

Capítulo 5

O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro

OCTAVIO AMORIM NETO¹

Tendo o Brasil um sistema de governo sob o qual o presidente, além de contar com a ampla legitimidade e visibilidade que lhe confere a sua eleição pelo povo, detém extensas prerrogativas constitucionais no que concerne à direção da administração pública e ao processo legislativo, é natural que o Poder Executivo seja o centro de gravidade do regime político. Convém notar, contudo, que a primazia do Poder Executivo não é uma decorrência necessária do presidencialismo. Por exemplo, nos EUA, o Congresso é o órgão do Estado mais relevante no que toca à condução da política doméstica.²

No caso brasileiro, a centralidade do Poder Executivo deriva não apenas da estrutura constitucional do país, mas também de fatores históricos e do padrão de carreiras políticas. Dentre os fatores históricos, destacam-se o enorme papel desempenhado pelo Estado no desenvolvimento econômico nacional ao longo do século XX e o legado dos regimes autoritários vigentes em 1930-1945 e 1964-1985. A intervenção do Estado na economia contribuiu sobremaneira para for-

talear o Executivo porque se fez por meio da expansão de agências burocráticas subordinadas a este (BOSCHI e LIMA, 2002). Já os regimes autoritários contribuíram para o engrandecimento do Executivo pela razão óbvia de haverem simplesmente aniquilado o Poder Legislativo, como se deu entre 1937 e 1945, e de o haverem deliberadamente amesquinhado entre 1964 e 1985.

No que diz respeito à consequência das carreiras políticas para a distribuição de poder entre os órgãos do Estado, os trabalhos de Samuels (2000; 2003) revelam que os deputados brasileiros têm, em geral, uma passagem muito curta pela Câmara Baixa, preferindo continuar suas carreiras em postos do Executivo, seja no plano nacional, estadual ou municipal. Como mostram Amorim Neto e Santos (2003), o pouco tempo de permanência dos legisladores naquela Casa Legislativa tem um efeito considerável sobre a capacidade do Congresso de aprovar leis de sua própria autoria, o que, por sua vez, realça a presença do Poder Executivo no processo legiferante. Como bem apontam

1. O autor agradece aos comentários de Antônio Octávio Cintra e Fabiano Santos a uma versão anterior do capítulo.
2. Cumpre notar que, durante a presidência de George W. Bush (2001-presente), observou-se uma expansão da esfera de atuação do Poder Executivo, no plano doméstico, em detrimento do Congresso. Veja a matéria especial sobre o assunto em *The Economist*, "George Bush, contradictory conservative" (26 de agosto de 2004). Também é digno de nota o crescente uso das chamadas *executive orders* (decretos administrativos) pelos presidentes norte-americanos. A esse respeito, veja Mayer (2001).

Figueiredo e Limongi (1999), entre 1989 e 1998, nada menos do que 86% das leis promulgadas foram de autoria do Executivo, uma evidência eloqüente da centralidade deste órgão do Estado na vida política nacional.

Na primeira experiência democrática que o Brasil teve (entre 1946 e 1964), as leis de autoria do Congresso corresponderam a 57% do total de leis promulgadas (PESSANHA, 2002). Ou seja, no que concerne à legislação, o papel do Poder Executivo claramente cresceu nos últimos 40 anos. Com as privatizações havidas na década de 1990, porém, pode-se dizer que, do ponto de vista administrativo, o peso do Poder Executivo tenha sido um pouco aliviado.

O Poder Executivo pode ser estudado de vários ângulos. Dadas as restrições de espaço, porém, este capítulo vai cingir-se à análise da organização do primeiro escalão do governo (o chamado ministério) e dos principais mecanismos decisórios da Presidência da República. Assim, a próxima seção trata da formação ministerial. A segunda aborda os poderes legislativos do presidente sob a Constituição de 1988. A terceira conclui.

1. A formação do governo

A Constituição de 1988, assim como todas as outras Constituições republicanas que teve o país, confere ao chefe do Executivo amplos poderes sobre a administração pública. O principal é o que dá ao presidente a faculdade de nomear e demitir livremente os ministros de Estado. Ainda que o presidente tenha tal faculdade, observa-se que a formação ministerial no Brasil tem duas dimensões fundamentais não determinadas pela Carta Magna: a partidária e a regional (ABRANCHES, 1988). A primeira diz res-

peito a como o presidente pretende relacionar-se com o Congresso; a segunda, a como o chefe do Executivo tenciona lidar com as forças políticas das unidades da Federação. Cabe, todavia, lembrar que a dimensão partidária é a mais importante e decisiva. Assim, analisa-se inicialmente essa dimensão.

Considerando-se todos os ministérios formados desde a posse de Sarney em março de 1985 até o final de 2006 (ver Tabela 1), verifica-se que estes são sempre arranjos multipartidários com maior ou menor grau de fragmentação e heterogeneidade ideológica. Lula foi o presidente que mais partidos trouxe para o primeiro escalão do governo federal, 9 (no seu quinto ministério, nomeado em setembro de 2005). Trata-se do mais fragmentado ministério formado na história do presidencialismo latino-americano. Até aqui, o recorde brasileiro anterior a Lula pertencia ao segundo ministério de Itamar Franco, com 7 partidos. Esse ministério de Itamar Franco, juntamente com o segundo ministério do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (doravante, FHC I), primeiro ministério do seu segundo mandato (FHC II) e os dois últimos de Lula I são também os mais heterogêneos do ponto de vista ideológico, uma vez que partidos de todas as tendências ideológicas estão representados no primeiro escalão do Executivo. Os ministérios mais coesos ideologicamente são o segundo e o terceiro de Collor, uma vez que só incluem partidos de direita.

O grande número de partidos e a alta heterogeneidade ideológica de quase todos os ministérios nomeados desde 1992 estão intimamente ligados à crescente fragmentação parlamentar registrada a partir das eleições de 1990, cumprindo também lembrar que Brasil tem um dos parlamentos mais fragmentados do mundo.

Outro aspecto importante dos ministérios diz respeito ao apoio parlamentar que conseguem angariar para o Executivo. Nesse sentido, observa-se grande variação no chamado tamanho legislativo do governo. Por exemplo, o primeiro ministério nomeado por Sarney dava ao presidente um suporte nominal de 93,5% de cadeiras na Câmara dos Deputados. Já o segundo e terceiro ministérios de Collor não lograram dar ao governo nem 30% de apoio naquela Casa Legislativa. Verifica-se também que a aproximação do fim do mandato presidencial está associada a uma substancial queda na força legislativa do Executivo. São os casos do último ministério de Itamar Franco, de FHC II e de Lula I.

Outra faceta relevante da formação ministerial é o grau de proporcionalidade agregada entre a percentagem de ministérios detida por cada partido e a contribuição deste, em cadeiras parlamentares, para a base legislativa do governo. Tal medida revela a solidez do apoio legislativo que o ministério traz para o Executivo (AMORIM NETO, 2000), permitindo que se qualifiquem os achados relativos ao status legislativo nominal do governo.³ Destarte, ainda que o primeiro ministério de Collor e os dois últimos de Itamar Franco sejam nominalmente majoritários (segundo os dados da quarta coluna da Tabela 1), a leitura da quinta coluna sugere que, efetivamente, eram governos minoritários, como também o comprova a análise de Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) e Amorim Neto (2006b).

Cabe ainda analisar a última coluna da Tabela 1, que traz a percentagem de minis-

tros sem filiação partidária. No Brasil, como em vários outros regimes presidenciais, os ministérios não são totalmente partidarizados, como é quase a regra nos regimes parlamentaristas (AMORIM NETO 2006a:173). Os ministros apartidários são, em geral, especialistas que trazem para o Executivo o benefício do seu conhecimento técnico em algumas áreas importantes da administração pública. É o caso de Marcílio Marques Moreira e Pedro Malan, ministros da Fazenda de Collor e FHC, respectivamente, de Luiz Fernando Furlan, ministro do Desenvolvimento, e Roberto Rodrigues, ministro da Agricultura, ambos do governo Lula.

Em um país como o Brasil, a disposição do presidente de trazer profissionais competentes para os ministérios é fundamental porque vários setores da burocracia do Estado não têm funcionários de bom nível ou nem os partidos têm quadros capazes de ocupar alguns postos, cabendo ao chefe de Estado suprir essa falha por meio da nomeação de técnicos competentes saídos das universidades e do setor privado e valendo-se seletivamente de experimentados servidores públicos. Este, sim, é um problema dos ministérios de Lula I, que, junto com os dois de José Sarney, foram os que mais partidarizaram o primeiro escalão da administração federal, comprometendo seriamente a capacidade gerencial do Estado.

Em suma, o grande desafio dos presidentes, ao nomear seus ministros, é alcançar um difícil equilíbrio entre, de um lado, a reunião de apoio parlamentar máximo para superar os problemas inerentes a um Congresso

3. O índice utilizado tem a seguinte fórmula: $Proporcionalidade = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|M_i - P_i|)$

onde: M_i é o percentual de participação ministerial de um partido i em um determinado ministério; e P_i é o percentual de cadeiras que o partido i controla do total de deputados pertencentes aos partidos que integram o ministério.

TABELA 1. Duração, composição partidária, apoio parlamentar, proporcionalidade e percentagem de ministros apartidários dos Ministérios formados entre 1985 e 2006.

Presidentes e seus Ministérios	Período de Duração	Partidos Representados no Ministério	Apoio na Câmara (nominal)	Proporcionalidade na Distribuição das Pastas	% de Ministros sem Filiação Partidária
SARNEY 1	(03/85-02/86)	PMDB-PFL-PTB-PDS	93,5	0,66	18,0
SARNEY 2	(02/86-03/90)	PMDB-PFL	69,3	0,64	14,0
COLLOR 1	(03/90-10/90)	PMDB-PFL-PRN	50,3	0,40	60,0
COLLOR 2	(10/90-01/92)	PFL-PDS-PRN	29,6	0,40	60,0
COLLOR 3	(01/92-04/92)	PFL-PDS	26,2	0,30	60,0
COLLOR 4	(04/92-10/92)	PFL-PDS-PSDB-PTB-PL	43,7	0,46	45,0
ITAMAR 1	(10/92-01/93)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB	61,6	0,62	20,0
ITAMAR 2	(01/93-05/93)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB-PT	67,4	0,59	38,0
ITAMAR 3	(05/93-09/93)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PSB	53,3	0,51	38,0
ITAMAR 4	(09/93-01/94)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PP	58,6	0,48	52,0
ITAMAR 5	(01/94-01/95)	PMDB-PFL-PSDB-PP	55,3	0,22	76,0
FHC I-1	(01/95-04/96)	PSDB-PMDB-PFL-PTB	56,3	0,57	32,0
FHC I-2	(04/96-12/98)	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	76,6	0,60	32,0
FHC II-1	(01/99-03/99)	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	74,3	0,70	23,8
FHC II-2	(03/99-10/01)	PSDB-PMDB-PFL-PPB-PPS	68,2	0,59	37,5
FHC II-3	(10/01-03/02)	PSDB-PMDB-PFL-PPB	62,0	0,68	31,6
FHC II-4	(03/02-12/02)	PSDB-PMDB-PPB	45,1	0,37	63,2
LULA I-1	(01/03-01/04)	PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB	49,3	0,64	17,2
LULA I-2	(01/04-07/05)	PT-PSB-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB-PMDB	62,0	0,51	14,3
LULA I-3	(06/05-08/05)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL	59,8	0,56	15,1
LULA I-4	(08/05-09/05)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL	69,0	0,55	19,3
LULA I-5	(09/05-04/06)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP-PRB-PL	69,0	0,52	19,3
LULA I-6	(04/06-12/06)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP	58,4	0,52	22,5

Fontes: Alzira Alves de Abreu et al, *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930* (Rio de Janeiro, FGV Editora, 2001); *Jornal do Brasil*, 24 de dezembro de 1998, p. 4; Octavio Amorim Neto, "Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil," *Dados*, Vol. 43, Nº 3, pp. 479-517, 2000; *O Globo*, 29 de dezembro de 2002, Caderno Especial "A Posse de Lula", p. 6; www.presidencia.gov.br; www.camara.gov.br; e dados fornecidos pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, pelo Instituto Brasileiro de Estudos Políticos (IBEP) e obtidos nos arquivos dos jornais *O Globo* e *Folha de São Paulo*.

fragmentado como o brasileiro e, de outro, alcançar um patamar mínimo de conhecimento técnico a respeito das diversas áreas da administração pública para suprir as deficiências da burocracia do Estado e dos quadros partidários.

1.1 A dimensão regional dos Ministérios

Para avaliar o peso dos estados nos ministérios, é preciso que antes se estipulem critérios que definam quando a origem estadual de um ministro foi relevante ou irrelevante para a sua nomeação. Por exemplo, o fato de Pedro Malan ter nascido e vivido no Rio de Janeiro não teve influência na sua escolha como ministro da Fazenda de FHC. Já a nomeação de Dílson Funaro para o mesmo cargo por José Sarney pode ser associada ao fato de ele ter sido um conhecido industrial do estado mais relevante economicamente, São Paulo. Além disso, há que se levar em conta não o lugar de nascimento dos ministros, mas, isto sim, o estado onde realizaram suas carreiras políticas e/ou profissionais. Assim, José Dirceu, ministro-chefe do Gabinete Civil de Lula até junho de 2005, ainda que tenha nascido em Minas, é um legítimo representante de São Paulo no ministério, uma vez que foi neste estado que teve curso a sua carreira política.

A Tabela 2 mostra o percentual de nomeações ministeriais controladas por cada estado por presidência, entre 1985 e 2006. Note-se que a unidade de análise são as nomeações ministeriais e não as identidades dos ministros. Ou seja, uma pessoa que, em um mesma presidência, foi nomeada ministra duas vezes aparece duas vezes na amostra. É o caso, por exemplo, de Dilma Rousseff, que, na primeira presidência de Lula, ocupou os ministérios de Minas e Energia e da Casa Civil.

Os dados revelam que, cotejados com os das presidências de Sarney, Collor e Itamar Franco, os ministérios de FHC e Lula aumentaram consideravelmente a participação de São Paulo no primeiro escalão do governo federal. Não é à toa serem chamados de “paulistérios”. Nada menos do que aproximadamente 24% das nomeações ministeriais desses presidentes premiaram paulistas, enquanto que, entre 1985 e 1994, somente 12,3% das nomeações beneficiaram políticos do estado. À exceção de Itamar Franco, político mineiro, todos os presidentes acabaram por sobre-representar seus estados no ministério. Assim, a participação ministerial de Alagoas, sob Collor, e do Maranhão, sob Sarney, é maior do que o peso desses estados na Câmara.

Em geral, os postos ministeriais são monopolizados pelos oito maiores estados na Câmara, a saber, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo.

Impressionante é o fato de o Rio de Janeiro nunca ter sido tão bem representado no ministério quanto o foi sob Lula I. Entre 1985 e 2002, apenas 3,0% das nomeações ministeriais foram para cariocas ou fluminenses, enquanto que, com Lula, este valor subiu para 8,0%. A maior participação do Rio sob o primeiro mandato de Lula na presidência certamente refletiu a expressiva vitória que o novo presidente teve neste estado, no segundo turno das eleições de 2002, e o peso que o Estado do Rio tinha nas bancadas de dois importantes aliados de Lula, o PSB e o PDT.

Cabe ainda destacar que, sob Lula I, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro ficaram com 44,0% das nomeações ministeriais e os estados nordestinos com 14,0%. Entre 1985 e 2002, essas percentagens foram de 33,0% e 17,0%, respectivamente. Enquanto

TABELA 2. Controle das nomeações de ministros por Estado entre 1985 e 2006 por presidente.

Presidente Estado	Sarney		Collor		Itamar		Cardoso I		Cardoso II		Lula I	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
AC	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	2%
AL	0	-	1	3%	0	-	1	2%	1	2%	0	-
AM	0	-	1	3%	0	-	0	-	0	-	1	2%
AP	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
BA	6	9%	2	6%	1	2%	2	5%	2	4%	4	6%
CE	0	-	0	-	2	4%	0	-	0	-	3	5%
DF	0	-	1	3%	1	2%	0	-	0	-	2	3%
ES	0	-	0	-	1	2%	0	-	1	2%	0	-
GO	2	3%	0	-	2	4%	1	2%	0	-	0	-
MA	3	4%	0	-	1	2%	0	-	1	2%	0	-
MG	10	14%	0	-	11	20%	5	11%	5	9%	8	13%
MS	0	-	0	-	1	2%	0	-	1	2%	0	-
MT	1	1%	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
PA	3	4%	1	3%	1	2%	0	-	1	2%	0	-
PB	0	-	0	-	0	-	0	-	1	2%	0	-
PE	5	7%	2	6%	1	2%	2	5%	2	4%	2	3%
PI	2	3%	0	-	1	2%	1	2%	1	2%	0	-
PR	3	4%	4	13%	1	2%	2	5%	1	2%	1	2%
RJ	2	3%	1	3%	3	5%	1	2%	1	2%	5	8%
RN	1	1%	0	-	1	2%	0	-	1	2%	0	-
RO	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	2%
RR	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	1	2%
RS	3	4%	2	6%	3	5%	6	14%	3	5%	8	13%
SC	2	3%	1	3%	1	2%	0	-	0	-	2	3%
SE	1	1%	0	-	1	2%	0	-	0	-	0	-
SP	8	12%	7	22%	6	11%	13	30%	12	21%	15	23%
TO	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
Origem estadual politicamente irrelevante	17	25%	9	28%	17	30%	10	23%	23	40%	10	16%
Total	69	100%	32	100%	56	100%	44	100%	57	100%	64	100%

Fontes: Alzira Alves de Abreu et al, *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930* (Rio de Janeiro, FGV Editora, 2001); *Jornal do Brasil*, 24 de dezembro de 1998, p. 4; Octavio Amorim Neto, "Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil," *Dados*, Vol. 43, Nº 3, pp. 479-517, 2000; *O Globo*, 29 de dezembro de 2002, Caderno Especial "A Posse de Lula", p. 6; www.presidencia.gov.br; www.camara.gov.br; e dados fornecidos pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, pelo Instituto Brasileiro de Estudos Políticos (IBEP) e obtidos nos arquivos dos jornais *O Globo* e *Folha de São Paulo*.

a participação ministerial dos três grandes estados aumentou consideravelmente, a dos nordestinos caiu. Esta mudança a favor dos maiores estados é consequência da força do PT nos grandes centros urbanos e nas regiões mais desenvolvidas do país. Levando-se em conta que São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro têm 41,0% da população nacional, mas recebem apenas 33,0% das cadeiras da Câmara, uma das consequências mais importantes da presidência de Lula, no que concerne à distribuição do poder político entre as regiões do país, é compensar, através de uma participação ministerial ampliada, os grandes estados por sua sub-representação parlamentar.

Outra razão que levou à redução da participação ministerial dos estados nordestinos na primeira presidência de Lula foi a ausência do PFL no primeiro escalão do Executivo. Como se sabe, as bases políticas deste partido se encontram majoritariamente no Nordeste.

Para finalizar, convém ressaltar que a concentração das nomeações ministeriais nas mãos dos maiores estados e também dos mais ricos, em um país tão desigual como o Brasil e no qual a política tende a ser clientelística, pode ter o pernicioso efeito de contribuir para congelar a concentração de renda inter-regional, uma vez que os ministros que são legítimos representantes dos seus estados no primeiro escalão do Executivo Federal tendem a canalizar mais recursos dos seus ministérios para seus respectivos estados do que para outros que, provavelmente, tenham maiores carências socioeconômicas.

2. As prerrogativas legislativas do chefe do Poder Executivo⁴

A Constituição de 1988 confere ao chefe do Poder Executivo um papel decisivo no processo legislativo. O presidente tem o direito de propor projetos de lei e emendas constitucionais e, além disso, possui iniciativa legislativa exclusiva no que concerne à administração pública e ao orçamento. O chefe do Executivo tem também a prerrogativa de vetar, parcial ou totalmente, as leis aprovadas pelo Legislativo, podendo o veto presidencial ser derrubado por uma maioria absoluta em uma sessão conjunta do Congresso.

Ademais, o presidente tem o poder de editar medidas provisórias, isto é, decretos que têm a força de lei a partir do momento em que são publicados no Diário Oficial. Esta é uma das características mais marcantes da atual estrutura constitucional do país. As medidas provisórias permitem ao chefe do Executivo exercer um considerável controle sobre o processo legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Até 2001, uma vez editada uma medida provisória, o Congresso tinha 30 dias para votá-la. Se o Congresso nada fizesse nesse período, a medida provisória expiraria. Na maioria dos casos, o Poder Legislativo acabava não deliberando sobre as medidas provisórias dentro do prazo constitucionalmente estipulado. Assim, o Supremo Tribunal Federal, em uma decisão tomada em 1989, autorizou o Executivo a reeditar as medidas provisórias que o Congresso não tivesse apreciado em tempo hábil. O Executivo não hesitou em aproveitar tal oportunidade. Das 6.406 medidas provisórias assinadas entre 5 de outubro de 1988 (data da promulgação da nova Constituição)

4. Esta seção se baseia em Amorim Neto (2003) e em Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003).

e 15 de outubro de 2006, apenas 861 (13,4%) foram medidas originais. Apenas 42 dessas 861 medidas originais foram rejeitadas pelo Congresso, 9 editadas pelo presidente José Sarney, 10 por Fernando Collor, 1 por FHC I, 15 por FHC II e 7 por Lula I.

A partir de setembro de 2001, em função da emenda constitucional Nº 32, as medidas provisórias passaram a ter que ser apreciadas pelo Poder Legislativo dentro de um prazo mais dilatado, 60 dias. Porém, doravante, só podem ser reeditadas uma vez.

O Poder Executivo tem recorrido a medidas provisórias para tratar dos mais variados assuntos, apesar de determinar a Constituição só deverem elas ser utilizadas em casos de urgência e relevância. Por exemplo, até direitos de pesca no rio Amazonas já foram regulados por medida provisória.

Em suma, as medidas provisórias se tornaram um poderoso instrumento decisório nas mãos do Poder Executivo porque permitem que este mude o *status quo* legal do país de forma unilateral. Como afirmam Figueiredo e Limongi, “Os direitos de iniciativa legislativa exclusiva e o poder de emitir decretos com imediata força de lei dão ao Executivo a capacidade de controlar a agenda legislativa em seu tempo e conteúdo” (2000:156).

É, porém, fundamental ressaltar que nem todos presidentes recorrem igualmente às medidas provisórias. Observa-se também uma importante variação na maneira pela qual os chefes do Executivo se valem dos instrumentos ordinários de legislação (projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar e projetos de emenda à Constituição). Sob presidências que contam com um sólido apoio parlamentar, os instrumentos ordinários de legislação tendem a prevalecer sobre os extraordinários (as medidas provisórias) no esforço de implementação do

programa de governo. Isto porque o Executivo conta com uma força política que o permite, de forma mais ou menos segura, obter a cooperação do Legislativo para aprovar projetos de lei, diminuindo, portanto, a necessidade de recorrer às medidas provisórias (AMORIM NETO, COX e McCUBBINS 2003; AMORIM NETO e TAFNER 2002). Tal foi o que aconteceu durante as presidências de FHC, mais fortes que a anterior e que a posterior, do ponto de vista do apoio parlamentar, como visto na seção anterior.

A última afirmação pode parecer equivocada, uma vez que FHC foi constantemente criticado pelo supostamente abusivo número de medidas provisórias que editou. Porém, há de se fazer a devida diferenciação dentro do universo das medidas provisórias (doravante, MPs). Sem dúvida, FHC reeditou muitas MPs. Entretanto, em termos da frequência anual de MPs originais, ele é o presidente com a menor taxa entre 1989 e 2006: 33 MPs originais por ano, em média. Sarney editou 83 MPs originais em 1989. Collor emitiu, em média, 48 MPs originais entre 1990 e 1991 (1992 deve ser excluído porque foi um ano atípico devido à crise política que levou à destituição deste presidente). Itamar Franco baixou, em média, entre 1993 e 1994, 69 MPs originais. E Lula, entre janeiro de 2003 e 15 de outubro de 2006, assinou 64 MPs por ano, em média (ver Tabela 3).

Ademais, é possível criar um índice que permita avaliar em que medida os presidentes implementam a sua agenda legislativa por iniciativas ordinárias ou por instrumentos extraordinários (as MPs originais). Assim, o denominador do índice é constituído pela soma do número de projetos de lei ordinária, de projetos de lei complementar, de emendas constitucionais e de MPs originais

propostas por um presidente. O numerador é a soma do número de projetos de lei ordinária, de projetos de lei complementar e de emendas constitucionais originados do Executivo. O índice varia de zero a 1. Quanto mais próximo o seu valor estiver de 1, mais o Executivo se vale de iniciativas legislativas ordinárias. No caso do presidente Sarney, incluíram-se também os decretos-lei que ele editou antes da promulgação da Constituição de 1988 como se fossem MPs originais para que toda a sua presidência possa ser comparada às outras.

O exame do índice mostra que os menores valores se encontram nas presidências de Sarney, Itamar e Lula. Já sob os dois mandatos de FHC, registram-se os dois valores mais altos: 0,57 e 0,71 (ver Tabela 3). Cumpre notar que, apesar de apresentar o primeiro valor mais alto do índice, a presidência de Collor deve ser considerada atípica porque,

em função da votação, em 1991, do projeto do deputado Nelson Jobim que procurava limitar a edição das MPs, o Congresso indicou claramente a Collor que não toleraria mais a maneira abusiva com que este presidente delas se valera no ano anterior.

Finalmente, o chefe do Executivo tem também a prerrogativa constitucional de requerer urgência para projetos de lei. A chamada urgência constitucional dispensa qualquer votação no Congresso. A Câmara dos Deputados e o Senado contam com 45 dias para apreciar qualquer projeto considerado urgente pelo presidente. Se qualquer uma das Casas Legislativas não der conta desse prazo, o projeto para o qual o Executivo requereu urgência é imediatamente posto em votação. Caso alguma das Casas emende o projeto, a outra tem 10 dias para deliberar sobre as emendas. As Casas do Congresso podem decidir apreciar o projeto considerado

TABELA 3. Decretos-lei, MPs originais, Projetos de Lei Ordinária, Projetos de Lei Complementar e Projetos de Emenda à Constituição originados do Executivo e Índice de Iniciativas Legislativas Ordinárias, por presidente.

Presidentes e período	Decretos-lei	MPs	Proj. Lei Ordinária	Proj. Lei Compl.	Proj. Eme. Const.	Índice de Inic. Ordin.
SARNEY (15-03-1985 a 14-03-1990)	209	125	367	9	0	0,53
COLLOR (15-03-1990 a 02-10-1992)	n.a.	88	197	13	6	0,71
ITAMAR (03-10-1992 a 31-12-1994)	n.a.	141	146	9	3	0,53
FHC I (01-01-1995 a 31-12-1998)	n.a.	160	186	11	17	0,57
FHC II (01-01-1999 a 31-12-2002)	n.a.	103	231	16	10	0,71
LULA I (01-01-2003 a 15-10-2006)	n.a.	244	167	8	8	0,43

Fonte: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>.

urgente no tempo em que quiserem, mas isto significa que a sua apreciação tem que ser concluída antes que qualquer outra matéria possa ser considerada.

Os dados disponíveis mostram que 53% dos projetos de lei de autoria do Executivo que foram aprovados pelo Congresso, entre 1989 e 1994, tramitaram sob regime de urgência na Câmara dos Deputados. Nesse mesmo período, os projetos de lei originados no Executivo levaram, em média, 26 dias para serem enviados ao Senado (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:55-67). Ou seja, a urgência constitucional é outro mecanismo que favorece a expediência com que tramita a agenda legislativa do Poder Executivo.

3. Conclusão

Segundo alguns estudiosos dos regimes presidenciais, o chefe do Executivo brasileiro é um dos mais fortes do mundo em termos de prerrogativas legislativas (SHUGART e CAREY, 1992). O presidente brasileiro também comanda um vasto império administrativo, incluindo não apenas os ministérios, mas também o Banco Central, o Banco do Brasil, o BNDES (o maior banco de investimento público do mundo), a Petrobrás (a maior empresa nacional) e várias outras agências estatais. Somem-se a esses fatores constitucionais e administrativos as debilidades institucionais do Congresso e está armado o cenário para a emergência do Poder Executivo como o mais influente órgão de Estado na vida política nacional.

Neste capítulo, procurou-se mostrar também que dois importantes contra-pesos ao Poder Executivo são o sistema partidário e a Federação, que forçam o presidente, ao montar seu ministério, a acomodar uma grande diversidade de forças políticas. Obviamente-

te, o Poder Judiciário também é um freio fundamental às tendências expansionistas do Executivo, mas este ponto fugiu aos limitados objetivos deste texto.

Por último, lembre-se que as deficiências técnico-administrativas do gigantesco aparelho de Estado brasileiro também agem no sentido de limitar a capacidade de ação do Poder Executivo. Portanto, os presidentes, ao escolherem seus principais assessores, devem levar em conta não apenas critérios políticos, mas também considerações relativas à qualidade técnica dos seus ministros. Ou seja, o exercício do Poder Executivo requer do seu chefe a suprema habilidade de tratar bem seus aliados políticos e, concomitantemente, melhorar os quadros administrativos do governo, tarefas que, na nossa história, nem sempre vão de mãos dadas.