabilidade – sustentação política e produção normativa. Essa fragmentação se explica pela origem dos partidos que compõem a base. A base sólida – PT, PCdoB e PSB – defende agendas compostas, essencialmente, por demandas reprimidas por décadas de oposicionismo. Ao chegarem ao governo, essa base depara-se com a responsabilidade e as contradições de governar para todos, e não apenas para determinados grupos. Por sua vez, a base frágil é composta por partidos que se acostumaram com a negociação casuística de seu apoio ao governo.

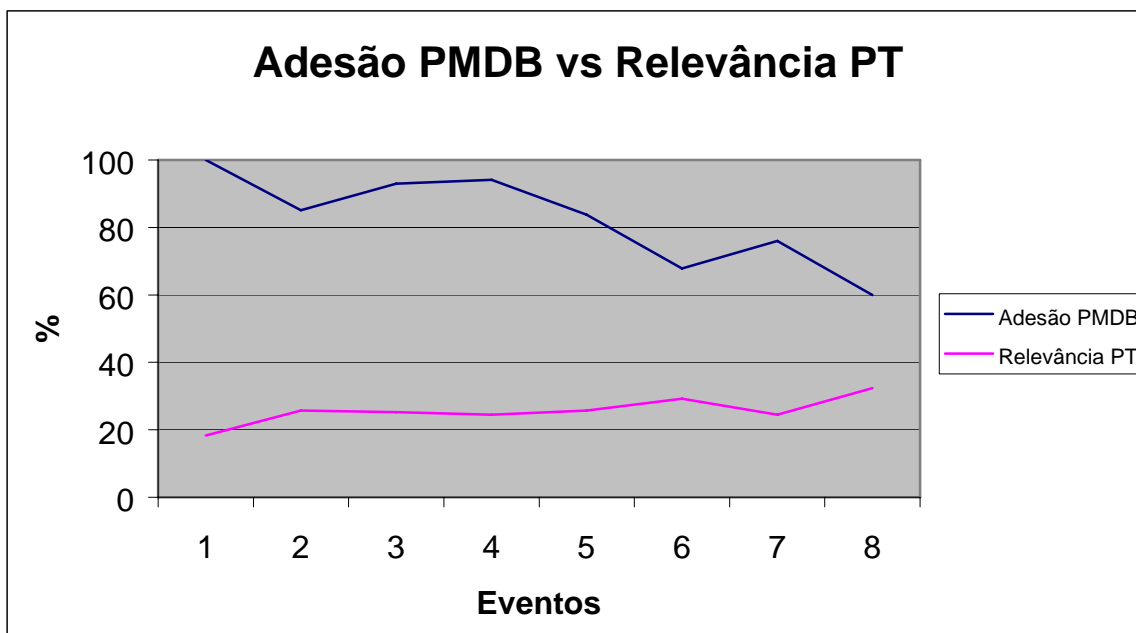
¹⁴ SANTOS, Maria Helena de Castro. Que Democracia? Uma Visão Conceitual desde a Perspectiva dos Países em Desenvolvimento. Dados., Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001. Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582001000400003&lng=en&nrm=iso. Disponível em 31 ago 2006. doi: 10.1590/S0011-52582001000400003.

¹⁵ Ver Tabela III.

Diante desse quadro de métodos de negociação equivocados e base claramente fragmentada, resta à coordenação política dar previsibilidade à ação política do governo. E isso pode ser alcançado pelo monitoramento da adesão e da coesão dos partidos e parlamentares, de modo a identificar os custos políticos e a melhor estratégia de negociação das posições adotadas pelo governo. Dos resultados alcançados depende, em grande medida, a construção da agenda governamental e sua efetiva implementação, assegurando-se, ao lado da governabilidade, a governança.

QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

GRÁFICO I



Onde o eixo x traz os eventos políticos descritos a seguir:

- 1 – 25/02/03 – primeira votação parlamentar do governo Lula
- 2 – 26/06/03 – fim do primeiro semestre 2003
- 3 – 18/12/03 – fim do segundo semestre 2003
- 4 – 25/01/04 – entrada do PMDB no Ministério de Lula – posse de Amir Lando no Ministério da Previdência
- 5 – 03/10/04 – eleições municipais
- 6 – 11/07/05 – nomeação do PMDB para os Ministérios da Saúde, Comunicações e Minas e Energia
- 7 – 13/05/06 – PMDB desiste de lançar candidatura presidencial
- 8 – 12/07/06 – votação mais recente

Os percentuais de adesão do PMDB são: 100 / 85,1 / 93 / 94,1 / 83,8 / 67,8 / 76 / 60.

Os percentuais de relevância do PT são: 18,3 / 25,7 / 25,2 / 24,5 / 25,7 / 29,2 / 24,5 / 32,4.

TABELA I

Grupo	Base Sólida	Base Frágil	Oposição	Todos
Faixa 1	Mais de 8,8	Mais de 4,9	Mais de -3,0	Mais de 5,6
Faixa 2	entre 6,4 e 8,8	entre 1,2 e 4,9	entre -5,7 e -3,0	entre 0,1 e 5,6
Faixa 3	entre 4,0 e 6,4	entre -2,5 e 1,2	entre -8,5 e -5,7	entre -5,5 e 0,1
Faixa 4	menos que 4,0	menos que -2,5	menos que -8,5	menos que -5,5
Desvio Padrão	2,4	3,7	-5,7	5,5
Média	6,4	1,2	2	0,1

Fonte: SRI/SUPAR - Dados extraídos do relatório referente ao período de 13 de dezembro de 2005 a 07 de junho de 2006.

TABELA II

Ord	Mais Coeso		Mais Governista	
	Partido	Desv Padrão	Partido	Média
1	PTC	0,00	PT	7,16
2	PRB	0,71	PCdoB	6,18
3	PCdoB	0,98	PSB	4,18
4	PSOL	1,38	PL	3,97
5	PT	1,93	PSC	2,67
6	PRONA	2,12	PTB	2,66
7	PDT	2,21	PTC	1,00
8	PL	2,26	PP	0,75
9	PPS	2,28	PMDB	-0,52
10	PSDB	2,55	PSOL	-1,71
11	PSB	2,67	PRB	-2,50
12	PFL	2,79	PPS	-4,38
13	PV	2,82	PV	-4,57
14	PTB	2,86	PDT	-5,40
15	PSC	3,08	PSDB	-5,79
16	PMDB	3,61	PRONA	-6,50
17	PP	3,77	PFL	-6,60

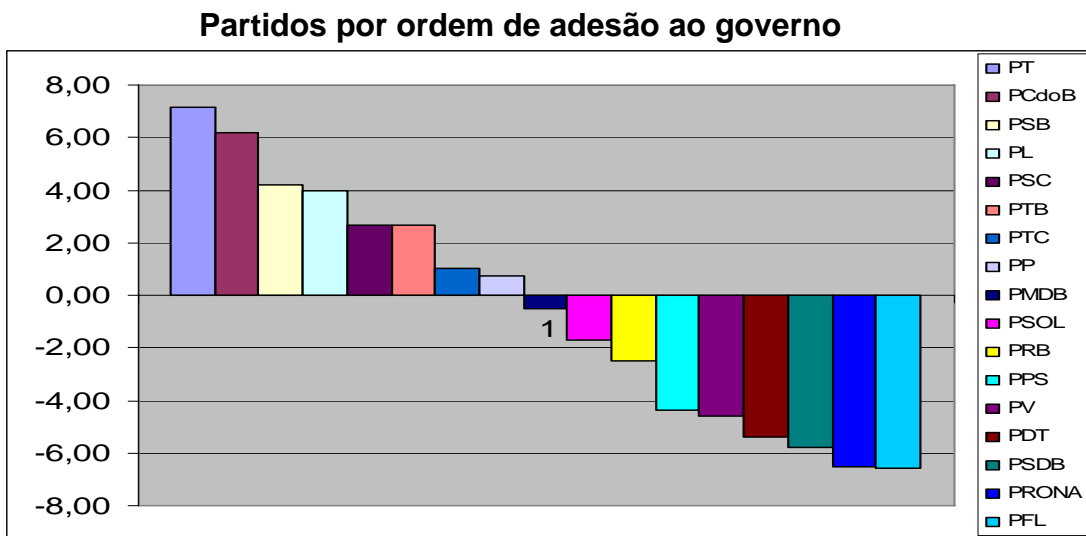
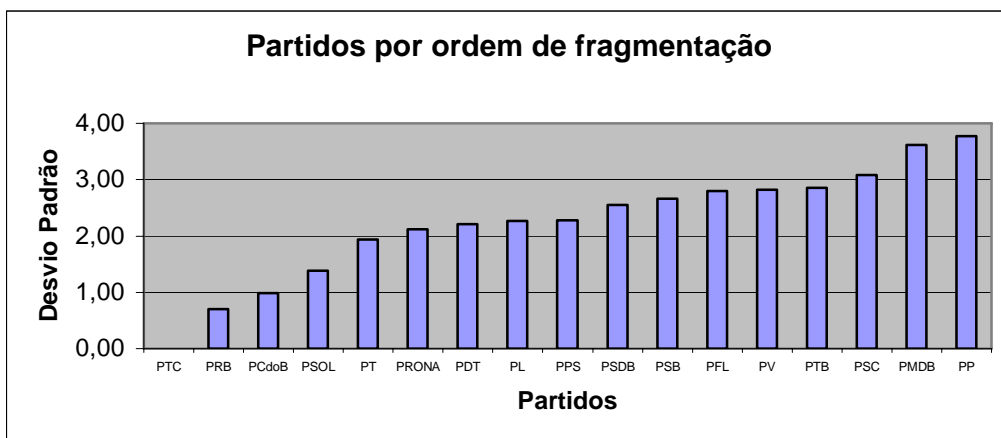


TABELA III
Proposições de Autoria do Executivo¹⁶

Projetos de Lei	2003	2004	2005	2006	Totais
ENCAMINHADOS	31	57	48	25	161
SANCIONADOS	14	31	11	0	56
VETOS PARCIAIS	4	3	2	0	9
TRAMITANDO	7	16	33	24	80
ARQUIVADOS	1	0	1	0	2
RETIRADOS	5	6	1	1	13
PREJUDICADOS	0	1	0	0	1

Projetos de Lei Complementar	2003	2004	2005	2006	Totais
ENCAMINHADOS	3	2	1	2	8
SANCIONADOS	0	0	0	0	0
VETOS PARCIAIS	0	0	0	0	0
TRAMITANDO	2	2	1	2	7
ARQUIVADOS	0	0	0	0	0
RETIRADOS	0	0	0	0	0
PREJUDICADOS	1	0	0	0	1

Propostas de Emenda à Constituição	2003	2004	2005	2006	Totais
ENCAMINHADAS	2	2	1	1	6
PROMULDAGAS	2				2
VETOS PARCIAIS					0
TRAMITANDO		2	1	1	4
ARQUIVADAS					0
RETIRADAS					0
PREJUDICADA					0

Medidas Provisórias	2003	2004	2005	2006	Totais
ENCAMINHADAS	58	73	42	45	218
SANCIONADAS	57	66	34	15	172
VETOS PARCIAIS	9	18	3	4	34
TRAMITANDO				26	26
ARQUIVADAS				2	2
RETIRADAS		4	3		7
PREJUDICADAS			2		2
SEM EFICÁCIA		3	2		5
REVOGADAS	2		1		3

¹⁶ Última atualização em 06 de setembro de 2006.

Resenha Biográfica

Paulo Maurício Teixeira da Costa nasceu em Brasília (DF), em janeiro de 1973. Bacharel em Direito, com registro na OAB-DF desde 1996. Em 1998, ingressou, por concurso público, na Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Obteve o título de Mestre em *Governance and Development* no IDS (Institute of Development Studies) da Universidade de Sussex (Reino Unido). Servidor público federal desde 1994, exerce, atualmente, as funções de Subchefe-Adjunto da Subchefia de Assuntos Parlamentares da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.