

**I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais:  
Desafios da inserção em contextos contemporâneos.  
23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES**

**Estudos Presidenciais: principais abordagens teóricas**

Noëlle Silva

Universidade de Brasília – UnB

**Resumo:**

A Ciência Política norte-americana tem, no estudo da Presidência e dos diferentes gabinetes, uma vasta literatura que permite entender o funcionamento do Poder Executivo e, assim, do processo da governança pública. Nos últimos dez anos, a ciência política no Brasil, país igualmente regido por um sistema presidencialista, têm produzido esforços analíticos acerca desta agenda. Assim sendo, o objetivo do presente trabalho é apresentar uma breve revisão teórica dos estudos Presidenciais, a partir da literatura norte-americana e da recente produção brasileira. Os resultados apontam que embora haja diferenças institucionais significativas entre a Presidência norte-americana e a Presidência brasileira, esta literatura sobre a presidência americana – precursora no tema – é importante para melhor compreender como as instituições importam para a estrutura e desempenho do governo. E ainda, enquanto a ciência política norte-americana passa por um processo de avaliação, tanto do ponto de vista teórico quanto metodológico dos estudos presidenciais, a ciência política brasileira caminha ainda para a construção desses estudos, se configurando em uma agenda emergente.

**Palavras-chave:** Instituições; Presidência; Presidencialismo de coalizão.

## Introdução

A Ciência Política norte-americana tem, no estudo da Presidência e dos diferentes gabinetes, uma vasta literatura que permite entender o funcionamento do Poder Executivo e, assim, do processo da governança pública. Identificados como uma lacuna analítica durante as décadas 1970 e 1980, os estudos acerca do Poder Executivo, especialmente da presidência, ganharam espaço no debate acadêmico norte-americano. A dedicação acadêmica voltada para a presidência americana, excede, atualmente, a qualquer outra instituição política e assim deve ser, ressalta King (1993), Edwards III e Howell (2011). Os autores enxergam esse quadro como algo natural, uma vez que a presidência é tida como ponto central no cenário político americano. A Ciência Política norte-americana não somente sanou a lacuna sobre estudos presidenciais, principalmente durante as três últimas décadas, como hoje possui uma larga literatura sobre o assunto, o que dificulta, por vezes, sua verdadeira compreensão. Atualmente, a preocupação acadêmica em relação aos estudos presidenciais tem procurado avaliar a colocação dessa extensa literatura, as provas oferecidas pelas obras mais antigas da literatura tradicional, os temas emergentes e as direções futuras para o avanço na investigação da presidência.<sup>1</sup>

Nos últimos dez anos, a ciência política no Brasil, país igualmente regido por um sistema presidencialista, têm produzido esforços analíticos acerca desta agenda. No entanto, boa parte dos trabalhos acerca do Poder Executivo, geralmente o abordam na perspectiva de sua relação com o Legislativo, na qual este tem o foco central das análises. O que se sabe a respeito do Poder Executivo é baseado na sua relação com o Poder Legislativo (RENNÓ, 2013). Desse modo, o objetivo dessas análises não é o de entender a Presidência como instituição, mas, sim, o de lançar luz sobre as estruturas e os resultados da escolha do Legislativo (FIGUEIREDO, 2004). Rennó (2013) argumenta que pouco se sabe sobre o funcionamento interno, estrutura organizacional e mecanismos de coordenação institucional do Poder Executivo, destacando, ainda, a considerável dificuldade de acesso aos dados. Destaca, ainda, alguns temas tidos como centrais sobre essa discussão, entre eles, o grau de organização interna da Presidência, o que afetaria sua propensão em delegar ou concentrar poderes. Essa questão destacada pelo autor mostra a importância de se considerar a dimensão dos processos de coordenação, cooperação, delegação e formação de preferências dos atores

---

<sup>1</sup> Ver melhor esta discussão em: EDWARDS III, C. G. HOWELL, G. W. The Oxford Handbook of The American Presidency. Oxford University, New York, 2011.

envolvidos quando do desenho, planejamento e implementação de decisões de uma política pública.

A partir desse breve debate, o objetivo do presente trabalho é apresentar uma revisão teórica da agenda de estudos Presidenciais, a partir da literatura norte-americana e da recente produção brasileira. Para a tanto, foram selecionados trabalhos e artigos de autores que publicam sistematicamente na *Presidential Studies Quarterly* e no caso brasileiro, os principais pesquisadores desta agenda que tem sido muito debatida no âmbito dos encontros da Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP e das pesquisas produzidas no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. O artigo está estruturado em duas seções. Na primeira seção serão apresentadas as principais contribuições da literatura norte-americana, dando ênfase a discussão da Presidência Institucional. No segundo momento, o debate recai sobre a produção desta literatura no Brasil e suas principais abordagens.

### **1. A literatura norte-americana e os estudos presidenciais: breves apontamentos**

Focando nos métodos de análise quantitativa, na teoria dos jogos e do desenvolvimento político americano, especialmente no governo, são os temas que mais predominam nesta literatura. Moe e Howell (1999), Howell (2011) e James (2011) procuram delinear as distintas características destas abordagens, os seus pontos fortes e fracos, e, fundamentalmente, as ideias substantivas que tem gerado na própria presidência, destacando a grande influência da *rational choice theory*, que tem guiado boa parte dos trabalhos, principalmente nos estudos de Terry Moe<sup>2</sup>. Entretanto, para além da escolha racional a literatura atual está repleta de outras questões interessantes, novas abordagens e métodos sofisticados, destaca Mayer (2009). Nesse sentido, Edwards III e Howell (2011) também mostram que há outras formas de estudar o tema, pois ao longo dos anos estudos importantes sobre a presidência americana adotou estilos de pesquisa do direito, da sociologia e psicologia que contribuíram para compreender áreas específicas da presidência. Exemplo disto é a obra célebre de Richard Neustaldt (2008) *Presidential Power and modern Presidents*, que como comentou Redman (2008) no prefácio à edição brasileira, o livro foi

---

<sup>2</sup> Terry Moe, um dos principais autores da linha de estudos presidenciais, fundou seus modelos dentro do que se convencionou chamar de teorias econômicas da política, focando na separação de poderes, em que, segundo o autor, tendem a constituir órgãos mais burocratizados, presos a normas muito rígidas, que atuam, geralmente, com custos elevados e reduzida eficácia. Dessa forma, é dada ênfase à complexidade organizacional da presidência que se institucionaliza e se transforma ao longo do tempo e é composta por diferentes atores (MOE e WILSON, 1994).

estruturado a partir de observações ilustradas por incidentes históricos e narrativas, o que dificulta o seu resumo, incomodando uma geração de cientistas políticos americanos quantitativista, habituados a pensar por estatísticas e análises de regressão.

A transição presidencial, questão bem abordada por Neustadt (2008), a definição de agenda do presidente e os precursores críticos para a governança (PFIFFNER, 2011; WOOD, 2011) tem sido foco central dos estudos mais recentes, representando temas de pesquisas mais emergentes. Outro tema bastante discutido e também tido como central nos trabalhos é a relação com o Poder Legislativo (RUDALEVIGE, 2002; ROHDE e BARTHELEMY, 2011; WAYNE, 2011; EDWARDS III 2011; CAMERON, 2011) tema que nas duas últimas décadas tem sido muito pesquisado no Brasil. Essa área dos estudos presidenciais, que se concentra nas relações do executivo com o legislativo, e a influência que o primeiro possui sobre o último é muito forte devido a relação do presidente com os partidos do legislativo na “Era da Polarização”, característica predominante no Congresso norte-americano, onde Democratas e Republicanos se dividem na disputa pelo poder e na defesa dos interesses do partido. Somando-se a esses estudos, há também o debate acerca do veto presidencial, das consequências de um governo dividido e do papel dos grupos de interesse sobre a presidência (MOE e HOWELL, 1999; CAMERON, 2011; COLEMAM e PARKER, 2011; MAYER, 2009).

Há ainda o foco em como os presidentes modernos adotam estratégias de governo baseadas no apoio popular/público e da relação existente entre ambos, incluindo a retórica presidencial (CAMPBELL e JAMIESON, 1985), a avaliação popular do presidente e ainda a influência que o chefe do executivo pode ter sobre a opinião pública. Alinha-se a essa temática o debate acerca dos meios de comunicação em massa, que se configuram como intermediadores chaves entre a Casa Branca e os cidadãos (MAYER, 2009). Esse ponto é importante pois, geralmente, os presidentes são responsabilizados pelo público por praticamente todos os aspectos do desempenho da nação, como afirmam Moe e Caldwell (1994), seja de ordem econômica, social, de desempenho de alguma agência ou da política externa. Desse modo, uma das preocupações do presidente não é só o de estabelecer uma relação com o público, como também de construir uma capacidade institucional para uma governabilidade efetiva.

O poder da ação unilateral do presidente é outro aspecto que a literatura norte-americana lançou atenção em estudos recentes e muito debatido na *Presidential Studies Quarterly*, reorientando os estudos sobre o poder presidencial (KRAUSE e MELUSKY,

2012; MAYER, 2009, 2011; PIOUS, 2011; WATERMAN, 2011). Sobre essa assertiva, Moe e Howell (1999) propõem uma nova teoria sobre o aspecto do poder presidencial, utilizando dados sobre as ações do presidente e sobre a forma como Congresso e o Judiciário têm respondido a estas ações. Os debates acerca do tema, sempre trataram o poder da ação unilateral do presidente como um forte instrumento na política americana, uma vez que não é formal, ou seja, não está especificada na Constituição. O precursor deste debate é Neustaltdt (2008), mostrando que os presidentes da era moderna têm pouco poder formal, menos do que o necessário para atender as expectativas que recaem sobre eles. A chave para uma forte liderança presidencial encontra-se não no poder formal do presidente, mas nas habilidades, temperamento e experiência de quem ocupa o gabinete, bem como da capacidade em utilizar essas qualidades pessoais na melhoria de seu prestígio e reputação. Desse modo, o fundamento do poder presidencial é em última análise o pessoal – *individual presidency*<sup>3</sup>. Moe e Howell (1999) ao proporem o novo modelo de análise, partem da mesma pergunta feita por Neustaltdt (2008), de procurar entender as bases do poder presidencial. A diferença é que essa literatura mais recente trata do tema fornecendo um tratamento rigoroso dos poderes formais especificados na Constituição.

Moe e Howell (1999) salientam que o debate mais recente possui características distintas das análises que focam a presidência individual e também daquelas com abordagem institucional baseadas na *rational choice*, muito expandida no novo institucionalismo, o que representa um ponto da revolução nos estudos presidenciais, como também observou Mayer (2009) e Edwards III e Howell (2011). O desenvolvimento da literatura norte-americana sobre a presidência até então, permitiu que novas questões fossem introduzidas, fazendo emergir uma nova produção, que segundo Mayer (2009) possui basicamente três aspectos: a teoria da escolha racional, a ênfase na Presidência institucional longe da Presidência individual e a preocupação com as regras e estrutura constitucional.

Especificamente sobre o segundo ponto destacado pelo autor, boa parte dos trabalhos acadêmicos exploraram as consequências dos processos institucionais, custos de transação e controle. Atualmente o debate tem focado nos diretores e agentes, nos direitos residuais de decisão, na racionalidade limitada e no monitoramento das ações e políticas do Presidente.

---

<sup>3</sup> Embora grande parte da literatura sobre estudos presidenciais se diferencie desta análise feita por Neustaltdt, o trabalho do autor foi fundamental para o avanço desta literatura. Os pós-neustaltdtianos (em especial Terry Moe) como afirma Skowroneck (2009), partiram da mesma pergunta feita por Neustaltdt a respeito da capacidade do presidente e das bases do seu poder.

É esta discussão da literatura que mais tem se destacado nesta agenda, em que o foco recai na presidência institucional, na forma como o presidente governa com essa estrutura e como ele consegue moldá-la de acordo com os seus interesses, quando há a possibilidade para a mudança. Além disso, a coordenação de governo, com o monitoramento das ações e políticas públicas, são variáveis importante do desempenho da presidência, e é exatamente o modo como se organiza a instituição e ainda os atores que a compõe que vão dar suporte a esta coordenação.

## **1.2 A Presidência Institucional**

A Presidência norte-americana, ao longo do tempo aumentou o tamanho de suas responsabilidades e o profissionalismo da burocracia pública, se situando, desse modo, mais diretamente ao terreno da teoria positiva, como uma instituição bem desenvolvida e diferenciada e complexa (MOE e WILSON, 1994). Nesse contexto, os mesmos autores destacam duas estruturas. A primeira envolve as instituições que interpretam, elaboram e executam as políticas públicas, que são concretizadas por meio da burocracia, e que grande parte da luta pela política resume-se, principalmente, em uma luta burocrática pelo empoderamento das agências administrativas. A segunda estrutura refere-se à Presidência e ao Congresso como instituições, considerando suas capacidades para o exercício do poder.

Para Moe e Wilson, (1994) a forma como cada Presidente consegue obter o controle do governo dependerá do modo como sua instituição está organizada internamente, os tipos de recursos que pode reunir e a autoridade que pode colocar em uso efetivo. Portanto, vê-se que cada Presidente, quando assume o poder, tende a moldar os órgãos da Presidência, de modo que estes sejam capazes de viabilizar os resultados que deseja alcançar. Preocupados em construir uma capacidade institucional para uma governabilidade efetiva, os Presidentes podem alterar a dinâmica da mudança institucional de acordo com suas preferências, criando o próprio contexto estrutural<sup>4</sup>. O Presidente também pode se apropriar dos poderes do gabinete para alcançar os seus propósitos, mudando o terreno da governança presidencial. É o que mostra Skowronek (1997) em sua principal obra *The Politics Presidents Make* – considerada uma das mais importantes obras após *Presidential Power* de Neustaldt (1960)

---

<sup>4</sup> Sobre esse ponto da mudança institucional, Streeck e Thelen (2005) elaboram uma tipologia, classificando os tipos de mudança. As instituições adquirem estabilidade ao longo do tempo e preservam sua estrutura normativa por meio de mudanças ou pela tomada de um caminho através de uma estrutura já estabelecida (THELEN, 1999). Características como o contexto político, propriedades das instituições e foco nos agentes de mudança são elementos que caracterizam a compreensão das mudanças institucionais incrementais que podem ocorrer na Presidência.

– que avaliou os Presidentes como agentes de mudança política para si e seus sucessores mostrando que as instituições políticas, assim como a própria Presidência, são intrinsecamente voltadas para controlar os indivíduos ou outras instituições fora da sua própria esfera.

Para Ragsdale e Theis (1997), na mesma direção de Moe e Wilson (1994), a institucionalização da Presidência envolve o alcance da estabilidade, o valor do gabinete e de seus órgãos como organização com um fim em si mesmo. A institucionalização também é resultado da interação de atores, tidos individualmente, dentro da organização e dos aspectos do ambiente e contexto que os rodeiam. Avançando nesse sentido, *decision making* também é tema essencial nos estudos presidenciais (BURKE, 2011; HULT E WALCOTT, 2011). Há mais conhecimento de como os Presidentes organizam o seu *staff* do que como esses arranjos afetam as suas decisões (COHEN e HULT, 2012). Os mesmos autores chamam atenção para a pouca dedicação de pesquisa no que se refere a implementação de políticas públicas e de como se faz pertinente analisar o desempenho da Casa Branca na implementação de políticas de impacto significativo no país.<sup>5</sup> Isso se relaciona também com a agenda presidencial, as estratégias administrativas e a burocracia, que esses autores denominam de *presidential administration*.

Com todas essas dimensões apresentadas até então, como a capacidade de influência e persuasão do Presidente, seus poderes formais estabelecidos na constituição, o poder de ação unilateral, a centralização na formulação de políticas públicas, sua relação com o Congresso e com outros atores e instituições, o seu desempenho e as capacidades e limitações da Presidência, tida como uma instituição desenvolvida e complexa, requer sobretudo, uma compreensão sistemática das propriedades da equipe que trabalha em torno do Presidente, dos órgãos de assessoramento e sua organização.

As vitórias e derrotas do desempenho de um Presidente são, muitas vezes, atribuídas a sucessos e falhas na organização que há na própria Presidência. As avaliações do Presidente também devem se concentrar na equipe que compõe o seu *staff* e os principais órgãos da Presidência, sendo que a capacidade externa de governar do chefe do executivo exige o desafio da organização e da governança interna, como mostra Walcott e Hult (1987) ao analisarem a organização e estrutura da Casa Branca. Essa discussão também se apresenta

---

<sup>5</sup> Ver mais detalhado na parte VIII “Implementing Policy” de Durant e Resh 2011; Khademian, 2011 - EDWARDS III, C. G. HOWELL, G. W. The Oxford Handbook of The American Presidency. Oxford University, New York, 2011

como uma lacuna analítica, mesmo que boa parte dos estudos quando focam o Presidente, destaquem a importância de seu *staff*. Na estrutura da Presidência norte-americana, o *chief of staff* (COS) que comanda o *Executive Office of the President* (EOP) pode ser atribuída ao cargo de Ministro chefe da Casa Civil na Presidência brasileira. Cohen e Hult (2012) procuram explicar como e porque o escritório tem evoluído, procurando traçar a sua importância para a condução da Presidência moderna, ao mesmo tempo concentram-se sobre os indivíduos que ocupam este cargo. Embora este órgão se configure como um dos pilares da Presidência e os Presidentes quando assumem o poder procurem moldá-la de maneira específica, quem ocupa o cargo de chefe de gabinete coloca sobre o órgão seus próprios interesses, talentos, experiência e limitações, influenciando de forma significativa a sua dinâmica. Além disso, eles se diferenciam em temperamento e personalidade, na sua relação com o Presidente, bem como as circunstâncias a que eles servem, ou seja, os diferentes contextos da Presidência em questão.

As três tarefas principais da Presidência contemporânea se dividem em: (i) Coordenação e fiscalização das atividades e pessoas que compõem a Presidência, (ii) A formulação de políticas e a deliberação, (iii) Alcance dos interesses externos e do público em geral (HULT, 2003). Dando destaque aos dois primeiros pontos, o modelo padrão para a execução desta tarefa apresenta inúmeras unidades especializadas dirigidas e coordenadas pelo chefe de gabinete. Fica claro, que é inerente ao chefe do executivo desempenhar funções como, gerenciar, coordenar sua equipe, coletar informações, planejar, além de conciliar valores conflitantes e responder com rapidez e flexibilidade aos problemas emergentes.

Todas essas funções requerem uma estrutura institucional e uma dinâmica organizacional complexa, que vão impactar de forma significativa o desempenho do Presidente, como foi exposto até então. Krause (2009) também chama atenção para este ponto, destacando a grande necessidade de estudos nesta temática e esboça elementos de uma agenda de pesquisa que examina o controle presidencial sobre a burocracia em relação aos problemas de coordenação. A exposição desta literatura e suas principais dimensões mostra o quanto podemos avançar nas pesquisas sobre a Presidência, mesmo com as diferenças institucionais significativas entre a presidência brasileira e norte-americana, principalmente em relação ao presidencialismo de coalizão brasileiro e dos poderes constitucionais, como o poder de legislar que o Presidente brasileiro, diferente do Presidente. Passa-se agora para a discussão da produção brasileira sobre os estudos presidenciais.



## **2. Estudos Presidenciais no Brasil: a burocracia e o arranjo institucional do presidencialismo de coalizão**

A literatura norte-americana mostrou que a Presidência moderna aumentou o tamanho das suas responsabilidades e de sua estrutura, se caracterizando como uma organização complexa, diferenciada e bem desenvolvida. Isso se deve, sobretudo, ao crescimento das demandas da sociedade que levam as instituições a se adequarem internamente para responder as questões de ordem econômica e social. No Parlamento isso também ocorreu, com o aumento do número de comissões temáticas permanentes que visam atender a necessidades da sociedade moderna, obrigando os parlamentares a se especializarem no trato com as leis.

Esse quadro não foi diferente no Brasil. A estrutura econômica alcançou grande diversidade e complexidade, assim como a estrutura social que se tornou mais diferenciada adquirindo maior densidade organizacional, com grandes discontinuidades, desigualdades e marcada pela heterogeneidade (ABRANCHES, 1988). Esse quadro resulta em uma pluralidade de interesses que acentuam a competitividade e o antagonismo, ampliando o conflito em várias dimensões, destaca Abranches (1998). Ao mesmo tempo o Estado cresce e burocratiza a organização política, e se mostra, por vezes, incapaz de processar institucionalmente toda essa grande diversidade e complexidade, além de agregar a pluralidade de interesses e valores.

Dado esse contexto, o Brasil é um país que combina a proporcionalidade, o multipartidarismo, o presidencialismo e, além disso, organiza o Executivo baseado em grandes coalizões. Esse arranjo institucional é denominado por Abranches (1998) como “Presidencialismo de Coalizão” que funciona por meio de alianças amplas do Executivo com partidos no Congresso e são efetivadas por meio de um governo partilhado, em que o gabinete é formado por membros da base de apoio partidário (AMORIM NETO, 2000). Uma determinada política pública requer que diferentes ministérios trabalhem juntos, exigindo uma cooperação; e isso esbarra, por vezes, em diferenças ideológicas entre os partidos. A formação de coalizão com partidos do Congresso oferece fortes incentivos para que o Legislativo passe a dar sustentação ao Executivo. Melo (2010), mostra que essa estrutura de incentivo aproxima o presidencialismo do regime parlamentarista, porém com uma diferença significativa. No parlamentarismo há uma garantia institucional de dissolução do governo dentro do mandato, caso o apoio legislativo não se materialize (p. 40).

Devido a essa característica do presidencialismo, a maneira como o gabinete funciona tem impacto significativo sobre a qualidade das políticas públicas e na capacidade de governar do Presidente. A relação entre estabilidade e resultado das políticas implica que quando o gabinete ministerial é mais estável, as políticas públicas também o serão, conforme Martínez-Gallardo (2010). A autora argumenta ainda, que de forma geral, os Ministros e as burocracias subordinadas a eles serão os atores dominantes nos desenhos políticos de países da América Latina. Mesmo que o Presidente possua a prerrogativa de propor um projeto de lei, os Ministros terão importante papel, não só na produção de projetos que serão propostos dentro de suas pastas, como também na negociação da agenda do Presidente dentro do Congresso; sobretudo os Ministros filiados a partidos, que são fundamentais nesse jogo de busca de apoio dos parlamentares.

Nessa direção, o estudo de Batista (2014) e Gaylord e Rennó (2015) mostra que quando se fala em governo de coalizão deve-se abandonar a ideia do Executivo unitário que concentra sua figura no Presidente, e isso sugere analisar o cenário de decisão em que o Presidente atua, reconhecendo a complexidade de um Executivo multipartidário. Para se entender a forma como os sistemas presidenciais multipartidários são conduzidos, faz-se necessário o conhecimento da dinâmica da elaboração de políticas de governos de coalizão, o seu funcionamento interno e o papel do gabinete no processo de tomada de decisão (GAYLORD e RENNÓ, 2015). Em uma passagem que corrobora com o argumento desses autores, Figueiredo (2004) afirma que para se analisar a capacidade do governo em formular e implementar políticas públicas devem ser considerados três aspectos:

(...) em primeiro lugar, é necessário examinar a natureza da relação entre o Executivo e o Legislativo. O Legislativo desempenha papel essencial na formulação de políticas públicas, mas também tem influência na sua implementação. O segundo aspecto a ser examinado refere-se à estrutura do próprio Executivo, tendo como foco as relações entre a chefia do Executivo ou do Governo e os Ministros responsáveis pelas diversas áreas de atuação setorial do Governo. E, em terceiro lugar, cabe analisar as relações entre o Executivo político, ou seja, a chefia de Governo e seu gabinete e a burocracia. Com respeito a essa última, cabe distinguir, segundo Caldwell (1993), a engrenagem herdada – o serviço público permanente – e a “engrenagem” criada – os funcionários nomeados e as assessorias políticas (FIGUEIREDO, 2004, p. 6-7).

O segundo aspecto destacado pela autora, da relação que o Presidente mantém com os seus Ministros, requer uma estrutura organizacional e pessoal para a execução desta tarefa e dialoga com a abordagem teórica da Presidência Institucional. O Presidente da república acumula as funções de líder político e de gerente geral do Governo, sendo ao mesmo tempo

chefe de estado e chefe de Governo. Nesse sentido, como o cargo exige a predominância do líder político, o Presidente normalmente vai delegar a função executiva. Estudos que abordam esta distinção entre a liderança executiva e institucional da Presidência, ou seja, que se concentram na estrutura da Presidência são raramente abordados na literatura, não só no Brasil, mas também nos países da América Latina. Os esforços de Rennó (2013), Lameirão (2013; 2014), Inácio (2006) Inácio e Llanes (2014), Batista (2014), De Toni (2004), Santos (2006), Lassance (2010; 2014) e Vieira (2014) trazem luz a esta questão, mostrando o quanto estas estruturas são afetadas não só pela conjuntura, mas pelo estilo de governar dos Presidentes e pela dinâmica imposta do próprio sistema político, baseado em coalizões, além de analisar a atuação da Presidência no processo de implementação e gestão das políticas públicas e no controle da burocracia por meio das nomeações.

Inácio e Llanes (2014) mostram que o desenvolvimento do presidencialismo de coalizão no Brasil foi acompanhado de uma compacta e funcional Presidência institucional, com poucas diferenças no que se refere a organização e estrutura, enquanto na Argentina, dois governos de um mesmo partido nas décadas de 1990 e 2000, foram marcados por diferentes organizações presidenciais, ambas obtivendo sucesso. O estudo das autoras confirma que este arranjo institucional da coalizão impacta no funcionamento do Executivo e da forma como este se organiza.

Rennó (2013) explora um dos aspectos da reforma institucional recente no Brasil, concentrando a sua análise nas mudanças institucionais da estrutura organizacional da Presidência, investigando os padrões, causas e efeitos da mudança, comparando os governos FHC, Lula e início do mandato de Dilma Rousseff. Batista (2014) também apresenta o desenho institucional da Presidência nos governos FHC e Lula. A autora destaca que o executivo, para estabelecer sua estrutura institucional, o faz por Medidas Provisórias e não possui a formalização de seus procedimentos na forma de um regimento. Mas é importante destacar, que os órgãos que compõem a sua estrutura são dotados de um regimento interno. Em estudo similar, Lassance (2014) analisa a importância dos diferentes padrões de governança presidencial na trajetória do desenvolvimento brasileiro, tomando por referência os atos presidenciais unilaterais, tais como os decretos e medidas provisórias. Lameirão (2013) aponta que os partidos da coalizão, geralmente, expressam interesses e orientações diferentes do Presidente, uma vez que representam o seu partido e também as suas regiões. Desse modo, a autora supõe que o Presidente, diante deste quadro, vai procurar aplicar estratégias na organização do seu relacionamento com o gabinete ministerial, objetivando a

expansão de sua liderança, bem como o controle das estruturas e processos nas decisões de governo, mantendo a coerência entre os ministérios, necessita de um órgão ou estrutura que execute esta tarefa. A mesma autora em um estudo inédito mostra que a Casa Civil, pelas suas atribuições formais é o órgão da estrutura da presidência que representa esse mecanismo utilizado pelo Presidente e de como ela se transformou na principal esfera de coordenação política e administrativa da Presidência, especialmente no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Na busca da liderança e controle pelo Presidente, é pertinente entender que:

(...) as organizações (estruturas) da Presidência, que compõem o seu núcleo de poder e estão hierárquica e exclusivamente submetidas à sua autoridade, constituem importantes recursos institucionais estrategicamente manejados pelo Presidente para mediar o seu controle sobre as ações do Governo e, logo, dos ministérios e a relação do Executivo com o Congresso Nacional (LAMEIRÃO, p. 18-19, 2013).

Nesse contexto, surge a questão da delegação. Pereira *et al.* (2013), ao analisarem os dilemas da delegação que o Presidente enfrenta ao gerenciar uma coalizão multipartidária, comentam que o relacionamento desejável entre o Presidente e seus parceiros na coalizão seria o de dar mais autonomia para o Ministro, na tomada de decisões. Entretanto, os autores destacam que a assimetria de informação e a distância ideológica, que podem prejudicar as preferências do Presidente, fazem com que o chefe do Executivo adote mecanismos de controle sobre os ministérios, em uma coalizão fragmentada partidariamente. Um dos principais objetivos do Presidente é o de manter a coalizão coerente com a agenda programática das políticas. Nesse sentido, as nomeações políticas e decretos regulamentares são mecanismos que auxiliam o Presidente no controle político da burocracia (VIEIRA, 2014). Por um lado, por meio de nomeações políticas, Presidentes limitam as chances de oportunismo ministerial e incentivam a cooperação burocrática quando coalizões são politicamente heterogêneas (p. 03).

Um dos principais mecanismos de divisão de poder em um governo é a nomeação para cargos da burocracia, e a importância desse mecanismo se amplia no presidencialismo multipartidário, tendo em vista o volume de cargos de livre nomeação disponíveis ao Presidente da República (LOPEZ, BUGARIN e BUGARIN, 2013). A estratégia de nomeação dos Presidentes tem maior importância diante da necessidade de obter a coordenação e o controle dos diversos ministérios e setores de política pública (BORGES e COELHO, 2015).

O estudo de Praça, Freitas e Hoepers (2011), mostra que a distribuição dos cargos comissionados obedece à lógica do presidencialismo de coalizão. Além do cargo de

Ministro, o Presidente distribui cargos na burocracia entre os partidos da base. A literatura aponta que, dessa forma, quanto maior for o grau de confiança do Presidente no Ministro, menos inclinado estará a interferir na pasta. Desse modo, o Ministro terá maior autonomia para gerenciar o ministério. Outro importante aspecto destacado por Borges e Coelho (2015) é que uma maneira que o Presidente utiliza para evitar a perda de delegação é impedir que os cargos dos ministérios não sejam controlados verticalmente pelo partido que ocupa o ministério, incluindo também a nomeação de quadros do partido do Presidente e ainda de outros partidos, de forma a evitar a monopolização de determinada política.

Sobre esse ponto, Silva (no prelo) mostra que no período Lula (2003-2010), governo marcado por um gabinete altamente fragmentado partidariamente, a Casa Civil controlou as nomeações de toda a administração federal, sendo o ministro chefe do órgão o responsável pela assinatura dessas nomeações. Houve o aumento do número de cargos ocupados por filiados ao partido do Presidente, nos ministérios ocupados pelos parceiros da coalizão, comparado ao período ao governo anterior, FHC. Esse quadro demonstra a preocupação do Presidente Lula em controlar seus nomeados e, desse modo, a burocracia. Além disso, o gabinete multipartidário juntamente a uma estrutura que totalizou 36 pastas ministeriais, impactou a dinâmica de atuação da Casa Civil, que montou uma estrutura específica de monitoramento, não existente em nenhuma presidência anterior. Isso significa dizer, que além da estratégia das nomeações, outros mecanismos de controle e monitoramento sobre as políticas públicas e o gabinete ministerial se somaram nas estratégias do Presidente. E ainda, o estudo da autora mostrou que, uma das principais atribuições da Casa Civil, a coordenação governamental, durante o governo Lula teve ênfases diferentes. Uma com um Ministro voltado para o perfil de articulador político, como foi o caso do José Dirceu e a outra com um perfil mais técnico, voltado para a gestão interna e governamental, com a Ministra Dilma Rousseff. Essas ênfases, continuaram a ser atribuídas aos Ministros que vieram a ocupar o cargo após o Governo Lula.

### **Considerações finais**

Este trabalho procurou mostrar brevemente as principais abordagens do Estudos Presidenciais, da importância desta agenda de pesquisa na Ciência Política brasileira e de como a literatura norte-americana aponta caminhos interessantes para esses estudos no Brasil. Embora haja diferenças institucionais significativas entre a Presidência norte-americana e a Presidência brasileira, especialmente no que se refere ao arranjo institucional do presidencialismo de coalizão, esta literatura – precursora no tema – é importante para

melhor compreender como as instituições importam para a estrutura e desempenho do governo. Além disso, os estudos sobre o Executivo, em um sistema de governo presidencialista, concentram a sua análise nas correntes de diversas áreas de conhecimento, nas quais se organiza a ciência política norte-americana (FIGUEIREDO, 2004; INÁCIO e LLANES, 2014).

Partindo especificamente da abordagem da Presidência institucional que se concentra nas características institucionais da Presidência, mostrando a sua complexidade e desenvolvimento ao longo do tempo, e ainda, as ferramentas administrativas e burocráticas utilizadas pelo Presidente no processo de governança caracterizada de Presidência administrativa, e das dimensões apresentadas por Cohen e Hult (2012) são debates fundamentais para analisar a presidência brasileira. A literatura mostra que analisar a organização e estrutura permite a avaliação do desempenho da principal instituição do Poder Executivo: a Presidência. E ainda, a preocupação do Presidente em controlar a burocracia, utilizando a estratégia das nomeações e indicações políticas nas agências que são de seu interesse e de como isso é coordenado pelo núcleo presidencial, tem sido foco dos pesquisadores desta agenda na Ciência Política brasileira. Importante destacar que esse quadro também não tem sido diferente nos países da América Latina. Estudos sobre o Executivo e a presidência se inseriram nos debates dos principais Congressos e demais eventos acadêmicos que reúnem cientistas políticos desses países com regime presidencialista.

Este debate também mostra que as futuras pesquisas sobre a presidência devem enfatizar não só as análises quantitativas, mas a pesquisa qualitativa de forma rigorosa e sistemática, como pontua King (1993). Insistindo muito neste ponto, o autor expõe que qualquer previsão ou explicação deve estar acompanhada de uma avaliação justa de sua incerteza. É o que também argumenta Rennó (2013), que chama atenção para que as pesquisas procurem privilegiar a triangulação de dados qualitativos e quantitativos. A triangulação dessas estratégias de dados, com recortes transversais e históricos é relevante para o estudo da Presidência da República. Isso pode ser estudado a partir da análise de conteúdo e grau de detalhamento das diretrizes da Presidência, seus decretos administrativos, medidas provisórias, por exemplo (RENNÓ, 2013, p. 13).

## Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 31, pp. 5 a 38 (1988).

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000.

BATISTA, M. O Mistério dos Ministérios: A governança da coalizão no presidencialismo brasileiro. Tese de Doutorado, Recife, 2014.

BORGES; A; COELHO, D. B. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios – ciência e tecnologia e integração nacional. In. LOPEZ F. G (org.). Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro, IPEA, 2015.

BURKE, J. P. Organizational Structure and Presidential Decision Making. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). The Oxford Handbook of the American Presidency. Oxford University, New York, 2011.

CAMERON, C. M. The Presidential Veto. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). The Oxford Handbook of the American Presidency. Oxford University, New York, 2011.

CAMPBELL, K. K. e JAMIESON, K. H. Inaugurating the presidency. *Presidential Studies Quarterly*, 15, 394-411, 1985.

COLEMAN, J. J; PAKER, D. C. W. The consequences of Divided Government. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). The Oxford Handbook of the American Presidency. Oxford University, New York, 2011.

COHEN, D. B; HULT, K. M. Patterns and Possibilities: Perspectives on the Office of White House Chief of Staff. Annual Meeting of the American Political Science Association, August 30-September 2, 2012.

DE TONI, Jackson S. Planejamento e Monitoramento de Ações Estratégicas - A Experiência do Governo Lula no Brasil. Brasília, mimeo, 22p, 2004.

EDWARDS III, C. G. HOWELL, G. W. The Oxford Handbook of the American Presidency. Oxford University, New York, 2011.

EDWARDS III, C. G. Presidential Approval as a Source of Influence in Congress. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). The Oxford Handbook of the American Presidency. Oxford University, New York, 2011.

FIGUEIREDO, A. M. C. Resenha de estudos sobre o Executivo. Revista do Serviço Público, v. 55, n.1 e 2, p. 05-48, 2004.

FIGUEIREDO, A. “Executivo e Burocracia”. In: MARTINS, C. e LESSA, R. MARTINS, H. H. T. S. Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política. São Paulo: Anpocs, p. 191-216, 2010.

GAYLORD, S; RENNÓ, L. Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System. *Presidential Studies Quarterly* Volume 45, Issue 2, pages 247–269, June, 2015.

HOWELL, William G. Executives – The American Presidency in RHODES, R. A. W. BINDER, Sarah A. ROCKMAN, Bert A. The Oxford Handbook of Political Institutions. Oxford University, New York, 2006.

HULT, K. M. The Bush White House in comparative perspective. In The George W. Bush presidency: An early assessment, edited by Fred I. Greenstein. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003.

HULT, K. M; WALCOTT, C. E. Influences on Presidential Decision Making. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). The Oxford Handbook of the American Presidency. Oxford University, New York, 2011.

INÁCIO, M “Entre Presidir e Coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil”. Paper preparado para apresentação no 3 Encontro Latinoamericano de Ciência Política. Campinas – Brasil, 2006.

INÁCIO, M; LLANOS, M. The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *Brazilian Political Science Review*, v. 9, p. 39-64, 2015.

KRAUSE, George A. Organizational Complexity and Coordination Dilemmas in the U.S. Executive Politics. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 39 (March). 74-88, 2009.

KRAUSE, G. A; MELUSKY, B. F. Concentrated Powers: Unilateral Executive Authority and Fiscal Policymaking in the American States. *The Journal of Politics*. Volume 74. January. pp 98-112, 2012.

KING, G. The Methodology of Presidential Research. In: EDWARDS III, George; KESSEL, John; ROCKMAN, BERT (EDs) *Researching the Presidency: vital questions, new approaches*. University of Pittsburgh Press: Pittsburgh, 1993.

LAMEIRÃO, C. A Casa Civil como instituição do Executivo federal. *Desigualdade e Diversidade*, Ed. Especial dez, 2011.

LAMEIRÃO, Camila. A Casa Civil como estrutura de poder e controle da Presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC. Tese de Doutorado – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

LASSANCE, A. Poder Executivo: configuração histórico-institucional. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Estado, instituições e democracia: República*. Brasília: IPEA. Coleção Estado, instituições e democracia, Volume 1. Páginas 65-95, 2010.



LASSANCE, A. Padrões de governança presidencial e desenvolvimento brasileiro. Brasil em desenvolvimento 2014 : estado, planejamento e políticas públicas / [editores: Leonardo Monteiro Monasterio, Marcel Côrtes Neri, Sergei Suarez Dillon Soares]. – Brasília: Ipea, 2014.

LOPEZ, F. G; BUGARIN, M; BUGARIN, K. Partidos, facções e a ocupação dos cargos de confiança no executivo federal (1999-2011). Economics and Politics Research Group A CNPq-Brazil Research Group, 2013.

LOPEZ, F. G; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In. LOPEZ F. G (org.). Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro, IPEA, 2015.

MAHONEY, J. e RUESCHMEYER, D. Comparative historical analysis in the social sciences. Cambridge University Press. 2003.

MAHONEY, J; THELEN, K. “A Theory of Gradual Institutional Change”, IN: Mahon, James; Thelen, Kathleen, orgs, Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power. Cambridge, Cambridge University Press. 2010.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. "Inside the Cabinet: The Influence of Ministers in the Policymaking Process." In: C. Scartascini, E. Stein And M. Tommasi, How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking: 119-146, 2010.

MAYER, K. R. Thoughts on “The Revolution in Presidential Studies. Presidential studies quarterly, v. 39, n. 4, Dec. p. 781-785, 2009.

MAYER, K. R. Going Alone: The Presidential Power of Unilateral Action. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). The Oxford Handbook of the American Presidency. Oxford University, New York, 2011.

MELO, M. A. Controle do Poder Executivo e Presidencialismo de Coalizão. Caderno Aslegis, nº 40 maio/ago, 2010.

MOE, T. M. e WILSON, S. Presidents and the Politics of Structure. *Law and Contemporary Problems*; 57, 2, p. 1-44, 1994.

MOE, T. e CALDWELL, M. The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*; 150, 1, p. 171-195, 1994.

MOE, T; HOWELL, W. The Presidential power of unilateral action. *Journal of Law, Economics, and Organization*, p. 132-179, 1999

NESTALDT, R. E. Poder Presidencial e os Presidentes Modernos: a política de liderança de Roosevelt a Reagan. Brasília: Enap 2008.

PEREIRA, *et al.* Top Managers and Risk of Policy Expropriation in Multiparty Presidential Regimes. Paper apresentado no 7<sup>th</sup> Congress of the Latin American Political Science Association, Bogotá, 2013.

PIOUS, R. M. Prerogative Power and Presidential Politics. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). The Oxford Handbook of the American Presidency. Oxford University, New York, 2011.

PFIFFNER, J. P. Presidential Transitions. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). The Oxford Handbook of the American Presidency. Oxford University, New York, 2011.

PRAÇA, S. FREITAS, A. HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro 2010-2011. *Novos Estudos*, nº 94, 2012.

RAGSDALE, L; THEIS, J. J. The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92. *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 4. Oct. Pp. 1280-1318, 1997.

RELYEA, H. C. The Executive Office of the President: An Historical Overview. Congressional Research Service, Report 98-606 GOV, Nov. 26, 2008.

SANTOS, A. L. A Casa Civil e a análise de Políticas Públicas no governo federal do Brasil. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Nov. 2006.

RENNÓ, L. La estructura organizacional de la presidencia de la república en Brasil: marco institucional y reformas recientes (1995-2011). In: Alessandro, Martin; Gilio, Andrés. (Org.). *La dinámica del Poder Ejecutivo en América : estudios comparados sobre la institución presidencial*. 1ed. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP v. 1, p. 299-330, 2013

ROHDE, D. W; BARTHELEMY, M. The President and Congressional Parties in na Era of Polarization. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). The Oxford Handbook of the American Presidency. Oxford University, New York, 2011.

RUDALEVIGE, Andrew. *Managing the President's Program: presidential leadership and legislative policy formulation*. Princeton University Press: New Jersey, 2002.

SANTOS, A. L. A Casa Civil e a análise de Políticas Públicas no governo federal do Brasil. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Nov. 2006.

SILVA, N. A Presidência Institucional: o papel e a atuação da Casa Civil na coordenação e no monitoramento das políticas públicas do governo Lula (2003-2010). *Dissertação de Mestrado*, Brasília, (no prelo).

STREEK, W. THELEN, K. "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies". IN: Streek, Wolfgang; Thelen, Kathleen, orgs. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford, Oxford University Press. Pagina 1-39, 2005.

SKOWRONEK. S. Mission accomplished. *Presidential studies quarterly*, v. 39, n. 4, p. 795-804, 2009.

SKOWRONEK, S. The politics presidents make: leadership from John Adams to George Bush. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

THELEN, K. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science* 2:369 – 404. 1999.

WALCOTT, C; HULT, K. M . Organization the White House: Structure, Environment and Organizational Governance. *American Journal of Political Science* 31:109-25, 1987.

WATERMAN, R. W. Assessing the Unilateral Presidency. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford University, New York, 2011.

WOOD, D. B. Presidents and the Political Agenda. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford University, New York, 2011.

VIEIRA, M. Como o Conflito de Políticas do Gabinete Afeta a Criação de Burocracias Públicas Centralizadas na Presidência? Trabalho apresentado no IX Encontro da ABCP, Brasília, 2014.

WAYNE, S. J. Legislative Skills. In EDWARDS, C. G. HOWELL, G. W (ed). *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford University, New York, 2011.