

AS FUNÇÕES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E A NECESSIDADE DE SUA REVISÃO

*Sonalba Linhares Matias
Assessora do Secretário de
Planejamento e Modernização
Institucional – SEMOR/SEPLAN-PR*

1 – INTRODUÇÃO

As funções do Presidente da República em qualquer regime presidencialista se constituem num pesado e complexo encargo gerencial. Estes encargos tornam-se cada vez mais difíceis num país como o Brasil que além de atravessar uma séria e complexa crise econômico-financeira, passa por um período de transição de um regime autoritário para uma democracia, e em que as regras definidas na atual Carta Constitucional ainda engatinham rumo à sua efetiva implantação.

Estas funções tornam-se, ainda mais complexas e de difícil gerenciamento quando se impõe, por força da nova distribuição de poderes entre o Legislativo e o Executivo definida na Constituição, a necessidade de o Presidente manter um estreito e eficaz relacionamento com o Congresso Nacional, com os políticos de modo geral, com os Governos das Unidades Federadas e com as lideranças das entidades representativas da sociedade civil.

Para que possa exercer estas funções de forma eficaz e compatível com a realidade democrática existente no país, o Presidente necessita ser liberado de uma série de encargos que podem ser resolvidos nas esferas ministeriais específicas.

A crença de que os problemas emergenciais e prioritários serão resolvidos com maior rapidez e menor desperdício de recursos na medida em que se localizem mais perto do Presidente tem levado a que pressões diversas o induzam a uma prática que nos parece equivocada, qual seja a de avocar a si a resolução dos

mesmos, através da subordinação direta à Presidência da República dos órgãos e entidades responsáveis pela sua execução.

Outro ponto que tem sido invocado para esta centralização, é a alegação do caráter interministerial das atividades que são desenvolvidas por estes órgãos e entidades, o que não justifica o fato pois a maioria das ações executadas no âmbito da Administração Pública Federal, poderiam "a rigor" ser consideradas como envolvendo mais de um Ministério.

Além disto acredita-se que esta vinculação eleva o "status organizacional" dando maior poder aos dirigentes dos órgãos e entidades transferidos para esta esfera, que passam, teoricamente, a ocupar um grau hierárquico diferente daquele dos ministérios, o que, em tese, os credencia a um mais rápido atingimento de seus objetivos e metas.

Desta forma tem-se concentrado na Presidência, uma série de funções executivas, que prescindem para sua execução, de um relacionamento tão estreito com o Presidente.

Este acúmulo de competências junto à Presidência da República determina uma série de pressões sobre o Presidente que corre o risco de ver restringida a sua ação pela demanda dos órgãos que se encontram ao seu redor e pela provável competição entre estes e os ministérios setoriais.

A Constituição ao definir no seu art. 76 que "O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado" preceitua de forma inequívoca a igualdade de importância que deve ser dispensada a cada um destes auxiliares. É evidente que para o bom desempenho de suas funções é preciso que a eles seja dada a necessária autonomia para que as ações, referentes às suas áreas específicas, sejam efetivadas de forma ágil e eficaz. O exercício desta autonomia não prescinde de uma ação interministerial articulada nem da observação da escala de prioridades, aprovada para cada Pasta.

A multiplicidade e complexidade de órgãos e funções, atualmente, integrados à Presidência da República, além de transformarem-na numa estrutura pesada, congestionada, de certa forma "subvertem" a orientação constitucional ao pretender classificar os Ministros de Estado em duas categorias.

Além disto há que se considerar o fato de que o modelo organizacional da Presidência da República é, em grande medida, herança do autoritarismo em que a função do Presidente era tida como missão a ser desempenhada dentro de certos pressupostos que não mais se coadunam com a realidade atual.

2 – O MODELO ORGANIZACIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Conforme se verifica no organograma anexo, a Presidência da República é integrada além do Gabinete Civil, do Gabinete Militar, por sete órgãos de assessoramento imediato ao Presidente e seis órgãos colegiados presididos por ele. São

ainda órgãos de consulta do Presidente da República, definidos na Constituição, o Conselho de Defesa Nacional e o Conselho da República.

Os órgãos de assessoramento imediato são: a Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional – SADEN, o Serviço Nacional de Informações – SNI, o Estado Maior das Forças Armadas – EMFA, a Secretaria de Planejamento e Coordenação – SEPLAN, a Consultoria Geral da República – CGR, a Secretaria Especial de Ciência e Tecnologia – SCT⁽¹⁾ e a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE.

Além dos Conselhos da República e de Defesa Nacional integram ainda a Presidência os seguintes colegiados: o Alto Comando das Forças Armadas – ACFA, o Conselho de Desenvolvimento Econômico – CDE, o Conselho de Desenvolvimento Social – CDS, o Conselho Nacional de Informática e Automação – CONIN, o Conselho Superior do Meio Ambiente – CSMA e o Conselho Superior de Política Nuclear – CSPN.

Fazem parte, também, da Presidência da República embora não diretamente subordinados ao Presidente, os seguintes órgãos e entidades que se vinculam ou subordinam-se, respectivamente:

a) à **Secretaria Especial de Ciência e Tecnologia – SCT**

– Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP;

– Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq;

– Fundação Centro Tecnológico para Informática – CTI;

– Computadores e Sistemas Brasileiros S.A. – COBRA;

b) à **Secretaria de Planejamento e Coordenação – SEPLAN**

– Instituto de Planejamento Econômico e Social – IPEA;

– Fundação Centro de Formação do Servidor Público-FUNCEP;

– Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE;

– Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES;

– Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND;

c) ao **Estado Maior das Forças Armadas – EMFA**

– Escola Superior de Guerra – ESG;

– Hospital das Forças Armadas – HFA;

d) ao **Serviço Nacional de Informações**

– Centro de Pesquisas e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações – CEPESC.

Ainda encontra-se vinculada, diretamente à Presidência da República, a Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN, uma autarquia de natureza especial. A CNEN possui uma situação "sui-generis", pois a despeito da sua vinculação à

(1) Este artigo já se encontrava escrito quando foi encaminhada ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 115, de 29/11/89, criando o Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT.

Presidência da República, definida no Decreto nº 93.337, de 6/10/86, ela é "de fato", considerada para efeitos de supervisão ministerial, vinculada à SADEN.

O **Gabinete Civil** exerce as funções de assessoramento ao Presidente da República na coordenação política, notadamente no que se refere às relações com parlamentares e autoridades governamentais e a articulação entre Governo e Sociedade; na coordenação administrativa, especialmente quanto ao acompanhamento dos programas e políticas governamentais e ao relacionamento com os estados e municípios. Além disto é responsável pela coordenação das atividades de comunicação do Governo Federal, preparação, exame, acompanhamento e tramitação das mensagens e projetos de Lei do Executivo ao Congresso Nacional.

O **Gabinete Militar** tem como funções principais o assessoramento ao Presidente nos assuntos referentes à segurança nacional, sendo responsável, ainda, pela segurança do Presidente e dos Ministros-Chefes dos gabinetes Civil e Militar bem como dos palácios presidenciais.

A **Consultoria Geral da República** tem como competências regimentais as de fixar a interpretação da Constituição, atos e jurisprudências legais de modo a serem uniformemente seguidos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal além de exercer outras funções de natureza jurídica a serem observadas no âmbito do executivo.

Cabe à **SADEN** assessorar o Presidente da República, o Conselho Superior de Política Nuclear, o Conselho de Defesa Nacional e o Conselho da República nos assuntos referentes a: declaração de guerra e celebração da paz; decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; definição de critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional; ao desenvolvimento de iniciativas necessárias à garantia da independência nacional e da defesa do Estado democrático.

A **SADEN** tem sob sua supervisão todas as entidades relativas ao setor de energia nuclear além de constituir-se em secretaria-executiva do Conselho da República, do Conselho de Defesa Nacional e do Conselho Superior de Política Nuclear.

O **EMFA** tem como objetivos a realização de estudos para fixação da política, da estratégia e da doutrina militares bem como elaboração e coordenação dos planos e programas decorrentes e a coordenação dos assuntos de interesse comum às forças armadas.

A **SEPLAN** como responsável pelas atividades de planejamento e coordenação geral teve sua área de atuação bastante ampliada com a absorção das funções anteriormente exercidas pela extinta Secretaria de Administração Pública - SEDAP. Esta ampliação de funções trouxe para sua área de atuação a supervisão, coordenação, orientação e controle das atividades relativas à administração de pessoal civil e de serviços gerais, à modernização e organização administrativas, à desburocratização e à informatização no âmbito da Administração Direta, autarquias e fundações públicas.

Ao **SNI** compete superintender, coordenar e exercitar, a atividade de infor-

mação em proveito da política nacional, especialmente no tocante à soberania nacional e a defesa do estado democrático.

Cabe à **SCT** a coordenação e orientação da política de ciência e tecnologia, de informática, de cartografia, de biotecnologia, de pesquisa e desenvolvimento tecnológico de química fina, meteorologia, climatologia e ainda a coordenação e orientação da política de pesquisa, desenvolvimento, produção e aplicação de novos materiais e serviços de alta tecnologia, mecânica de precisão e outros setores de tecnologia avançada.

A **CORDE**, órgão autônomo recentemente vinculado à Presidência da República, tem como principais funções propor ao Presidente da República a Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, seus planos programas e projetos.

O **Alto Comando das Forças Armadas** objetiva assessorar o Presidente da República nas decisões relativas à política militar e à coordenação de assuntos pertinentes às Forças Armadas.

Os Conselhos de **Desenvolvimento Econômico** e de **Desenvolvimento Social** tem por finalidade, respectivamente assessorar o Presidente da República na formulação das diretrizes e políticas econômica e social definidas nos Planos e Programas de Governo.

Os Conselhos **Superior do Meio Ambiente, Nacional de Informática e Automação, Superior de Política Nuclear** têm como competência o assessoramento ao Presidente da República nas áreas específicas e conforme definido em suas normas de criação.

Como mencionado anteriormente, a diversidade de órgãos e funções atualmente exercidas pela Presidência da República, congestiona o dia a dia do Presidente, deixando-o muitas vezes, com pouco tempo para exercer sua função de dirigente maior do país e de principal gestor das mudanças a serem nele efetivadas.

3 – REESTRUTURAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Uma sugestão para o redesenho da estrutura organizacional da Presidência deveria ter como fundamento as seguintes ações: a transferência de funções executivas para áreas setoriais específicas, a redução de colegiados presididos pelo Presidente e a redefinição dos órgãos realmente necessários ao seu assessoramento imediato.

Uma outra questão a ser considerada é a quantidade de órgãos com "status" ministerial junto à Presidência da República.

Neste sentido, há que se avaliar a real necessidade de permanecerem integrando a Presidência, quatro órgãos responsáveis por assuntos concernentes à área militar, no contexto atual de um governo com características diferentes dos regimes anteriores.

Da mesma forma, a inegável importância que o país deve dar à ciência e tec-

nologia, não credencia os órgãos responsáveis por esta área a se vincularem diretamente à Presidência.

A despeito de toda a sua importância estratégica, as atividades relativas ao setor de energia nuclear seriam mais adequadas se passassem a ser desenvolvidas no âmbito de um ministério setorial.

A questão da integração das pessoas com deficiências físicas é sem dúvida da maior relevância, entretanto, não nos parece justificar sua subordinação atual.

A existência de uma unidade de assessoramento com quadros reduzidos e altamente qualificados seria desejável para assessorar o Presidente nas questões referentes ao planejamento e coordenação das áreas econômicas e sociais. Esta unidade, entretanto, não pode jamais ultrapassar suas funções de assessoramento, sob pena de sua ação confundir-se ou tomar-se concorrente com a dos ministérios setoriais.

Uma outra questão a ser posta, é a da necessidade de manter-se as atividades relativas à gestão de serviços gerais e pessoal civil como funções da Presidência quando elas poderiam ser executadas de maneira eficaz no nível ministerial.

As mudanças verificadas no cenário nacional também sugerem a redefinição do escopo geral da área de atuação e natureza das funções referente à informação.

Com a criação do Conselho da Defesa Nacional e Conselho da República e considerando-se suas atribuições, parece-nos desnecessária a existência de outros conselhos atuando com a mesma finalidade.

Considerando-se o caráter de verdadeiros auxiliares do Presidente da República, definido para os Ministros de Estado pela Constituição, acredita-se ser dispensável que os colegiados, responsáveis pela formulação de políticas de cunho eminentemente setorial, vinculem-se diretamente à Presidência da República.

Isto posto, sugere-se seja a Presidência organizada, tendo em vista a coordenação e acompanhamento dos assuntos referentes às áreas política e administrativa, econômica e social e militar.

Os assuntos referentes à primeira destas áreas deveriam continuar sob a responsabilidade do Gabinete Civil, cuja função seria acompanhar todos assuntos levados à consideração do Presidente agindo no sentido de cumprimento de prazos, obtenção de informações atualizadas necessárias ao desempenho rápido e eficaz das ações do Governo. Além disto, o Gabinete também daria o suporte operacional na tarefa de revisão prévia dos atos a serem sancionados pelo Presidente.

As funções concernentes à área econômico-social deveriam ser desempenhadas por um pequeno núcleo de assessores qualificados, lotados numa assessoria técnica direta.

Nas questões referentes à área militar o próprio Presidente incumbir-se-ia de sua coordenação auxiliado também por uma assessoria técnica ou secretaria especial, cujo dirigente não deveria, necessariamente, ter "status" de Ministro de Estado.

As ações relativas às atividades de informações poderiam ser redimensiona-

das, podendo o órgão responsável por elas restringir-se a uma unidade de assessoramento sem "status" ministerial.

As competências da Consultoria Geral da República serão absorvidas pela Advocacia-Geral da União, quando da aprovação, pelo Congresso Nacional, do Projeto de Lei Complementar nº 196, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.

Assim pensada, a nova organização da Presidência da República, permitiria que o seu Chefe se dedicasse essencialmente às funções de maior relevância liberando-o das funções rotineiras que deveriam ser resolvidas num outro nível. Suas funções seriam muito mais de concepção e estabelecimento de diretrizes e políticas a serem implementadas pela máquina administrativa sob seu comando.

ANEXO

