



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO - ILB

MARLON FOGUEL

**HISTÓRICO DA LIDERANÇA DO GOVERNO NO SENADO
FEDERAL**

Brasília
2014

MARLON FOGUEL

HISTÓRICO DA LIDERANÇA DO GOVERNO NO SENADO FEDERAL

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Administração Legislativa realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de Especialista em administração legislativa

Área de Concentração: Poder legislativo, sociedade e instituições

Orientador: Prof^a Ms. Telma America Venturelli

**Brasília
2014**

MARLON FOGUEL

HISTÓRICO DA LIDERANÇA DO GOVERNO NO SENADO FEDERAL

**Trabalho final apresentado ao Instituto
Legislativo Brasileiro – ILB como pré-
requisito para obtenção de Certificado de
Conclusão de Curso de pós-graduação *lato
sensu* em Administração Legislativa**

Brasília, 01 de dezembro de 2014.

Banca Examinadora

Prof^ª Ms. Telma America Venturelli

Prof^ª Dr^ª Flávia Santinoni Vera

(....)

Sobre o líder

“Olha, as lideranças, elas nascem, quer dizer, elas se processam, não há ninguém que possa nascer líder. O líder, ele se afirma ao longo do tempo. E eu acho que no processo de liderança não há escola, não há lição para se fazer...Quando ele assume um cargo sem ter essas qualidades, ele sai também, vai para o anonimato completo, sem exercer....Quer dizer, essa é uma atividade na qual ou se é ou não é.

José Sarney, in Messemberg (2002, pg. 86),

RESUMO

Este trabalho resgata a história da Liderança do Governo no Senado Federal nos últimos 25 anos, fazendo uma análise sobre a função do Líder do Governo, sua atuação política, sua relação com os Presidentes da República, do Senado Federal e com os demais líderes partidários. Através do método de revisão bibliográfica, este estudo começa discutindo alguns conceitos sobre o sistema fragmentado de presidencialismo de coalizão, e da importância do líder de governo no Congresso. Em seguida, ele define as elites parlamentares e algumas competências regimentais dos líderes e do líder do governo. Por fim, analisa a estrutura funcional e organizacional do gabinete da liderança no Senado Federal e sugere um possível ajuste para que o gabinete possa contar com um sistema de apoio mais eficiente para o processo de tomada de decisão.

Palavras-chave: Líderes; representatividade; processo legislativo; Presidencialismo de Coalizão; relações institucionais.

ABSTRACT

This work recovers the history of the last 25 years of the leadership of the government at the Brazilian Federal Senate, while analyzing the role of the Leader of the government, his or her political activity, his or her relationship with the President of the Republic, within the Senate and with other political party leaders. Based on literature and documental review, this study starts by discussing the concept of the Brazilian fragmented system of coalitional presidentialism, and the importance of the leader of the government in Congress. Then, it defines the parliamentary elites and aims at tracing the articulational skills required by leaders, mainly by the leader of the government. Finally, it analyzes the functional and organizational structure of the current office in the Senate that exists to provide support for leader of the government and suggests possible adjustment to the office that can lead to a more efficient support system for the articulational and decision making process.

Keywords: Leaders; Representativity; Legislative Process, Coalitional Presidentialism; Institutional relations.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
METODOLOGIA	11
1. O SISTEMA POLÍTICO DO PRESIDENCIALISMO	13
1.1 Os vários tipos de Presidencialismo	13
1.2 O Presidencialismo de Coalizão	15
1.3 O Poder do Presidente e o centralismo	18
1.4 Construindo a coalizão	23
2. AS ELITES PARLAMENTARES	29
2.1 As lideranças dentro do Congresso Nacional	34
2.2 O colégio de líderes	37
2.3 O papel do líder partidário	39
2.4 Quem tem direito a ter “líder” pelo regimento interno do Senado Federal	41
3. HISTÓRICO DA LIDERANÇA DO GOVERNO NO SENADO FEDERAL	43
3.1 A criação da liderança do governo	43
3.1 O líder do governo	49
3.2 O gabinete da liderança do governo	53
3.3 Sistema de apoio à decisão da liderança do governo no Senado Federal	56
4. CONCLUSÕES	59
5. REFERENCIAS	61
ANEXO 1. GALERIA DE FOTOS DOS LÍDERES DO GOVERNO NO SENADO FEDERAL – PERÍODO DE 1990 a 2014.	65
ANEXO 2. RELAÇÃO DOS LÍDERES DO GOVERNO NO SENADO E SUAS LEGISLATURAS	69

INTRODUÇÃO

Este trabalho resgata a história da Liderança do Governo no Senado Federal nos últimos 25 anos, fazendo uma análise sobre a função do Líder do Governo e sua atuação política, sua relação com os Presidentes da República, do Senado Federal e com os demais líderes partidários.

Ele se insere na linha de pesquisa “Poder Legislativo, sociedade e instituições”, em seu eixo temático “Relações institucionais”, nos subeixos temáticos “Relações entre os Poderes” e “Funções Institucionais”, do Instituto Legislativo Brasileiro, enquanto escola de Governo do Senado Federal.

O líder do governo e o gabinete da liderança no Senado Federal, entendidas como a estrutura funcional e organizacional que dá suporte aos Senadores, raramente são objeto de pesquisas acadêmicas. No caso da liderança do governo, o que se observa é que, na maioria das vezes, os Líderes de Governo são analisados como sinônimo de líderes partidários.

Vale dizer que não existe histórico ou memória institucional deste Cargo no Senado Federal, nem mesmo uma simples parede com os retratos dos líderes anteriores no espaço físico do Gabinete da Liderança do Governo. Por isso, essa pesquisa pretende resgatar a história da Liderança do Governo no Senado Federal nestes últimos 25 anos, mostrando os 13 Senadores que ocuparam este cargo neste período.

Considerados “top de linha”, a ocupação destes postos privilegiados como lideranças partidárias, presidências de comissões e relatorias de projetos sempre foi delegada a uma elite parlamentar (Messenberg, 2008, pg. 85), por isso este trabalho estuda como acontece a relação de poder do líder de Governo com os Presidentes da República, do Senado Federal e com os demais líderes partidários, traçando assim, quais fatores influenciam na sua indicação.

Para Abreu Júnior (2009, pg. 10), o conhecimento das lideranças partidárias torna-se importante também pelo fato de que grande parte dos votos nos plenários do Congresso Nacional, bem como nos plenários das respectivas comissões, são dados pelos parlamentares de acordo com o encaminhamento de votação feito pelos líderes partidários.

Segundo Anastásia e Avritzer (2006), o poder de agenda do Líder do Governo refere-se à capacidade deste ator em influenciar ou determinar as alternativas consideradas nos processos decisórios, em relação ao conteúdo e aos procedimentos a partir dos quais tais alternativas se convertem em decisões política. Por isso, analisamos quais são estes instrumentos regimentais e de negociação que o levam a influenciar ou determinar as

alternativas consideradas nos processos decisórios de forma a convertê-las em decisões políticas.

Previamente, como subsídio para a tomada de decisões, os líderes conhecem as análises feitas pelos assessores técnicos e frequentemente promovem reuniões de bancada e seminários para a discussão de temas relevantes. Por esse motivo, a organização da liderança do Governo possui significativa influência no desempenho do sucesso governista. Para isso, há assessores da liderança à disposição do parlamentar, inclusive no recinto onde ocorre a votação. Ainda neste tópico analisamos e sistematizamos quais os sistemas de informação disponíveis para o tomador de decisão.

Também é interessante perceber que não existem análises e/ ou estudos de correlação política entre a indicação do líder e as influências políticas para sua indicação (Presidente da República, partido político do Presidente da República, Presidente do Senado Federal, partido do Presidente do Senado, partido da maior bancada parlamentar).

Assim, frente à dificuldade em encontrar estudos e fontes de pesquisa para escrever este trabalho, ele ficou dividido em três partes. Na primeira, discutimos os tipos de presidencialismo com foco no conceito cunhado por Abranches (1988), o presidencialismo de coalizão. Analisamos o poder do Presidente da República e a centralidade das decisões no Congresso Nacional e por fim, discutimos como é construída a coalizão nesse modelo de governabilidade.

Na segunda parte analisamos o conceito de elites políticas à luz do conceito do filósofo italiano Gaetano Mosca, evoluindo para a discussão de elites parlamentares feito por Messenberg (2002), discutindo como ocorre as lideranças dentro do Congresso Nacional brasileiro, as instâncias privilegiadas desta elite, como o colégio de líderes e por fim discutimos duas figuras desta elite: o líder partidário e o líder do governo.

Na terceira e última parte traçamos o histórico da liderança do governo no Senado Federal, sua criação, seus líderes, suas relações políticas com os Presidentes do Senado e da República. Por ser um trabalho de conclusão do curso de pós-graduação em Administração Legislativa, concluímos esta parte com uma análise descritiva sobre o gabinete da liderança do governo, sua divisão administrativa e os sistemas de apoio à decisão voltado a tomada de decisão do líder do governo.

Em suma, este estudo tenta jogar um pouco de luz sobre esta estrutura funcional e organizacional do Senado Federal, tentando resolver dois problemas: para a Instituição, porque dificulta que outros profissionais de fora da liderança possam contribuir para melhorar a gestão, os processos, serviços e produtos oferecidos pelos líderes e para o cidadão, porque,

não tendo conhecimento da organização dos serviços das lideranças, deixa de atuar de uma maneira mais eficaz, no que diz respeito ao contato com o parlamentar.

Longe de pretender esgotar o tema, a reflexão desenvolvida neste trabalho pretende trazer à tona um ator influente no jogo político que não é estudado pela ciência política, de forma que se abram novos caminhos para o entendimento da vida política brasileira. Afinal, compreender a ação desse ator numa arena privilegiada como o Parlamento é desvelar uma das faces mais ricas do sistema político do país. Com isso, espera-se contribuir para a longa discussão que envolve a laboriosa busca do (re)conhecimento das especificações nacionais, entre as quais se encontra, certamente, a maneira de pensar e fazer política no Brasil.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada nesta pesquisa foi o método de revisão bibliográfica e a montagem de banco de dados primários sobre o histórico dos Líderes e suas ligações políticas. O grande problema acerca do método da revisão bibliográfica para construir um marco teórico sobre o papel das lideranças de governo é que a bibliografia sobre os trabalhos nas Casas legislativas brasileiras são insuficientes. Em razão disso, o método de revisão bibliográfica foi montar um referencial teórico, de abordagem clássica ou atual, ligando diretamente a questão do presidencialismo de coalizão de forma a buscar teorias, abordagens e estudos que permitam compreender o papel institucional do Líder do Governo.

Ainda que possa haver algo semelhante na experiência internacional acerca do objeto da pesquisa, após busca exaustiva, não foram localizados estudos que tratassem diretamente dessa forma de manifestação do Executivo sobre o legislativo como no caso brasileiro. Há variações entre os quadros institucionais e políticos das condições políticas que influenciam os comportamentos dos governos. Entende-se que a literatura sobre estudos legislativos em nosso país carece de abordagens que também identifiquem o poder legislativo como fonte original e adicional de formulação e desenvolvimento de propostas e de políticas.

Foram encontrados diversos trabalhos científicos relacionados ao tema, mas poucos abordaram com mais profundidade a figura do Líder do Governo, suas relações e seus efeitos sobre a atividade parlamentar no Senado Federal, por isso, utilizando o método de Miranda (2010), usamos também a base empírica de diversas inferências coletadas no dia-a-dia de trabalho numa Liderança de Governo

Na parte da pesquisa documental, foram coletados os registros disponíveis na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal acerca das Mensagens de indicações dos Líderes pelo Presidente da República. Esta pesquisa abrangeu os anos de 1989 a 2014. Também foram tabulados dados primários para montagem do histórico dos Líderes e suas ligações políticas.

Paralelamente às duas etapas anteriores, foi feita uma pesquisa documental a respeito das normas referentes às lideranças, que serviu para complementar o entendimento da sua função. Foram analisados os dispositivos do Regimento Interno do Senado Federal que dispõem sobre a eleição e as prerrogativas dos líderes partidários, as resoluções e atos da Mesa do Senado que tratam da estrutura funcional das lideranças.

Por fim, a pesquisa se baseou em livros e artigos científicos sobre o tema e documentos que demonstram o que motivou a criação da figura do líder do Governo, seu

histórico, suas ligações políticas e o modo que ele colabora para a definição da pauta de votações do Plenário.

1. O SISTEMA POLÍTICO DO PRESIDENCIALISMO

1.1 OS VÁRIOS TIPOS DE PRESIDENCIALISMO

Segundo Nogueira (2006), conhecer e compreender os mecanismos essenciais ao funcionamento da democracia é requisito fundamental à sua prática, sendo que os instrumentos para fortalecer os regimes democráticos são o sistema eleitoral, o sistema partidário e o sistema de governo.

Por sua vez, este autor ressalta que os sistemas políticos em que se assenta a democracia tem a virtude de serem dicotômicos, ou seja, só existem dois caminhos, e antinômicos, pois um caminho contradiz o outro. Assim, mostra que na teoria os sistemas de governo ou se organizam como presidencialistas, como parlamentaristas ou como semipresidencialistas que significa o mesmo que serem semiparlamentaristas.

Ainda sobre a questão da dicotomia e antinomia dos sistemas de governo, Tsbellis (1997:113), citado por Limongi e Figueiredo (1998), afirma que neste aspecto, reside uma diferença fundamental e insuperável entre as duas formas de governo: *“nos sistemas parlamentaristas, o Poder Executivo (o governo) controla a agenda e o Poder Legislativo aceita ou rejeita as propostas, enquanto nos sistemas presidencialistas o Legislativo (o Parlamento) formula as propostas e o Executivo (o Presidente) as sanciona ou veta”*.

Em relação a esta dicotomia, Figueiredo (1999, pg. 1), mostra que os estudos sobre o Executivo em geral utilizam dois modelos estilizados de sistemas de governo baseados em seus traços institucionais básicos: a fusão e a separação de poderes, onde no sistema parlamentarista a fusão dos poderes garantiria a efetividade do governo e a correspondência entre suas políticas e as preferências do eleitorado. Já no presidencialismo a separação de poderes provocaria vários pontos de tensão na cadeia hierárquica, com o Presidente e o Congresso competindo pelo controle da burocracia, tornando a ação dos governos pouco responsiva aos interesses da população.

Ainda para o autor, estas visões de modelos estilizados, revelam-se extremamente frágeis ao serem confrontados com a realidade dos governos democráticos. Diz que como “pacotes completos”, em geral calcados nas clássicas experiências da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, esses modelos pouco contribuem para a compreensão das condições institucionais que determinam a dinâmica dos governos e suas políticas.

A questão é que esta visão dicotômica enfrenta um grande problema explicativo

quando se analisa os sistemas presidencialistas onde o Presidente possui prerrogativas legislativas, e na visão dualista, os poderes legislativos do presidente não são considerados e, da mesma forma, a estruturação dos trabalhos legislativos é deixada de lado.

A propósito da estruturação dos trabalhos legislativos, Limongi e Figueiredo (1998), sustentam que existem sistemas onde o presidente é dotado de amplos poderes legislativos capazes de ditar a agenda de trabalhos legislativos, e paradoxalmente o próprio legislativo possui vedações para iniciar legislação em determinadas áreas. Em seguida (pg. 11), dizem que não há um tipo de presidencialismo, mas vários presidencialismos.

Sobre este modelo híbrido de presidencialismo, Moraes (2001), afirma que para explica-lo acentuou-se a tendência à aceitação do modelo de influência predominantemente francesa, ou seja, um sistema de governo intermediário entre o presidencialismo e o parlamentarismo, o qual tem recebido uma série de denominações: sistema semipresidencialista, sistema semiparlamentarista, sistema de executivo bipolar ou de executivo dividido, república presidencialista-parlamentarista, república quase-presidencialista ou república quase-parlamentarista.

Segundo Cox e Morgenstern, apud Figueiredo (2001, pg. 13), também distinguem diferentes tipos de governo no presidencialismo latino-americano, que, por sua vez, são considerados diferentes do sistema norte-americano. Neste último, a separação de poderes é total e o controle da agenda é exercido por atores legislativos no interior do próprio Congresso. Ou seja, o poder de alterar o *status quo* legal estaria nas mãos do Legislativo. No presidencialismo latino-americano, como nos países parlamentaristas, o Executivo participa diretamente do processo legislativo: tem o poder de propor e, além disso, pode agir unilateralmente, isto é, tem poderes constitucionais de decreto com força de lei.

Assim, Figueiredo e Limongi (2004, pg. 47), sustentam que a contribuição mais original destes autores estaria na tentativa de acomodar legislativos da América Latina a uma nova tipologia. Isto se faz pela criação de um terceiro tipo, um tipo intermediário, os Legislativos Reativos. Para eles a característica distintiva do presidencialismo latino-americano, em contraposição ao dos Estados Unidos, é que a separação de poderes não é total. Nesses países, à semelhança dos países parlamentaristas, o executivo participa diretamente do processo legislativo: tem o poder de propor e, além disso, pode agir unilateralmente.

1.2 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Segundo Inácio, Brito e Cypriano (2009, pg. 179), formar governos de coalizão tornou-se uma das principais estratégias de montagem de governo adotadas pelos presidentes nas democracias da América do Sul, de forma a se tornar uma modalidade de relacionamento entre executivo e o Legislativo relativamente importante na região. Em alguns casos, notadamente no Brasil e no Chile, a estabilidade do jogo político e a governabilidade, a partir dos anos 90 são creditados, em boa medida, à recorrência desse formato de governo.

Nesses países, à semelhança dos países parlamentaristas, o executivo participa diretamente do processo legislativo: tem o poder de propor e, além disso, pode agir unilateralmente. Assim, o Executivo não apenas necessita do apoio do Legislativo para governar, mas também interfere na agenda trabalhada pelo Legislativo, nas suas ideias, sua natureza, suas propostas e seu potencial¹.

Para Figueiredo, (2004, pg.8), os poderes de agenda do Executivo emergem desses estudos como um mecanismo institucional que tem impacto significativo na capacidade do governo de coordenar sua própria estrutura interna e de obter o apoio do Legislativo e a aquiescência da burocracia para a implementação de seu programa político. Os poderes de agenda do chefe do Executivo independem do sistema de governo e variam ao longo da história de um mesmo país.

No regime presidencialista brasileiro, que segundo Abranches nada autoriza trata-lo como um sistema político singular, existe uma combinação entre proporcionalidade, multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', que organiza o Executivo com base em grandes coalizões. O autor defende que não praticamos um presidencialismo normal ou corriqueiro e sim um regime com características próprias. Para bem ou para o mal, o presidencialismo brasileiro funcionaria desta forma particular: como um presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988, PP 21-22).

Estas coalizões obedecem e são regidas pelo princípio partidário. O presidente, que teve seu poder institucional reforçado pela Constituição Federal Brasileira de 1988, detém monopólio sobre iniciativa legislativa em algumas áreas específicas, o que aproxima o sistema brasileiro das democracias parlamentaristas europeias (Limongi, 2006).

A necessidade de adjetivar ou qualificar o presidencialismo brasileiro mostra que este

¹ Rafael Silveira e Silva. Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do executivo: o fenômeno da apropriação. pg 101. 2013.

teria algo de peculiar, de especial, assim em 1988, Sergio Abranches, frente a dificuldade em conceituar o modelo brasileiro, diz que (...) *A este traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”* (Abranches, 1988, p.21-22).

Como sustenta Moraes (2001), desenvolveu-se um padrão de governança que a literatura denomina "presidencialismo de coalizão, cujo principal eixo de impacto está na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo". Para Figueiredo e Limongi (1998, pg. 89), um presidente dotado de amplos poderes legislativos é capaz de ditar a agenda de trabalhos legislativos, ou seja, determinar quais propostas que serão consideradas pelo Congresso Nacional e,mas importante, quando elas serão analisadas (pg. 9).

O Executivo brasileiro organiza o apoio à sua agenda legislativa em bases partidárias, em moldes muito similares àqueles encontrados em regimes parlamentaristas. O Presidente da República distribui as pastas ministeriais com o objetivo de obter o apoio da maioria dos legisladores; partidos que recebem pastas são membros do governo e devem comportar-se como tal no Congresso, votando a favor das iniciativas patrocinadas pelo Executivo. No Brasil pós-Constituinte, os presidentes organizam ministérios em bases partidárias, e as coalizões assim construídas tendem a funcionar no Congresso (Moraes, 2001, pg. 9). Nas palavras de Abranches esta montagem da coalizão tem um papel central na figura do presidente:

“Por ser presidencialismo, esse regime de governança reserva à presidência um papel crítico e central, no equilíbrio, gestão e estabilização da coalizão. O presidente precisa cultivar o apoio popular o que requer a eficácia de suas políticas, sobretudo as econômicas para usar a popularidade como pressão sobre sua coalizão; ter uma agenda permanentemente cheia, para mobilizar atenção da maioria parlamentar e evitar sua dispersão; ter uma atitude proativa na coordenação política dessa maioria, para dar-lhe direção e comando". (Abranches, 2001).

Para Mosca, pouco importa que à frente do Estado exista um monarca, uma oligarquia de nobres, ou um grupo que afirme exercer o poder em nome do povo. O poder, insiste Mosca, só pode ser articulado e distribuído; a história nos ensina que ele é repartido entre uma série de sujeitos muito mais numerosos do que aqueles que aparecem como símbolo de todo regime, do homem ou o grupo de homens que se identificam com o próprio poder num momento dado (Doutrina da Classe Política e Teoria das Elites – Ettore A. Albertoni. pg. 71).

Fernando Moutinho Bittencourt, problematiza muito bem os riscos que a formação das coalizões impõe ao Presidente da República, pois como a obtenção de maiorias e governabilidade se faz após as eleições, segundo eixos partidários e regionais, os riscos deste tipo de coalizão seriam:

- a associação entre partidos pode se fazer ad hoc, desconsiderando incompatibilidades programáticas (ou, mais precisamente, desconsiderando interesses substantivamente divergentes quanto ao conteúdo das políticas a perseguir pela coalizão);
- quando a montagem da coalizão (ou de parcela da coalizão) se faz em bases clientelistas de distribuição de cargos e benesses governamentais, as demandas por esse tipo de benefício podem superar a capacidade ou a disposição do presidente de concedê-los;
- como o interlocutor para formação da coalizão é o presidente da república, ele está sempre no epicentro de qualquer conflito ou crise, fazendo com que a agudização das divergências entre facções fragilize o próprio personagem que, supostamente, teria um papel “moderador”;
- por estas características, qualquer crise é pró-cíclica: o surgimento de qualquer problema social que exija escolhas e imposição de perdas tende a provocar divergências entre os membros de uma coalizão, que arrastam o próprio presidente, deixando frágeis e divididos os atores de decisão exatamente no momento em que necessitam de maior força política para enfrentar a crise;
- neste sentido, a ruptura da coalizão no Executivo (ou a incapacidade de formá-la) prenuncia quase automaticamente um conflito entre Poderes, na medida em que uma correlação de forças distinta daquela encabeçada pelo presidente vai manter as suas posições no Parlamento. Bittencourt. (Ramalho,2012.pg 8-9).

Assim, a lógica da formação de coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual). É isso que explica a recorrência das grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional (Limongi, 2006, pg. 3).

Um antídoto para os riscos de revoltas para formação das coalizões entre agentes estranhos da base que elegeu o Presidente é sugerido por Figueiredo e Limongi (2004, pg. 47), tendo em vista o tamanho de sua base parlamentar, pois assim o presidente anteciparia as reações do legislativo utilizando os poderes de que dispõe. Para os autores, a estratégia ótima do executivo varia de acordo com os seguintes poderes:

1. autoridade para regulamentar ou interpretar;
2. autoridade para indicar ministros, juízes e outros altos postos, em geral com a aprovação do congresso;
3. delegação explícita do poder de legislar;
4. poderes de decreto com força de lei, inclusive para situações de emergência, quando pode suspender as liberdades civis;
5. poderes pára-constitucionais de decreto, “que permitem ao presidente mudar leis usando a caneta ou a espada”. (Cox e Morgenstern, 2002: 460-1, apud Figueiredo e Limongi, 2004, pg.47).

Essas medidas são geralmente vistas como instrumentos eficazes que o Executivo conta para superar resistências e impor sua vontade ao Congresso. Segundo Moraes (2001, pg. 9), governos minoritários recorreriam mais frequentemente à edição de medidas provisórias. Mas, como ressaltam Figueiredo e Limongi (1999, pg14), "as medidas provisórias podem ser instrumentos ainda mais poderosos nas mãos de um Executivo que conte com maioria no Congresso, especialmente em governos de coalizão. Nesses casos, podem funcionar como um

eficaz mecanismo de preservação de acordos e de proteção da coalizão governamental nas decisões contra medidas impopulares".

1.3 O PODER DO PRESIDENTE E O CENTRALISMO

Para o filósofo italiano Gaetano Mosca, criador da doutrina do elitismo político, em todas as sociedades, não importa sob que regime, não importa em que país, é necessário “uma máquina governamental, uma organização composta naturalmente por uma minoria numérica, através da qual se manifeste qualquer ação governamental” (Ettore, 1990, pg. 72).

Ettore (1990, pg. 204), mostra que mais recentemente, Schumpeter, na sua formulação moderna e contemporânea do elitismo - ou neELITISMO - permitiu que a reelaboração sucessiva deste conceito chegasse a três conclusões, teóricas e práticas, de grande interesse para analisarmos o centralismo e o poder legiferante do Presidente da República. Elas se referem à:

- 1) Convicção de que o poder político é sempre exercido na prática por uma minoria sobre uma maioria, mesmo num regime livre e de participação institucionalizada de massa;
- 2) Convicção de que o poder político nos regimes democráticos dá lugar a uma dinâmica socioeconômica, ideológica e cultural complexa e permanente, entre minorias organizadas lutando continuamente entre si pela supremacia pacífica e não violenta de uma sobre as outras, e por sua alternância na conquista e na utilização do poder;
- 3) Identificação da democracia com um regime político, fortemente arraigado nos costumes, na história e nos diversos interesses que atuam na sociedade, capaz de garantir a competição entre as diversas minorias segundo procedimentos formais que assegurem sempre as liberdades, a participação institucional das massas governadas na competição e na renovação dos grupos dirigentes. (Ettore, 1990, pg. 204)

Nesta questão sobre o poder político ser exercido na prática por uma minoria sobre uma maioria, no Brasil, segundo Macário (2013, pg. 19), esta nova perspectiva pautou-se na explicação da governabilidade enquanto resultado da concentração de poder decisório nas mãos do Presidente. Desfez-se a visão da relação conflituosa entre os dois poderes, porém o Executivo passou a ter um papel dominante, contando, para isso, com instrumentos que alteraram a disposição dos atores para a cooperação.

Assim, a observação das regras de organização interna do Congresso Nacional e a extensão dos poderes legislativos do Presidente da República pós Constituição de 1988, permitiram explicar o sucesso do Executivo na aprovação de sua agenda legislativa, o comportamento disciplinado dos parlamentares e o apoio partidário obtido pelos diferentes governos brasileiros (Moraes, 2001, pg. 7).

Após 1988 o Executivo passou a ter um papel dominante na agenda legislativa, contando, para isso, com instrumentos que alteraram a disposição dos atores para a cooperação de modo que permitisse ao Presidente estabelecer algum grau de coordenação política e superar os eventuais impasses frente ao Congresso Nacional marcado pela tendência a fragmentação.

Macário (2013, pg. 20), citando Figueiredo e Limongi, lista quatro instituições que permitiram a centralização do processo legislativo e a capacidade de coordenação pelo Presidente: as medidas provisórias, o Colégio de Líderes, os vetos parciais ou totais e o processo de apreciação e a execução do orçamento do Governo Federal.

Para Bittencourt (2012, pg. 26), estes instrumentos permitem que o presidente faça um gerenciamento (*coalition management*) que utilize a cada momento a proporção adequada de cada uma dessas instituições para negociar com cada um dos parlamentares ou grupos, pois a configuração das coalizões é sempre passível de mudança, em função da posição dos legisladores em relação a cada conjunto de proposições de governo.

Por sua vez, diz que o sentido de “gestão”, deliberada e sistematizada, reforça o sentido de eficácia da formação das maiorias quanto mais experiente for o governo no exercício desse papel, e quanto por mais tempo se confirme a sua prática dando segurança aos diferentes jogadores de que as barganhas serão cumpridas ao longo do tempo.

Neste sentido, Santos (2007, p. 64), citado por Abreu Junior (2009, pg. 16), analisa como foram as estratégias de gerenciamento da coalizão para a conquista da maioria parlamentar nos mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso e Lula:

- 1) a decisão de montar a coalizão e a disposição de distribuir poder entre os partidos que demonstram o desejo de fazer parte do governo;
- 2) a redução tanto quanto possível do número de parceiros, assim como de sua heterogeneidade, a fim de reduzir os custos de transação política no interior da coalizão;
- 3) a distribuição proporcional de cargos no Executivo ao peso que os partidos têm na base aliada;
- 4) a definição de uma agenda legislativa que seja consenso na coalizão e a conquista dos postos-chave no Congresso tendo em vista fazer tramitar os pontos principais de tal agenda.

Ainda segundo o autor, as duas estratégias iniciais estariam diretamente relacionados com o poder do presidente da República de decidir a formação da coalizão, muito pouco sobrando para os partidos políticos poderem impor uma situação de seu interesse. Nas duas últimas estratégias, os partidos, já fazendo parte da coalizão, teriam maior participação,

podendo inclusive exercer pressão sobre o presidente da República, no sentido de influenciá-lo.

O comportamento partidário do comportamento parlamentar dos membros da coalizão é uma dimensão decisiva dos problemas de coordenação da coalizão. Segundo Brito e Cypriano (2009, pg.180), governos formam esse tipo de aliança interessados, principalmente, no apoio legislativo daqueles para quem cederam posições institucionais, recursos políticos e influência sobre a agenda do Executivo. Alianças com partidos não são as únicas alternativas disponíveis ao Presidente, mas quando esses são os agentes mobilizados, é possível supor que a aderência dos partidos e de seus membros seja elemento que cimenta a aliança. Na mesma direção, é possível supor que esse aspecto seja responsável pela configuração de importantes tensões para a governança da coalizão.

Para as autoras, em primeiro lugar, pode-se argumentar que a negociação com partidos – e não com parlamentares individuais- é uma sinalização, para as lideranças, da expectativa do Presidente de que os partidos assumam os ônus de coordenação de suas bancadas. Em outras palavras, o governo espera que o custo de governar diminua na medida em que ele tenha que negociar apenas com os líderes partidários e que esses assumam a coordenação das ações legislativas de seus membros. Segundo, é possível supor que os *payoffs* do partido, decorrentes da participação no governo, dependam da sua capacidade de solucionar problemas intrapartidários de coordenação da ação parlamentar.

Assim, através dos líderes partidários como vetores decisivos no comportamento disciplinado dos parlamentares, o Presidente é integrado diretamente ao jogo legislativo mediante o controle da agenda, além de possibilitar a sinalização estratégica de suas posições e de recompensas e ameaças à sua base de apoio (Brito e Cypriano. 2009, pg.185).

Ainda sobre o poder de agenda do executivo, Silva (2013, pg. 52), diz que segundo Figueiredo e Limongi, esta capacidade está fundamentada nas prerrogativas de poder das mesas diretoras e lideranças partidárias no congresso, somados ao processo de centralização decisório e nos poderes legislativos atribuídos ao Executivo.

Com relação à centralização decisória dentro do Congresso, existe uma forte vinculação teórica com a noção de que instituições legislativas deveriam promover estabilidade e redução de incertezas ao processo legislativo, dada à multiplicidade e heterogeneidade manifestados pelos parlamentares. Tal centralização nas mãos dos líderes partidários e das Mesas Diretoras das Casas Legislativas seria, então, uma reação natural a uma tendência individualista dos políticos, induzindo a cooperação, melhorando a coordenação e estabelecendo racionalidade ao processo legislativo. Os mecanismos da

centralização garantem maior grau de liberdade aos líderes, ao mesmo tempo em que impõem controles e restrições às atividades dos parlamentares.

Segundo Moraes (2001, pg. 7), as normas que regulam a distribuição dos recursos parlamentares dão origem a um padrão altamente centralizado de organização do Congresso, que se harmoniza com o papel preponderante do Executivo, tendo os partidos políticos a estruturar esse padrão centralizado, por força regimental. E esse estado de coisas acarreta problemas que a ordem democrática tem de superar.

Como visto acima, a ocupação de cargos importantes na estrutura organizacional do CN é também umas das principais vias de centralização decisória dentro do Congresso. Entre esses postos, destacam-se aqueles que compõem as mesas da CD e do SF, especialmente as Presidências e as 1º Secretarias, as lideranças partidárias e os cargos-chaves nas comissões permanentes, especiais e parlamentares de Inquérito. Assim, dispondo de uma firme base de apoio parlamentar, o Executivo procura assegurar o controle sobre posições estratégicas, ocupadas por aliados seguros.

As mesas diretoras de ambas as Casas são constituídas por sete parlamentares cada uma, incluindo presidente, vice-presidentes e quatro secretários. De acordo com os regimentos internos da Câmara dos Deputados (CD) e do Senado Federal (SF), a composição das respectivas mesas deve, na medida do possível, refletir a configuração partidária existente em cada Casa, cabendo ao maior partido a indicação da Presidência. Assim, quanto maior for o partido, maior o número de cargos ou posições que consegue nas estruturas internas do Legislativo.

Outro meio de atuação do executivo junto ao legislativo é a influência exercida na composição do Colégio de Líderes. Sendo o Colégio de Líderes formado pelos Líderes dos partidos com representação mínima no Congresso Nacional (em cada Casa), se o Executivo tiver uma grande coalizão partidária, terá grande representação junto a definição da agenda de votações.

Para Abreu Junior (2009, pg. 79), os líderes partidários assumem, junto com as presidências das mesas, a definição da agenda do Legislativo. Outrossim, dispõem de amplas e importantes prerrogativas que transcendem a sua enorme influência na organização e tramitação dos trabalhos no Congresso Nacional (CN). Seus poderes, ponderados de acordo com o tamanho de suas bancadas, incidem não somente no direcionamento de seus liderados a respeito das proposições sob deliberação no CN, como também na definição da participação e substituição dos membros de seus partidos nas comissões, delegações e em outras tarefas. Recorde-se que nas votações ostensivas no SF e no CN manteve-se o chamado voto de

liderança.

Segundo Figueiredo (2012, pg. 14), desde a sua criação, o Colégio de Líderes vem recebendo diversas críticas por contribuir para a excessiva concentração de poderes que se observa no Parlamento brasileiro, mas também é defendido por aqueles que entendem que o Plenário não seria capaz de organizar seus trabalhos sem as discussões prévias conduzidas por um órgão reduzido que, em conjunto com o Presidente da Casa, se responsabilizasse pela elaboração da pauta de votações.

Para a autora, são as prerrogativas conferidas pelos Regimentos Internos das duas Casas aos líderes de partidos políticos que, preconizando ações coletivas em detrimento das individuais, impedem uma ação singular efetiva dos parlamentares sobre o processo legislativo federal. Essa centralização, aliada ao controle da agenda pelo Presidente da Casa, neutraliza o paroquialismo, mantendo a disciplina partidária e permitindo o controle parlamentar.

Como isso, para Abreu Junior (2009, pg. 15), os líderes dos partidos da coalizão governista, como representantes de grande influência nos respectivos partidos, não raro participam da indicação de ministros e de outros cargos de segundo e terceiro escalões. É com os líderes que o Poder Executivo muitas vezes planeja e quase sempre executa as diretrizes do governo federal. O planejamento ocorre, entre outras, nas diversas reuniões de coordenação política de que participam o presidente da República e ministros. Já a execução das diretrizes do governo é viabilizada pelos líderes da coalizão no encaminhamento favorável aos projetos de interesse do Poder Executivo e também pela defesa do governo que fazem no Parlamento.

Figueiredo (2012, pg. 15), frisa que é importante esclarecer, que o Poder Legislativo não possui atuação secundária no processo decisório. Para a autora, em que pesem as opiniões contrárias, que consideram o Congresso mero homologador das decisões do Executivo, certo é que, não raras vezes, o Governo, após debates intensos com as lideranças, deixa de enviar ao Legislativo matérias polêmicas cuja aprovação tenha se mostrado improvável. Cita como exemplo, o caso da criação do imposto sobre grandes fortunas.

Por fim, mesmo com as críticas a respeito da centralização que o Presidente da República exerce junto ao legislativo, Bittencourt (2012, pg. 16) sustenta que os instrumentos legislativos à disposição do Presidente foram frequentemente mal-interpretados, pois não deveriam ser considerados como incentivos a excluir, deveriam sim ser entendidos como incentivos para alterar a disposição dos congressistas, fazendo-os cooperar (já que é melhor para seus próprios interesses), ajustando seus passos ao poder de agenda do presidente.

1.4 CONSTRUINDO A COALIZÃO

Como vimos anteriormente, formar governos de coalizão tornou-se uma das principais estratégias de montagem de governos adotadas pelos presidentes nas democracias da América do Sul, configurando uma modalidade de relacionamento entre Executivo e o Legislativo relativamente importante na região².

Para Macário (2013, pg. 17), isso deve ao modelo de presidencialismo, onde o chefe do Executivo, cujo partido não possuía maioria no Congresso, precisava negociar a formação de uma coalizão em troca de cargos e recursos. Segundo o autor, a Constituição Brasileira de 1988 consagrou um regime marcado por três características básicas que se confrontavam entre si: o federalismo, o sistema partidário e o presidencialismo.

Nas palavras de Moraes (2001, pg. 4), um sistema político que tenderá, com altíssima probabilidade, a produzir governos, em acentuada minoria, e um Congresso, cuja composição reflete o alto grau de fragmentação e o caráter consociativo³ do sistema político na sua vertente eleitoral, partidária e federativa.

Este caráter consociativo, segundo Messemberg (2002, pg. 133), não causa apenas um sistema partidário com uma enorme profusão de agremiações partidárias com representação no Congresso Nacional, mas a efemeridade de suas existências que expressavam não só a alta fragmentação partidária existente no sistema político do país, como também o descompromisso de muitos parlamentares em relação às legendas pelas quais se elegeram e ao eleitorado que representavam.

Essa fragmentação do Poder Legislativo, na visão de Inácio *et al.* (2009, pg 182), ilustra alguns dos elementos definidores do grau de complexidade das negociações e dos custos de montagem da coalizão. O presidente eleito precisa formar maioria no Congresso e para isso terá de escolher quantos e quais partidos incorporar ao governo, em face de suas preferências e de seus recursos. Aos partidos, realizar os cálculos quanto a participar ou não do governo. Ambos terão de analisar os constrangimentos políticos à construção dessas alianças na arena eleitoral ou parlamentar. Assim, defendem que coalizões são formadas a partir de processos mais ou menos complexos de barganha e negociações “de acordos mutuamente benéficos”.

Para Messemberg (2002,pg.133), essas escolhas na montagem da coalizão externaliza

² Inácio, Brito e Cypriano (Magna Inácio, Marina Brito e Breno Cypriano. Conectando deputados, partidos e governo sob o presidencialismo de coalizão no Brasil e Chile. Elites Parlamentares na América Latina).

³ Consociativismo é uma forma de governo que garante representação aos diversos grupos que compõem um país profundamente dividido ou diverso.

a complexidade de um sistema político de baixa institucionalização dos partidos, multipartidário, polarizado e altamente fragmentado, com forte presença de interesses suprapartidários, ou seja, partidos que ocupam distintas posições no espectro ideológico negociando segundo diferentes moedas. Neste contexto assume importância decisiva a capacidade individual de negociação das lideranças políticas, os mecanismos informais de negociação e certas variáveis conjunturais em combinações distintas.

Assim, a montagem da coalizão, segundo Silva (2013, pg.53), apresenta duas dimensões: uma regional, que está relacionada à convivência com as unidades da Federação; outra, partidária, que determina a relação com o Congresso. Para Inacio, Brito e Cypriano (2009, pg. 182), a estratégia de formação da coalizão de governo, adotada pelo presidente, define em boa medida as bases de governança dessa aliança. Essa estratégia acaba por circunscrever o perfil dos membros, a arena e o *timing* em que a coalizão é formada.

Figueiredo e Limongi (2008, p. 15) argumentam que do ponto de vista do Executivo, negociar com partidos é mais vantajoso porque o apoio obtido é mais estável e previsível no longo prazo, reduzindo os custos de transação em que incorreria na negociação caso a caso, cabendo aos líderes partidários a tarefa de conciliar os interesses eleitorais individuais dos parlamentares com seu posicionamento diante do Executivo.

Na dimensão partidária, Ström (1990) apud Silva (2013, pg. 76), apresenta uma tipificação que permite compreender o comportamento dos partidos. Nesse modelo, três tipos específicos de partidos são identificados: *Vote-seeking* – o orientado por votos; *Policy-seeking* – o orientado por políticas; *Office-seeking* – o orientado para cargos.

Moraes (2001, pg 4), sustenta que o Presidente dispõe de recursos que induzem os parlamentares a cooperar com o governo e a sustentá-lo. Um deles é o controle exercido pelo Executivo sobre a iniciativa legislativa que cria incentivos para que os parlamentares se juntem ao governo apoiando sua agenda. Outro, segundo Silva (2013, pg. 75), é a contrapartida por meio de recursos de distribuição de poder na forma de postos e cargos (patronagem e clientelismo, para alguns pesquisadores) o que também lhes confere voz na formulação das políticas de governo, ou seja, poder de influência na agenda.

Atrair acomodar vários partidos de espectros ideológicos diferentes numa mesma base de apoio para garantir maioria congressual não é fácil, por isso, Raile, Pereira e Power (2010), apud Silva (2013, pg 77), cunharam o termo “**equação da governabilidade**”, que consiste em gerenciar a integração da perspectiva do *pork* (utilização das emendas parlamentares como instrumento de barganha), e da distribuição de cargos ou arquitetura da coalizão (denominado pelos autores de *coalition goods*), indicando a interdependência do uso desses dois

instrumentos, por meio de estratégias específicas que respondessem a fatores contextuais e temporais (grifo nosso).

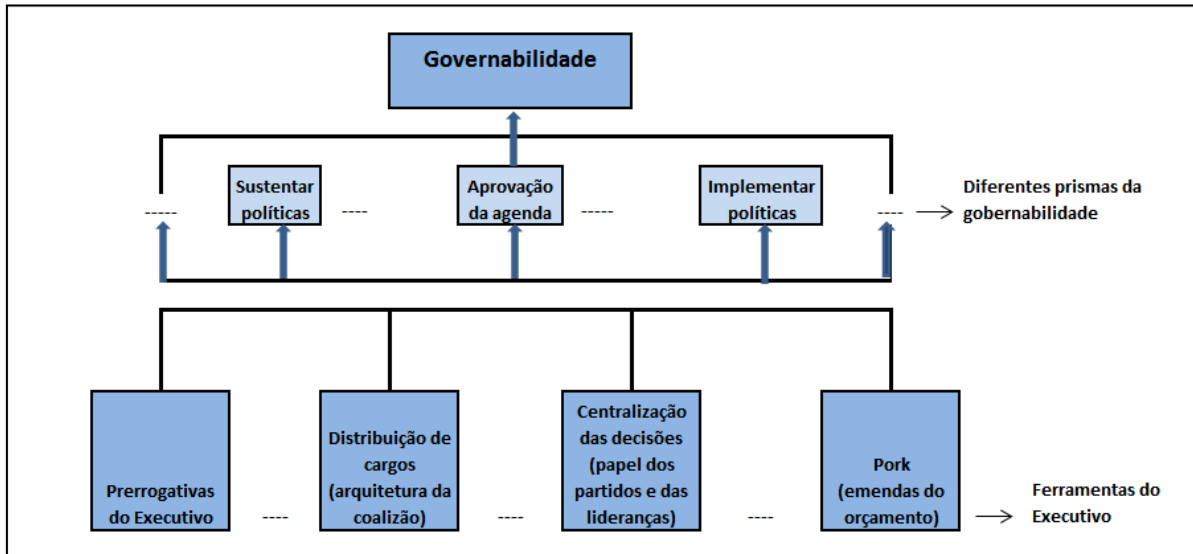
Estes autores adotam a metáfora da “**caixa de ferramentas**” (**presidential toolbox**)⁴ para demonstrar que há uma variação perceptível entre diferentes governos acerca do uso desses instrumentos para conseguir atingir o mesmo fim, que é a governabilidade no ambiente multipartidário.

Segundo Bittencourt (2012, pg 23), um modelo que incorpora toda a “caixa de ferramentas” do executivo brasileiro para gerenciar suas coalizões é o apresentado por Raile, Pereira e Power e Araújo, Pereira e Raile. Reconhecendo que a literatura acumula ampla e documentada constatação de que tanto a distribuição de *pork* e a repartição de cargos de direção política existem e são utilizadas para a formação de coalizões, os autores dão um salto analítico para apontar que “*os Executivos implementam estratégias que utilizam múltiplas ferramentas que estão em suas caixas de ferramentas*”, pois não há razão para crer que os processos decisórios do Executivo ou os efeitos desses diferentes instrumentos sejam independentes”.

De igual forma Silva (2013, pg. 77), diz que o uso dessas ferramentas é realizado estrategicamente e que para compreender o poder presidencial, é fundamental observar com atenção os jogos estratégicos dos atores políticos, o tipo de instrumentos de negociação que estão envolvidos, e que atores estão influenciando (políticos, econômicos, sociais e institucionais), conforme apresentado abaixo:

⁴ Grifo nosso.

Figura 1 – Diagrama das variáveis que contribuem para a governabilidade



Fonte: Silva, Rafael Silveira e. Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do executivo: o fenômeno da apropriação. Pg. 90. (2013)

Este esquema mostra a relação executivo-legislativo e as alternativas disponíveis aos partidos e ao presidente as quais, por consequência, define a natureza dos problemas de coordenação emergentes em cada contexto.

Dentre as ferramentas do Executivo, temos as “Prerrogativas do Executivo” garantido pela Constituição Federal de 1988, porém, segundo Figueiredo e Limongi (pg 48), o uso de poderes unilaterais, sem acordo de delegação - negociação, co-participação - como o poder de decreto com força de lei (Medidas Provisórias ou Decretos), é associado a governos minoritários, a presidentes “**politicamente fracos**”(grifo nosso).

Outra ferramenta, a “distribuição de cargos e postos”, segundo Silva (2013, pg 53), há a partilha de poder e abrem-se possibilidades concretas de benefícios políticos aos partidos que se dispõem a formar a coalizão de apoio ao governo. Essa atribuição apresenta duas dimensões: uma regional, que está relacionada à convivência com as unidades da Federação; outra, partidária, que determina a relação com o Congresso. Em troca, o Executivo espera os votos de que necessita no Congresso, ameaçando e, se necessário, punindo com a perda de benefícios aqueles que não apoiarem a coalizão. Nesses termos, observa-se que a faculdade de nomear e demitir já garante ao executivo um enorme poder de influência dentro do Legislativo para aprovar suas propostas. Para o autor, quanto maior o Estado mais os partidos tendem a buscar cargos no Executivo.

No caso do “*pork*”, ou emendas ao orçamento, funcionam como um mecanismo fundamental da manutenção da estabilidade das coalizões articuladas pelo Presidente da

República, pois favorecem a continuidade do acesso do parlamentar individual ao mesmo cargo (reeleição) ou a outro cargo para ascensão na carreira política. De acordo com Figueiredo (2005), os parlamentares procuram satisfazer os pedidos de verba elaborados por autoridades locais, aos quais os deputados estão politicamente vinculados. Agem dessa forma na expectativa de que esses benefícios sejam convertidos em votos, o chamado *pork-barrel*.

Por fim, no caso da “Centralização das Decisões”, Messemberg (2002, pg 133), sustenta que a regulamentação do “Colégio de Líderes” na Câmara e a manutenção do voto de liderança no Senador e no Congresso reforçaram a centralização dos trabalhos legislativos, constituindo-se também instrumentos facilitadores da ação do Executivo na definição do ritmo e conteúdo da agenda legislativa. O Executivo articula suas bancadas de apoio para garantir que seus representantes ocupem a maioria dos cargos-chave e o controle da organização dos trabalhos legislativos e o poder decisório no interior do CN.

Araújo e Miranda (2009), expressam que mesmo com esta centralização existe limitação na atuação dos líderes, na medida em que estes atores, mesmo dispondo de recursos de poder significativos, nem sempre conseguem atuar com eficácia em todos os campos, especialmente no âmbito de processos em que prevalecem polêmicas suprapartidárias, a exemplo da questão federativa.

Para Inacio *et al.* (2009, pg 181), a duração e o desempenho variáveis das coalizões chamam a atenção para a importância de se analisarem, em perspectiva comparada, as condições de governança dessas alianças. Para isso, é necessário estabelecer as conexões entre dois processos:

- a. o processo de formação da aliança e os problemas de coordenação relacionados ao perfil da coalizão; e
- b. as condições *ex post* de coordenação da aliança multipartidária.

Para esta autora, o ativo político composto pelo uso desta “caixa de ferramentas” irá ditar a manutenção do apoio no Legislativo ao chefe do Executivo, e o modo de funcionamento dos instrumentos que permitem ao Presidente estabelecer algum grau de coordenação política e superar os eventuais impasses frente ao Congresso, marcado pela tendência a fragmentação.

Bittencourt (2012, pg 23), ressalta que o relacionamento com os parlamentares por meio de distribuição de *pork* (emendas, basicamente) e de cargos se faz de maneira integrada, como parte de uma estratégia integrada conduzida pelo Executivo, que lança mão de cada recurso em função da relação custo-benefício para o atingimento de seus objetivos legislativos e governamentais.

Por fim, Silva (2013, pg 98), problematizando a complexidade na montagem de coalizões, diz que ao lidar com as maiorias, o desafio do governo é manter a governabilidade sem permitir esgarçar o tecido da coalizão.

2. AS ELITES PARLAMENTARES

Já vimos anteriormente que Schumpeter⁵, na sua formulação moderna e contemporânea do elitismo - ou neELITISMO - mostra que o poder político é sempre exercido na prática por uma minoria sobre uma maioria, e que o poder político nos regimes democráticos dá lugar a uma dinâmica socioeconômica, ideológica e cultural complexa e permanente, entre minorias organizadas lutando continuamente entre si pela supremacia pacífica e não violenta de uma sobre as outras, e por sua alternância na conquista e na utilização do poder, capaz de garantir a competição entre as diversas minorias segundo procedimentos formais.

Para o filósofo italiano Gaetano Mosca, em sua discussão sobre a doutrina do elitismo político, conclui que em todas as sociedades, não importa sob que regime, não importa em que país, é necessário uma organização composta naturalmente por uma minoria numérica, através da qual se manifeste qualquer ação governamental (Ettore, 1990, pg 72), princípio reforçado por Max Weber (Messeberg, 2002, pg 15), onde “a negociação política é regida pelo “princípio das minorias”, isto é, pela capacidade de manobra política superior de pequenos grupos dirigentes”.

Na definição de elite, Bobbio (1998, pg. 385), mostra que as “Elites políticas, podem ser definidas como a teoria segundo a qual, em cada sociedade, o poder político pertence sempre a um restrito círculo de pessoas”. Mosca (Ettore, 1990, pg 72), em linhas gerais mostra que as formas de ascensão à estas classe política são: valor militar, riqueza, nascimento e mérito pessoal. Para ele, quase nunca estes méritos são aplicados de maneira exclusiva; eles unem-se, misturam-se, modificam-se de mil maneiras conforme o nível de competição e o grau de apoio popular do sistema dominante.

O conceito de Elite também seria um sinônimo para 'liderança'⁶, numa referência genérica a grupos posicionados em locais hierárquicos de diferentes instituições públicas, partidos ou organizações de classe, ou seja, aqueles que têm capacidade de tomar decisões políticas ou econômicas, ou difundir opiniões que servem como referência para os demais membros da sociedade.

Assim, para Polsby, apud Santos (2001, pg. 153), considerar "*a extensão em que uma*

⁵ Ettore (1990, pg. 204)

⁶ Elite (sociologia). Origem: Wikipédia, a enciclopédia livre. In: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Elite_\(sociologia\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Elite_(sociologia)). Acesso.

instituição estabeleceu suas fronteiras é considerar seus líderes, como eles são recrutados, o que acontece com eles e, principalmente, a extensão em que esta instituição permite o ingresso lateral e a evasão de posições de liderança".

No caso do Poder Legislativo, Messember (2002, pg.15), mostra que a capacidade de tomar e impor decisões válidas a todos os membros da instituição concentra-se num círculo restrito de pessoas. São lideranças no interior do Parlamento que confere essa característica elitista do Parlamento, que nem sempre é entendida como um fenômeno natural, mas sim resultado de um processo em que se estabelecem critérios seletivos – também produtos sociais – mediante os quais se opera o recrutamento de determinados parlamentares para a ocupação de “espaços de poder”.

De modo geral, Bobbio (1998, pg. 713-16), mostra que os Líderes são os que: a) no interior de um grupo b) ocupam uma posição de poder que tem condições de influenciar, de forma determinante, todas as decisões de caráter estratégico, c) o poder que é exercido ativamente, d) e que encontra legitimação na sua correspondência às expectativas do grupo. Tais posições de poder referem-se tanto às posições estratégicas na estrutura da organização quanto a determinadas práticas que criam e envolvem recursos de poder.

No legislativo, estes líderes assumem o poder de definição da agenda do Legislativo, porém, de forma ponderada de acordo com o tamanho de suas bancadas, seu poder econômico, ideológico e o político.

Para Messemberg (2002, pg 13), este poder de agenda define a elite parlamentar como um grupo seletivo de congressistas cujos membros se destacam dos demais participantes do Congresso Nacional em função das posições que ocupam, dos interesses que representam e/ou da reputação alcançada. São, enfim, os parlamentares que, dispendo de determinados recursos de poder, exercem influência terminante nas principais decisões do Congresso Nacional e do Estado, interferindo de maneira decisiva nos rumos da sociedade.

Por sua vez, a autora, tomando por referência o congresso Nacional (CN) brasileiro, mostra que a ascensão de um parlamentar à elite encontra-se relacionada a certos condicionantes, que podem ser atendidos de forma parcial ou total, às seguintes questões:

- i. a ocupação de postos-chave do Poder Legislativo;
- ii. a representação de interesses sociais e/ou institucionais organizados; e
- iii. a posse individual de faculdades “especiais” reconhecidas entre os membros dessa comunidade como próprias de um líder.

No primeiro caso, Santos (2001, pg 85), mostra que a conquista de cargos-chave é muito importante para a ascensão da grande maioria desses congressistas à condição de elite.

Em segundo lugar, os partidos governistas, ao deter o controle do processo legislativo, sob respaldo regimental praticamente monopolizam os espaços de poder dentro do Parlamento (coalizão e poderes ponderados). E por fim a ascensão de um parlamentar à elite atribuída a competência e o talento individual, aliados a um trabalho árduo no parlamento. Os primeiros fatores facilitam e acelera o ingresso na elite parlamentar através da conquista de cargos-chave, já no terceiro, depende da experiência e competência cognitiva em possuir faculdades “especiais” de líder.

No Brasil, para ocupação de cargos importantes no CN concilia-se a regra da proporcionalidade das bancadas (números de eleitos), aliada com os acordos de lideranças. Segundo Miranda (2010, pg 204), estes acordos entre as lideranças vigoram efetivamente na distribuição dos cargos das Mesas Diretoras das duas Casas legislativas. Esses acordos têm início, frequentemente, com a formação de blocos de partidos antes da distribuição dos cargos, o que permite a repartição das presidências das Casas, dos cargos da Mesa Diretora e das comissões mais valorizadas entre os partidos do bloco majoritário.

O controle da máquina pública exercido pelo Executivo também é um dos fatores que facilita a formação de blocos majoritários de apoio ao Governo (coalizão). Assim, interessa para o Governo Executivo dividir espaços entre sua base de apoio para agregar novos aliados visando manter o controle centralizado sobre a agenda. Para Miranda (2010, pg. 201), se os maiores partidos integrarem sua base de apoio, esta divisão por blocos da maioria facilita a formação de um “cartel legislativo” favorável aos interesses do governo.

Segundo Silva (2013, pg 71), a teoria do cartel legislativo de Cox e McCubbins prescreve que a agenda seria cartelizada a partir das regras e procedimentos, sejam eles formais (regimentos das Casas Legislativas) ou informais (por critérios estabelecidos dentro do próprio partido), e da ocupação de cargos no legislativo procurando estabelecer um monopólio coletivo sobre um recurso específico, no caso, o poder de agenda.

Para Messemberg (2002, pg 17), os cargos importantes no CN funcionam como posições privilegiadas na estrutura organizacional do Parlamento e dos partidos, por onde passa, necessariamente, a definição da agenda do Poder Legislativo, o encaminhamento de suas deliberações e/ou funcionamento burocrático das duas Casas. São eles:

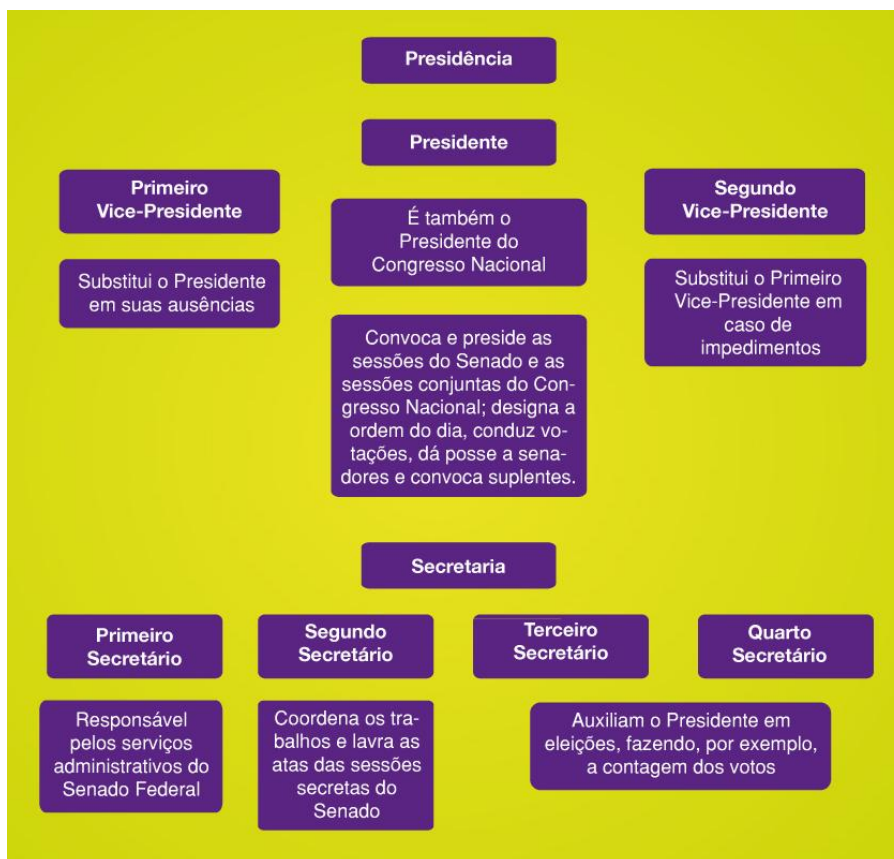
- i. as presidências e as 1º secretarias das Mesas;
- ii. as lideranças dos partidos que possuem pelo menos 5% das bancadas;
- iii. as lideranças de blocos parlamentares;
- iv. as lideranças do Governo;
- v. as presidências de comissões permanentes, comissões especiais e comissões

parlamentares de inquérito (CPI);

vi. os cargos de relatoria e autoria de proposições importantes na agenda do Congresso;

As mesas diretoras de ambas as Casas são constituídas por sete parlamentares cada uma, incluindo presidente, vice-presidentes e quatro secretários. As eleições para as mesas são realizadas de dois em dois anos, sendo vedada a recondução de seus membros para os mesmos cargos no período subsequente. De acordo com os regimentos internos da CD e do SF, a composição das respectivas mesas deve, na medida do possível, refletir a configuração partidária existente em cada Casa, cabendo ao maior partido a indicação da Presidência.

Figura 2. Cargos da Mesa Diretora do Senado Federal



Fonte: In: Senado Federal. Mesa Diretora. 2014.

Outro importante posto, as lideranças dos partidos e bloco parlamentares, Messemberg mostra que além dos líderes partidários assumirem junto com as presidências das mesas, a definição da agenda Legislativa, também possuem prerrogativas para constituir os cargos internos no CN, o que transcende a sua enorme influência na organização e tramitação dos trabalhos no CN. Diz que seus poderes, ponderados de acordo com o tamanho de suas

bancadas, incidem não somente no direcionamento de seus liderados a respeito das proposições sob deliberação no CN, como também na definição da participação e substituição dos membros de seus partidos nas comissões, delegações e em outras tarefas.

Ao líder do Governo compete à interlocução direta com a Presidência da República, além de liderar e harmonizar a coalizão de apoio ao governo, promovendo a defesa dos interesses do executivo dentro da Casa Parlamentar. Enquanto negociador direto dos interesses do executivo, surgiu com a efetiva divisão de poderes pós Constituição de 1988 e sua função ganha força e poder de acordo com grau de fragmentação partidária dentro do CN. Há três lideranças do governo no Congresso Nacional: a Liderança do Governo no Senado Federal, a Liderança do Governo no Congresso Nacional e a Liderança do Governo na Câmara dos Deputados⁷.

Além destes cargos mais importantes, adquirem relevo as presidências das comissões hierarquicamente mais valorizadas, pois seguindo o critério da proporcionalidade, os maiores partidos detêm a supremacia na ocupação desses cargos. Segundo Miranda (2010, pg. 203), e Lemos (2006, pg. 207), estes postos são as presidências da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania das duas Casas, a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, a Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara e, por fim, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (doravante Comissão Mista de Orçamento). Como a proporcionalidade é o critério principal destes postos, resta a oposição (ou minoria) ocuparem apenas a presidência de comissões menos valorizadas.

Examinando o perfil da elite parlamentar no Brasil, Messemberg (2002, pg. 81), mostra que a ocupação de cargos-chave nas estruturas organizacionais da CD e do SF fez parte da trajetória política da grande maioria (89,4%) dos membros da elite parlamentar do pós-Constituinte. Dentre os principais cargos ocupados, assume posição de destaque o de Líder partidário (42,5%), que, além de garantir aos ocupantes uma série de prerrogativas no processo legislativo, ainda influenciam no recrutamento para os postos mais importantes na dinâmica do CN: a Presidência, e os presidentes de comissões permanentes. Isso propicia, especialmente aos representantes dos principais partidos, ampla visibilidade intra e extramuros do Congresso.

Para exemplificar, a autora reproduz uma frase do Deputado Delfim Netto, que traça um perfil simplificado das escalas de poder dentro do Congresso Nacional: “*o poder do*

⁷ Apesar do Governo Executivo contar com três Lideranças, estas instituições pouco se relacionam entre si. Todas as articulações entre as Casas são feitas pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

presidente da CD é brutal, depois vem o poder do líder da maioria”.(Messemerberg, pg. 86)

Por sua vez, diz que outro indicador relevante para a caracterização da trajetória dos membros da elite parlamentar é a ocupação de cargos eletivos. Não necessariamente a ocupação de cargos no executivo ou antiguidade parlamentar pode ser compreendida como uma estratégia de afirmação institucional, mas parlamentares que foram governadores, que possuem uma trajetória política que perpassa a ocupação de cargos dos altos escalões do Estado, ou que possuem vários mandatos parlamentares, possuem mais facilidade na intervenção dos trabalhos e na própria dinâmica do jogo político interno ao Parlamento.

Finalmente, Messemerberg (2002, pg. 92), em sua pesquisa sobre Elite Parlamentar no Brasil, traça o perfil desta elite parlamentar no pós- Constituinte, mostrando a supremacia de parlamentares naturais do Nordeste e do Sudeste do país, a prevalência dos grandes partidos de contorno ideológico conservador, mais identificados com o centro e a direita e o predomínio dos bacharéis em Direito. A ocupação de cargos do alto escalão da burocracia do Estado fez igualmente parte da carreira política desses congressistas. Distinguem-se também pelos baixos índices de rotatividade partidária, pela experiência de vida parlamentar no âmbito nacional e pela ampla conquista de cargos-chave no legislativo.

2. 1 AS LIDERANÇAS DENTRO DO CONGRESSO NACIONAL

A literatura que trata da delegação legislativa salienta a importância das prerrogativas do líder partidário na maximização das preferências dos parlamentares em torno de cargos e de políticas⁸. Na prática, a forte delegação legislativa aos líderes partidários e ao poder Executivo, instituída no final da década de 1980 no Brasil, centraliza o processo decisório nas mãos desses dois atores, o que tem imprimido ao processo legislativo atual uma dinâmica diferente daquela que vigorou no período da ditadura.

Miranda (2010, pg. 202), mostra que durante o regime militar, diante de uma política extremamente centralizadora, dominada pelo Executivo, os líderes partidários não ostentavam muitos poderes; por isso, limitavam-se a fazer discursos de resistência ou a intermediar negociações entre membros da sociedade civil e entidades governamentais.

Para ela, as prerrogativas das lideranças partidárias somente foram fortalecidas significativamente em 1988, com as negociações em torno da Constituição Federal de 1988, numa estratégia encontrada pelos constituintes para acelerar as negociações entre as forças

⁸ Miranda (2010, pg. 202), citando KIEWIET & MCCUBBINS, 1991; COX & MCCUBBINS, 1993; 1995; SINCLAIR, 1995; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; CAREY, 2006.

políticas naquela ocasião.

Segundo Figueiredo (2012, pg. 22), o poder dos líderes se manifesta de variadas formas. Em primeiro lugar, são eles, em conjunto com os Presidentes das duas Casas legislativas, que determinam a pauta da Ordem do Dia das sessões plenárias e regulam o funcionamento das comissões. São também os líderes que aproximam os deputados e as diversas autoridades do Poder Executivo. Ademais, a utilização de mecanismos regimentais como a votação simbólica e os requerimentos de urgência dá o tom da influência das lideranças partidárias sobre o processo legislativo federal.

Além disso, a liderança parlamentar busca não somente a manutenção ou ampliação do poder angariado pelo partido e a consecução de seus objetivos, mas também a função de administrador de sua sigla, procurando mantê-la, pelo menos, na mais elevada posição hierárquica até então conquistada. O líder é, de fato, o gerenciador que maximiza as preferências em torno de políticas e cargos.

Miranda mostra que a cadeia de delegação para a constituição dos cargos/órgãos internos do Congresso Nacional possui complexidade similar nas duas Casas e, em ambas, as lideranças partidárias encontram-se em posição privilegiada: são os elos centrais (2010, pg. 208). No Senado, elas devem ser escolhidas pela maioria das bancadas no início da primeira e terceira sessões legislativas. Podem ser substituídas, nas duas Casas, a qualquer tempo. O único ator externo na cadeia de delegação é o Presidente da República, que indica o líder do governo nas duas Casas, que indica seus vice-líderes.

O líder partidário é eleito pela maioria absoluta dos integrantes da representação, no início da legislatura, ou após a criação de bloco parlamentar, permanecendo no cargo até que nova indicação venha a ser feita. Assim, é a bancada quem define a duração de mandato do líder e se é permitida a reeleição ao cargo.

Já no caso do líder do governo, ele é indicado pelo Presidente da República no início da legislatura, permanecendo no cargo até que nova indicação venha a ser feita. Neste caso, é o chefe do Executivo que define a duração de mandato do líder e sua recondução ao cargo no caso de Reeleição do Presidente.

Quadro 1. Formas de seleção dos líderes partidários e de governo no Senado Federal

Cargo/Órgão	Forma de Seleção	Prerrogativa	Periodicidade	Denominação e Quantidade de Cargos
Liderança de partido (art. 62)	Indicação	Maioria da bancada	Bianual ou anual	1 Líder
Liderança do governo (art. 66-A)	Indicação	Presidente da República	-	1 Líder
Vice-liderança do governo (art. 66-A)	Indicação entre os líderes da base	Líder do governo	-	4 Vice-líderes
Vice-liderança de partido ou bloco parlamentar (art. 62, 65)	Indicação: i. entre os membros dos partidos no caso de vice-líderes de partido; ii. entre os líderes dos partidos no caso de Blocos.	Líder do partido ou Bloco	A mesma dos líderes	Vice-Líder
Liderança de bloco parlamentar, da Maioria e da Minoria (art. 64, 65)	Indicação entre os líderes dos partidos dos Blocos.	Líderes dos partidos integrantes	A mesma dos líderes	1 Líder

FONTE: BRASIL. Senado Federal (1970; 1993a; 1993b; 1995). Inspirado em Miranda, 2010 (pg207).

Ainda para autora, essa estrutura de delegação tem propiciado a influência do Executivo no ritmo e no conteúdo da produção legislativa. Isso porque as lideranças partidárias, especialmente as dos partidos da base governista e da liderança do governo, cumprem um papel importante: o de intermediários nas negociações entre o poder Executivo e os parlamentares individualmente.

Segundo Abreu Junior (2009, pg. 18), o cargo de líder partidário e de Governo é muito desejado pelos parlamentares, devido ao poder que concentra e pela grande visibilidade que dá a seu detentor. Figueiredo e Limongi (2006, p. 255) reconhecem que “o Congresso atual é altamente centralizado. A distribuição de direitos e recursos parlamentares é extremamente favorável aos líderes partidários”. Ao lado dos membros da Mesa das Casas e dos presidentes das comissões permanentes, os líderes ocupam as posições mais estratégicas e influentes da Casa.

Por sua vez, a influência dos líderes é decorrente principalmente do grande número de atribuições previstas no Regimento Interno. O líder pode indicar vice-líderes, podendo designar um como primeiro-vice-líder. Como o vice-líder pode substituir o líder em quase

todas as atribuições regimentais, e sendo o número de cargos limitado, há disputa entre os parlamentares para a ocupação de cada um, o que fortalece o líder.

Para Cintra e Lacombe, apud Junior (2009, pg. 19), “*o papel do Líder é crucial na atividade legislativa...*”. Os autores destacam que um dos aspectos mais importantes dessa força está no Regimento Interno do Senado, que trata do regime de tramitação conhecido como urgência (similar ao requerimento de Urgência urgentíssima da Câmara dos Deputados). Segundo o dispositivo, esse requerimento, subscrito pela maioria absoluta dos parlamentares, ou de líderes que representem esse número, pode ser apresentado e, caso aprovado também por maioria simples, permite que a proposição objeto do requerimento seja imediatamente apreciada pelo plenário do Senado. O parlamentar que quiser apresentar requerimento de “urgência urgentíssima” para a tramitação de seu projeto deve colher assinatura de, no mínimo, 50%+1 dos Senadores ou conseguir convencer o líder de sua bancada e outros líderes da relevância e urgência do seu projeto.

Assim, para Santos (2001, pg 163), a liderança partidária representa uma posição estratégica na ação legislativa, permitindo a eles coordenarem a dinâmica do processo legislativo e ditar o ritmo de votações nas duas Casas Legislativas.

2.2 O COLÉGIO DE LÍDERES

Os líderes da Maioria, da Minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes, instituto que consagrou a liderança parlamentar em nosso processo decisório legislativo (Figueiredo, 2012, pg. 21). Conforme salientam Figueiredo e Limongi (2004), os líderes partidários controlam, a partir do Colégio de Líderes, o fluxo das atividades legislativas. Definindo a agenda, podem cadenciar o andamento das diferentes matérias ou acelerá-lo, transferindo sua apreciação de comissões diretamente para o plenário ou ainda escolhendo a oportunidade para votações nominais, simbólica ou regimes de tramitação com “urgência urgentíssima”⁹.

Para estes autores, a manutenção centralizada dos trabalhos legislativos nas mãos de um número restrito de parlamentares, os líderes, foi estabelecida quando a organização dos trabalhos legislativos ficou restrita ao Presidente da Mesa e a um colegiado com os líderes, o chamado “Colégio de Líderes”.

As matérias são discutidas e os líderes se manifestam, defendem sua posição,

⁹ No Senado não existe esta figura da Urgência urgentíssima como existe na Câmara dos Deputados, porém, na prática, este recurso é usado para diferenciar a votação na mesma sessão ou na sessão seguinte.

oferecem sugestões e fazem cobranças ao Presidente do Senado, mas, não havendo acordo, a decisão sobre o impasse fica suspensa ou é entregue à análise do Plenário. Assim, esse grupo de parlamentares influencia a agenda das proposições a serem apreciadas no Senado, direcionando o Presidente da Mesa na designação da ordem do dia (Messemberg, 2002, pg 37).

Segundo Figueiredo (2012, 11), como não existem regras regimentalmente definidas acerca da elaboração da pauta, quando o Presidente decide enviar a votação matéria cuja inclusão na Ordem do Dia não obteve consenso entre os líderes, cabe a eles, a partir daí, conforme os interesses políticos de sua sigla, conduzir negociações e manobras regimentais em Plenário para tentar construir acordos sem suscitar conflitos com os membros de sua bancada.

Em linhas gerais, o autor mostra que as lideranças dos partidos da base do Governo promovem amplas negociações partidárias — e não individuais —, exprimindo suas demandas e garantindo sua disciplina nas votações da agenda do Executivo, garantindo o apoio da maioria à implementação da agenda política do Executivo.

Ademais, para Figueiredo (2012), matérias levadas a votação em Plenário sem acordo prévio entre as lideranças tendem a procrastinar o andamento das sessões, transmitindo uma falsa percepção de lentidão do Legislativo, conceito que geralmente é atribuído, em parte, a uma suposta ineficiência na condução do processo por parte do Presidente da Casa.

Por isso, no Senado as decisões sobre as matérias levadas a votação em Plenário são, sempre que possível, tomadas pelo consenso entre seus membros. Não havendo acordo no “Colégio de Líderes”, suas deliberações acompanharam o critério da maioria absoluta, ponderando-se os votos dos líderes de acordo com a expressão numérica de suas bancadas. Isso diminui o poder da oposição em usar artimanhas regimentais para obstruir a sessão, já que não terá maioria para isso.(grifo nosso).

Apesar do Colégio de Líderes não existir no Regimento Interno do Senado Federal (RISF), esse colegiado existe informalmente e funciona como instância de resolução de conflitos interpartidários e de consulta do presidente da Mesa Diretora. No interior do Colégio de Líderes, os líderes da Maioria, da Minoria, do Governo e de líderes de bloco parlamentar têm direito de participar das reuniões, é franqueado o direito a voz, mas não a voto, pois os integrantes dessas representações já têm suas posições defendidas pelos demais líderes partidários. (Figueiredo, 2012,21; Miranda, 2010, pg. 208).

Segundo Macário (2013, pg. 21), o Colégio de Líderes, não é somente responsável pelo calendário de votações e aprovação dos pedidos de urgência. Além destas atribuições

institucionais, os líderes partidários também participam da negociação sobre o conteúdo das matérias, até mesmo durante a votação no Plenário, destacando que cabe a eles a indicação de voto no Plenário e a indicação dos membros que compõem as comissões.

2.3 O PAPEL DO LÍDER PARTIDÁRIO

Segundo o site da Câmara dos Deputados (*sic*), a atividade exercida por um parlamentar na função de líder é parte essencial do processo legislativo. Além de nortear a discussão e a votação de propostas, os líderes acumulam uma série de atribuições importantes, principalmente ligadas à articulação política e ao trabalho de unificação do discurso partidário.

Segundo Messemberg (2002, pg. 37) afora essas prerrogativas, os líderes exercem seu poder de agenda através da indicação dos membros de seus respectivos partidos nas comissões técnicas, o encaminhamento das votações e a orientação de determinada matéria, além do direito de requerer o regime de urgência na tramitação de determinada matéria.

Durante as votações, cabe ao líder expressar a opinião de quem ele representa: o partido, o bloco parlamentar, o governo ou a oposição. Ele também participa do colégio de líderes – órgão que, entre outras atribuições, define a pauta de votações do plenário. O colegiado é formado pelos líderes da Maioria, da Minoria, dos partidos, dos blocos e do governo.

No plenário, cabe ao líder orientar a bancada quanto ao voto; falar por sua bancada no período destinado às comunicações das lideranças; e inscrever integrantes da bancada no horário destinado às comunicações parlamentares. O líder pode solicitar: a votação em globo de destaques; a dispensa da discussão de matérias que tenham parecer favorável de todas as comissões; o adiamento da discussão e da votação de um projeto. Também é função do líder registrar candidatos para concorrer a cargos da Mesa Diretora.

Também possuem prerrogativas para coordenar as preferências políticas, mais especificamente, para influenciar as decisões de voto dos parlamentares pelo uso da palavra durante a “ordem do dia”. Segundo Miranda (2010, pg. 220), no Senado, eles podem fazer uso irrestrito da palavra para fazer comunicações de interesse partidário e discutir proposição, com outros objetivos, inclusive para encaminhar a votação, competindo com “qualquer senador” que esteja na lista de inscrição.

Segundo Messemberg (2012), como o poder de influência de cada líder é proporcional ao tamanho de suas bancadas, sozinhos ou em grupo eles podem usar de diversos recursos

regimentais para procrastinar ou apressar a tramitação de matérias. Desse modo, sustenta que não resta dúvida de que o papel preponderante das lideranças no processo legislativo acaba por esvaziar comportamentos mais atuantes dos parlamentares individualmente e da própria bancada partidária da qual pertencem.

O papel regimental dos Líderes, que em muitos momentos concorrem em regime de privilégio com outro parlamentar, são:

- requerer verificação de votação no plenário;
- solicitar votação secreta;
- solicitar regime de prioridade para propostas;
- solicitar o adiamento de votação de propostas em regime de urgência;
- apresentar destaques para votação em separado;
- apresentar emendas a propostas que estão sendo votadas em segundo turno;
- apresentar requerimentos de urgência para propostas;
- apresentar emendas a propostas votadas em regime de urgência no Plenário;
- requerer a inclusão na pauta do plenário de propostas para votação imediata.

Segundo Santos (2001, pg. 163), a liderança partidária representa uma posição estratégica na ação legislativa, em decorrência dos recursos políticos e regimentais de que dispõe. Eles possuem um papel administrativo que podem cadenciar o andamento das diferentes matérias ou acelerá-los, transferindo sua apreciação de comissões diretamente para o plenário ou ainda escolhendo e alterando membros de Comissões de trabalho. Estes recursos administrativos são elencados no site da Câmara dos Deputados da seguinte forma que reproduzimos abaixo com pequenas traduções para a lógica do Senado Federal. São eles:

Comunicações das lideranças: Pronunciamentos feitos por líderes de blocos e partidos, a qualquer tempo da sessão. Cada líder terá no mínimo 3 minutos e no máximo 10 para essas comunicações, o tempo exato dependerá do número de integrantes da bancada. O líder poderá delegar o tempo dessas comunicações a qualquer integrante do bloco ou partido. Os líderes também poderão ceder entre si esse tempo, no todo ou em parte.

Comunicações parlamentares: Parte da sessão destinada a discursos de representantes de partidos e blocos parlamentares, indicados pelos líderes. Cada orador terá, no máximo, 10 minutos. Geralmente, as comunicações parlamentares são feitas após a Ordem do Dia ou quando não há matéria a ser votada.

Comissões: Nas comissões, os líderes têm a prerrogativa de encaminhar as votações e pedir a verificação do quorum para validar uma determinada votação, mesmo que não seja integrante da comissão. Também compete aos líderes indicar os parlamentares para compor as

comissões e, a qualquer tempo, substituí-los. São eles, ainda, que indicam os candidatos a presidente das comissões a que tem direito seu partido/bloco. Os líderes também podem solicitar a criação de uma comissão especial para analisar uma proposta mais complexa.

2.4 QUEM TEM DIREITO A TER “LÍDER” PELO REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL

De acordo com o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), para ter direito a uma liderança a representação partidária deverá ter no mínimo um vinte e sete avos da composição do Senado, o que equivale a 3 Senadores (art. 65, §4º-A).

O texto regimental concede ainda à Maioria e à Minoria o direito de escolherem líderes, além de conceder ao presidente da República o direito em indicar um Senador para exercer a liderança do governo no Senado.

Espontaneamente, as representações de dois ou mais partidos podem constituir um bloco parlamentar, que passará a ter uma liderança comum, exercida por apenas um líder. Visto simbolicamente como um partido grande, o bloco parlamentar depende de pelo menos um décimo da composição do Senado para ser criado (9 senadores), e sempre que o desligamento de uma bancada implicar a perda desse quórum fixado o bloco é extinto (art. 61, 62, RISF).

3. HISTÓRICO DA LIDERANÇA DO GOVERNO NO SENADO FEDERAL

3.1 A CRIAÇÃO DA LIDERANÇA DO GOVERNO

No Brasil, o Presidente da República sempre teve centralidade na coordenação da coalizão. Inácio (2006, pg. 188) chamou atenção para a centralização dessa coordenação no âmbito da Presidência como uma das estratégias utilizadas pelos presidentes brasileiros quando os custos de compartilhamento dessa tarefa se tornam mais elevados. Essa tensão entre presidência e o gabinete resultou, mais recentemente, na institucionalização de estruturas especializadas na condução da relação do governo com os partidos parlamentares, incluindo os da própria coalizão.

Mesmo possuindo esta centralidade, o Presidente atua de forma indireta nos trabalhos internos do Congresso Nacional. Em sua pesquisa, Lemes (2012, pg. 12), verificou que, em alguns momentos da história do Brasil, o interlocutor do Governo com o Congresso não era exatamente chamado de líder do governo e que, em outros, esta função não era exercida por apenas um indivíduo nas duas Casas.

Nos períodos em que no Brasil vigorou o sistema de governo parlamentarista (1847 a 1889 e de 1961 a 1963), o presidente da República indicava um presidente do Conselho de Ministros para fazer a interlocução com o Parlamento. Durante o regime militar, o país era bipartidário, isto é, atuavam somente duas legendas, então Regimento Interno de 1972 dispunha sobre o líder da maioria e o líder da minoria, e nesse contexto, quem acumulava as prerrogativas do líder do governo era o líder da maioria, sendo este maioria parlamentar em apoio ao Executivo.

A função de líder do governo ganha importância com a efetiva divisão de poderes pós Constituição de 1988, e principalmente, com o grau de fragmentação partidária dentro do CN. Ao líder do Governo compete à interlocução direta com a Presidência da República, além de liderar e harmonizar a coalizão de apoio ao governo, promovendo a defesa dos interesses do executivo dentro da Casa Legislativa.

A previsão do cargo de líder do governo no Senado Federal foi incluída pela primeira vez no Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em 1998, por meio da aprovação do Projeto de Resolução do Senado nº 80, de 1988, de autoria do Senador Ronan Tito (PMDB-MG). Esta resolução alterava o artigo 64 do Regimento, inserindo o §3º onde se previa que o

Presidente da República deveria indicar o Líder do Governo¹⁰. Vale dizer que o Presidente da República não chegou a indicar líder neste ano.

No ano seguinte, em 1989, com a aprovação da Resolução nº18, de 1989, que adaptava o Regimento Interno do Senado Federal às disposições da Constituição da República Federativa do Brasil, este artigo 64 foi alterado. Na nova redação aprovada foram mantidos os líderes da maioria, minoria, dos blocos e partidos, mas suprimido o líder do Governo.

Em 1990, o Senador Odacir Soares (PFL-RO), apresentou o Projeto de Resolução nº 2, de 1990, inserindo o artigo 67 no Regimento do Senado Federal, permitindo novamente que o Presidente da República indicasse seu Líder de Governo. Este PRS foi aprovado em 22/03/1990, na forma do substitutivo aprovado em Plenário, e promulgado como Resolução do Senado Federal nº 9, de 1990, com a seguinte redação:

Art. 66-A – O Presidente da República poderá indicar Senador para exercer a função de Líder do Governo.

Parágrafo Único - O líder do governo poderá indicar vice-líderes dentre os integrantes das Representações Partidárias que apoiem o governo. (Resolução do Senado Federal nº9, de 1990)

Em 04 de abril de 1990, o Senador Ney Maranhão (PMB¹¹-PE), apresenta o Projeto de Resolução nº 15, de 1990, que autoriza a instalação, nas dependências do Senado Federal, de Gabinete do Líder do Governo. Esta Resolução é promulgada através da Resolução nº 15 de 1990, prevendo a autorização da instalação do Gabinete do líder do Governo nas dependências do Senado, e que a lotação deste Gabinete seria preenchida de acordo com o Regulamento Administrativo do Senado Federal.

Com a materialização deste cargo, tem-se na figura do líder do governo um dos principais atores de interlocução entre o Legislativo e o Executivo. Ser líder do governo no Senado Federal é exercer o poder político. É exercer um papel de grande destaque na política nacional, sendo o ator que comanda importantes apreciações de matérias de interesse do Poder Executivo. O líder do governo tem grande destaque atuando diretamente com o presidente da República (Lemes, 2012, pg. 31).

A atuação do líder não se resume somente no trabalho de convencimento dos demais atores políticos na aprovação de matérias do interesse do Executivo. Podemos dividir as prerrogativas do líder do governo em três funções não estáticas:

i. a regimental: A atuação regimental do líder do governo diz respeito às normas do Regimento Interno e em sua participação no Colégio de Líderes

¹⁰ Resolução do Senado Federal nº 47 de 1988.

¹¹ PARTIDO MUNICIPALISTA BRASILEIRO - PMB

ii. a institucional: O líder do governo seria o Executivo dentro do Congresso. Como quem está no Executivo não sabe o dia a dia do Congresso, então é o líder quem faz a leitura política de como está a dinâmica no Congresso;

iii. a política: Sem perder sua legitimidade parlamentar, o líder do governo trabalha dentro do Congresso com o intuito de convencer os demais parlamentares sobre a importância e o êxito da aprovação das proposições de interesse do Governo.

Conforme disposto no regimento, a escolha do líder do governo é atribuição do presidente da República, que pode substituí-lo a qualquer momento. A flexibilidade para que o parlamentar que exerce o papel de líder do governo se manifeste de acordo com suas convicções está, de certa forma, condicionada à tolerância do chefe do Executivo. Dificilmente alguém que tenha posições firmes contra pontos cruciais da política do governo, ainda que seja membro da bancada do partido do presidente da República, será escolhido para o cargo.

Com tanto poder, o cargo de líder do governo traz para os partidos políticos do líder vantagens para suas negociações com o Executivo. A coesão da bancada ou do bloco da maioria e a delegação que esta dá ao líder para definir a agenda de deliberações, bem como fazer uso de todo o poder que desfruta, visa a constituí-lo em um interlocutor privilegiado e fortalecido do partido com o Poder Executivo, tendo por objetivo conseguir para os liderados benefícios de patronagem para suas bases eleitorais.

Assim, analisando o histórico de correlação política entre a indicação do líder e as influências políticas para sua indicação (Presidente da República, partido político do Presidente da República, Presidente do Senado Federal, partido do Presidente do Senado, partido da maior bancada parlamentar), podemos perceber que os líderes de governo no Senado sempre foram:

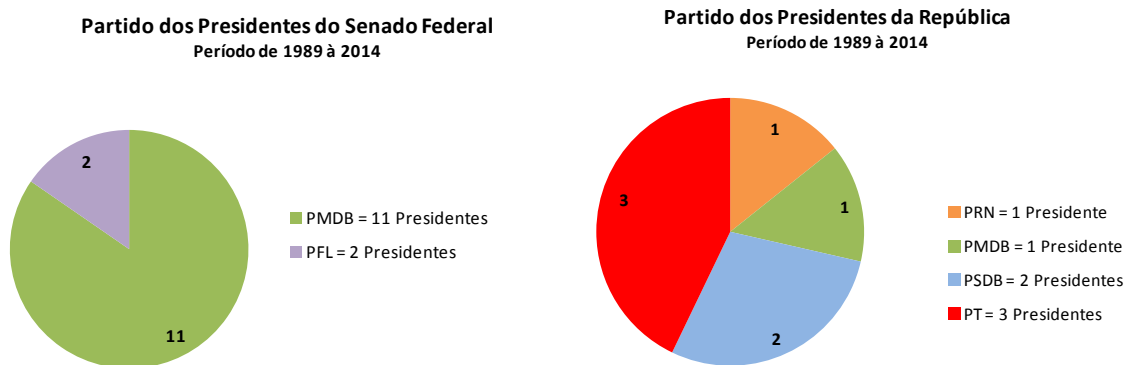
- i. do mesmo partido do Presidente da República;
- ii. do mesmo partido do Presidente do Senado;
- iii. do mesmo partido que possui a maior bancada parlamentar.

Não necessariamente o líder do governo tende a ser alguém que tenha bastante afinidade com o presidente da República e/ou com os interesses do Poder Executivo. Ele pode ser alguém que tenha mais afinidade com o partido majoritário no Senado, e por isso, acaba por consolidar mais o poder de agenda na mão deste partido.

Sobre esta relação, mostramos abaixo como foi o comportamento partidário na ocupação dos cargos de Presidente da República, Senado e Liderança de governo nos últimos 25 anos.

Podemos ver abaixo os partidos dos Presidentes do Senado Federal e da República no período de 1989 à 2014. No Senado, neste período o PMDB indicou 11 vezes o Presidente desta Casa, e o PFL apenas 2. Já a Presidência da República foi controlada pela dobradinha PT x PSDB na maior parte do tempo, com a rara exceção do período Collor, que contou com dois partidos.

Gráfico 01. Partidos dos Presidentes do Senado e da República



Fonte: Elaboração própria. 2014.

Apresentamos abaixo o histórico dos líderes do governo no Senado Federal no período de 1990, quando foi instituída esta representação, até o ano de 2014. Nestes 24 anos, foram 14 líderes indicados pelos Presidentes da República. É interessante notar que o período em que houver uma maior rotatividade de líderes foi no 2º mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Tabela 01. Presidentes da República, Presidentes do Senado e Líderes do Governo no Senado Federal no período de 1990 à 2014.

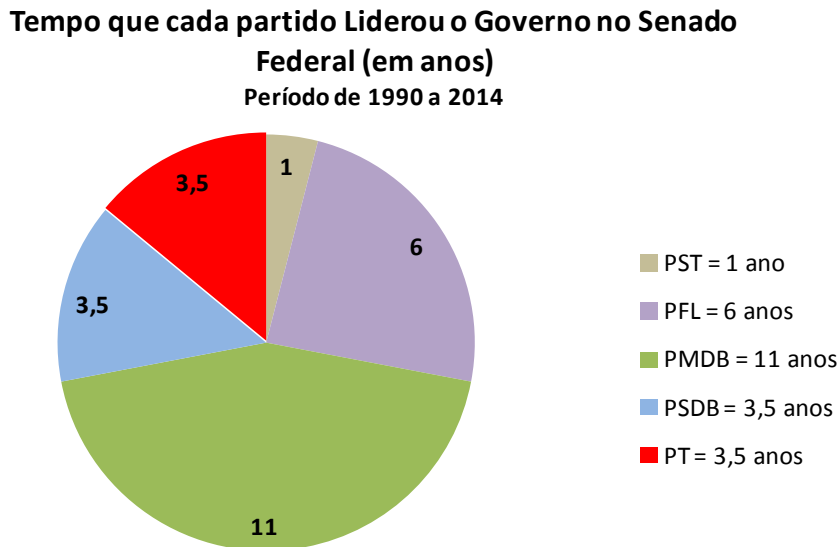
Ano	Presidente da República	Presidente do Senado	Líder do Governo Senado Federal	
1990	Fernando Collor de Melo - PRN (15.03.1990 a 02.10.1992)	Nelson Carneiro - PMDB/RJ	José Ignácio Ferreira - PST/ES	
1991			Marco Maciel - PFL/PE	
1992	Itamar Franco - PMDB (02.10.1992 a 1º.01.1995)	Mauro Benevides - PMDB/CE	Marco Maciel - PFL/PE	
			Odacir Soares - PFL/RO	
			Pedro Simon - PMDB/RS	
1993	Itamar Franco - PMDB (02.10.1992 a 1º.01.1995)	Humberto Lucena - PMDB/PB	Pedro Simon - PMDB/RS	
1994			Pedro Simon - PMDB/RS	
1995	Fernando Henrique Cardoso - PSDB (I)	José Sarney - PMDB/AP	Élcio Alvares - PFL/ES	
1996			Élcio Alvares - PFL/ES	
1997			Antonio Carlos Magalhães - PFL/BA	Élcio Alvares - PFL/ES
1998				Élcio Alvares - PFL/ES
1999	Fernando Henrique Cardoso - PSDB (II)	Antonio Carlos Magalhães - PFL/BA	Romeu Tuma - PFL/SP	
2000			Fernando Bezerra - PMDB/RN	
			José Roberto Arruda - PSDB/DF	
2001		Ramez Tebet - PMDB/MS	José Roberto Arruda - PSDB/DF	
			Artur da Távola - PSDB/RJ	
			Romero Jucá - PSDB/RR	
2002	Artur da Távola - PSDB/RJ			
2003	Luis Inácio Lula da Silva - PT (I)	José Sarney - PMDB/AP	Aloizio Mercadante - PT/SP	
2004			Aloizio Mercadante - PT/SP	
2005			Renan Calheiros - PMDB/AL	Aloizio Mercadante - PT/SP
2006	Romero Jucá - PMDB/RR			
2007	Luis Inácio Lula da Silva - PT (II)	Garibaldi Alves Filho - PMDB/RN	Romero Jucá - PMDB/RR	
2008			Romero Jucá - PMDB/RR	
2009		José Sarney - PMDB/AP	Romero Jucá - PMDB/RR	
2010			Romero Jucá - PMDB/RR	
2011	Dilma Rousseff - PT (I)	José Sarney - PMDB/AP	Romero Jucá - PMDB/RR	
2012			Romero Jucá - PMDB/RR	
			Eduardo Braga - PMDB/AM	
2013		Renan Calheiros - PMDB/AL	Eduardo Braga - PMDB/AM	
2014			Eduardo Braga - PMDB/AM	

Fonte: Elaboração própria, 2014.

Podemos ver nestes 24 anos de histórico de Líderes do Governo que o Presidente da República indicou líderes do seu partido durante apenas 8 anos, e coincidentemente em períodos que acabaram de assumir a presidência (ainda não possuíam uma coalizão montada),

ou que dispunham de apoio popular. Nos demais 16 anos, os líderes foram indicados respeitando ou o partido do Presidente do Senado ou o partido com a maior bancada.

Gráfico 02. Partidos dos Líderes do Governo no Senado Federal



Fonte: elaboração própria, 2014.

Individualmente, os senadores que ocuparam por mais tempo o cargo de líder do governo foi o senador Romero Jucá (PMDB e PSDB-RR), com 6 anos de liderança, seguidos pelo Senador Élcio Alvares (PFL-ES), com 4 anos, e o Senador Aloizio Mercadante (PT-SP) com 3,6 de liderança.

Analisando os estados e os partidos pelos quais foram eleitos os líderes do governo, podemos ver que o perfil traçado por Messemberg em sua obra sobre as elites parlamentares, se enquadra perfeitamente na realidade de ocupação destes postos no Senado Federal: a supremacia de parlamentares naturais do Norte, Nordeste e do Sudeste do país, a prevalência dos grandes partidos de contorno ideológico conservador, mais identificados com o centro e a direita, a ocupação anterior de cargos do alto escalão da burocracia do Estado e o baixo índice de rotatividade partidária (2002, pg.92).

Segundo Silva (2013, pg. 72), a indicação da liderança do governo funciona como uma estratégia de ação coletiva, de tal sorte que o partido majoritário, no congresso, procura estruturar os processos legislativos, assegurando seu domínio no controle da agenda. Assim, seriam privilegiados os projetos apresentados pelos membros da maioria e, no sentido contrário, procuraria impor poder de veto sobre as propostas emanadas de partidos

minoritários.

Para este autor, esta falta de autonomia prática do Presidente da República, realça as dimensões contraditórias de descentralização e centralização do poder existentes no sistema político brasileiro, levando a conclusão de que os partidos políticos brasileiros são fortes na arena legislativa e simultaneamente fracos na arena eleitoral.

Podemos concluir deste quadro que a escolha da indicação do Senador que ocupa o cargo de Líder do Governo está ligada ao momento conjuntural da história do Senado. Citamos como exemplo o caso do Presidente Lula, que no ano de 2006, quando estourou a CPI dos Correios, trocou seu Líder do Governo (de seu partido), por outro parlamentar do partido majoritário.

Apesar de o Regimento Interno do Senado dizer que a escolha dos líderes deve ser comunicada à mesa no início da primeira e da terceira sessões legislativas de cada legislatura. O Presidente pode trocar de Líder em qualquer momento, bastando para isso que envie Mensagem para o Senado informando a troca. Podemos perceber, analisando o anexo 1 deste trabalho que, preferencialmente o Presidente comunica a indicação de seu Líder nos primeiros dias de fevereiro, ou seja, após a eleição da Mesa Diretora.

Assim, ao lidar com as maiorias, o desafio do governo é manter a governabilidade sem permitir esgarçar o tecido da coalizão, e para isso, usa como contrapartida a distribuição de poder na forma de postos e cargos (patronagem e clientelismo), o que também confere a estes parceiros voz na formulação das políticas do governo.

3.1 O LÍDER DO GOVERNO

Como visto anteriormente, na composição da elite parlamentar, o único ator externo na cadeia de delegação é o Presidente da República, que indica o Líder do Governo nas duas Casas Legislativas e no Congresso. Este cargo concede autoridade para que o Executivo controle a agenda legislativa, impedindo votos em matérias legislativas que poderiam, potencialmente, dividir a coalizão ou levá-las ao plenário sem acordo.

As proposições de interesse do Governo que chegam à apreciação do Plenário costumam ser discutidas exaustivamente entre os líderes, e, com frequência, a maioria para a aprovação desses projetos é alcançada votação a votação, após inúmeras concessões feitas de ponta a ponta, tanto entre os Poderes quanto entre líderes e liderados.

Segundo Figueiredo (2012, pg. 11), altamente disciplinados, hoje os Senadores que integram a base governista seguem, em geral, a recomendação do líder do Governo.

Dissensões no interior da coalizão de apoio ao Presidente ocorrem com muito pouca frequência. A capacidade dos líderes partidários de prever o comportamento em Plenário dos membros de sua sigla é fundamental, portanto, para que se construa esse cenário, no qual o Executivo raramente é derrotado (Limongi, 2006).

Segundo Abreu Júnior (2009, pg. 17), a agenda legislativa é, muitas vezes, proposta pelo Poder Executivo, mas o Legislativo está longe de ser mero espectador. Os projetos muitas vezes são discutidos com os líderes do governo e da coalizão antes de serem enviados ao Congresso. Estes indicam e substituem os deputados das comissões que irão apreciá-los, bem como os deputados que irão ocupar postos-chave, como presidente e relator de comissão; os parlamentares apresentam emendas; os líderes podem decidir no Colégio de Líderes se o projeto tramitará em regime de urgência; se e quando o projeto será votado; quais emendas poderão ser votadas separadamente, e não em bloco, juntamente com as demais.

Assim, para que o presidencialismo de coalizão possa funcionar satisfatoriamente em todos os governos, o líder de governo é peça fundamental para que a relação Executivo-Legislativo adquira um movimento estável, cooperativo, funcional, em lugar de um conflito inconciliável. Para o autor, disso o sabem tanto os membros dos partidos políticos, que procuram fortalecer a figura do líder, quanto aqueles que fazem parte do Poder Executivo, que veem em sua delegação o agente do Parlamento que sempre procuram para negociar.

Segundo Weber, apud Messenberg (2002, pg. 23), outra função do Líder é mobilizar os dirigentes do funcionalismo para resolverem problemas políticos. Controlá-los nesse mister é tarefa do parlamento. Não são somente as tarefas delegadas às altas instâncias do poder que devem ocupar o centro das preocupações. Cada questão, mesmo que meramente técnica, numa instância inferior pode torna-se politicamente importante, assim, às vezes, o tipo de solução encontrada deve ser determinada por critérios políticos. Os políticos também devem ser a força capaz de enquadrar o funcionalismo. Não se trata, portanto, de impedir a participação do aparato burocrático na ação política, mas de não deixá-lo ganhar proeminência no jogo político, reduzindo-o a uma mera ação rotineira, que nas preocupações de Weber, deixaria que o Parlamento fosse engolfado pela burocracia.

Assim, para o que Líder de Governo tenha poderes para unir a coalizão, sua ação de líder político deve ser visto como o de um estadista capaz de assumir certo grau de controle dos representados sobre os representantes (tal como sugere a concepção de delegação), certa margem de autonomia para atuação dos representantes (expressa na concepção de confiança), e certo grau de identidade entre representantes e representados (acepção do espelho), relacionados com atendimento das expectativas dos liderados, seus recursos, suas aspirações e

suas atitudes.

Döring (1995,2001), apud Silva (2013, pg. 78), voltando-se ao poder de agenda e seus resultados sobre os projetos de lei nos países ocidentais, definiu duas estruturas de eixos de investigação que podem, em nossa acepção, servir de parâmetro para medir a eficiência da atuação do Líder:

a. O primeiro eixo está vinculado ao controle do calendário de aprovação dos projetos de lei pelo Executivo, permitindo determinar o que será debatido em que período de tempo (*timing*):

i. o nível de autoridade que a maioria governamental tem de fixar a agenda de plenários;

ii. os limites formais que impossibilitam prever gastos financeiros de leis ordinárias, uma espécie de direito de preferência oferecido ao Executivo (*agenda preemting*);

iii. capacidade de articular a realocação de parlamentares nas comissões;

iv. a diminuição do debate no plenário antes da votação final para evitar a formação de dissensões.

b. O segundo eixo diz respeito ao grau de autonomia das comissões:

i. o nível de controle da própria agenda, indicando se a maioria pode interferir na tramitação, requerendo, por exemplo, que sejam ouvidas outras comissões acerca da matéria;

ii. se as comissões podem ser autoras de projetos de lei;

iii. o grau de autonomia no controle do cronograma de tramitação dos projetos durante os trabalhos parlamentares;

iv. se é válido o poder conclusivo das comissões, na hipótese de alteração do projeto de lei do executivo, ou se há restrições nesse sentido;

Assim como aos demais líderes, ao Líder do Governo compete fazer a “Comunicação de Liderança”, o direito de usar a palavra a qualquer momento da sessão. Essa comunicação pode ser delegada a qualquer vice-líder de sua bancada nas sessões de debates, em que não há matérias na pauta para deliberação. Também pode indicar Senadores para usar o tempo reservado às Lideranças da sessão, denominado Comunicações Parlamentares. Como, durante a sessão do Senado, são poucos os momentos em que um Senador pode usar a palavra, essas atribuições fazem com que o líder ganhe projeção quando ele mesmo faz o pronunciamento ou quando é demandado por um vice-líder para poderem discursar nesses momentos.

Segundo Figueiredo (2012) outras importantes atribuições do líder previstas no Regimento Interno do Senado são: participar, pessoalmente ou por intermédio de seus vice-líderes dos trabalhos de qualquer comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas

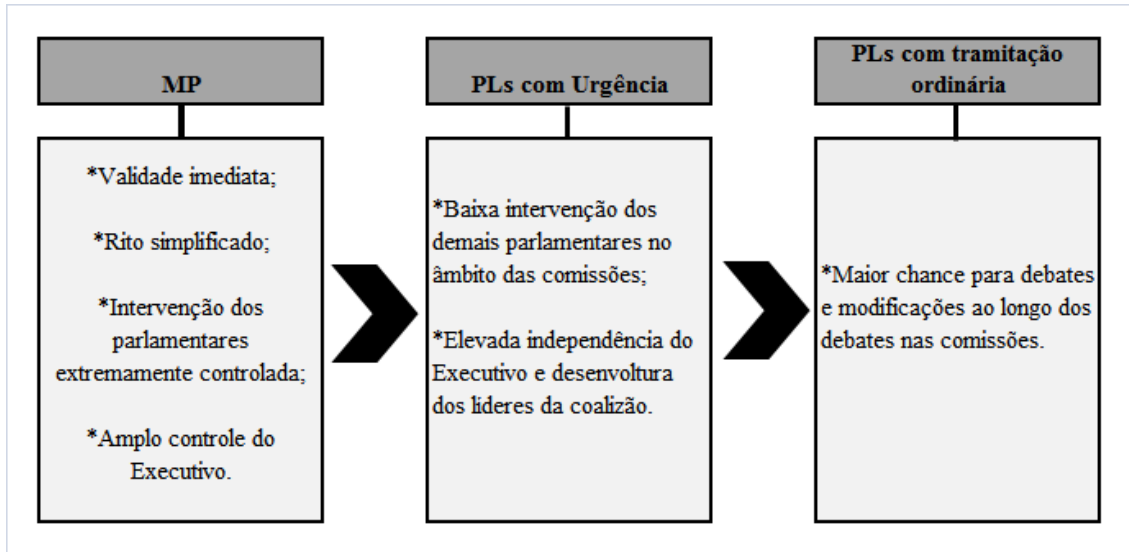
podendo encaminhar a votação ou requerer a verificação desta; encaminhar, por um minuto, a votação de qualquer proposição que esteja sujeita à deliberação do plenário do Senado. Ainda segundo a autora, o pedido de verificação de votação é também um recurso dos líderes em Plenário para forçar a votação simbólica de determinada matéria, evitando uma possível derrota pela votação nominal.

Ainda para Figueiredo (2012, pg. 20), conhecedora da influência que o líder de governo possui sobre as respectivas bancadas que compõe a coalizão, a sociedade organizada recorre a ele quando quer tratar de assuntos incluídos em projetos que serão submetidos à votação do Senado. Sendo a Senado uma instituição em que a maioria dos ambientes é de livre acesso, o líder é abordado tanto no gabinete da liderança, como nos corredores.

Considerando seu prestígio junto ao governo federal, além dos parlamentares da bancada, também prefeitos, vereadores e lideranças comunitárias procuram o prestígio do líder do governo para defender suas demandas junto a órgãos dos governos federal, estadual e municipal.

Como agente do gerenciando estratégico da agenda legislativa do executivo, o líder do governo monitora os diferentes graus de prioridade tomados pelo tipo de proposição escolhida pelo Executivo. O esquema abaixo ilustra como cada uma delas reflete não apenas na urgência de sua implementação, mas também, na capacidade de interferência dos parlamentares para sua aprovação. Também demonstra como o poder executivo observa sua posição em determinada agenda relativamente aos trabalhos dos parlamentares (Silva, 2013, pg. 153).

Figura 3. Diferentes graus de prioridade entre proposições do Executivo



Fonte: Silva, Rafael Silveira e. Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do executivo: o fenômeno da apropriação. Pg. 153. (2013)

Segundo Silva (2012), em seu trabalho sobre o fenômeno da apropriação, este esquema ilustra algumas possibilidades tratadas pelo mecanismo da eleição de prioridades, por meio do qual o governo, dinamicamente, utiliza as prerrogativas que lhe são garantidas pelas regras (Constituição Federal e regras internas do Congresso) e se apoia no exercício de suas lideranças partidárias para atuarem como agentes operadores. Desse modo, o mecanismo é acionado na etapa de apresentação da matéria a ao longo do processo legislativo, acelerando ou deixando a matéria correr o curso normal, evitando ou minimizando assim o poder de Veto, instrumento este que mostra quando o Executivo não foi capaz de barrar a proposta no Congresso Nacional e foi derrotado em suas preferências.

3.2 O GABINETE DA LIDERANÇA DO GOVERNO

Para que o líder possa exercer com sucesso todas as atribuições regimentais, atender os interesses políticos e corresponder à confiança nele depositada pelos seus liderados, faz-se necessário que tenha a seu dispor uma boa infraestrutura, que lhe forneça apoio para o desempenho de suas funções. O Gabinete da Liderança do Governo no Senado é órgão do Senado Federal que reúne essa infraestrutura e cuja organização.

Segundo o Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2014, aos Gabinetes das Lideranças compete assessorar diretamente o titular na atividade legislativa, parlamentar, fiscalizadora, política e de comunicação social, bem como providenciar o suporte administrativo e logístico

necessário à sua atuação.

A liderança possui uma estrutura administrativa composta por funções comissionadas (FC), destinadas a servidores efetivos, e cargos comissionados, denominados Cargos em Comissão, para os servidores requisitados de outros órgãos públicos ou sem vínculo com a administração pública. Contudo, estes cargos também podem ser ocupados por servidores efetivos.

A sua estrutura é formada por dois núcleos: o legislativo e o administrativo. Estes núcleos realizam tarefas de gestão de pessoas, de cargos e funções, de material e mobiliário, de cotas e outras prerrogativas do parlamentar como a coordenação de tarefas legislativas de assessoramento em plenário e comissões e atividades de divulgação.

O Núcleo Legislativo é coordenado por um Chefe de Assessoria Parlamentar e está dividido em Núcleo de Comissões e Núcleo de Plenário. Como todos os assessores do Núcleo Legislativo da liderança já desempenharam funções em órgãos do Poder Executivo isso facilita o trabalho de interlocução junto ao executivo. A Assessoria participa de reuniões periódicas entre as assessorias do Governo Federal para a troca de notas técnicas e posicionamentos acerca dos projetos que são votados.

O Núcleo de Comissões é dividido por 4 eixos temáticos, que além de acompanharem as Comissões permanentes e temporárias do Senado Federal, também acompanham as Comissões Mistas de Medidas Provisórias de acordo com o tema da matéria. Esta assessoria técnica elabora notas técnicas, orientações de voto, estudos e pronunciamentos que subsidiarão o líder nos Plenários. Também prestam assistência aos parlamentares em questões relativas ao Regimento Interno do Senado, durante o transcurso de reuniões das comissões. De acordo com o eixo, fornecem apoio técnico para o Núcleo de Plenário .

Quadro 2. Divisão por núcleos da assessoria técnica da Liderança do Governo no Senado Federal

Eixos	Comissões SF	Ministérios com interface direta
SOCIAL	CE	MDS, MinC, MEC, MPS, ME, MTE, MS, MTur.
	CAS	
INFRAESTRUTURA	CMA	MP, MF, MCidades, MI, MMA, MME, MT, MC, SEP, SAC,CGU.
	CCT	
	CI	
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	CDR	MF, MP, MAPA,MDA,MCTI, MDIC, MPA, MTE.
	CRA	
	CAE	
JUSTIÇA E CIDADANIA	CCJ	MJ, MD, SG, MRE, GSI, AGU, SAE, SEPM, SEPIR, SEDH.
	CDH	
	CRE	

Fonte: Elaboração própria, 2012.

Estas assessorias ainda possuem a função de analisar regimentalmente as proposições da Ordem do Dia no Plenário e nas Comissões, cientificando os Senadores da base sobre a orientação do líder e do governo, além de explicar o conteúdo dos projetos analisados e preparar e apresentar requerimentos durante a sessão.

O Núcleo de Plenário elabora a orientação de voto para a Ordem do Dia, além de prestar suporte regimental. Como durante a votação das proposições há negociações políticas que muitas vezes resulta em acordos em torno de um novo texto, que deve ser analisado imediatamente antes de serem votados, eles podem convocar os assessores técnicos temáticos para que compareçam no Plenário para explicar o conteúdo dos projetos analisados e preparar e apresentar requerimentos durante a sessão.

Por trabalharem grande parte do tempo junto aos Senadores durante as sessões, as assessorias de plenário e de comissões da liderança do governo precisam estar bem informadas a respeito dos mais variados assuntos referentes à atividade parlamentar e a agenda política. Isso decorre do fato de acontecerem simultaneamente, nas duas Casas do Congresso Nacional, inúmeras reuniões de comissões e votações com reflexo imediato nas negociações do Senado Federal.

A liderança do governo no Senado não dispõe de assessoria de orçamento. Identificamos esse fato como uma carência estratégica de ação da liderança, uma vez que esta não possui nenhum balanço ou acompanhamento sobre o pagamento de emendas parlamentares. No caso do acompanhamento da Comissão Mista de Planos, Orçamento e

Fiscalização Financeira e matérias relacionadas à LDO, ao PPA e à LOA, a Liderança do governo no Congresso realiza esta articulação, mas também é importante que a liderança do Senado acompanhe estas negociações.

O núcleo administrativo é formado pela Chefia de Gabinete, Assessoria Administrativa, Assessoria de Imprensa e Assessoria de TI (tecnologia da informação).

O cargo de chefe de gabinete de uma liderança é privativo de servidor do quadro efetivo do Senado. Sua principal atribuição é supervisionar o trabalho desenvolvido em todas as seções da liderança e cuidar para que sejam providos todos os meios necessários para que o líder, os vice-líderes possam desempenhar suas atividades parlamentares.

A secretaria administrativa, que também compõe o núcleo administrativo, tem como principais atribuições: controle de frequência dos servidores; serviço de arquivo; requisição e controle de material; elaboração de ofícios, memorandos; serviço de apoio às reuniões de bancada; controle dos bens patrimoniais; elaboração de relatórios sobre servidores; serviço de entrega de documentos, entre outros.

A assessoria de imprensa engloba o serviço de assessoramento direto ao líder. Ela cuida da organização da veiculação de notícias nos sites, informativos e serviço de rádio e TV sobre o Líder. Porém, como só dispõe de um servidor, ela não faz a distribuição aos gabinetes parlamentares da base de apoio ao governo de notícias ou clippings de interesse do governo.

A assessoria de Tecnologia de Informação (TI), fornece suporte técnico para o gabinete, elabora pequenos programas, relatórios, quadros, gráficos e devido grande quantidade de informações com que se tem que trabalhar diariamente, gerencia os bancos de dados.

3.3 SISTEMA DE APOIO À DECISÃO DA LIDERANÇA DO GOVERNO NO SENADO FEDERAL

O trabalho desenvolvido por toda a liderança do governo tem como principal finalidade disponibilizar ao líder todos os meios para que o processo de tomada de decisão seja feito de forma a atender todas as expectativas de sucesso para as propostas do governo. Para isso, é necessário manter o líder do governo informado a respeito de tudo que pode ser relevante para a sua atuação parlamentar. Também é fundamental disponibilizar informações gerenciais que permitam ao líder tomar decisões com segurança. Por isso, é muito importante um sistema de apoio à decisão organizado, ágil e dinâmico.

O grande objetivo deste sistema de informação é harmonizar a posição das bancadas

dos partidos da coalizão com as posições do Governo Federal; aprovar as matérias de interesse do Governo Federal conforme posições previamente acordadas; diminuir os custos transacionais (votação); e por fim, evitar o desgaste do veto Presidencial;

Basicamente o sistema de informação da liderança do governo é composto por todas as atividades das lideranças, conforme segue abaixo:

Agenda: agenda, controle de ligações, audiências;

Comunicação: blogs, sites, agência de notícias on line, serviço de rádio e TV;

Legislativo: controle de presença dos senadores, votações, projetos do Líder apresentados e aprovados, relatorias, pronunciamentos, indicações de parlamentares para serem membros titulares e suplentes das comissões, banco de dados de notas técnicas dos ministérios, pareceres, emendas, elaboração de notas técnicas, briefing temático, orientação de voto, quadros e gráficos necessários ao bom entendimento do assunto analisado.

Especificamente, no núcleo legislativo, a organização do acompanhamento legislativo envolve a padronização de orientações de voto, construção de pré-pautas, envio antecipado de posições técnicas de Governo, quadros de resultados e articulações da Liderança e demais articulações que deverão ser realizadas para implementação de um processo efetivo de acompanhamento legislativo que consiga medir o desempenho das atividades de apoio ao Governo e conseqüentemente, ao fortalecimento da Governabilidade.

Quadro 03. Objetivos, estratégias e produtos do Núcleo Legislativo da liderança do governo no Senado Federal

Objetivo: Dotar o líder do governo de meios para atuar como porta voz do Poder Executivo Federal nos fóruns de discussão interna do Senado Federal (Colégio de Líderes, Plenário, Reunião de Blocos, Partidos e Grupos de Interesse).	
Estratégia	Produtos
Estratégia 1. Manter o líder do governo atualizado sobre as posições do governo em relação às diversas matérias constantes na Ordem do Dia do plenário e das comissões.	Notas Técnicas Notas Informativas Orientação de Voto Pauta Legislativa Estratégica
Estratégia 2. Dotar o líder do governo de ferramentas que possam simular/ou prever a posição dos diversos blocos políticos, partidários, regionais, temáticos e de interesse nas votações.	Simulação de Posicionamentos (bancada/ individual/ partidária/ regional/ temática) Resultado Legislativo Diário Acompanhamento de Medidas Provisórias Calendário de Medidas Provisórias
Estratégia 3. Manter atualizado os resultados das votações para construção de basômetros e <i>feed backs</i> sobre vetos/derrubadas de vetos presidenciais.	Resultado Legislativo Diário Resultado Legislativo Semanal Basômetro

Fonte: Elaboração própria, 2014.

A organização deste sistema de apoio à decisão faz com que este modelo informacional incorpore à teoria da organização legislativa os componentes relativos aos ganhos advindos da especialização do legislador¹², bem como do compartilhamento de informação, maximizando assim o ganho informacional do líder.

Este ganho informacional diminui os ruídos de interpretação de modo a alcançar as decisões satisfatórias acerca da melhor estratégia a ser tomada pelo líder do governo para nortear sua ação parlamentar visando gerenciar de forma eficaz a tramitação das proposições de interesse do governo.

¹² Cristiane de Almeida Maia. O Ganho Informacional na Câmara dos Deputados: uma análise sob a perspectiva do Centro de Documentação e Informação (Cedi) . 2010.

4. CONCLUSÕES

A organização institucional do Brasil, em que se combinam presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional, dificulta a formação de maiorias parlamentares que permitam ao presidente eleito aprovar projetos que viabilizem o seu programa de governo. Para isso o presidente é obrigado a formar maiorias nas duas Casa Legislativas.

Para a formação dessa maioria, o presidente da República, ainda nos primeiros meses de seu mandato, busca o apoio de que precisa nos partidos políticos que mostram interesse em participar do governo. Em troca, faz uma distribuição de cargos do Executivo entre os partidos da base aliada e procura conquistar postos-chave no Congresso Nacional que o ajudem a aprovar a agenda acertada com os partidos da base.

O bom funcionamento desse sistema, conhecido como presidencialismo de coalizão, tem como uma de suas premissas básicas que a maioria parlamentar seja permanente. Para que isso ocorra, os deputados dos partidos da base devem votar unidos, em apoio às propostas do governo.

No presidencialismo de coalizão, o líder partidário tem grande importância, pois se o Presidente tivesse que negociar com cada parlamentar individualmente, o custo seria alto. Por esse motivo, as negociações ocorrem com os partidos políticos.

Outra questão que fortalece o líder é o centralismo, pois há uma concentração de poderes na Mesa Diretora nos líderes partidários. Estes compõem o Colégio de Líderes, frequentemente ouvido pelo presidente das Casas a respeito das proposições a serem deliberadas e das questões políticas que devem ser decididas. O grande poder do líder também decorre das suas prerrogativas regimentais, entre elas, a indicação de parlamentares para comissões, relatorias e para concorrer a cargos nas Mesas e nas Comissões.

Os líderes partidários, principalmente da coalizão majoritária, exercem um papel decisivo na condução dos trabalhos legislativos. Mecanismos informais – como reuniões mantidas entre líderes partidários, bancadas e ministros – são utilizadas para definição das estratégias parlamentares do bloco .

Para que o presidencialismo de coalizão possa funcionar satisfatoriamente em todos os governos, o líder de governo é peça fundamental para que a relação Executivo-Legislativo adquira um movimento estável, cooperativo, funcional, em lugar de um conflito inconciliável. Para o autor, disso o sabem tanto os membros dos partidos políticos, que procuram fortalecer a figura do líder, quanto aqueles que fazem parte do Poder Executivo, que veem em sua

delegação o agente do Parlamento que sempre procuram para negociar.

Como agente do gerenciando estratégico desta coalizão e da agenda legislativa do executivo, o líder do governo monitora os diferentes graus de prioridade tomados pelo tipo de proposição escolhida pelo Executivo. O encaminhamento de votação feito pelo líder do governo no plenário é normalmente o ponto culminante de uma série de atividades no interior de parlamento, com vistas a um posicionamento sobre os assuntos que os parlamentares devem decidir. Quanto mais importante e polêmico o projeto, mais trabalhoso o processo decisório.

Para que o líder do governo exerça o seu papel, a estrutura e a organização de sua liderança têm significativa importância. Nesta estrutura administrativa é fornecido todo o assessoramento e os sistemas de apoio para tomada de decisão para que ele possa exercer seu trabalho legislativo. Assim, o conhecimento da estrutura e organização da liderança e a sua interferência no apoio regimental é de grande importância para manter viva a memória institucional deste órgão. Todo o trabalho resultante dessa organização culmina com o assessoramento feito ao líder para que possa tomar a decisão baseado em informações técnicas fidedignas.

Por fim, este estudo tentou jogar em pouco de luz sobre esta estrutura funcional e organizacional do Senado Federal, resgatando seu histórico, traçando alguns sistemas gerenciais e, esperando que ele possa contribuir para que outros profissionais de fora da liderança do governo possam estudar e sugerir melhoras na gestão, nos processos, serviços e produtos oferecidos pelos líderes e para o cidadão.

Longe de pretender esgotar o tema, a reflexão desenvolvida neste trabalho pretende trazer à tona um ator influente no jogo político que não é estudado pela ciência política, de forma que se abram novos caminhos para o entendimento da vida política brasileira. Afinal, compreender a ação desse ator numa arena privilegiada como o Parlamento é desvelar uma das faces mais ricas do sistema político do país.

5. REFERENCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. Rio de Janeiro: Revista DADOS, vol.31, nº. 1, 1988.

ABREU JUNIOR, Diogo Alves de. As lideranças partidárias na Câmara dos Deputados [manuscrito] / Diogo Alves de Abreu Junior. -- 2010. 83 f. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

ALBERTONI, Ettore A. Doutrina da classe política e teoria das elites. tradução de Maria de Lourdes Menezes. Rio de Janeiro: Imago Ed. 1990

ARAÚJO, Paulo Magalhães; MIRANDA, Geralda Luiza de. Entre partidos e distritos: instituições, opiniões e comportamento parlamentar no Brasil, no Chile e na Venezuela. In: ANASTÁCIO, Fátima...(et al.). Elites parlamentares na América Latina. Belo Horizonte, MG: Argvmentvm, 2009 (pg 241-277).

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (organizadores). Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. 271 p; il.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Relações executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle. Textos para Discussão 112. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Senado Federal. Abril/2012.

_____, Fernando. O controle e a construção de capacidade técnica institucional no Parlamento – elementos para um marco conceitual. (Texto para Discussão nº 57 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa). Brasília: Senado Federal, 2009. Disponível em http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm. Acesso em 20/11/2014, às 15hs.

BOBBIO, Norberto. Democracia e Elitismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1998. Vol I. Disponível em <<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/products/democracia-e-elitismo/>>. Acesso em 28/11/2014, às 14h.

BRASIL. Congresso Nacional. Presidência. Relatório Anual da Presidência: Senado Federal e Congresso Nacional. Dos anos de 1999 à 2013. Brasília : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa. In: <http://www.senado.leg.br/atividade/resenha/default.asp>, Acesso em 20/11/2014, às 10h38.

BRASIL. Congresso Nacional. Presidência. Relatório Anual da Presidência – Edições Históricas: Senado Federal e Congresso Nacional. Dos anos de 1988 à 1998. Brasília : Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa. In: <http://www.senado.leg.br/atividade/resenha/default.asp>, Acesso em 24/11/2014, às 15h00.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Entenda o papel dos líderes partidários. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/150537-ENTENDA-O-PAPEL-DOS-LIDERES-PARTIDARIOS.html>, Acesso em 21/11/2014, às

15h17.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Entenda o papel dos líderes partidários. In: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/150537-ENTENDA-O-PAPEL-DOS-LIDERES-PARTIDARIOS.html>, Acesso em 21/11/2014, às 15h17.

BRASIL. Congresso. Senado Federal . Relatório Final. Comissão Técnica Especial. Ato do Primeiro-Secretário nº 25, de 2009. Brasília – 2009.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Comissão Diretora. A estrutura administrativa do Senado Federal. Brasília. 2014. Disponível em: http://www.senado.gov.br/transparencia/adm/pdf/estrutura_administrativa_SF.pdf , acesso em 20/11/2014, às 18h27.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Comissão Diretora. A estrutura administrativa do Senado Federal. Da estrutura do Gabinete da Liderança do Governo. Brasília – 2014. In: http://www.senado.gov.br/transparencia/adm/pdf/estrutura_administrativa_SF.pdf , acesso em 20/11/2014, às 18h27.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Regimento Interno. Resolução nº93, de 1970. Brasília: Senado Federal. 2011

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Regimento Interno. Resolução nº18 de 1989. Resoluções Senado Federal. VOLUME 19 (1989). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1989.pdf> , acesso em 20/11/2014, às 20h14.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Relatório Final. COMISSÃO TÉCNICA ESPECIAL. Ato do Primeiro-Secretário nº 25, de 2009. Brasília – 2009.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Resolução nº 93, de 1970. – Brasília: Senado Federal. 2011.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Senado Federal. 2013.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do Presidencialismo de Coalizão. Lua Nova: Revista de Cultura e Política nº.44. São Paulo, 1998. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a05n44.pdf> , aceso em 06/05/2014, às 16h24.

_____, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro:FGV Editora, 1999.

_____, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. In Dados, 44 (4), 2001. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2001.

_____, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. Dados. 45(2), 2002, pp. 303-344.

_____, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Câmara dos Deputados. Revista Plenarium, ano 1, n.1, novembro, 2004 (pg. 41-56).

_____, Argelina Cheibub. O Executivo nos Sistemas de Governo Democráticos. BIB, São Paulo, n.58, 2º semestre de 2004, pp.7-28.

_____, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. Dados. 48(4), 2005, pp. 737-776.

FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. O Colégio de Líderes: Surgimento e Evolução. E-legis, Brasília, n. 8, p. 6-33, 1º semestre 2012.

INÁCIO, Magna; BRITO, Marina; CYPRIANO, Breno. Conectando deputados, partidos e governo sob o presidencialismo de coalizão no Brasil e no Chile. In: ANASTÁSIA, Fátima...(et al.). Elites parlamentares na América Latina. Belo Horizonte, MG : Argvmentvm, 2009 (pg 179-2010).

LEMES, Rosângela Auxiliadora Gonçalves. A atuação política da Liderança do Governo na Câmara dos Deputados. Monografia (especialização) – Curso de Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Câmara dos Deputados, CEFOR. 2012

LEMOS, Leany Barreiro. O Sistema de Comissões no Senado Brasileiro: hierarquia e concentração de poderes nos anos 90. In. LEMOS, Leany Barreiro (Org.). O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte. Brasília: Senado Federal, 2008.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. P.17-41. Novos Estudos, novembro 2006.

MAIA, Cristiane de Almeida. O Ganho Informacional na Câmara dos Deputados: uma análise sob a perspectiva do Centro de Documentação e Informação (Cedi) . E-legis, Brasília, n.4, p. 65-86, 1º semestre 2010. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3947> , Acesso em 25/11/2014, às 19h.

MACÁRIO, Vinicius Pedron. Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: o programa de aceleração do crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes. 2013.113 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10770/Vinicius%20Mac%C3%A1rio%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf?sequence=1&isAllowed=y> , Acesso em 10/09/2014, às 10h00.

MESSEMBERG, Débora. A Elite Parlamentar do pós- Constituinte: atores e práticas. São Paulo: Brasiliense, 2002.

_____, Débora. Cultura política e a orientação de atores sociais. In: MESSEMBERG, Débora...(et al). Estudos legislativos: pensamento e ação política. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008

MIRANDA, Geralda Luiza de. A Delegação aos Líderes Partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 18, n. 37, p. 201-225, out. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782010000300013&script=sci_arttext . Acesso em 08/08/2014, às 11h46.

MORAES, Filomeno . Executivo e Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. São Paulo em

Perspectiva. São Paulo Perspec. vol.15 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400006&script=sci_arttext. Acesso em 18/09/2014, às 10h54

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. Sistemas políticos e o modelo brasileiro. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política; v.3. Senado Federal, Unilegis, 2006

NOGUEIRA FILHO. Octaciano da Costa. Sistemas políticos e o modelo brasileiro. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2006.

OLIVEIRA.Silvio Luiz de. Sociologia da organização: uma análise do homem e das empresas no ambiente competitivo. São Paulo: Pioneira, 1999.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. Dados vol.48 no.4 Rio de Janeiro Oct./Dec. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582005000400001&script=sci_arttext . Acesso em 20/10/2014, às 11h12.

SANTOS. André Marenco. Experiência política e liderança legislativa na Câmara dos Deputados. Novos Estudos n.º 59. Março de 2001. Disponível em: http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/93/20080627_experiencia_politica_e_lideranca.pdf . Acesso em 15/07/2014, às 11h44.

SILVA, Rafael Silveira e. Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do executivo: o fenômeno da apropriação. Brasília: Coleção de teses, dissertações e monografias dos servidores do Senado Federal. Senado federal. 2013.

WIKIPÉDIA. Elite (sociologia). Origem. Wikipédia: a enciclopédia livre. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Elite_\(sociologia\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Elite_(sociologia)). Acesso em 20/11/2014, às 15h.

ANEXO 1. GALERIA DE FOTOS DOS LÍDERES DO GOVERNO NO SENADO FEDERAL – PERÍODO DE 1990 a 2014.

Senador Eduardo Braga



Nome civil: Carlos Eduardo de Souza Braga
Partido / UF: PMDB / AM
Naturalidade: Belém (PA)

Senador Romero Jucá



Nome civil: Romero Jucá Filho
Partido / UF: PMDB / RR
Naturalidade: Recife (PE)

Senador Aloizio Mercadante



Nome civil: Aloizio Mercadante Oliva
Partido / UF: PT - SP
Naturalidade: Santos (SP)

Senador Artur da Tavola

Nome civil: Paulo Alberto Artur da Tavola Moretzsonh Monteiro de Barros
Partido / UF: PSDB - RJ
Naturalidade: Rio de Janeiro (RJ)

Senador José Roberto Arruda

Nome civil: José Roberto Arruda
Partido / UF: PFL - DF
Naturalidade: Itajubá (MG)

Senador Fernando Bezerra

Nome civil: Fernando Luiz Gonçalves Bezerra
Partido / UF: PMDB - RN
Naturalidade: Santa Cruz (RN)

Senador Romeu Tuma

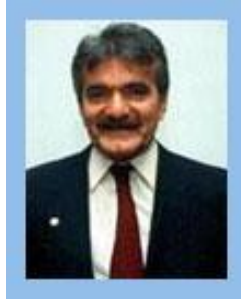
Nome civil: Romeu Tuma
Partido / UF: PFL - SP
Naturalidade: São Paulo (SP)

Senador Élcio Alvares

Nome civil: Élcio Alvares
Partido / UF: PFL - ES
Naturalidade: Ubá (MG)

Senador Pedro Simon

Nome civil: Pedro Jorge Simon
Partido / UF: PMDB - RS
Naturalidade: Caxias do Sul - RS

Senador Odacir Soares

Nome civil: Odacir Soares Rodrigues

Partido: PFL - RO

Natural de: Rio Branco - AC

Senador Marco Maciel

Nome civil: Marco Antônio de Oliveira Maciel

Partido / UF: PFL - PE

Natural de: Recife - PE

Senador José Ignácio Ferreira

Nome Civil: José Ignácio Ferreira

Partido: PST - ES

Natural de: Vitória- ES

ANEXO 2. RELAÇÃO DOS LÍDERES DO GOVERNO NO SENADO E SUAS LEGISLATURAS

4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 54ª LEGISLATURA (2014)

LIDERANÇA DO GOVERNO

Líder Senador Eduardo Braga – PMDB/ AM

3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 54ª LEGISLATURA (2013)

LIDERANÇA DO GOVERNO

Líder: Senador Eduardo Braga – PMDB/ AM

2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 54ª LEGISLATURA (2012)

LIDERANÇA DO GOVERNO

Líder: Senador Romero Jucá – PMDB/ RR

Líder: Senador Eduardo Braga – PMDB/ AM

Em 13/03/2012: o Senador Eduardo Braga é designado Líder do Governo, conforme Mensagem nº 75 (DSF de 14/03/2012, p. 6167).

1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 54ª LEGISLATURA (2011)

LIDERANÇA DO GOVERNO

Líder: Senador Romero Jucá – PMDB / RR

Em 02/02/2011

4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 53ª LEGISLATURA (2010)

LIDERANÇA DO GOVERNO

Líder: Senador Romero Jucá – PMDB/ RR

3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 53ª LEGISLATURA (2009)

LIDERANÇA DO GOVERNO

Líder: Senador Romero Jucá – PMDB / RR

2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 53ª LEGISLATURA (2008)

LIDERANÇA DO GOVERNO

Líder: Senador Romero Jucá – PMDB / RR

1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 53ª LEGISLATURA (2007)

LIDERANÇA DO GOVERNO

Líder: Senador Romero Jucá – PMDB / RR

4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 52ª LEGISLATURA (2006)

LIDERANÇA DO GOVERNO

Líder: Senador Romero Jucá – PMDB /RR

Líder: Senador Aloizio Mercadante - PT /SP

Em 05/06/2006: o Senador Romero Jucá é indicado Líder do Governo no Senado (Mensagem do Presidente da República ao Senado nº 161/2006 - DSF de 06/06/2006, p. 19070).

3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 52ª LEGISLATURA (2005)

LIDERANÇA DO GOVERNO

Líder: Senador Aloizio Mercadante - PT /SP

2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 52ª LEGISLATURA (2004)**LIDERANÇA DO GOVERNO****Líder: Senador Aloizio Mercadante – PT / SP****1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 52ª LEGISLATURA (2003)****LIDERANÇA DO GOVERNO****Líder: Senador Aloizio Mercadante - PT / SP**

Indicado em 03.02.2003 como Líder do Governo (MSF 23/2003, DSF de 19.02.2003 página 00522).

4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 51ª LEGISLATURA (2002)**LIDERANÇA DO GOVERNO****Líder: Senador Artur da Távola (PSDB)****3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 51ª LEGISLATURA (2001)****LIDERANÇA DO GOVERNO****Líder: Senador José Roberto Arruda – PSDB – DF (1,2,3)****Líder: Senador Artur da Távola - PSDB – RJ (3)****Líder: Senador Romero Jucá - PSDB- RR (2)**

1. Renunciou ao mandato de Senador da República em 24.5.2001.
2. Exerceu a função de Líder do Governo, no período de 19.4 a 14.9.2001, o Senador Romero Jucá (DSF de 20.4.2001, página 6668, pronunciamento do Senador).
3. Em 15.9.2001, foi lida a MSF nº 215/2001, de indicação do Senador Artur da Távola como Líder do Governo no Senado (DSF de 26.9 – página 22755).
4. Em 19.4.2001, o Senador, em pronunciamento, DSF de 20.4.2001, página 6668, comunicou que assumiu a Liderança do Governo, temporariamente.

2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 51ª LEGISLATURA (2000)**LIDERANÇA DO GOVERNO****Líder: Senador José Roberto Arruda - PSDB – DF****1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 51ª LEGISLATURA (1999)****LIDERANÇA DO GOVERNO****Líder: Senador José Roberto Arruda – PSDB - DF (2)****Líder: Senador Fernando Bezerra – PMDB – RN (1,2)****Líder: Senador Romeu Tuma –PFL - SP**

- 1 . Na sessão do dia 24.5.99, foi lida a MSF nº 119/99, de 21.5.99, do Presidente da República, indicando o Senador Fernando Bezerra para exercer a função de Líder do Governo no Senado (DSF de 25.5.99, página 12783).
2. Na sessão do dia 3.8.99, foi lida a MSF nº 150/99, de 2.8.99, do Presidente da República, indicando o Senador José Roberto Arruda para exercer a função de Líder do Governo no Senado (DSF de 4.8.99, página 19085).

4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 50ª LEGISLATURA (1998)**LIDERANÇA DO GOVERNO****Líder: Senador Élcio Alvares (PFL-ES)**

3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 50ª LEGISLATURA (1997)**LIDERANÇA DO GOVERNO****Líder: Senador Élcio Alvares (PFL-ES)****2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 50ª LEGISLATURA (1996)****LIDERANÇA DO GOVERNO****Líder: Senador Élcio Alvares (PFL-ES)****1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 50ª LEGISLATURA (1995)****LIDERANÇA DO GOVERNO****Líder: Senador Élcio Alvares (PFL – ES) (17)**

Indicado em 20.2.95

4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA 49ª LEGISLATURA (1994)**LIDERANÇA DO GOVERNO****Líder: Senador Pedro Simon – PMDB- RS****3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA 49ª LEGISLATURA (1993)****LIDERANÇA DO GOVERNO****Líder: Senador Pedro Simon - PMDB-RS****2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 49ª LEGISLATURA (1992)****LIDERANÇA DO GOVERNO****Líder : Senador Marco Maciel - PARTIDO DA FRENTE LIBERAL – PFL/ PE****Senador Odacir Soares – PFL / RO (1)****Senador Pedro Simon - PMDB-RS (2)**

1) Através da Mensagem nº 295/92 (nº 548, de 3.9.92) o Senador Odacir Soares indicado, pelo Presidente Fernando Collor de Mello, para exercer a função de Líder do Governo, conforme comunicação feita ao Plenário na sessão do dia 8 de setembro.

2) Na sessão do dia 9 de novembro é lida em Plenário a Mensagem nº 349/92 (nº 689/92) do Presidente, em exercício, Itamar Franco, indicando o Senador Pedro Simon, para exercer a função de Líder do Governo, ficando, automaticamente, vaga, a função de Vice-liderança.

1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 49ª LEGISLATURA (1991)**LIDERANÇA DO GOVERNO****Líder : Senador Marco Maciel - PARTIDO DA FRENTE LIBERAL – PFL/ PE**

Através da Mensagem nº 57/91 (nº 80/91 na origem), o Presidente da República indicou, para a liderança do governo, o Senador Marco Maciel - PFL, que, por sua vez, designou para a vice-liderança os Senadores Ney Maranhão (PRN) e Odacir Soares- PFL.

4ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 48ª LEGISLATURA (1990)**LIDERANÇA DO GOVERNO****Líder: Senador José Ignácio Ferreira – PARTIDO SOCIAL TRABALHISTA – PST/ ES (DCN de 5-4-90)****1989- Não tinha****1988 - A liderança da Maioria continuou sendo exercida pelo Senador SALDANHA DERZI**