

CLEBER FERNANDES PESSOA

**A DEMOCRACIA DELEGATIVA NO BRASIL: UMA ANÁLISE
COMPARATIVA DAS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO NOS
GOVERNOS DE GETÚLIO VARGAS (1951-1954) E FERNANDO
COLLOR DE MELLO (1990-1992)**

Dissertação apresentada como requisito
parcial à obtenção do grau de Mestre.
Curso de Pós-Graduação em Ciência Política,
Departamento de Ciência Política,
Universidade de Brasília.
Orientador: Prof. David Verge Fleischer

**BRASÍLIA
2000**

A DEMOCRACIA DELEGATIVA NO BRASIL: UMA ANALISE
COMPARATIVA DAS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO NOS
GOVERNOS DE GETÚLIO VARGAS (1951-1954) E FERNANDO
COLLOR DE MELLO (1990-1992)

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, pela Comissão formada pelos professores:

Orientador:



Prof. David Verge Fleischer

Departamento de Ciência Política, UnB



Prof. Luiz Pedone

Departamento de Ciência Política, UnB



Prof. Paulo Afonso de Carvalho

Departamento de Ciência Política, UnB

Brasília, 31 de março de 2000

RESUMO

A institucionalização da democracia no Brasil tem encontrado obstáculos que impedem a transição do regime de democracia delegativa, restrita às formas procedimentais da poliarquia, para um modelo de democracia pluralista, com maior grau de participação da sociedade cuja expressão institucional se reproduz na esfera representativa. A busca pela consolidação do pluralismo democrático encontra barreiras na sociedade política controlada por uma elite tradicionalmente autoritária herdeira do estamento político que agrega os valores patrimonialistas típicos da política brasileira do período colonial e imperial. Resultante desta sobreposição autoritária, *i. e.*, as genuínas criações brasileiras de regimes como o coronelismo, populismo e, contemporaneamente, a despeito da transição para a democracia ocorrida há mais de uma década, em 1985, o regime de presidencialismo delegativista, que insiste em dominar a agenda política em detrimento da autonomia de outros poderes e instituições - o Legislativo e partidos políticos, principalmente - distorcendo o conceito moderno da dimensão republicana da democracia. No âmbito da dominação política de tipo messiânica do Executivo, com mandato legitimado pela maioria em eleições populares, o próprio Legislativo confere ao presidente poderes exclusivos de sua esfera e se torna subserviente da política de patronagem imposta pela autoridade presidencial. O elevado grau de legitimidade conquistado no início do mandato, via eleições diretas, leva o presidente à uma hiperatividade abusiva do uso do poder de decreto através das "medidas provisórias" em constante edição de "pacotes" produzindo um círculo vicioso interminável deste expediente. Como resultado, observa-se o enfraquecimento do poder presidencial ao final de seus mandatos. A partir de então, as instituições públicas e semiprivadas - Legislativo, partidos e sociedade civil, etc. - negam apoio às medidas propostas pelo presidente da República. Neste estágio de deterioração do delegativismo, os partidos políticos desempenham uma função crucial para a estabilidade do regime democrático. Confirmado pelos resultados da análise comparativa, os partidos políticos, que em geral, apoiam e aprovam as proposições iniciais dos presidentes, negam-lhe apoio, sistematicamente, no final de seus mandatos, em razão da gradativa perda de legitimidade dos mandatos delegativistas. Deste modo, as democracias de países presidencialistas como o Brasil tendem a se institucionalizar ao nível puramente dos procedimentos constitucionais sem, no entanto, promover um avanço em direção dos valores da democracia representativa, com resultados substantivos. Sem embargo, o debate contínuo em torno da modificação do sistema partidário e eleitoral, mantendo intacta a atual estrutura do sistema de governo presidencialista, como procura justificar esta dissertação, tem poucas possibilidades de instituir a consolidação da democracia representativa no Brasil.

ABSTRACT

The institutionalization of democracy in Brazil has encountered obstacles that hinder delegative democracy's regime transition, restricted to the procedural forms of polyarchy, for the democratic pluralist model, with a larger degree of participation in which the institutional expression reproduces itself in the representative sphere. The search for consolidation of democratic pluralism encounters barriers in a political society controlled by a traditional authoritarian elite as heir of the cartorial model, in addition to the typical Brazilian patrimonial political values of the colonial and imperial periods. Resultant from this authoritarian overlapping, *i. e.*, the genuine Brazilian regime creations, like *coronelismo*, populism and, in the contemporary period, in spite of the transition to democracy since 1985, delegative presidential regime insists on dominating the political agenda in detriment of the autonomy of other institutions and powers - especially the Legislature and political parties - distorting the modern concept of the republican dimension of democracy. In the scope of a messianic type of domination by the Executive, with the latter's mandate legitimated by majority popular elections, the Legislature confers exclusive powers, from its own sphere, to the President, thus becoming subservient to the patronage politics imposed by presidential authority. The high degree of legitimacy achieved at the outset of his term, leads the President into hyperactive abuse of his decree power via "provisional measures" in constant issue of "packages", producing an interminable, vicious circle of this artifice. As a result, a weakening of presidential powers is observed at the end of the mandate. At this point, the public and semiprivate institutions - Legislature, parties and civil society, etc. - deny support for the President's proposals. At this stage of deterioration of delegativism, political parties play a crucial role for democratic regime stability. Confirming the results of comparative analysis, political parties, which in general support and approve the President's initial proposals, deny support systematically in the end of his term, because of the gradual loss of legitimacy of the delegative mandate. In this way, presidential democracies like Brazil tend to institutionalize the level of constitutional procedures emphatically, without, however, promoting an advance toward the values of representative democracy with substantive results. Nonetheless, the never ending debate regarding modification the party and electoral systems, while maintaining the current presidential system structure intact, as this dissertation attempts to justify, has limited chances of achieving consolidation of representative democracy in Brazil.

Aos meus pais.

À Maristela, pelo apoio irrestrito.

Ao Henrique, o inspirador desta longa jornada, que chegou quando tudo era sonho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os que contribuíram de alguma forma para a consecução deste projeto.

Aos funcionários da Câmara dos Deputados pela atenciosa presteza na indicação dos arquivos e materiais de coleta para a pesquisa. Em especial à D. Wilma do setor de Taquigrafia e D. Cida da Biblioteca pela competência e extrema sensibilidade em relação aos assuntos acadêmicos.

No Senado, aos funcionários Roberto Menezes e Cristiano Emery pela disponibilidade de ajuda em relação às pesquisas na biblioteca daquela Casa e fornecimento de livros.

Agradeço profundamente a todos os que foram meus professores no Mestrado em Ciência Política. Ao prof. Paulo Calmon, coordenador de Pós-Graduação. Aos professores Luiz Pedone e Paulo Afonso pela participação na banca examinadora desta dissertação.

Agradeço especialmente ao prof. David Fleischer, meu orientador na monografia de graduação e, agora, na dissertação de Mestrado. Sou-lhe grato pela paciência, pelas indicações de pesquisa, pela transmissão de sua vasta sabedoria e, ainda, pelo privilégio de sua amizade. Meu muito obrigado.

LISTA DE TABELAS

Tabela I - Composição partidária da Câmara Federal (1945-1962).....	13
Tabela II - Resultados das eleições presidenciais de 1945 e 1950.....	49
Tabela III - Eleições presidenciais de 1989 - Resultado do primeiro turno.....	64
Tabela IV - Rejeição dos candidatos à presidência da República.....	68
Tabela V - Resultado do 2º turno das eleições presidenciais de 1989.....	69
Tabela VI - Popularidade dos presidentes (%).....	90
Tabela VII - Aprovação popular do governo Collor.....	93
Tabela VIII - Resultado do pedido de impeachment contra Fernando Collor.....	95
Tabela IX - O uso do poder de decreto no Brasil.....	110

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas
AI-5 - Ato Institucional nº 5
AL - estado de Alagoas
AM - estado do Amazonas
ANC - Assembléia Nacional Constituinte
Arena - Aliança Renovadora Nacional
BA - estado da Bahia
CDA - Constitutional Decree Authority
CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
COBAP - Confederação Brasileira de Aposentados
CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
DCN - Diário do Congresso Nacional
DCA - Delegated Decree Authority
DRU - Desvinculação de Receita Orçamentária
EUA - Estados Unidos da América
EdUnB - Editora Universidade de Brasília
Edusp - Editora Universidade de São Paulo
FEF - Fundo de Estabilização Fiscal
FGV - Fundação Getúlio Vargas
Ibope - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IUPERJ - Instituto Universitário de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MG - estado de Minas Gerais
MP - Medida Provisória
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PDC - Partido Democrata Cristão

PDS - Partido Democrático Social
PDT - Partido Democrático Trabalhista
Petrobras - Petróleo Brasileiro S/A.
PFL - Partido da Frente Liberal
PI - estado do Piauí
PIB - Produto Interno Bruto
PL - Partido Liberal
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PR - estado do Paraná
PRN - Partido da Reconstrução Nacional
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSP - Partido Social Progressista
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
RJ - estado do Rio de Janeiro
RS - estado do Rio Grande do Sul
SP - estado de São Paulo
STF - Supremo Tribunal Federal
TSE - Tribunal Superior Eleitoral
UDN - União Democrática Nacional

SUMÁRIO

1-INTRODUÇÃO.....	02
1.1 -Objetivo geral.....	02
1.2 -Preliminares da análise comparada.....	04
1.3 - Definição do problema: objetivo específico.....	06
1.4-Justificativa.....	14
1.5 -Apresentação do modelo.....	16
1.6 -Procedimentos e metodologia.....	23
2 - REVISÃO DA LITERATURA.....	29
2.1 - Os clássicos revisitados vis-à-vis a problemática brasileira.....	29
2.2 - Considerações sobre o sistema presidencialista.....	31
2.3 - Os partidos políticos: uma abordagem histórico-teórica.....	32
3 - O GOVERNO GETÚLIO VARGAS (1951-1954).....	43
3.1 - A primeira transição: o governo Dutra (1946-1950).....	45
3.2 - O acordo militar Brasil-Estados Unidos.....	52
3.3 - O pedido de impeachment contra Vargas.....	55
3.4-0 fator desestabilizador no governo Vargas: quem foi a oposição?.....	56
4 - O GOVERNO FERNANDO COLLOR DE MELLO (1990-1992).....	59
4.1 - A primeira transição: o governo Sarney (1985-1990).....	63
4.2 -Collor e os partidos.....	77
4.3 - O plano Collor e a força do delegativismo no Congresso.....	82
4.4 - O impeachment de Collor.....	88
5 - ANÁLISE COMPARATIVA:VARGAS E COLLOR.....	106
6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
6.1 -Prospectos do sistema político brasileiro.....	111
BIBLIOGRAFIA.....	120

1- INTRODUÇÃO

(...) Quando o cidadão, ao voltar a casa à noite, pensa de si mesmo como um homem sábio e prudente por não ter se ocupado de política - é porque esse país deixou de perceber que a política é o seu próprio sangue e a sua própria honra. Quando um país não sabe como defender suas liberdades, e se coloca sob a proteção de um homem providencial, é inevitavelmente conduzido àquilo que acabais de testemunhar: a decomposição e a desmoralização.

Ernest Hambloch. In: Sua majestade o presidente do Brasil

1.1-OBJETIVO GERAL

Esta dissertação tem por objetivo geral analisar a democracia delegativa no Brasil em dois momentos: no governo Vargas de 1951 a 1954 e no governo Collor de 1990 a 1992. O estudo comparativo dos dois períodos é realizado através da investigação de um processo sistemático que se verifica no sistema político brasileiro. Ainda que este fenômeno não seja observado de maneira linear através dos tempos, sendo interrompido por rupturas na ordem institucional, se faz presente nas fases democráticas embora não seja um componente clássico desse regime de governo, e também de pouca contribuição para a evolução do sistema representativo. Ainda assim, tem fixado raízes pelas democracias mais recentes ou refundadas, principalmente nos países da América Latina e, como é o caso específico deste estudo, na democracia brasileira.

Como modelo teórico de sustentação do problema de pesquisa aqui exposto, vai se utilizar o conceito de "democracia delegativa" criado por Guillermo O'DONNELL (1991) para discutir as variáveis características desenvolvidas pela tipologia democrática brasileira. Como explica O'DONNELL, os modelos de democracia são vários, e cada um deles deve ser atentamente estudado. Sendo este "novo animal" uma nova variedade de democracia, surgida recentemente, a partir da segunda metade dos anos 70, deve ser, por isso, objeto de análise específica.

Sob o signo da estabilidade política, da governabilidade, a elite dirigente brasileira construiu ao longo da fase republicana - exceto no Estado Novo de 1937 a 1945 - uma fortaleza amparada na "conciliação" elitista resultante de um esquema de sustentação

partidária formada por uma coalizão de partidos com o objetivo aparente de oferecer sustentabilidade governativa ao executivo em regimes de fraca institucionalização democrática, ou baixa sedimentação da cultura cívica ou política, como é o caso do Brasil. Como exemplo dessas coalizões, é ilustrativa - em sua maior parte - a República de 1946 a 1964, por se tratar de um paradigma de coalizões em que os mandatos começam com alto grau de sustentabilidade e terminam em colapso, colapso que se confirma nos casos de coalizões *ad hoc*, fortemente dominada pelos executivos hipertrofiados no início de seus mandatos em razão da delegação irrestrita que recebem através de eleições de tipo plebiscitárias, deixando ao poder representativo a condição secundária de homologador das políticas do Executivo. Em seguida, tornam-se fragilizados com os insucessos de suas políticas e individualmente responsabilizados pelos fracassos acumulados uma vez que outrora reclamaram para si o poder de solucionar os problemas nacionais sem a "indevida interferência" das outras instituições.¹ Deste modo, terminam por configurar um cenário de confrontos com as outras instituições, públicas ou semiprivadas, o Congresso em primeiro lugar - seguido pelo Judiciário - e, por fim, encontram nas massas que os elegeram a reprovação destas formas de governo.

A fragilidade histórica dos sistemas partidários na política nacional tem levado repetidamente à formação de anomalias que, com frequência, levam a termo situações de crise de governabilidade debilitando a legitimidade dos regimes democráticos que atingem, no limite, mudanças abruptas na ordem constitucional.

Os partidos de sustentação operam via coalizões construídas no âmbito do executivo e, sob seu predomínio o parlamento se vê, de ordinário, relegado a segundo plano, e não raro, homologador da histórica vocação legislativa de um presidencialismo de tipo imperial. A consolidação da sustentabilidade via distorção do elemento representativo é uma reprodução que se observa na vigência dos sistemas partidários no Brasil. Do ponto de vista da coesão de uma sociedade política homogênea, as sustentações não extrapolaram os círculos do estamento que vigorou do século XIX aos estertores da oligarquia cafeeira em 1930, impedindo toda forma de contestação das camadas populares na direção de uma maior

¹ Para G. O'DONNELL, um resumo do conceito de Instituições para as sociedades complexas seria: "As instituições políticas democráticas são um nível decisivo de mediação e agregação entre, de um lado, fatores estruturais e, de outro, não só pessoas mas também os diversos agrupamentos nos quais a sociedade organiza seus múltiplos interesses e identidades. Esse nível - institucional - intermediário tem impactos importantes sobre os padrões de organização das pessoas, fazendo de algumas delas vozes representativas no processo político, e excluindo outras" (1991, p. 29).

participação política. A classe dirigente, para evitar a "circulação das elites", se unia em torno de um projeto comum que a práxis política convencionou chamar de "conciliação" (DEBRUN, 1983), e à minoria dirigente coube a função de cooptar as novas elites - a contra-élite - implicando a obstrução do que, no seu oposto, irromperia em um processo revolucionário (MOSCA, 1935). Conscientes de sua função, o patriciado político acionava o velho mas eficiente recurso conciliador de fazer a revolução antes que o povo a fizesse.

O *ethos* coronelista/patrimonial que permeava a dominação política, segundo a teoria elitista de Gaetano MOSCA, é explicada pela tendência conciliatória que levava lideranças a um nível de coesão capaz de exorbitar os círculos das disputas partidárias. Estas coalizões, no mais das vezes, eram formadas a partir das lideranças subnacionais, localizadas nos estados, resultando em distorção da disputa legítima dos interesses atomizados na sociedade, fazendo com que esta se aproximasse de um modelo de sociedade orgânica em comparação com os padrões das sociedades da antigüidade mas, de acordo com a sociologia weberiana, seria uma reprodução do conceito de sociedade estamental.

As elites subnacionais identificadas nas figuras dos governadores dos estados dominavam suas bancadas no Congresso elaborando um pacto federativo com o presidente da República, eliminavam o parlamento do debate enfraquecendo a representação. Em vista destes padrões de negociação, que no primeiro momento ofereciam ao executivo ilimitada governabilidade passam, a seguir, a empreender um processo de disputa de dominação do aparelho de Estado, tendo como alvo o processo sucessório, retirando do presidente a autoridade incontestável do início de mandato.

1.2 - PRELIMINARES DA ANÁLISE COMPARADA

A referida governabilidade seria "A capacidade de resolver a tensão contida na busca simultânea de eficiência e de democracia" (F. W. REIS, 1995, p. 40). Isto não significa dizer que está relacionada apenas com a eficiência e democracia, mas também com a capacidade de governar, que Eli DINIZ denomina como *governance*, isto é, "(...) a expansão das capacidades de comando, de coordenação e implementação do Estado e aperfeiçoamento dos meios de intervenção na ordem associativa" (1997, p. 196 e 197). O mesmo conceito pode ser definido por uma visão mais contundente, do que seria o contrário desta, ou seja, a ingovernabilidade, que seria "(...) a explosão de demandas, saturação da agenda, excesso de pressões

desencadeadas pelo aumento acelerado da participação, expansão desordenada do quadro partidário, indisciplina do Congresso, o que em última análise gera paralisia decisória e perda de credibilidade" (1997, p. 180).

Para o estudo comparativo com o governo do presidente Fernando Collor de Mello, elege-se o supra citado período de Vargas por se tratar de um mandatário que exerceu o poder em regimes doutrinariamente antagônicos, bem como foi de reconhecida importância nas transformações de base - política, social e econômica - e conseqüentemente um momento germinal para a modernização do país. A escolha do governo de Collor de Mello seria em razão de iguais transformações, em sentido inverso, direcionadas ao novo liberalismo, na maioria das vezes em sentido contrário ao dirigismo populista de Vargas. É digno de nota o apontamento de que tanto o governo Vargas quanto o governo Collor deixaram a marca de governos que quebraram paradigmas. O primeiro fundando o nacional-estatismo, rompendo com a ordem vigente na república liberal oligárquica, e o segundo refundando as bases liberais clássicas, agora sob receituário neoliberal. Apesar das reformas da "Era Collor" acontecerem em direção oposta daquelas de seu antecessor objetivando desmontar os resquícios do Estado Novo, o estudo de caso reforça a comparação porque ambas as etapas viveram a experiência do presidencialismo republicano, sistema partidário e eleitoral análogos, ressalvadas as mudanças superficiais de sempre. Sem embargo, o escopo principal desta comparação à parte, é oferecer subsídios à dissertação como um todo, descobrindo como se comportaram as instituições políticas das duas fases, com destaque para a atuação dos executivos em relação às outras instituições, especialmente o Congresso, tendo em vista a avaliação do sistema partidário, a sua participação no processo de sustentação política e conseqüentemente da governabilidade.

Na análise comparativa, far-se-á um tratamento analítico da relação dos presidentes com suas bases de sustentação - além dos partidos - porque estes mandatários delegativos mantiveram relações de influência significativa - dominando ou sendo dominados, conforme o padrão de estabilidade - com elites burocráticas, sindicais, econômicas e militares. Atualmente, por conta de algumas modernizações dos métodos do regime democrático, práticas identificadas com o passado político têm alterado o equilíbrio - *checks and balances* - entre os poderes republicanos. O comportamento e práticas tirânicas/autoritárias, que ainda persiste na forma de governo democrático em razão do tradicional mandato que se conferem aos titulares do executivo, são práticas espúrias que a doutrina republicana "pura" rejeita, em

razão da característica da separação de poderes do presidencialismo. De fato, continuam vigorando disfarçadamente nas ações dos governos presidencialistas da América Latina, e entre eles, têm como baluarte o "decretismo", removedor das forças "obstrucionistas à governabilidade" funcionando como agente asséptico das "impurezas" do regime. Os Decretos, que foram uma constante no *modus operandi* dos presidentes republicanos até a Constituição de 1988, depois desta vieram reforçados com o qualificativo de Medidas Provisórias, cujo poder discricionário supera a força dos criticados decretos-leis do autoritarismo militar, promovendo o esvaziamento do debate representativo.

13 - DEFINIÇÃO DO PROBLEMA: OBJETIVO ESPECÍFICO

O regime político brasileiro definido aqui como **DEMOCRACIA DELEGATIVA** encontra dificuldades para progredir rumo à **DEMOCRACIA REPRESENTATIVA** para consolidar as instituições democráticas e se tornar amplamente pluralista. Neste contexto, duas variáveis independentes se tornam objetivos específicos:

- 1) As relações executivo-legislativo no governo Vargas; e
- 2) As relações executivo-legislativo no governo Collor.

Através desta análise comparativa, utilizando métodos históricos-descritivos, se pretende avaliar o estágio da democracia atual e suas perspectivas via métodos explicativos e exploratórios. Na fase final, analisa-se a discussão que se trava atualmente no Congresso, em torno das reformas políticas - partidária e eleitoral, principalmente. Não existindo discussão concreta para reformar o sistema de governo, isto é, há uma miríade de proposições legislativas para reformar o sistema partidário e eleitoral mas, ressalvadas as excessões que não ultrapassam a fase de pronunciamentos, não existem proposições para reformar ou transformar o sistema presidencialista, depreendendo-se que, implicitamente, as reformas em discussão no Congresso Nacional seriam suficientes para resolver as "situações de crise" na política brasileira e atingir os objetivos expostos no primeiro parágrafo desta seção.

As propostas em discussão nas instituições da sociedade civil e, mais concretamente no legislativo, são as seguintes:

- 1- Sistema eleitoral (proporcional ou majoritário);
- 2- Fidelidade partidária;

² Relatório apresentado pelo relator da Reforma Político-Partidária senador Sérgio Machado (1996, p. 5).

- 3- Desempenho eleitoral para conceito de partido nacional;
- 4- Cláusula de barreira - Funcionamento parlamentar;
- 5- Coligações partidárias para eleições proporcionais;
- 6- Domicílio eleitoral e filiação partidária;
- 7- Financiamento de campanhas;
- 8- Reeleição dos titulares de cargos executivos;
- 9- Duração do mandato dos senadores e suplentes de Senador;
- 10- Eleições e posses dos cargos executivos e legislativos;
- 11- Voto obrigatório ou facultativo;
- 12- Segundo turno;
- 13- Divulgação de pesquisas eleitorais;
- 14- Imunidade parlamentar;
- 15- Número mínimo e máximo de vereadores.

Compartilhando com estas reformas, outras de natureza secundária se difundem anualmente pelas comissões temáticas, principalmente nos anos antecedentes de eleições para concordar com a legislação eleitoral e, assim, transmitir a impressão de que mudanças significativas estão em andamento. Com efeito, o sistema eleitoral é importante para disciplinar as disputas do sistema político. Mais ainda, o sistema partidário é de suma importância para a institucionalização de qualquer democracia moderna, porque é o instrumento mais apropriado para tornar as demandas de uma sociedade complexa em resultados mais pluralistas possíveis. Apesar das deficiências do ponto de vista da teoria democrática que prescreve a otimização do desempenho de suas instituições, os partidos políticos são necessários ao funcionamento da democracia. E a democracia representativa não prescinde dos partidos políticos. Estes seriam dispensáveis nas democracias diretas praticadas na antiguidade, e ainda assim, tais sistemas poderiam ser contaminados, mais tarde, por facções que nada mais seriam do que os embriões dos partidos políticos modernos.

Nas democracias fragilizadas, os partidos sofrem constantes ataques dos atores políticos, especialmente dos "caciques" partidários, dos chefes políticos. Em sua maioria são indisciplinados, e vêem nestas agremiações barreiras capazes de impedir seus projetos de conquista do poder, criando obstáculos para o exercício do mandato livre de "ingerências".

Por intermédio de um estudo comparativo, esta dissertação tem o objetivo específico de analisar as relações entre executivo e legislativo nos governos de Getúlio Dornelles Vargas e Fernando Collor de Mello. O primeiro, por sua tradição caudilhista e formação positivista, sempre nutriu desprezo pelos partidos. Não obstante tenha liderado a formação do PTB e do PSD em 1945, o fez por exigências circunstanciais e para a conservação do poder. Esses dois partidos dependiam de seu prestígio pessoal (WEFFORT, 1989, p. 53). Entretanto, mesmo com esta máquina partidária que lhe renderia votos à esquerda e à direita, quando volta a disputar eleições presidenciais em 1950 declara solenemente que governará acima de partidos. E de fato, o PTB, partido pelo qual foi eleito, estava subrepresentado em seu ministério. Quando seu poder político se debilitava cada vez mais, promoveu uma reforma ministerial em 1953 e novamente o partido foi desprestigiado, sendo representado em apenas um ministério (D'ARAÚJO, 1982, p. 113).

Ao analisar as estruturas dos sistemas políticos, Giovanni SARTORI (1996, p. 112) vê o sistema partidário brasileiro como um dos piores do mundo. Entende que seu sistema político sofre de graves males; o presidencialismo brasileiro, sob o decretismo - uso excessivo, na verdade o abuso, dos decretos com força de lei -, é uma poderosa arma que impede o avanço político. Quando G. SARTORI elabora projetos para desenvolver os sistemas políticos em sua Engenharia Constitucional, rejeita a possibilidade de sucesso nas transformações do sistema brasileiro.

Lato sensu, a obra de G. SARTORI focaliza os mais variados sistemas políticos, eleitorais e partidários do mundo. Talvez por conta da superficialidade com que trata o caso brasileiro, não desejou entender, ou melhor, fornecer melhores esclarecimentos a respeito dos fundamentos do sistema brasileiro, suas raízes, transformações forçadas e discontinuidades. Ainda que sua obra não objetivasse aprofundar nestas particularidades, é possível que ele mudasse de opinião se estivesse consciente de que no Brasil as "mudanças" manipuladas pela elite política não encontram respaldo na grande maioria da sociedade civil - e nisto a Teoria das Elites evolui inexoravelmente no sentido de uma transformação por via revolucionária se o sistema permanecer imobilizado. E o determinismo histórico de Sartori tem um conteúdo sociológico que implicitamente remete à teoria social de Montesquieu no sentido de que o povo brasileiro estaria irremediavelmente comprometido com a imobilidade, se não a incapacidade, de realizar transformações no ordenamento político. Esta teoria determinista, não mais hegemônica desde os estertores do século XIX, vai encontrar no corpo deste

trabalho um ponto de vista prescritivo que aponta na direção não apenas da necessidade de mudanças mas, principalmente, de que elas são factíveis.

Mas, tópicos têm sido as transformações que foram realizadas e, neste particular, a visão superficial de Sartori é acertada. Em geral, os políticos recusam a fazer mudanças no sistema pelo qual foram eleitos, não se sujeitando ao que pensam ser sua auto-flagelação caso mudassem para uma legislação que oferecesse igualdade de condições na competição eleitoral. E, salvo transformações aparentes, o viés da falsa representação continua persistindo. A "reforma política" que ora se discute no Congresso, focalizada nos sistemas partidário e eleitoral, ainda que mudanças significativas pareçam estar a caminho, não deverá corrigir as deficiências estruturais. Esta questão é crucial porque muda variáveis importantes, mas outra fundamental, o sistema de governo propriamente dito, segue incólume em seu curso.

Então, mudando algumas variáveis importantes, *ceteris paribus* o regime político, permaneceria o sistema enfraquecido. Ou seja, o sistema partidário muda, a forma de escrutínio muda, mas permanece constante o regime presidencialista com suas prerrogativas quase absolutistas, que terminam por contaminar todo o arcabouço político. Na hipótese da adoção do sistema distrital puro ou do distrital-misto, haverá um favorecimento para a governabilidade. Acontece que, deste ponto de vista, desde a redemocratização, a base do governo no Congresso tem sido, numericamente, majoritária. Os dados numéricos confirmam. Prova disso são os sucessos nas aprovações de emendas constitucionais propostas, em sua maioria originadas no Executivo, as quais exigem maioria qualificada de dois terços dos votos parlamentares para serem aprovadas.

Todavia, os defensores dessas reformas transmitem a falsa impressão de que elas, por si só, resolverão os problemas cruciais da ingovernabilidade. Mas não, o sistema proporcional que o Brasil adota desde 1932 não deixa de ser majoritário, porque os distritos são delimitados pelas divisas dos estados - uma espécie de "distritões". No Segundo Império, sob sistema de eleições majoritárias, sendo o escrutínio delimitado por "círculos", compostos por um ou mais representantes eleitos, hipoteticamente existiria a formação de sustentação partidária sólida que favoreceria a governabilidade.

Giovanni SARTORI, no entanto, deixa entender que o impedimento ao avanço do sistema brasileiro é intrinsecamente humano, da incapacidade dos brasileiros. Ignora a engenharia política brasileira como um sofisma, uma criação destinada ao fracasso do ponto

de vista da consolidação democrática, mas garantidora do êxito da dominação por parte da elite política. Ao afirmar em sua obra a preponderância dos sistemas, não reconhece a validade dos mesmos para o Brasil porque dispositivos, em verdade promíscuos, foram introduzidos para fragmentar o sistema partidário. Se não, como explicar que outras sociedades evoluíram do caos para sistemas estáveis, a França por exemplo. A Alemanha, paradigma de caos, levando ao colapso a República de Weimar, embora ainda existam críticas ao atual sistema, é elogiada pelo avanço político desde o após-Guerra (SARTORI, 1996, p. 91). Na América Latina, Costa Rica e Uruguai são citados como exemplos de instituições representativas sedimentadas, ainda que o último tenha experimentado, na onda de autoritarismo dos anos 60 e 70, um estilo ditatorial muito rígido (O'DONNELL, 1991, p. 35). Assim, o pensamento conservador dissimulado pelo determinismo cultural na política estimula aqueles que sustentam a permanência do *status quo*.

Os partidos de sustentação elevam o quociente de cooperação com a estabilidade do sistema, em um primeiro momento, se este sistema, no todo, estiver comprometido para levar a cabo as propostas de institucionalização da política. Se não, mecanismos passam a ser acionados para desestabilizar o regime, numa seqüência que indica ter sido projetado para este fim. Se fossem projetados para tornar a concertação política estável por período indeterminado, possivelmente consolidaria esta tarefa. Mas os partidos políticos apenas têm a função de coadjuvantes na operacionalidade do sistema. Abrigam os interesses e os atores que participam das disputas eleitorais. São instituições que fazem a "ponte" entre a sociedade e o Congresso, *locus* de representação por excelência, para responder aos interesses e demandas da sociedade junto à esfera pública. Nesta direção, Maria do Carmo Campello de SOUZA acrescenta: "Isto é certamente válido para um partido político em relação ao eleitorado, cujos interesses ele deve articular e converter em propostas de atividades e apropriação de recursos correspondentes" (1990, p. 47). Isto é, o processo de *inputs* e *outputs* faz com que os partidos, representando as exigências da sociedade, demandem junto ao Estado para a implementação dos interesses políticos atomizados. Acontece que, nesta função de debater e representar interesses via parlamento, os partidos são debilitados pelo regime de mandato delegativo que impõe sua condição de "salvador da pátria", forçando em situações de impasse, a paralisia decisória e o jogo de soma zero para as instituições - executivo, legislativo e sociedade (ODONNELL, op. cit. p. 37 e 38).

Ao contrário, se prevalecessem os valores de *accountability*, as instituições concorreriam para a legitimação do sistema, típica reprodução do significado de *checks and balances* que resulta em estabilidade duradoura, tornando as ameaças à democracia mais improváveis (DINIZ, 1997, p. 196 e 197). Para muitos, a democracia verdadeira, a substantiva, requer a não existência de extrema pobreza, de extrema desigualdade social (O'DONNELL, 1998, p. 38). No Brasil a persistência desses fatores parecem ser produzidos por este mesmo sistema. O impasse se instala no momento em que as instituições não conseguem ser transformadas porque o nível de desenvolvimento político freia estas transformações como quer Giovanni SARTORI e, com esse raciocínio, a elite política enfraquece as instituições para sobrecarregar uma delas - o legislativo - e perenizar o enfraquecimento geral do sistema. Em resumo, como afirmam Argelina FIGUEIREDO e Fernando LIMONGI, "o Executivo define a agenda do Legislativo e determina o conteúdo da produção legal. O Congresso mostra-se incapaz de levar adiante sua própria agenda. A agenda do Executivo segue uma rota excepcional, passa em tramitação urgente, enquanto a agenda do Legislativo segue a via das comissões e do poder terminativo" (1999, p. 67).

A análise interpretativa a ser apresentada, objetiva revelar estas incongruências, e na medida do possível, apresentar idéias que comprovem a real possibilidade de o Brasil transitar do "regime delegativo" para um modelo mais consistente, o "regime representativo". Estas idéias passam pela prescrição de transformações que envolvam não só partidos políticos e sistema eleitoral mas, mais importante, o sistema de governo presidencialista. Afirma-se por

ACCOUNTABILITY- Para uma definição de "*accountability*", em sentido amplo, como um mecanismo de salvaguarda da democracia, são necessários requisitos básicos, propícios para que os agentes públicos possam responder publicamente pelos atos praticados:

- 1- Transparência da gestão dos serviços públicos sem exceção, com publicidade oportuna e compreensível;
- 2- Equidade e confiança no sistema judicial;
- 3- Amplitude e profundidade do compromisso do serviço público;
- 4- Ampliar a democracia participativa.

Em conclusão, o dever de responder publicamente pela eficácia da gestão, sobretudo pelos resultados, é essencial para uma sociedade aberta, por ser a principal defesa para a democracia. In: LOZADA, Antonio Sanchez. "Accountability": salvaguarda de la democracia. Semanario de Información y analisis. Nicaragua, 1999.

No original:

- "1- Transparencia de la gestión y de los servicios públicos sin excepción, com publicidad oportuna e comprensible;
- 2- Equidad y confianza en el sistema judicial;
- 3- Amplitud y profundidad del compromiso de servicio público;
- 4- Ampliar la democracia participativa.

En conclusión, el deber de responder públicamente por la eficacia de la gestión, sobre todo por los resultados, es esencial para una sociedad abierta, por ser la principal defensa para la democracia". (Trad.: Cleber Fernandes Pessoa).

antecipação que não será apresentada a simplista posição de apenas transplantar para um modelo de governo parlamentarista, por exemplo.

Nestes termos, a definição do problema encontra uma clara ambigüidade produzida pelo próprio sistema. Ou seja, se o presidente da República governa, atualmente, através de medidas provisórias, e em tempos passados por decretos-leis, por que, então, não prescindir dos partidos políticos? Qual seria a explicação para a necessidade de uma coalizão dos partidos, ou do partido da base governista para formar a sustentação governativa? E qual a função dos partidos de sustentação nesta questão de governabilidade?

Quando toda a classe política, especialmente os chefes de executivos, vêm nos partidos obstáculos para a governabilidade, esta governabilidade existiria sem os partidos? Existindo, o regime democrático continuaria funcionando? Para obter a resposta para todas essas indagações, será necessário identificar o efeito de muitas variáveis no conjunto do sistema político, controlando a interveniência que ocorre entre as variáveis dependentes e independentes, as que funcionam como moderadoras, ou seja, as que modificam o relacionamento entre as dependentes e as independentes.

Em uma de suas obras de análise política, Wanderley Guilherme dos SANTOS explora dialeticamente o impasse que vai se formando a partir da primeira legislatura do regime que se inicia em 1946, com o PSD qualificado como partido majoritário. Na segunda, ainda majoritário no legislativo mas não sendo titular do executivo, participa da coalizão do governo. Na última, que se inicia em 1962, divide a representação na Câmara em igualdade numérica com o PTB em esquema de alta fragmentação partidária e rígida polarização ideológica, levando a democracia populista do período ao colapso, iniciando a ditadura militar de 1964 (1986, p. 78). Pouco tempo antes, em 1961, o Congresso formado por desincidência de mandato com o executivo, por eleições solteiras, provoca, em parte, a renúncia de Jânio Quadros - cenário semelhante ao ocorrido com Fernando Collor três décadas depois (FLEISCHER, 1997, p. 229). Quadros, eleito com votação recorde, embora não tivesse alcançado maioria absoluta, ao estilo delegativo das democracias plebiscitárias recusou relações disciplinadas com o legislativo ignorando suas prerrogativas e desautorizando os partidos.⁴ O resultado daquela malograda tentativa de governo bonapartista

⁴ De acordo W. G. dos SANTOS, "enquanto o presidente incluía o deputado petebista Sérgio Magalhães - um nacionalista muito respeitado - entre os três políticos que considerava mais dignos de sua confiança na Câmara, Pedro Aleixo, teoricamente o líder do governo na Câmara, denunciava publicamente o seu constrangimento como chefe da bancada, afirmando que o presidente não tinha tido sequer uma reunião com ele. (...) de maneira

foi mais uma intervenção militar que conduziu aquela frágil democracia à ruína.

Tabela I - COMPOSIÇÃO PARTIDÁRIA DA CÂMARA FEDERAL (1945-1962)

Partidos	1945	1950	1954	1958	1962
PSD	52,8	37,0	35,0	35,3	30,3
UDN	29,0	24,4	22,7	21,5	23,4
PTB	7,7	16,8	17,2	20,2	29,8
PSP	(a)	7,9	9,8	7,7	5,4
PCB (b)	4,9	-	-	-	-
Pequenos	5,6	13,9	15,4	15,3	16,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(286)	(303)	(326)	(326)	(389)

Fonte: M. C. C. de Souza, 1990, p. 144 (adaptação).

(a) Dois eleitos pelo PSP são contados entre os pequenos.

(b) O registro do PCB foi cassado em 1947, assim como seus parlamentares eleitos em 1945.

Sob esta premissa, pode-se concluir que o modelo de eleições plebiscitadas, originando o mandato delegativo, confere ao presidente uma "legitimidade usurpadora", uma vez que no Brasil, como de resto na América Latina, o eleito tende a interpretar a vitória como uma delegação total de poder. A grande vítima de todo esse processo é a democracia, que no Brasil tende a ser confundida com as transformações autoritárias. Esta noção de política que envolve a tradição brasileira, faz com que a distinção entre esquerda e direita sejam quase irrelevantes, tendo produzido no espectro ideológico o conservadorismo liberal e o conservadorismo de esquerda vitimando o conceito de democracia e, na sua esteira o de revolução. E, por consequência da concepção autoritária de democracia, a única idéia que pode nos legar de revolução é a do golpe de Estado (WEFFORT, 1986, p. 32). Enfim, quando se reconhece que as possibilidades de mudanças no sistema eleitoral e no sistema partidário não transformam o regime de governo, para mais ou para menos democrático, os regimes é que devem ser mudados se se deseja o aperfeiçoamento da democracia.

que o período pode ser apropriadamente caracterizado como uma transição do pluripartidarismo moderado dos dias de Kubitschek para o pluripartidarismo polarizado do governo Goulart" (1986, p. 61 e 62).

O bipartidarismo imperou durante o autoritarismo militar instalado em 1964. O sistema de partido único vigorou na República oligárquica até 1930. Todavia o presidencialismo permaneceu incólume nestas duas quadras. Segundo Maurice DUVERGER (1987, p. 241), o sistema eleitoral é uma grande influência de ordem técnica e acabam por determinar o sistema partidário. Dependendo do tipo de escrutínio, de acordo com suas "leis", pode estabelecer um sistema bipartidário ou pluripartidário. Estes por sua vez, podem ser fragmentados ou não, contribuindo mais ou menos para a governabilidade. Modelam o sistema partidário, mas não modelam o sistema político. Este permanece estagnado se não sofrer modificações particulares. Na verdade, o sistema partidário sofre um impacto muito significativo da estrutura institucional. As instituições democráticas - sistema de governo, sistema eleitoral, estrutura do Estado (federalista ou unitário) - estabelecem o cenário para a atuação dos partidos políticos (NICOLAU, 1996, p. 38). Como vai ser demonstrado, estes não podem ser vistos como os obstrucionistas da "sustentação" da estabilidade de governo e do progresso da forma democrática de governo.

1.4-JUSTIFICATIVA

Para exemplificar a forma de análise pela qual este estudo pretende se orientar, cita-se as obras de Giovanni SARTORI (1996), Argelina FIGUEIREDO e Fernando LIMONGI (1994,1997, 1999). Em particular o aprofundado trabalho empírico desenvolvido em parceria pelos dois últimos. Embora utilizando o produto de suas pesquisas, ao mesmo tempo procura-se demonstrar as contradições observadas em ambos os trabalhos, sendo que o trabalho do primeiro autor tem uma precedência maior no conteúdo teórico. Em reconhecimento à relevância destas obras, sua própria utilização pressupõe a justificativa para contribuir com esta dissertação. Sem embargo, as contribuições teóricas e empíricas ao objeto de investigação do modelo delegativista-imperial que tem Guillermo O'DONNELL (1991) como difusor do conceito de democracia delegativa, carecem de maior sustentação dialética. Pressentindo tal deficiência, este estudo pretende dar uma contribuição que possa elevar o debate envolvendo as principais variáveis que, no conjunto, são cruciais para o entendimento e consolidação do processo de construção da democracia brasileira. Por isso há uma percepção de que desponta um caminho intermediário entre aqueles apontados pelos autores, cuja polarização de idéias pressupõem uma divisão ininteligível do sistema político, talvez um

sutil maniqueísmo conceituai. Em relação ao primeiro, refuta-se os argumentos de base sistêmica e sociológica que levam a uma conclusão determinística sobre o modelo político brasileiro enfatizando sua tendência à inércia, ainda que existam modificações na estrutura institucional. Quanto aos dois outros autores, que exploram sua análise sobre uma ampla base empírica, utilizam um tratamento institucionalista para definir o mesmo modelo político de forma radicalmente contrária às percebidas por Sartori. De antemão, o alto grau de coesão partidária encontrado nas votações não significa que o sistema político tenha elevado nível de institucionalização democrática. Estes percentuais, que chegam a uma taxa de 93,7% de predição das votações (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 20), poderiam ser obtidos facilmente na base de regimes não-democráticos como a República Velha, ou abertamente autoritário como no regime militar de 64, sem que isto signifique sedimentação dos costumes democráticos. Nesta direção, os próprios autores admitem a ampliação dos poderes legislativos do presidente da República a partir da nova Constituição promulgada em 1988 que, ademais, "manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas" (Idem, *ibidem*).

Esta dissertação não pretende, *ex ante*, eleger os partidos políticos como vítimas de um processo autoÉÍÍÍco. Também o sistema presidencialista, por sua natureza, não deve ser apontado como única variável passível de mudança ou reforma. Certamente que à maioria das instituições da democracia delegativa, vista como um regime viciado, devem ser prescritas transformações. Mas o princípio básico desta dissertação é produzir um estudo, teórico e empiricamente fundamentado, que objetiva apontar a inconsistência do modelo e, secundariamente, oferecer subsídios para o aprimoramento das instituições políticas.

Por que o estudo da democracia delegativa? Porque aqueles que estudaram o processo de transição para a democracia tinham a idéia consensual de que as democracias não eram iguais em todos os seus procedimentos. Por isso, pensavam ser necessário classificar as tipologias das democracias. Essas diferenças, por si só, já constituiriam elementos significativos para a realização de investigações empíricas, teóricas e analíticas.

Desta forma, a importância do estudo comparado para a pesquisa consiste em revelar os procedimentos institucionais dos dois governos separados no tempo por distintos ordenamentos, tanto sociais quanto políticos, econômicos e ideológicos. A inovação, e importância, está no sentido de investigar duas das etapas de maior transformação no conjunto

da administração pública, no arcabouço jurídico, político, econômico e social do Brasil e qual teria sido sua contribuição para o aprimoramento da democracia. Para melhor entendimento da forma de operá-las, será utilizada a variável partidos de sustentação. Por se tratar de uma análise comparativa nova, em seu conjunto, incorporando novos resultados por diferentes formas de investigação, entende-se que fornecerá dados que possibilitem enriquecer a tese da democracia delegativa que se prolonga pelo período que compreende a fundação da democracia de massas no Brasil em 1945 até os dias atuais - com exceção do interregno do autoritarismo militar de 1964 a 1985. Um prognóstico para esses regimes seria a hipertrofia do poder executivo que se sobrepõe às demais instituições - Congresso, Judiciário, partidos, sindicatos, etc. - desclassificando-as como agentes legítimos e capacitados à representação da sociedade junto à esfera pública.

15 - APRESENTAÇÃO DO MODELO

O conceito de democracia será decisivo para subsidiar a resposta do problema de pesquisa, incluindo as demais variáveis. Observando as principais destas variáveis, vê-se que a questão democrática está, no mínimo, implícita em todas elas. Portanto, a democracia delegativa é o modelo teórico que melhor fundamenta as críticas ao conjunto das organizações estatais, particularmente as que o regime político brasileiro configurou. Produtos do regime, outros modelos teóricos, ainda que secundariamente, têm de ser agregados para explicar as particularidades dessa tipologia democrática.

Secundado pela democracia delegativa, o significado dahlsiano de poliarquia, brevemente exposto, tem sua importância por se tratar de uma etapa democrática, a procedimental, que requer a incorporação de outros valores, os substantivos, para atingir a democracia associativa e representativa. Pressupõe a existência de vários centros de poder, com distribuição do processo decisório, concorrendo, funcionalmente, para desenvolver o gerenciamento do bem público. Permanecendo estático, o regime poliárquico pode regredir para uma nova etapa autoritária ou seguir duradoura originando o fenômeno da democracia delegativa.

Posto que não se trata, aqui, exatamente de um exercício valorativo do autoritarismo nas instituições brasileiras, a medição deve ser operacionalizada com o conceito de democracia. Admitindo que os valores democráticos inscritos na sociedade, mais ainda, entre

a elite política, é uma premissa básica, ainda que retórica, para a evolução do corpo político, a constatação de obstáculos impeditivos e refratários à sua consolidação, reclamam a consecução deste trabalho de pesquisa.

Por esta lógica, a democracia delegativa em seus diversos ângulos revela alguns paradoxos. E possivelmente, o principal deles é o de ser mais democrática do que a democracia representativa (O'DONNELL, op. cit. p. 31) e, ao mesmo tempo, impedir seu processamento evolutivo, obstando a conquista da democracia representativa em conjunto com a associativa e a participativa. Mas ela só é mais democrática quando, em seu limite, ignora as convenções institucionais e, inevitavelmente, opera à maneira populista, ou seja, o mandatário se relaciona diretamente com as massas. Seria uma espécie de democracia direta, mas como se trata de uma relação governante/massas em lugar de governo/sociedade organizada - sob o primado da sociedade civil - a conceituação delegativa se adequa com mais especificidade.

A democracia delegativa não supõe o contrário de democracia ou incompatibilidade com a forma representativa. Esta, incorpora alguns elementos daquela, na medida mesmo em que a representação tem entre suas premissas o comprometimento de levar a efeito as delegações que uma dada coletividade autoriza a seus representantes. Mas acima de sua congênere delegativa, a democracia representativa acarreta a idéia de *accountability* que não apenas evolui no sentido de responder por seus atos de forma vertical, mas horizontalmente, em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos - isto é, outras instituições - que têm a capacidade de questionar e, eventualmente punir, maneiras impróprias de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades (O'DONNELL, op. cit. p. 32). Tal é a definição classificada pelo autor como "dimensão republicana da democracia".

Como democracia, o vocábulo *per se* deveria envolver o adjetivo "republicana" pelo fato de se tratar da coisa pública, ainda que sob a forma de governo monárquico - governo de um só - mas constitucional. No limite de ignorar estas prescrições, a democracia delegativa burla a obrigatoriedade de prestar contas às instituições uma vez que o presidente da República recebeu a delegação plena do eleitorado para governar sem constrangimentos, sem atender aos princípios da responsividade. Nas palavras de O'DONNELL, o presidente delegativo

É autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder permitam, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o

principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral - ele foi autorizado a governar como achar conveniente. (...) Tipicamente, os candidatos presidenciais vitoriosos nas democracias delegativas se apresentam como estando acima de todas as partes; isto é, dos partidos políticos e dos interesses organizados (1991, p. 30).

E os interesses organizados articulam a efetividade da prestação de contas horizontalmente ao conjunto de instituições tanto formais quanto informais que a sociedade civil organiza para implementar suas demandas junto aos poderes estatais. Esse cooperativismo se confunde com a democracia dos modernos como democracia representativa ou associativa. A democracia associativa é um processo que se construiu nas democracias poliárquicas, em especial a que se formou ao longo do tempo nos EUA e Inglaterra, definidas como a participação eficiente da sociedade para decidir o conflito de interesses na base do compromisso (COHEN e ROGERS, apud DINIZ, 1997, p. 197 e 198).

A democracia delegativa se opõe à associativa enquanto fator restritivo da prestação de contas vertical e horizontalmente. Quando há uma prestação de contas, esta se faz basicamente ao eleitorado disperso, enquanto massa, em período de eleições. Tal prática, geralmente observada nas democracias latino-americanas do pós-autoritarismo, salienta o teor plebiscitário do processo eleitoral que se caracteriza pela baixa densidade representativa de suas instituições, e pela hipertrofia da autoridade dos presidentes destas repúblicas. Resultante do excesso de atribuições, os efeitos distorcidos mais evidentes desta prática é o enfraquecimento do legislativo e o esvaziamento de atribuições dos partidos. Típico de democracias recém-instaladas, saídas de regimes autoritários, necessitam de uma segunda transição para consolidar a democracia - evoluindo da democracia delegativa para a representativa. Mas comumente, as graves crises econômicas herdadas do autoritarismo obstaculizam o avanço para esta segunda transição. De fato, existem riscos de regresso ao antigo regime, mas estas democracias tendem a ser duradouras. E nessa tendência, agrega valores capazes de consolidar o delegativismo.

Não obstante a celeridade das tomadas de decisões no regime delegativo serem de certo modo positivas, na maioria das vezes podem resultar em erros graves e levar a crises sequenciais, o que dificilmente ocorre na democracia representativa. A democracia republicana, representativa, tende à lentidão no processo decisório, mas com maiores possibilidades de acertos. A elaboração das políticas públicas do presidencialismo delegativo tem a marca do "decretismo" que no Brasil recebe o nome de Medidas Provisórias. Devendo

ser editadas em casos de "relevância e urgência", o presidente da República tem a prerrogativa discricionária de decidir tal conceituação. As crises daí decorrentes levam o presidente a reeditar as medidas, a acelerar a reprodução de pacotes tornando tais crises exponencialmente maiores. "Uma vez que as esperanças iniciais se dissipam e os primeiros pacotes fracassam, o cinismo e o desespero se tornam atitudes dominantes. (...) Quando os fracassos se acumulam visível e repetidamente, o país depara com um presidente amplamente execrado que, abandonando o dinamismo inicial, tenta meramente sobreviver no governo até o final de seu mandato" (O'DONNELL, 1991, p. 38).

Na elaboração do conjunto das decisões, o presidente se cerca de burocratas especializados do governo relegando a posições secundárias as instituições representativas. Esses técnicos protegidos politicamente pelo chefe de governo recebem o *nihü obstat* para impor medidas amargas e ao mesmo tempo se defenderem das resistências da sociedade, até que os resultados sejam benéficos. "No meio tempo, é 'óbvio' que essas resistências - provenientes do Congresso e dos partidos, ou de associação de representação de interesses, ou simplesmente da rua - têm de ser ignoradas" (O'DONNELL, op. cit. p. 31). A personalização do executivo, concentrando a tomada de decisões, afasta o Congresso de suas atribuições constitucionais. E quando este, nos momentos de crises agudas, é convocado pelo presidente à elaboração de "pactos", recusa apoio, secundado pelos partidos, inclusive o partido ou coligação pela qual o presidente se elegeu. Enfraquecido, o presidente acusa as instituições de não o auxiliarem a governar. Neste cenário, o Judiciário também é acusado de "sabotar" as medidas do executivo - que se tornam cada vez mais inconstitucionais; o Congresso e os partidos, inclusive o do próprio presidente, que não quer dividir com ele a impopularidade, recusam-lhe apoio, sendo estigmatizados como indisciplinados politicamente, responsabilizados como portadores de interesses mesquinhos, fisiológicos e contrários aos interesses nacionais.

O vocábulo democracia tem dividido a opinião daqueles que a definem como um conjunto de regras formais contra a dos que a preconizam como um conjunto mínimo de conquistas de bem-estar material. Esta, também denominada democracia substantiva, requer, além dos preceitos formais, a garantia do acesso a bens materiais por parte dos cidadãos, sem os quais a democracia não se garantiria, e de outro modo, o próprio significado estaria prejudicado. Portanto, a clivagem que gerou a democracia delegativa é apropriada como base teórica para a sustentação das críticas ao conjunto das instituições existentes, que são próprias

do regime representativo, mas apresentando seus vícios peculiares, impedem o normal funcionamento destas instituições que, por sua vez, obstam a classificação daquele regime como representativo. Sem negar o mandato delegativo como variante democrática, é imperativo que nele contenham os valores básicos do significado de *poliarquia*. Nela se incluem a realização de eleições regulares, livres e competitivas; a capacidade de contestação por parte da oposição livremente organizada e, em contrapartida, a não contestação dos resultados eleitorais - devendo ser "limpos"; imprensa livre e liberdade de associação, etc. (DAHL, 1989, p. 221). Além desta ramificação representativa, a matriz poliárquica produz a delegativa que, apesar de não serem antagônicas, constitui constrangimento para atingir a dimensão republicana da democracia.

Fundamentando o modelo teórico e aproximando-o mais do caso brasileiro, o conceito de "conciliação" seria um modelo secundário apropriado porque ilustra o significado de democracia delegativa para a realidade brasileira, diferente de suas congêneres da América Latina. Tem sido o sustentáculo da dominação política nacional por uma elite uniforme. Conforme Michel DEBRUN, "Os eixos da política brasileira não mudaram fundamentalmente desde a Independência. (...) Daí a repetição, cansativa, de certos temas: essa monotonia temática procura ser a imagem de uma realidade política vista, senão como estagnada, como capaz de uma auto-reprodução indefinida, mediante o uso de alguns mecanismos seculares de dominação que, até o momento, se revezaram no palco do poder" (1983, p. 13).

Importa ressaltar que a "conciliação" representa um acordo intra-elites onde não haverá equilíbrio permanente de forças no poder. Ao contrário, como expressão de Teoria das Elites, as forças que, digamos, governam, se mantêm em constante dissenso, mas atentas à ordem dos três "cês": consciência, coesão e conspiração.⁵ A existência da "conciliação" é uma coalizão *ad hoc* que manterá a maioria da sociedade, isto é, as massas, alijadas do poder em benefício de uma composição improvável de sustentar o regime. Sempre e quando a classe dirigente não atender a demanda de um espectro político emergente, preparado para governar, poderá haver uma ruptura institucional. A partir deste enunciado teórico, no Brasil surge a reprodução do modelo de "revolução" que se produz a partir do colapso da sustentação. Diferente do conceito marxista de revolução, onde deveria haver uma mudança da "infra-estrutura" ou modo de produção econômica, prima entre os brasileiros uma concertação que,

⁵ MEISEL, James. The myth of the ruling class: Gaetano Mosca and the elite. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962. In: ZUCKERMAN, Alan. Elite Política: Lições de Mosca e Pareto. Universidade de Brasília: Textos de aula. Centro de Documentação Política e Relações Internacionais [?].

invariavelmente, troca os atores permanecendo estática a "hegemonia política" - associação de dominação no plano ideológico, econômico e político (estrutura e superestrutura) - cujo resultado é uma inserção na cultura do golpismo que a elite política insiste em denominar de revolução (WEFFORT, 1986, p. 41).

A questão da governabilidade é uma variável de significância fundamental para explicar a estabilidade dos regimes. A busca da governabilidade, desiderato de qualquer grupo governante, implica investigar a qualidade do relacionamento dos poderes executivos e legislativos, além de relacionar o grau de autonomia dos judiciários no contexto dos poderes e a capacidade da sociedade civil em cobrar das instituições públicas - o Executivo principalmente - a devida prestação de contas e a capacidade de resposta deste. Sua aplicação é utilizada para a análise dos governos de Getúlio Vargas e Fernando Collor de Mello como apêndice explicativo do relacionamento de ambos os presidentes com os respectivos legislativos.

Concernente à governabilidade, Norberto BOBBIO avalia o dilema que os países em dificuldade para alcançá-la devem tomar. "Se a dificuldade em que caem as democracias deriva da "sobrecarga", os remédios, de fato, podem ser essencialmente dois: ou um melhor funcionamento dos órgãos decisoriais (nessa direção vai o acréscimo de poder do governo com respeito ao do parlamento) ou uma drástica limitação do seu poder (nessa direção vão as propostas de limitar o poder da maioria) (1993, p. 95). Para Fábio W. REIS, a idéia de governabilidade deve incluir a sociedade e a política. E ressalta: "O desafio crucial reside na obtenção daquela forma específica de articulação do Estado com a sociedade na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político, ou seja, do problema de garantir também a operação democrática do Estado" (1995, p. 40).

Em sua tese acerca da democracia na América do Norte, Alexis de TOCQUEVILLE apud Francisco WEFFORT (1987, p. 172) traça um paralelo com a Europa a fim de distinguir os estágios de seus regimes políticos. Apesar de ser um filósofo conservador, afirmava não sentir "repugnância" pela extrema liberdade reinante na América do Norte naqueles anos de 1830. Ressaltava que, ao contrário, a força irresistível da democracia - que retira a proteção contra a tirania - é que introduzia nele este sentimento negativo. No Brasil o estabelecimento formal da democracia, estagnada no nível da poliarquia - instituições horizontais reduzidas à eleições - reproduz o poder autocrático irresistível que o pensador francês temia acontecer nos

Estados Unidos. Esquivando da prestação de contas tanto ao nível horizontal como vertical, via instituições e sociedade - eventualmente o fazendo, por exemplo por ocasião de eleições -, o rebento que esta democracia gerou passa ao largo da idealização de Montesquieu, a soberania do corpo político - contrapesos - culminando no delegativismo. O alerta toquevilliano no sentido de evitar o surgimento da tirania entre os americanos do norte, aparece em razão inversa no subcontinente latino. Paradoxalmente, a tirania que aqui reina é influenciada por mutações de um autoritarismo que, ao contrário do excesso de liberdade, põe freio à efetiva participação e à germinação da sociedade civil.

Defensor da representatividade, J. Stuart MILL concorda com a defesa que Tocqueville elabora para evitar a tirania da maioria. Afirma que a democracia representativa é a melhor forma de governo para a sociedade se defender desses males: "A participação de todos nos benefícios da liberdade é o conceito idealmente perfeito do governo livre" (MILL *apud* BOBBIO, 1993, p. 68). Ainda no século XIX, preocupado com a excessiva apropriação de poderes da minoria eleita, José de ALENCAR (1997) alertava contra o falseamento do voto. A despeito de pertencer ao partido Conservador, no Império, seu livro propugnava pelos direitos da minoria. Publicado pela primeira vez em 1868, o romancista já havia tomado conhecimento da obra de Alexis de Tocqueville, escrevendo:

A nação ou uma parte delia elege os homens que devem exercer a porção de soberania necessária para a direcção do Estado. Essa eleição vence-se em escrutínio á maioria absoluta ou relativa de votos.

O domínio exclusivo da maioria e a anulação completa da minoria; eis portanto o pensamento iníquo e absurdo sobre que repousa actualmente o governo representativo.

Quando um preconceito desvia nossa razão de justiça, a lógica dos princípios, em de a devolver á verdade, a arreda fatalmente do alvo. Assim imagine-se sobre a base actual o governo mais democrático, e se terá pura e simplesmente creado um odioso despotismo. Desenvolvendo-se a tyrannia da multidão, como nunca existiu, nem mesmo nas republicas da antigüidade (sic) (1997, p. 14).

Parece ser evidente que a "tirania da maioria" aqui mencionada não é relativa ao que A. de TOCQUEVILLE (1998) descreve como o desenvolvimento democrático de uma sociedade de massas, cultura igualitária de uma maioria que destrua as possibilidades de manifestação de minorias ou mesmo de indivíduos diferenciados. Embora seja, para ele, a ação política desse povo como a que iria definir uma democracia liberal ou tirânica, para o caso brasileiro e seu presidencialismo delegativo, surgiria um Estado autoritário, despótico. Enquanto A. de TOCQUEVILLE discorre a respeito de uma maioria formada por instituições

a priori democráticas, passíveis de tirania como a opinião pública, corpo legislativo, poder executivo etc, a expressão "tirania da maioria" pode ser revertida para o caso brasileiro como expropriação de poderes pelo Executivo. Nesse caso, o Executivo domina a agenda, conferida por eleições de tipo plebiscitárias, usurpando as atribuições do Legislativo, tendo por resultado o poder *ilimitado de um só*.

Na direção de uma aproximação da idéia de tirania que se poderia relacionar ao caso brasileiro, Norberto BOBBIO afirma que: "Dos comentários medievais sobre a tirania, o mais célebre é o de Bartolo (1314-1357), no *De Regimine Civitatis*, que introduz a distinção (destinada ao êxito) entre o tirano que exerce abusivamente o poder - "*tyrannus ex parte exercita*"- e o que conquistou o poder sem ter direito - "*tyrannus ex defectu tituli*" (1995, p. 81).

Nas democracias latino-americanas, a primeira definição se aplica ao tipo de Executivo conquistado legalmente, explicada por sua relação abusiva com o Legislativo, exercido ilegítimamente como o governo de um só. Pressupondo que, em um regime de presidencialismo-imperial o titular do Executivo alcance um alto nível de governabilidade, o passo seguinte neste processo dialético seria a "Tirania da Maioria". Imaginando um cenário oposto, onde os partidos de sustentação inexistissem e a democracia se restringisse apenas aos procedimentos formais poliárquicos, ocorreria o citado anteriormente acerca da democracia delegativa. Os governos democráticos entrariam em colapso, tal como aconteceu com a maioria dos governos de 1946 até hoje.

1.6 - PROCEDIMENTOS E METODOLOGIA⁶

O desenvolvimento de uma dissertação exige o emprego de métodos científicos para evitar que a investigação empírica se restrinja a um trabalho meramente historiográfico ou descritivo. Neste caso, a teoria e a investigação empírica estarão *pari passu* em associação de fatores a fim de proporcionar uma análise consistente das variáveis propostas e indagações a ser respondidas. A sistematização do processo de pesquisa inclui uma progressiva relação das variáveis históricas e contemporâneas, dos procedimentos formais de levantamento documental que serão testados com a teoria existente produzindo substância consistente para a análise. Por se tratar de uma pesquisa que envolve a análise de instituições e padrões legais,

doutrinários - Partidos, Executivo, Legislativo, atores políticos - as variáveis receberão tratamento institucional e sistêmico para, em seguida, se proceder a um cruzamento empírico com esses valores teóricos. Sendo as instituições citadas objeto central da pesquisa, os procedimentos para avaliar suas trajetórias vão se concentrar em métodos que estão diretamente ligados ao comportamento partidário no parlamento e a influência do executivo sobre elas.

O procedimento metodológico a ser adotado envolverá três níveis de sistematização de pesquisa. As pesquisas exploratórias, as pesquisas descritivas e as pesquisas explicativas. De antemão é necessário afirmar que os diferentes procedimentos não são incompatíveis. Podem ser, inclusive, complementares. A confirmação da hipótese da dissertação deverá se assentar pela metodologia explicativa. Mas a pesquisa descritiva é o procedimento a ser utilizado para fornecer substrato àquela.

As pesquisas exploratórias têm a finalidade de sustentar um método científico que permite a elaboração de uma nova pesquisa capaz de mudar ou elucidar, com mais consistência, teorias existentes. Sua finalidade principal é "desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias, com vistas na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses mais pesquisáveis para estudos posteriores" (GIL, 1989, p. 44).

A pesquisa descritiva vai se concentrar num estágio primitivo para auxiliar na descoberta de dados relevantes para as etapas posteriores. Entre outras vantagens deste nível de pesquisa, destaca-se o benefício de determinar a existência de relações entre as variáveis, requeridas para este trabalho, aproximando os outros dois níveis - exploratório e explicativo - para a conciliação metodológica do desenvolvimento dissertativo (GIL, op. cit. p. 45). Além disso, são as mais utilizadas juntamente com as exploratórias, por sua atuação prática, no estudo das organizações, tais como partidos políticos, etc.

Em que pese o risco de cometer erros, as pesquisas explicativas se encontram no nível mais avançado para determinar a ocorrência de fenômenos. Embora de maior complexidade, exigindo um grau mais elevado de acuidade do pesquisador, este não deve prescindir de uma investigação aprofundada em razão das possibilidades de desvio. Portanto, quando as variáveis são exaustivamente testadas, no caso das pesquisas sociais, uma aguda revisão bibliográfica torna-se demandatória, e a margem de erro pode ser consideravelmente reduzida.

Destarte, a pesquisa explicativa com sua sistematização voltada para o conhecimento

⁶ Em relação às normas para apresentação de trabalhos, esta dissertação segue as orientações da ABNT

aprofundado da realidade, é a que mais apropriadamente explica a razão e o porquê das perguntas de pesquisa. Mesmo sendo mais contundente na descoberta e explicação dos fenômenos em muitos casos, e neste em particular, necessitam de uma complementação de outros métodos que podem ser até indispensáveis para a consecução dos demais. Como explica Antônio Carlos GIL, "Uma pesquisa explicativa pode ser a continuação de outra descritiva, posto que a identificação dos fatores que determinam um fenômeno exige que este *esteja suficientemente escrito e detalhado*" (*op. cit. p 46*). Portanto, a análise comparativa envolve a descrição de dois governos distintos, enfatizando particularidades como objeto de explicação de algumas variáveis que darão suporte à defesa da dissertação.

Os governos de Getúlio Vargas e Fernando Collor de Mello, possuindo em comum, entre outras, a variável da democracia procedimental, por métodos comparativos serão analisados a fim de descrever o comportamento do conjunto das instituições e idéias políticas dos dois períodos. A comparação diz respeito ao relacionamento das instituições políticas entre si. Se o mandato de ambos ocorreu em etapas democráticas, quais as características contrastantes e convergentes desses regimes. Como se relacionaram com o Congresso e qual teria sido a magnitude das crises - típicas de regimes estacionados nas formalidades da poliarquia - que existiram?

As relações institucionais destas organizações se deram em níveis incompatíveis com a governabilidade, com a estabilidade de governo? Como os partidos, enquanto intermediários da representação da sociedade com o governo se comportaram em momentos de crise? Esta variável - partidos políticos - é mesmo crucial para a existência ou não da governabilidade? Em ambas as etapas prevaleceu o mesmo sistema de governo, o presidencialismo. Quais seriam as vantagens e deficiências desse sistema sobre o regime político. E este sistema afeta a governabilidade ou ela é produzida pela paralisia dos outros fatores citados que engessam a capacidade decisória do governo?

Começando pelo método descritivo, a pesquisa para a interpretação comparativa sistematiza dois (02) dos principais projetos que foram submetidos à apreciação do Congresso Nacional em cada um desses governos. A amostra desses dados visa explorar o nível de interação entre governo, Congresso e partidos políticos. Rotineiramente, do ponto de vista do autoritarismo conservador, Congresso e partidos são apontados como responsáveis pelo colapso da governabilidade. Podem, esses agentes, serem responsabilizados pelas crises

políticas que assolam o Brasil?

A avaliação descritiva foi operacionalizada a partir de pesquisas empíricas nos Anais do Congresso, mais especificamente no Diário do Congresso Nacional, mas com uma ênfase maior nos trabalhos e votações da Câmara dos Deputados quando esta procedia votações em separado. Neste caso a coleta de dados se realizou basicamente através de fontes primárias, sem, no entanto, deixar de atender as demandas relativas às fontes secundárias que compreende toda a dissertação. Como no episódios de *impeachment* de Vargas e de Collor, onde a pesquisa envolvia as votações naquela Casa, explica-se a escolha dessas variáveis por ser a Câmara o fórum por excelência da representatividade política dos cidadãos. Em outra instância, se procedeu à uma pesquisa com fontes primárias, centrada nos arquivos de imprensa -jornais e revistas - para operacionalizar a testagem de comportamentos em relação às matérias debatidas. Os comportamentos referidos seriam os pronunciamentos parlamentares em confronto com a avaliação dos articulistas e cronistas da chamada "grande imprensa" e também as reportagens de bastidores focalizando os aspectos desconhecidos das articulações.

Na avaliação de duas (02) das principais proposições apresentadas à apreciação do parlamento, os dados formam material relevante para demonstrar, se, e quando, a coalizão de partidos de sustentação perde substância, degrada o nível de governabilidade, induzindo o presidencialismo delegativo ao desempenho irregular no decorrer dos mandatos. Além do mais, as indicações analíticas levam à especulação de um processo de hierarquização da política onde, nas relações entre instituições, se percebe claramente uma superposição do poder executivo em relação aos outros atores, surgindo com isto, uma coalizão de partidos de sustentação não apenas *ad hoc* mas, provavelmente, forçada pelo tipo de regime existente.

No governo de Getúlio Vargas, de 1951 a 1954, as proposições selecionadas foram as seguintes:

- 1º- O Acordo Militar Brasil-EUA; e
- 2º- A proposta de *Impeachment* contra Getúlio Vargas.

E no governo de Fernando Collor de Mello, de 1990 a 1992 foram:

- 1º- O pacote de medidas provisórias do "Plano de Estabilização Econômica"; e
- 2º- O *Impeachment* contra Collor.

A votação dessas matérias foi rica em polêmicas e acusações. Nos dois casos, desde sempre, mesmo entre os conservadores que formaram as bases de sustentação dos governos, houve correntes "nacionalistas" que juntaram esforços com as oposições para impedir a aprovação de matérias em que o governo pretendesse formalizar aliança com países desenvolvidos, vistas como de interesse imperialista nas quais a posição brasileira seria considerada de dependência.

No governo Vargas, a coexistência de duas vertentes no campo político e na burocracia pública, de concepções ideológicas distintas, abrigava um eixo nacionalista em conflito com outro de tendências ligadas a interesses externos, do capitalismo internacional, dando origem a curiosos paradoxos. O projeto que regulamentava o Acordo Militar Brasil-Estados Unidos levou a UDN, oposição sistemática ao governo e à pessoa de Vargas, a defender no parlamento sua implementação. Por seu turno, o PTB, partido pelo qual o presidente era filiado, identificado com o sindicalismo, com a ideologia nacionalista e refratário a acordos com o "imperialismo capitalista", resistiu à sua aprovação. Os trabalhistas que já estavam em confronto com o presidente, acusando seu governo de favorecer interesses estrangeiros, utilizou o Acordo Militar como pretexto para "mais uma oportunidade para transformar-se num reduto de oposição às iniciativas do Executivo" (D'ARAÚJO, 1982, p. 154).

A influência dos militares na política e sobre os partidos é uma variável considerada por todo o primeiro período para a análise interpretativa. Como atores ativos da Revolução de 1930, os tenentes assumiram posições de importância nas interventorias estaduais, se organizaram politicamente, por exemplo na criação do clube 3 de Outubro, e conquistaram outros cargos de relevante poder político. A partir do novo ordenamento democrático em 1945, disputaram postos importantes, chegando a ter um de seus pares como o primeiro presidente da República na democracia inaugurada em 1946. Este poder de arbitragem só declinaria a partir da transição democrática em meados dos anos 80. Na fase citada, similar ao que ocorria com a burocracia civil, alinhada em dois pólos - um conservador e outro nacionalista - disputaram a hegemonia sobre as políticas do setor fechando o cerco contra Vargas, constituindo em fator crucial para o colapso daquele mandato.

No governo Collor, os militares perderam parte de sua influência em relação ao período comparado, uma vez que os militares deixaram de ser atores decisivos para a estabilidade dos regimes, que afetariam a sustentação partidária, como se observou outrora. O

Congresso, "livre" dessa variável, se converteria em agente crucial para ser objeto de estudo de suas relações com o executivo face à influência deste sobre o processo de sustentação do governo.

2- REVISÃO DA LITERATURA

2.1- OS CLÁSSICOS REVISITADOS VIS-À-VIS A PROBLEMÁTICA BRASILEIRA

A teoria de Políbio sobre as formas de governo denominada anaciclose pode ser de alguma forma aplicada para definir o processo evolutivo da democracia delegativa. Mesmo admitindo, no compromisso delegativista, a dificuldade de aceitar que cada governo seria pior que o antecedente, segundo a tese polibiana, a degeneração acontece no decorrer de um mesmo mandato, que Políbio comparava à "degeneração do ferro pela oxidação e a degeneração da madeira por cupins" (apud BOBBIO, 1995, p. 68). Esta concepção fatalista da história o levou a elaborar a teoria do governo misto, que seria mais estável, espelhado no exemplo da república romana, que testemunhou, e o levou a escrever uma história apologética de Roma.

A democracia delegativa, que em alguns momentos pode ser tão ou mais democrática que a representativa, resiste intempestivamente à ceder espaço para esta idéia de governo misto que propiciou à Esparta, na antigüidade, um governo estável que perduraria por mais de oito séculos. Pode ser mais democrática porque às vezes atropela a representação e revive a glória da prática da democracia direta dos tempos antigos. Todavia, o elemento de maior destaque dessas *politias*, o governo misto, elogiado por Políbio, Maquiavel, Rousseau e magistralmente elaborado por Montesquieu, não parece funcionar a contento, embora esteja presente no ordenamento jurídico. Trata-se da divisão vertical - e não horizontal que separa os poderes - que possibilita a representação da esfera civil dissociada daquela horizontal, a esfera pública. A divisão horizontal é a efetiva participação dos cidadãos organizados através da chamada sociedade civil que cobra a prestação de contas do poder público. Esse mecanismo de *accountability* impede que a esfera civil se dissolva na esfera pública tornando o Estado

⁷A anaciclose é uma teoria desenvolvida pelo historiador Políbio (séc. II a. C.) segundo a qual as formas de governo são geradas por sucessivas elaborações e correções. O ciclo polibiano se desenvolve através da alternância de constituições boas e más, sempre retornando ao ponto de partida. Esta concepção fatalista afirma que as constituições são más porque são simples, e para sua correção, determina que a solução deveria ser uma combinação das três formas clássicas - monarquia, aristocracia e democracia - para formar o governo misto, a melhor e mais duradoura forma de governo, o que seria para os tempos atuais uma forma de equilíbrio de poderes. E enfatiza: "(...) dessa forma cada órgão pode 'obstaculizar' os outros ou 'colaborar' com eles, sua união é benéfica em todas as circunstâncias, de modo que não é possível haver um Estado melhor constituído" (apud BOBBIO, 1995, p. 67, 68, 69 e 71).

instrumento de interferência nas relações privadas e, no seu limite, degenerar em totalitarismo.

Antes de atingir a condição de *legibus solutus*, os governantes se apoderam de atribuições estranhas àquelas que lhes são conferidas, por exemplo, interferindo nas atribuições do corpo legislativo. Para legitimar essa usurpação, buscam nas massas apoio para dominar as resistências da representação pluralista, eliminando o debate, a discussão e a liberdade de oposição. Esta categorização ideológica, podendo também ser denominada de populismo, forma autoritária de poder político que encontrou campo fértil no Brasil, como de resto na América Latina, alijou do debate os partidos políticos que foram relegados a condição secundária durante a primeira experiência brasileira de democracia de massas entre 1946 e 1964 (WEFFORT, 1989). Na quadra de evolução política brasileira, o populismo é o sucessor de outro esquema que regulou a dominação política, o "coronelismo". Este, um tipo de dominação residual do poder dos senhores territoriais se caracterizava por uma composição neopatrimonial do mandonismo praticamente restrito ao meio rural brasileiro até a Revolução de 1930. Na impossibilidade de sua resistência de transferir para os novos aglomerados eleitorais, em razão da rápida urbanização e industrialização do país que poucos anos mais tarde absorveria a maioria da população nas cidades, o "coronelismo" entrou em colapso cedendo ao "populismo" o *status* de regime hegemônico (LEAL, 1993).

Francisco WEFFORT define o populismo como uma "revolução individual do agente humano que migra para as cidades em busca de melhores oportunidades de consumo e qualidade de vida. Ali, desconhecido de todos, está desligado da relação organicista anterior do mundo rural, cuja sociedade nuclear girava em torno do "coronel" " (1989, p. 75). Agora, desligado das relações de dependência, o novo indivíduo citadino se torna massa, uma vez que suas demandas são "egoístas" e isoladas, sem qualquer identificação com grupos sociais organizados em razão da fragilidade associativa do nascente corpo político. Seguirá um novo líder que lhe dirige a palavra através dos comícios e do rádio - o novo meio de comunicação de rápida penetração popular. Fruto de um processo evolutivo lento, as classes populares tomam mais sofisticadas suas reivindicações, elevando o custo das relações políticas. Como não consegue implementar as demandas, o Estado populista sobrecarregado entra em colapso, fruto de suas próprias contradições e vai ser substituído pelo regime autoritário-militar (IANNI, 1967, p. 220 e 221). A democracia que surge depois de mais de vinte anos é

implantada com o substrato de toda a experiência democrática anterior com a associação da cultura autoritária marcada pelas relações sócio-políticas desde a colonização.

A democracia delegativa reúne, por essa miríade de experiências, em princípio, desde componentes francamente democráticos, semelhantes à democracia direta na qual sua mais elevada expressão seria o populismo democrático de base semicorporativa, até a experiência pseudo-democrática na República Velha, cujas manifestações - o coronelismo é sua máxima expressão - contêm uma carga inequívoca do autoritarismo ibérico que o Estado Novo getulista e a ditadura militar de 1964 exemplarmente consolidaram. Portanto, a democracia contemporânea praticada no Brasil não deve ser objeto de considerações anormais pelo fato de não se ter alcançado como nos países receptores da Revolução protestante, um modelo social, político e econômico no qual imperasse de fato uma democracia menos corporativa e elitista, mas com o máximo possível de pluralismo.

E a democracia populista de 1946 a 1964 era composta desses elementos que podem ser denominados de delegativos, dos quais O'DONNELL (1991) atribui ao período mais recente das democracias na América Latina, que em síntese seriam aqueles regimes recém saídos de autoritarismos em geral liderados por militares. Não obstante o enfraquecimento do populismo, do modelo semicorporativista hegemônico nas relações políticas - moldados por uma aliança hierárquica *ex parte principis / ex parte populi* - a transição para a democracia modernizante não conseguiu eliminar por completo os efeitos nocivos causados à chamada "dimensão republicana da democracia" devendo incluir valores pluralistas - *ex parte populi* - combinados com valores representativos à esfera de governo - *ex parte principis*.

2.2- CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA PRESIDENCIALISTA

No final do ano de 1935, Ernest HAMBLOCH recebera uma intimação do Ministro da Justiça de Getúlio Vargas para deixar o país. Súdito inglês, ex-diplomata do Foreign Office, era então secretário da British Chamber of Commerce, que ele fundara havia vinte anos. Correspondente do The Times, vivendo no Brasil há 25 anos, publicara no ano anterior um livro onde fazia críticas dirigidas não propriamente contra a República, mas contra o sistema presidencialista e favorável ao parlamentarismo. Na introdução ao livro, José Honório Rodrigues afirma que os presidentes, de acordo com as instituições, "tinham licença de curso (*letters of marque*), que os governos davam aos corsários, licenciando suas atividades ilícitas.

Os presidentes podiam, legal ou ilegalmente, cometer todos os abusos, arbitrariedades, crimes e corrupção, porque seu poder não era controlado" (1982, p. 14). Publicado na Inglaterra em 1934, o livro faz referência direta e indireta a Getúlio Vargas e seu governo, mas não é sobre ele, ou de sua primeira fase ditatorial - 1930 a 1933; é, sobretudo, um exame histórico-interpretativo das vantagens que o Brasil teve com o regime parlamentar no Império e as desvantagens do presidencialismo. Seu lançamento causou revolta entre os setores sempre identificados com a intransigente defesa do nacionalismo, acusando-o de defensor do imperialismo britânico, gerando ondas de protestos estudantis e um movimento de combate a sua obra, através de publicações, financiado pelo ditador italiano Benito Mussolini.

Esta abordagem histórica inicial torna-se necessária na medida em que deve ser explicado os princípios sociológicos que sempre orientaram os regimes das diferentes repúblicas, que exibiram um invólucro de ordem governativa ao custo de sacrificar o sistema de representação partidária para dissimular o autoritarismo implícito no presidencialismo imperial. E o presidencialismo é o regime por excelência na América Latina. Na Europa, historicamente, as monarquias ao se transformarem de absolutas em constitucionais vão adaptando o sistema parlamentarista como forma de governo em razão da estabilidade que este modelo intrinsecamente incorporava.

Ao se depararem com suas liberdades políticas em face dos movimentos independentistas, as nações latino-americanas - exceção do Brasil, e mais tarde, excepcionalmente o México - se espelham no exemplo norte-americano e adotam a república presidencialista. Neste país, as circunstâncias que provocaram a criação do presidencialismo republicano são de ordem tão singulares que a mera comparação com as formas vigentes no sul do continente se transformam em instituições desconhecidas entre si. Ainda que a repúblicas presidencialistas venham a ser coerentemente justificadas para os demais países da América Latina, tal aplicação não tem os mesmos fundamentos para o caso brasileiro. Este é o nó górdio que esta dissertação propõe desamarrar, amparada em uma série de variáveis, algumas delas independentes que, unidas, compõem o cerne de pesquisa deste trabalho.

2.3 - OS PARTIDOS POLÍTICOS: UMA ABORDAGEM HISTÓRICO-TEÓRICA

Os partidos políticos, particularmente os "eleitorais", nasceram e cresceram sob a égide comum do desprezo das elites políticas dos países que vão expandindo o direito ao voto

entre seus cidadãos. Antes disso, os partidos têm sua existência restrita ao âmbito dos parlamentos, situação em que são denominados de "partidos parlamentares" ou "partidos internos". Quando da abertura do voto a um universo maior de eleitores, esses mesmos partidos que se restringiam à elite política, se organizaram em comitês para arregimentar eleitores e receberam o nome de "partidos externos" ou "extra-parlamentares" (DUVERGER, 1980, p. 20-32).

Em razão da dominação absolutista que compreendia a parte ocidental do continente europeu desde a unificação dos Estados nacionais no século XVI, seria compreensível que durante este período os partidos fossem execrados. Do final do século XVIII às primeiras décadas do século seguinte, quando o absolutismo entra em colapso cedendo espaço às monarquias constitucionais na Europa, os partidos políticos vão conquistando espaço cada vez maior. Mesmo entre os *Younging Fathers* da jovem república norte-americana até os revolucionários jacobinos franceses, a palavra "partido" provocava reações adversas porque o vocábulo se confundia com "facção". Robespierre, um dos líderes revolucionários de 1789, influenciado pela filosofia rousseauiana, convicto da sentença de que o homem livre não se dá representantes, declarou: "Em toda parte onde vejo ambição, intriga, esperteza e maquiavelismo, ali reconheço uma facção; e a natureza de todas as facções é sacrificar o interesse geral". No discurso de despedida de George Washington, em 1796, lê-se: "A liberdade (...) pouco mais é na realidade do que um nome, quando o governo é demasiado fraco para suportar as iniciativas da facção (...) Permitam-me (...) uma advertência solene sobre os efeitos prejudiciais do espírito de *partido*". No caso de Jefferson, este organiza "ligações" para levar o partido Republicano à vitória contra os Federalistas para pôr fim à legitimidade do "partidarismo" ou pelo menos enfraquecê-la (SARTORI, 1982, p. 32, 33).

O debate em torno do nascimento dos modernos partidos teve início nos meados do século XVIII e adentrou o século XIX tendo em Edmund Burke um solitário defensor. Todos condenaram as predições que este fazia sobre o futuro dos partidos que haveria de transpor a etapa de meras facções. Meio século depois, as organizações partidárias modernas já seriam realidade no mundo anglo-saxão. Ainda em 1770, E. BURKE, prescrevera ao partido portador de ideal como "(...) Um grupo de homens unidos para a promoção, pelo seu espaço conjunto, do interesse nacional com base em algum princípio com o qual todos concordam" (1982, p. 29).

Nos Estados Unidos da América, regime matriz do presidencialismo, a

operacionalidade do sistema com partidos fracos e indisciplinados produz resultados que acabam por favorecer a governabilidade. O sistema eleitoral majoritário tende a uma concertação centrípeta das ideologias forjando o bipartidarismo. A indisciplinada partidária favorece as negociações da política localista via *pork barrel* fortalecendo o poder do presidencialismo. Eis a contradição dos dois tipos de presidencialismo: o norte-americano considerado forte e os latinos fracos (SARTORI, 1996, p. 104). Como podem os latinos serem considerados fracos se os presidentes têm poder quase ilimitado, a *carta de corso*, e nos EUA os presidentes fortes têm que responder horizontal e verticalmente - eleitorado e instituições públicas e semiprivadas. Na América Latina o presidencialismo delegativo fornece ao presidente o falso poder de resolução universal dos graves problemas deixados pelos antecessores. Como a crise herdada dificilmente pode ser resolvida, o presidente começa a encontrar oposição de todos os setores e seu descrédito impossibilita qualquer tentativa posterior de consertar os erros das primeiras medidas de quando tinha aprovação de toda a nação. Nos EUA, ao contrário, o presidente aparentemente fraco, que presta contas no sistema de *accountability*, não possui os mesmos poderes de "decretismo" dos latino-americanos, e o regime permanece forte porque as políticas "salvacionistas" são de responsabilidade do poder representativo (SARTORI, op. cit. p. 108 e 109).

No sistema proporcional, que favorece a representação de minorias no parlamento, a capacidade governativa do executivo é prejudicada (BOBBIO, 1993, p. 95). Na Inglaterra e nos EUA, com o sistema majoritário, as eleições são bastante seletivas e favorecem poucos partidos na composição das câmaras homogeneizando a representação e elevando a capacidade governativa. No sistema parlamentarista as eleições podem ser de escrutínio proporcional ou majoritário, sendo observados nestes regimes políticos tendências históricas para a estabilidade a despeito de haver uma rotatividade maior entre os mandatários. Deste modo, G. SARTORI sentencia que "o presidencialismo norte-americano já nasce com defeitos irreversíveis, mas a despeito da própria Constituição têm os americanos levado o regime a efeito apesar dela" (op: cit. p. 104). Se no presidencialismo brasileiro fosse adotado o sistema distrital majoritário, como querem muitos, para a reforma política que está na agenda do Congresso, possivelmente faltaria aos brasileiros a "vontade política" que G. SARTORI evoca, não por incapacidade, mas por debilidade da democracia representativa ou associativa. Esta tendência associativa A. de TOCQUEVILLE (1998) constatara na América do Norte na primeira metade do século XIX - a sociedade civil - já muito forte entre eles, mas débil no

Brasil e na América Latina.

Os ensinamentos da história têm apontado que a evolução política dos povos são lentos processos de maturação nos lugares onde a democracia colheu seus melhores frutos. Mesmo nos EUA, em que pese a autocracia do presidencialismo, antes de sua instituição já se operara um arcabouço político, econômico e social sobre o qual aquela nação elaborou a Constituição como um fator de garantia de suas conquistas, ao contrário da tradição brasileira de elaborar cartas de intenções que não passam do universalismo de procedimentos. Por isso, a evolução brasileira sofreu uma abrupta interrupção ao final do século XIX em nome da democracia. Mas ao longo dos anos pós-Independência, o sistema político estava evoluindo gradativamente, adaptando valores liberais-democráticos inseridos em *politéias* mais avançadas - os britânicos em particular - até chegar em 1870, em plena monarquia, para incorporar o partido Republicano ao sistema político. Uma década mais tarde, a Lei Saraiva instituiu o que as nações mais modernas adotaram pouco antes - a abolição do voto censitário e eleições diretas (PORTO, 1989, p. 89-108). O regime constitucional inglês foi o paradigma do liberalismo de então. Mas, só em 1832 a Grã-Bretanha fez a revolução por excelência, o "Reform Bill" (CHACON, 1978, p. 12). Daí em diante, a Câmara dos Comuns torna-se o poder supremo, acima do rei e lordes. No Brasil, este efeito se torna evidente pelas conseqüências da Revolução Liberal de 1842. O sistema parlamentar se modernizou em 1847 tendo como causa o estabelecimento do Chefe do Conselho de Ministros, conhecido modernamente como primeiro-ministro. A despeito da elite estamental dominando o cenário político, a partir daí não houve rupturas do sistema, e as revoltas nas províncias que marcaram toda a metade daquele século não foram mais registradas (ANDRADA, 1997, p. 61). "Dentro das perspectivas do século XIX, o Parlamentarismo brasileiro foi compatível com os melhores patamares políticos do seu tempo, avançando e se aprimorando gradualmente" (op. cit. p. 66).

Na Inglaterra, a abertura ao sufrágio universal masculino acompanhada de uma grande reforma eleitoral foi implementada em 1867, e o Brasil acompanhou esta evolução menos de duas décadas depois. Mesmo nos Estados Unidos, que avançaram rapidamente em direção à democracia, as aberturas acompanharam no tempo o processo britânico. O sistema de *caucus*, conciliábulo elitista que elegia o presidente, só entraria em decadência com a implantação da democracia populista jacksoniana nos anos de 1830 (CHACON, 1985, p. 13).

Em que pese a existência do Poder Moderador - idealização do liberal francês Benjamin Constant, denominado de Poder Neutro - o monarca brasileiro, nos 35 gabinetes do

Segundo Império, usou este poder para dissolver o gabinete de ministros por não mais que 11 vezes (ANDRADA, 1997, p. 65). Atento às transformações de seu tempo, Pedro II já admitia a criação do federalismo - o que os barões do café e próceres do partido Republicano efetivamente desejavam - embora desconfiasse que tal mudança fosse o começo do fim da monarquia. Na Câmara da monarquia discutia-se abertamente o ocaso natural do Império. A transição para o regime republicano deveria ser conduzida pelos liberais na opinião de Afonso Celso, filho, republicano convicto. Naquela época, o partido Republicano estava ainda mal organizado, pouco representado na Câmara e sua aliança com os conservadores de São Paulo não os autorizava a liderar a transição. Pouco depois de proclamada a República, descontente com os rumos dos acontecimentos, vê-se na curiosa condição de republicano durante a monarquia e monarquista na República, declarando: "Não me surpreendeu a Proclamação da República. O modo como se efetuou é que constituiu uma indignada cilada, um erro, um crime, fonte de tamanhas desgraças, só remediáveis com a restauração" (CELSO, 1998, p.128).

Diante das mudanças o regime republicano compusera novo quadro político ao estabelecer a superposição do regime representativo em base ampla que Victor Nunes LEAL descreve como uma "(...) inadequada estrutura econômica e social, havendo incorporado à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida, aos condutores daquele rebanho eleitoral. Eis aí a debilidade particular do poder constituído, que o levou a compor-se com o remanescente poder privado dos donos de terras no peculiar compromisso do coronelismo (1993, p. 253).

O Estado de Sítio, dispositivo de manutenção da estabilidade que vigorou em quase todos os governos da República Velha foi dispensado no governo de Campos Salles porque este elaborou uma engenharia política capaz de afastar os perigos do regime. Compôs a "política dos governadores" ou política do "café com leite" que se tornaria o mais bem acabado esquema de fraudes eleitorais o qual Nabuco de Araújo denunciara em seu memorável discurso, ainda no Império, denominado *Sorites*. Com a palavra Soriano de Souza, parlamentar no antigo regime e na República, já então chamada de Velha, retomando a

⁸ Sorites: nome de um conhecido discurso de Nabuco de Araújo; sinônimo de Sofisma. No Império os parlamentares habituavam dar nomes aos seus discursos. Neste caso, o parlamentar Soriano de Souza se referia à dominação sendo reproduzida como na Monarquia. Ou seja, havia a continuidade de um sistema político engenhoso para perpetuar a dominação oligárquica dos republicanos da mesma forma que os liberais e conservadores no Império.

retórica de Nabuco para interpretar o regime que continuaria produzindo as "câmaras unânimes": "Os ministros conservadores e liberais fazendo deputados, e os deputados fazendo por sua vez ministros, para depois sustentá-los, eis aqui o círculo vicioso em que os partidos *constitucionais* têm envolvido o país" (CHACON, 1985, p. 41). E na República nascem os *pronunciamentos*, tão caros aos caudilhos latino-americanos, que os militares brasileiros passarão a utilizar indefinidamente, até o colapso do último regime ditatorial no Brasil em 1985. Como "herdeiros" do Poder Moderador, nos momentos de crise política se investem na função de fiadores da democracia republicana para "solucionar" os conflitos produzidos pela classe política.

Rui Barbosa, jurista na monarquia e na república, um dos idealizadores da Constituição republicana de 1891, expressando seu descontentamento com o novo regime poucos anos depois, lançou-se candidato à presidência da República com o sugestivo nome de "civilista" para sua campanha. Condenando o presidencialismo, em 1920 declara:

Essa intransigência em que nosso mundo político se abrasa pelo sistema presidencial, negando pão e água a qualquer traço de ensaio das formas parlamentares, não se origina, realmente, de nenhum dos motivos assoalhados, não tem nascença em condições de ordem superior, não vem de que os nossos políticos bebem os ares da verdadeira prática republicana. Não, senhores. Pelo contrário, o de que se anda de cata em cata, é só da irresponsabilidade na política e na administração. Na irresponsabilidade vai dar, naturalmente, o presidencialismo. O presidencialismo, senão em teoria, com certeza praticamente vem a ser, de ordinário, um sistema de governo irresponsável (apud ANDRADA, 1997, p. 78).

A coalizão civil-militar que assumiu o poder com a Revolução de 30 não agia diferente do antigo regime. Sob o lema liberal de "representação e justiça", os signatários da Aliança Liberal chegaram, em 1937, às portas do Estado Novo, exasperados diante das disputas estéreis que o então pluripartidarismo atomizado produziu. O sistema partidário de 1934 a 1937, fragmentado, regionalista e de baixa representatividade, induziu à formação de dois grupos de pressão que polarizaram o espectro ideológico na Segunda República: A AIB (Ação Integralista Brasileira), associada ideologicamente ao fascismo, e a ANL (Aliança Nacional Libertadora) acusada de ser aliada do comunismo internacional. Neste ambiente, o antiliberalismo dominante repugnava os partidos associando-os às lutas de facções, e tornou-se um dos pretextos para o golpe de 37. Oliveira Viana, ideólogo do autoritarismo estadonovista e apóstolo do antipartidarismo, definia as representações políticas como sendo "(...) simples agregados de clãs organizados para a exploração das vantagens do Poder; meras

associações de interesses privados ou delegações de pequenas oligarquias politicantes" (SOUZA, 1990, p. 67). E Maria do Carmo C. de SOUZA completa: "o **antipartidarismo** é uma norma ideológica vigorosa e assaz enraizada no pensamento político brasileiro" (op. cit. p. 30).

Em 10 de novembro de 1937, quando Getúlio Vargas anunciava o autogolpe do Estado Novo apoiado na ideologia parafascista de publicistas reconhecidos como Oliveira Viana e Francisco Campos, conduzia à ruína a nascente fase do pluripartidarismo brasileiro com a seguinte sentença: "Tanto os velhos partidos, como os novos em que os velhos se transformaram sob novos rótulos, nada exprimiam ideologicamente, metendo-se à sombra de ambições pessoais ou de predomínios localistas, a serviço de grupos empenhados na partilha dos despojos e nas combinações oportunistas de objetivos subalternos" (CHACON, 1985, p. 135).

Derrotados o corporativismo fascista e nazista, a democracia liberal instituída pela Constituição de 1946 esteve impregnada da herança varguista. O "regime populista" que substituiu o autoritarismo corporativo se tornou hegemônico na democracia que se inaugurava. E este será um dos pólos de intersecção do estudo comparativo. A "República Democrático-Populista" de 1946 a 1964 que consolidou o regime populista é um valor-chave para a análise de uma das variáveis da teoria da democracia brasileira. Este período é demarcatório, porque se trata da fundação dos modernos partidos políticos, cujos costumes de competição eleitoral e procedimentos na arena parlamentar, subsistem aos nossos dias. Não obstante o colapso do populismo, abatido pelo regime burocrático-autoritário de 1964 a 1985, o "novo animal" que Guillermo O'DONNELL formula, a democracia delegativa, relega, ainda, aos partidos políticos, uma tarefa basicamente restrita à arena das disputas eleitorais e, quando no governo, assume posição secundária na partilha dos despojos. No outro pólo, contraponto da interpretação comparativa, posiciona o governo de Fernando Collor de Mello com o atributo de constituir no paradigma de indagação da pesquisa pelo fato de ser produto - temporal - da evolução da democracia no Brasil.

É certo que a oscilação do sistema partidário constituiu-se numa quadra de tragédia. Existe uma descontinuidade sistêmica que inviabiliza o avanço da cultura política e consolidação institucional (JAGUARIBE, 1992, p. 46 e 47). Conseqüentemente, as novas lideranças são vítimas potenciais de tais descontinuidades, sendo alijadas do processo de renovação do quadro político. Quando da "normalização democrática", as elites governantes

deslegitimam o regime por completa distonia com seus representados. Entre estas, observa-se um número significativo de ex-correligionários dos antigos regimes impedindo a renovação dos dirigentes. Os novos regimes são inaugurados com a expectativa de profundas transformações, mas prejudicados pela grave herança das situações econômicas anteriores, levam a população a desacreditar na democracia.

Nos intervalos que são interrompidas a formação de novas lideranças, a tese paretiana de "circulação das elites" é bloqueada. Onde deveria ocorrer a revolução, paradoxalmente há uma superposição de elites que conseguem ser bem sucedidas ao desenhar os golpes de Estado e dar-lhes o nome de revolução (WEFFORT, 1986, p. 42 e 43). Por essa razão, a abordagem deverá estar mais voltada para a idéia de que há um consenso implícito entre as elites, em que a "conciliação" se assenta como modelo teórico complementar, mesmo em cenários de disputas acirradas que levem a rupturas, resultando em seguida, nos padrões de reordenamento e acomodação do patriciado nacional. Segundo Vilfredo PARETO, "A classe governante não é um corpo homogêneo. (...) Eles não realizam reuniões nas quais se congreguem para esboçar desígnios comuns, nem tampouco possuem qualquer mecanismo para chegar a um acordo geral" (1935, p. 1575 e 1576). Mesmo não havendo uma conspiração aberta, uma conjugação linear de espaços para alcançar a dominação, pode-se deduzir que "Se existe um acordo na elite, este deriva de um conjunto de circunstâncias e objetivos pessoais compartilhados" (FINER, 1966, p. 68 e 69).

A hierarquização na sociedade política neopatrimonial mantém a rigidez das posições de mando mesmo com a introdução de valores democráticos. No caso brasileiro, a coexistência de um Estado com fortes características neopatrimoniais levou, no passado, à tentativa de organização da sociedade em termos comparativos tradicionais, criando uma estrutura legal de enquadramento e representação de classes que perdura até hoje (SCHWARTZMAN, 1981, p. 67). O próprio compromisso coronelista se desenvolveu através do ideal republicano e da universalização do voto. Com muita semelhança, mas com viés eminentemente urbano, o populismo também se desenvolveria herdando o espólio patrimonial e autoritário do coronelismo, transferindo do meio rural para as cidades, em processo de industrialização, a manipulação política e privatização dos bens públicos. O privatismo residual dos senhores de terra do Brasil-colônia fundiu-se com o mandatário político que iria atuar no regime democrático. Da aliança entre autoritarismo e democracia resultou a democracia delegativa, uma soma dos elementos democráticos e autoritários. Então,

dissertação tem o seu ponto de partida para avaliar as demais variáveis. Na interveniência destas, a relação entre governantes e governados é um fator estratégico para analisar a interação que os brasileiros têm com a cultura política.

A escolha dos cidadãos e a dispersa relação que têm com seus representantes, desfaz a rede de compromissos que se poderia ter sob a democracia associativa em oposição à delegativa. Este viés, envolve baixos padrões de cidadania frente à representação conferindo aos agentes políticos uma personalização excedente no desempenho de seus mandatos. Do lado do executivo presidencialista, administrativa e politicamente irresponsável, as negociações se isolam ganhando contornos personalistas, autônomos, fazendo com que as instituições partidárias se vejam enfraquecidas diante do "leviatã". As pesquisas apontam avaliações pouco positivas dos partidos. Depois da volta das eleições diretas para os governos dos estados, em 1982, começam com aprovação pública de 71%. Em 1993, esse índice cai para 48% (MOISÉS, 1995, p. 117). Nas "situações de crise" o apoio da sociedade em relação à democracia atinge níveis cada vez mais baixos. No auge da crise do *impeachment* que derrubou Collor o governo militar foi eleito como melhor solução para o país por 32,8 dos entrevistados pela Toledo & Associados e, em segundo lugar, 29,8 escolheram a opção do parlamentarismo. Pela análise do diretor do instituto, Francisco José de Toledo, "Somadas, as opções democráticas ainda vencem a ditadura, mas o dado é alarmante. O fato de o parlamentarismo aparecer como forma preferida indica que ele pode acabar sendo usado para remediar a crise".⁹

Usufruindo desse baixo grau de identificação da sociedade com a institucionalização política, o Executivo domina a agenda do Legislativo e se apropria da soberania que este tem para exercer o processo legislativo. Reduzido pelo executivo, este ficaria restrito, na área legiferante, ao exercício de negociações em torno do *despoil system*, acarretando um processo epidêmico de "decretismo despótico". Uma prova desse "decretismo" é o avultado volume de leis aprovadas durante os anos de 1989 a 1992, das quais 62,4% originaram da iniciativa do Executivo no exercício de suas "prerrogativas" constitucionais (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1994, p. 30). Com o objetivo de justificar essa usurpação de poderes, o Executivo alega que se vê, constantemente, diante de um legislativo agressivo e indisciplinado. Mas os dois autores comprovam empiricamente que a realidade é diferente. FIGUEIREDO e LIMONGI revelam que a proporção de votos de acordo com o encaminhamento dos líderes partidários segundo

sua posição em relação à indicação do governo supera a margem de 90%, chegando em alguns casos a 100% (1997, p. 20 e 42). Em pesquisa empírica mais recente, de 1989 a 1994, o grau de dispersão partidária, isto é, os casos em que a maioria não seguiu a indicação dos líderes foi de 2,5% (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 80). Portanto, a anômala interferência do Executivo obstando a autonomia do Legislativo, exige uma análise dos conceitos de democracia associativa e representativa em contraposição ao conceito da delegativa.

Respaldado na teorização de G. O'DONNELL (1991), uma das condições cruciais para levar adiante a confirmação do delegativismo é o ritual de transições. Estas não apenas se referem à "transição" - do regime autoritário para o regime democrático -, mas também à uma transição da transição. Esta segunda transição, mais prolongada que a primeira, é um fator determinante para definir a tipologia democrática que determinada *politéia* irá alcançar. A despeito da particularidade, do estilo do governante que sucede ao regime autoritário, o desempenho deste mandato democrático, quanto aos seus resultados - procedimentais e substantivos - serão decisivos para a consolidação da democracia representativa.

Influenciado pelos efeitos produzidos no sul da Europa, primeiramente em Portugal com a Revolução dos Cravos em 1974, o Brasil dirigido pela ditadura militar operou uma transição através da alta cúpula do regime conhecida como "lenta, gradual e segura". Este processo de transição descrito por S. HUNTINGTON (1994) em A Terceira Onda, inclui ainda Espanha e Grécia como os primeiros países a inaugurar a grande onda de redemocratização dos anos de 1970 que se estendeu à América Latina, a alguns países da Ásia e ao leste europeu.

No caso do Brasil, a mudança para o governo civil e democrático demandou longos anos e extensas negociações dos representantes do regime com os líderes civis da oposição. A escola dos "transitólogos"¹⁰ vêem as *démarches* como "transações transadas" ou "transição por transação" cujos procedimentos são liderados e dominados pelos atores do regime com o objetivo de não perder o controle do processo, sempre atentos para que traumas não ocorram durante essa fase. Esta transição do "alto" evita possíveis retaliações como as ocorridas na

⁹ *Jornal da Tarde*, 25 de setembro de 1992. Título: "Pesquisa revela descrença - Alternativas de governo percebidas pela população como solução para a crise".

¹⁰ Extenso grupo de pesquisadores dedicados a explicar as transições de regimes autoritários para a democracia formado, entre outros, por Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter, Juan Linz, Alfred Stepan, Bolívar Lamounier, Francisco Weffort, Donald Share, Scott Mainwaring, Samuel Huntington, etc.

redemocratização da Argentina em 1983. Naquele país, a "transição por colapso" levou os líderes do autoritarismo à prisão em razão da gravidade econômica que se abateu sobre o país,

3- O GOVERNO GETÚLIO VARGAS (1951-1954)

A tarefa de proceder a uma interpretação comparativa dos governos de Getúlio Vargas (1951-1954) e Fernando Collor (1990-1992), demanda a ilustração de variáveis que influenciaram a ascensão, sustentação e desestabilização de ambos os mandatos. Na história política brasileira, a República democrático-populista de 1946-1964 e o regime democrático retomado a partir de 1985 podem ser considerados como os dois únicos democráticos do país tendo em vista conceitos básicos para a aceitação de uma definição mínima de democracia - a Poliarquia.¹¹ O significado de poliarquia, retomado modernamente por Robert DAHL, é definido como democracia política, isto é, um regime democrático formal, basicamente como um conjunto de direitos políticos legais com: 1) autoridades eleitas; 2) eleições livres e justas; 3) sufrágio inclusivo; 4) direito de concorrer a cargos eletivos; 5) liberdade de expressão; 6) meios alternativos de expressão; e 7) liberdade de associação. (DAHL apud O'DONNELL, 1998, p. 38).

Aceitando essas condições, os governos democráticos de Vargas e Collor justificam a escolha para análise porque ambos se encaixam nos critérios de uma "segunda transição". De maneira insólita, o governo de democracia delegativa de Vargas sucede ao primeiro governo democraticamente eleito de Eurico Gaspar Dutra. Do mesmo modo, a eleição de Fernando Collor acontece depois da primeira transição que terminou com o regime autoritário militar de 1964 a 1985. No caso da segunda transição com Vargas, o regime autoritário que o antecede, paradoxalmente, foi liderado pelo próprio em uma rígida ditadura jamais experimentada no país - o Estado Novo de 1937 a 1945.

A democracia populista que se funda com Vargas em 1951 de certa forma é uma continuidade do *modus operandi* que a ditadura varguista de 37 a 45 impôs em termos de relacionamento do Estado com a sociedade. Sem embargo, a democracia populista com multipartidarismo que vigorou no Brasil não prejudicava a governabilidade em razão da fórmula populista.¹⁹ Todavia, no estágio democrático atual onde se processam reformas que

¹¹ Apesar de eleições livres para o Congresso, o regime de 1934/37 reservava parte das cadeiras para representação classista. O presidente da República foi eleito por voto indireto e, a pretexto de federalismo, os partidos da época funcionavam à base de "estrito e estreito estadualismo capitulando diante da maré corporativista fascista" (CHACON, 1985, p. 115 e 123). Na interpretação de T. POWER "(...) while the Assembly prepared the Constitution of 1946, inaugurating Brazil's first truly polyarchic regime (1998, p. 198).

¹² Dado o singular contexto do populismo "(...) A crise emerge e é solucionada no âmbito das próprias elites. Do ponto de vista popular, a figura de Vargas ainda era simpática e benquista para uma parcela significativa da população, o que se evidencia na emotiva reação popular ao seu suicídio" (D'ARAÚJO, p.168).

requerem maiorias qualificadas o sistema partidário mesmo fragmentado, com baixa institucionalização, reúne capacidade para formar coalizões estáveis.¹³

Por caminho inverso dos demais países protótipos da teoria de O'DONNELL (1991), o delegativismo no Brasil deita suas raízes bastante cedo em razão da necessidade de quebrar o ritmo evolucionário do sistema de governo parlamentarista que se desenvolveu depois das reformas políticas, como a implantação do Conselho de Ministros em 1847 e a reforma eleitoral, Lei Saraiva, de 1881 (PORTO, 1989, p. 89).

A dominação coronelista da República Velha, e sua transposição para a modernizante dominação populista viabilizam uma análise comparativa relativamente ao quadro que se instala no pós-autoritarismo dos anos de 1980. Na representação por delegação cabe uma analogia com a proclamação da República e o esquema coronelista/populista.

No primeiro, sobressai a dominação residual dos antigos senhores rurais ante a universalização do voto, cuja superposição de valores representativos sobre a população depauperada degenera o regime ao produzir o voto de cabresto, o curral eleitoral, as atas falsas, etc. No segundo, o processo de rápidas transformações no perfil da sociedade brasileira alcança o ápice na crescente urbanização impulsionada pela industrialização dirigida pelo modelo substitutivo de importação ou "industrialização espontânea" (COHN, p. 283 e 316) que desata as amarras do caboclo camponês possibilitando-lhe, nas palavras de F. WEFFORT, fazer sua "revolução individual" (1989, p. 75).

Como afirma Guillermo O'DONNELL, "seria errado supor uma finalidade comum a esses processos" (1991, p. 25), o que torna necessário o esforço de identificação de uma tipologia das democracias. O próprio autor reconhece que, ao contrário dos fatores mais decisivos que utiliza para elaborar a teoria da democracia delegativa - os que estão relacionados com o processo de transição do regime autoritário -, outros fatores parecem ter mais peso para confirmar suas premissas. Além da profundidade das crises pelas quais passaram esses países, e suas peculiaridades intrínsecas, outras de cunho histórico de longo prazo devem ser estritamente observadas. Apesar de a análise reunir dois períodos diferentes, saídos recentemente de autoritarismos havia, também, estruturas econômicas e sociais distintas. Antes dessas transições, denominadas por Samuel HUNTINGTON como

¹³ Nos questionamentos acerca do funcionamento do sistema político brasileiro, A. FIGUEIREDO e F. LIMONGI afirmam não ter encontrado "indisciplina partidária e, tampouco, um Congresso que agisse como um *veto player* institucional. Os dados mostram, isto sim, forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada" (1999, p.1).

A Terceira Onda, a "democracia delegativa foi facilmente detectada na América Latina. (...) foi teorizada como um capítulo do estudo do autoritarismo, sob nomes como cesarismo, bonapartismo, *caudillismo* e populismo" (O'DONNELL, op. cit. p. 33).

3.1 - A PRIMEIRA TRANSIÇÃO: O GOVERNO DUTRA (1946-1950)

A vitória dos Estados liberais, aliados durante a Segunda Guerra mundial contra o nazi-fascismo, despertou uma onda de protestos entre os brasileiros e líderes militares que foram à Europa lutar contra o totalitarismo. A crescente oposição ao Estado Novo varguista se justificava pelo motivo de que seria contraditório sustentar no país um regime político similar ao que os brasileiros, junto com os Aliados, combateram na Guerra (CHACON, 1985, p. 143). Instalado o clima de "retorno à democracia" em 1945, os opositores de Vargas e os líderes militares, em aliança civil-militar, processaram o golpe de Estado ao perceber que o ditador insinuava desejos de se manter no cargo por via democrática manipulada.

Getúlio Vargas estimulava sutilmente manifestações populares em favor de sua participação nas disputas das eleições marcadas para o final de 1945 (SKIDMORE, 1975). Este movimento conhecido como "queremismo"¹⁵ foi o veículo mais importante na ligação de Vargas com as massas populares. Indiretamente ligado ao trabalhismo, incluindo o PTB e a máquina do Ministério do Trabalho, não era formalmente vinculado a órgãos e instituições estatais. Em princípio, alguns de seus líderes nem eram filiados ao partido trabalhista ou a sindicatos. "Na verdade, os elementos que em todos os Estados e municípios integravam o queremismo - organizado nos comitês e núcleos pró-candidatura Getúlio Vargas - evitavam propositadamente ingressar no PTB" (GOMES e D'ARAÚJO, 1989, p. 18). Organizado a partir da inevitável realização de eleições diretas em 1945, e posterior instalação da Assembléia Nacional Constituinte em 1946, o queremismo tem sua base no trabalhismo

¹⁴ Nesta obra, S. Huntington elabora um estudo traçando três grandes ondas de democratização ou redemocratização ocorridas principalmente no mundo ocidental. A primeira "onda" teve início logo após a Iª Guerra Mundial, a Segunda "onda" depois da 2ª Guerra Mundial, e a 3ª a partir de meados da década de 70. Nos intervalos aconteceram os refluxos com duas "ondas de regresso": na fase do nazi-fascismo, dos anos 20 até o fim da 2ª Guerra, e nos anos 60 por conta do recrudescimento da Guerra Fria, refletida pela polarização entre o mundo capitalista e o comunista.

¹⁵ Queremismo - "Expressão usada para identificar as manifestações populares que defendiam em fins de 1945 a continuação de Vargas no poder através do slogan "Queremos Getúlio". Esta campanha foi em grande parte apoiada e sustentada pelo próprio governo. O termo foi retomado e intensivamente usado por ocasião da campanha presidencial de Vargas em 1950, tendo mostrado similar capacidade de mobilização, desta feita em conjuntura bem distinta da que lhe deu origem (GOMES, A. de C; e D'ARAÚJO M. C. In: Getulismo e Trabalhismo, p. 79).

organizado por Vargas em 1942 dentro Ministério do Trabalho. O movimento se inicia com os slogans "Queremos Getúlio" e "Constituinte com Getúlio" para concorrer aos embates eleitorais. Decisivo para a eleição de Dutra, através do apoio de Vargas, é na eleição presidencial de 1950 que o movimento se espalha pelo país inteiro para eleger pela primeira vez, por via direta, o ex-ditador.

A democracia inaugurada em 1946, a República democrático-populista, não teve um bom começo se as conclusões forem tomadas a partir dos conceitos de democrático e populista. Francamente conservador, o presidente Dutra, eleito pelo PSD, "gozou uma lua-de-mel" durante seu primeiro ano, quando a UDN cooperou com o governo nas tarefas imediatas de reconstrução do após-guerra" (SKIDMORE, 1975, p. 91).

Além de conseguir cooptar a renitente UDN, sua política conservadora prosseguiu em atos de repressão ao movimento operário e às greves, com freqüentes intervenções nas organizações sindicais e o conseqüente fechamento da Confederação Geral dos Trabalhadores. Na esfera político-partidária, os procuradores de seu governo efetivaram a cassação do Partido Comunista Brasileiro, PCB, amparados na cláusula da Constituição de 1946, cujos dispositivos tornavam ilegais a existência de "partidos antidemocráticos". Enfatizando esta linha de ação, o governo Dutra rompeu relações diplomáticas com a União Soviética e se aliou com a política norte-americana da Guerra Fria (SKIDMORE, op. cit. p. 93, *passim*).

A orientação conservadora do governo Dutra nas políticas social e partidária também foi perseguida na esfera econômica, entre 1946 e 1947, ao se associar com as idéias liberais da Carta de 1946 e os princípios do liberalismo do *laissez-faire*. O notável volume de reservas cambiais acumuladas pelo governo Vargas durante a Segunda Guerra logo foram dissipados pelo modelo monetário adotado pelo dutrismo. Esta política teve como conseqüência imediata o esgotamento das reservas cambiais levadas a cabo pela abertura indiscriminada às importações. Alertado pela *débaçle* da balança comercial o governo retomaria medidas protecionistas em junho de 1947, com a reintrodução de controles cambiais que seria o "começo da transição para o segundo período, com o aceleração da industrialização espontânea" (SKIDMORE, op. cit. p. 96).

Se, por esta abordagem, do comportamento do "chefe da nação", o populismo retrocedeu, na órbita da elite subnacional observava-se um revigoramento das práticas personalistas típicas do getulismo estadonovista. No estado de São Paulo, o ex-interventor

Ademar de Barros se elegeu governador em 1947 utilizando de técnicas, às vezes próprias, mas muito semelhantes às que foram utilizadas por Vargas para mobilizar o apoio das classes populares (WEFFORT, 1989). Manipulando as aspirações das massas no estado mais populoso do país, com maior número de operários urbanos, este capital político se tornaria crucial para as aspirações de retorno ao centro da política nacional de Getúlio Vargas. Contudo, seria celebrado, em 1950, um "pacto populista" entre estas duas lideranças, cujo resultado exerceria incontestável influência na política brasileira - tanto à esquerda quanto à direita do espectro ideológico - pelos 15 anos seguintes.¹⁶

A tênue relação envolvendo o queremismo com a base partidária elucidava a fragilidade da democracia representativa daquela fase, provocando a inconsistência do que seria a base de sustentação do populismo. A fim de definir a ambigüidade do movimento queremista com o partido de orientação trabalhista, nas palavras de um desses líderes, seria o seguinte: "Para os órgãos de repressão 'PTB era queremismo e queremismo era PTB'. Já para a população em geral esclarece: "o povo não distinguia entre queremismo e petebismo, então dizia: é getulismo".¹⁷

O populismo como movimento indiferente à importância da função dos partidos políticos ganha força no regime democrático de 46 através do desempenho do queremismo. A sobreposição do queremismo relega à importância secundária a participação do PTB na campanha presidencial de Getúlio Vargas em 1950, e na composição ministerial de seu governo que começa em 1951. Na campanha da volta de Vargas ao poder foi celebrada a coligação dos dois maiores partidos de "massa" à época, PTB e PSP - este regional, praticamente restrito ao estado de São Paulo. Aquele, com penetração nos grandes e médios centros urbanos industrializantes - cuja importância se concentrava no poder pessoal de seus líderes.

No compromisso populista realizam-se alianças que evidentemente dispensam a necessidade de passar pelo crivo do debate nas casas representativas as questões demandadas

¹⁶ "O vocábulo 'populismo' é, por certo, dos mais imprecisos da análise política. (...) os populismos são assim designados para fins de classificação e interpretação, sem que os grupos neles envolvidos os entendam como tais, sem que isso signifique algo para eles, ao contrário de termos como 'socialismo' ou 'fascismo'. (...) a idéia chave, o valor fundamental, é o povo; (...) o "povo" é concebido retoricamente como conjunto de pessoas despossuídas, mas encarado na prática como a massa mobilizada pelo movimento" (DULCI, 1986, p. 19 e 20).

¹⁷ José de Segadas Viana (depoimento). FGV/CPDOC, História Oral. p. 312, apud GOMES, A. de C; D'ARAÚJO, M. C. In: Getulismo e Trabalhismo, p. 23).

¹⁸ O apartidarismo de Vargas pode ser entendido pela declaração ilustrativa de Alzira Vargas a respeito da atuação política do pai: "Em minha opinião ele não governou com partido algum. Getúlio tinha um cunho muito

pela sociedade organizada. Tal aliança, entre as mais variadas classes sociais pressupõe que a "(...) hegemonia se encontra sempre com os interesses vinculados às classes dominantes, mas impossível de realizar-se sem o atendimento de algumas aspirações básicas das classes populares" (WEFFORT, 1989, p. 76).

A candidatura de Getúlio Vargas foi um bem-sucedido acordo apartidário. Além de arregimentar apoio eleitoral do populismo ademarista, recebeu a maior parte dos votos do PSD, o partido de mais densa penetração no país e majoritário no Congresso. Ao contrário do PSP de Barros, que participou formalmente com o candidato a vice-presidente, João Café Filho, o PSD concorreu com candidato próprio mas, parcela de seu eleitorado e lideranças, optaram pelo voto getulista¹⁹. O comportamento antipartido, reflexo da estrutura tanto sistêmica quanto institucional, amplia margens para o surgimento de relações semelhantes ao modelo corporativista, mais distante do pluralismo democrático. Portanto, "(...) A superposição de formas institucionais e métodos personalistas de relação líder/massa será uma constante nos anos que se seguem, e não apenas no momento eleitoral. O surgimento da candidatura Vargas reflete uma baixa institucionalização dos partidos políticos brasileiros, que se agrava pela presença, na arena política, de uma alternativa presidencial que, defendendo o trabalhismo não se confunde com o PTB" (D'ARAÚJO, 1982, p. 20).

O manifesto da aliança PTB-PSP previa a fusão "das forças de ambos os líderes em um grande partido nacional, cuja chefia caberá ao sr. Ademar de Barros, uma vez vitoriosa a frente e eleito o sr. Getúlio Vargas" (D'ARAÚJO, op. cit. p. 73). Os termos do acordo, mantidos em sigilo, previam o apoio de Vargas a Ademar de Barros na sucessão de 1955. No entanto, o fracasso da tentativa de conciliação política logo no início do mandato de Vargas frustraram as expectativas de Barros de suceder a Vargas na presidência da República. A busca incessante de Vargas para afastar as condições negativas que apontavam para a instabilidade desde a campanha tornaram ainda mais improváveis a efetivação de uma coalizão sólida e estável.

peçoal de governo e usava homens de um partido ou de outro, mas não um partido. Ele considerava o Brasil como um todo e não em termos de partido" (D'ARAÚJO, 1982, p. 21).

¹⁹ A não formação de um acordo suprapartidário que apoiasse a candidatura de Getúlio Vargas fez com que muitos líderes do PSD "traíssem" o candidato Cristiano Machado. Esta operação ficou conhecida como "cristianização". A não realização do acordo formal com o PSD ocorreu por conta da resistência do presidente Dutra em apoiar a candidatura Vargas, insistindo no lançamento de candidatura própria.

Tabela II - RESULTADOS DAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1945 E 1950

Candidato (1945)	Votos
E. Gaspar Dutra (PSD)	3.251.507
Eduardo Gomes (UDN)	2.039.341
Yedo Fiuza (PCB)	569.818
Rolin Torres (PAN)	10.001
Total	5.870.667
Candidato (1950)	Votos
Getúlio Vargas (PTB)	3.849.040
Cristiano Machado (PSD)	1.697.193
Eduardo Gomes (UDN)	2.342.384
João Mangabeira (PSB)	9.466
Total	8.254.989

Fonte: Walter Costa Porto, 1989, p. 262, 264. (com adaptações).

Desde a composição ministerial a ala mais radical da UDN provocou um estágio de enfrentamento denominado por Maria Celina D'ARAÚJO de "situação de crise". A ausência de uma coalizão de sustentação estável e definida a levou a ponderar que "De imediato, faz-se necessário mencionar a dificuldade para estabelecer que partido ou partidos de fato exerceram o poder. O PTB, porta-voz mais autorizado do getulismo, não alcançou efetivamente essa posição" (D'ARAÚJO, op. cit. p. 21).

Ao contrário da democracia delegativa dos anos 70 e 80, o delegativismo dos anos 50 reunia a singularidade do populismo, *per se*, alvo de veto sistemático da maior parte da elite política e econômica que desaprovava declarações de Getúlio Vargas desde a eleição até a posse quando havia admitido que governaria "só, sem reconhecer mediações entre governo e massas" (D'ARAÚJO, op. cit. p. 73).

Ao assinalar que são precários os estudos acerca do segundo governo Vargas (1951-1954) M. C. D'ARAÚJO, em sua obra que trata especificamente do assunto, reconhece a existência de questões de grande dificuldade para serem respondidas. Explica que, mesmo sendo inovadoras, podem gerar mais perguntas do que soluções (D'ARAÚJO, op. cit. p. 22). Para assimilar o desencadeamento, desenvolvimento e desfecho da crise, admite-se que a oposição foi mais eficaz do que as forças governistas, forçando o reconhecimento de que tal

oposição é uma "acepção muito genérica. Resta saber quem de fato se opõe, quais são os alvos imediatos e estratégicos da oposição e que alternativas de poder ela representa" (op. cit. p. 21).

À luz dessas indagações, esta dissertação pretende incorporar uma variável teórica que, a despeito do competente trabalho de M. C. D'ARAÚJO abordando o sistema e suas instituições, possibilite responder questões cruciais sobre a trajetória de Vargas no regime democrático-populista. Então, uma abordagem fundamental deste estudo, a apreciação do sistema político e das instituições democráticas se justificam pelo fato de a democracia brasileira atravessar por constantes rupturas. Quando estas estabelecem baixa institucionalização da democracia, torna-se necessário que outras variáveis sejam consideradas. Antes de analisar os embates que se processavam na esfera do poder legislativo e executivo é válido mencionar que uma instituição *a priori* apolítica - as Forças Armadas - teria sido fator crucial para o desencadeamento do processo eleitoral em 1950, como de resto avalista em toda a quadra democrática que se estende até 1964, como ativo *veto player*. Dessa maneira, Getúlio Vargas necessitou obter o *nihil obstat* das Forças Armadas, particularmente o Exército, para lançar sua candidatura. Durante esta fase, a oposição a Vargas liderada pela UDN, esteve à procura de apoio dos militares para vetar sua candidatura. Mas, recebeu a negativa do ministro da Guerra general Canrobert, expressa em carta circular: "O Exército não veta ninguém, não apoia ninguém (...). Com o Exército não haverá golpe. Sem o exército ninguém pode pensar em dá-lo. Só se for contra mim. E se for contra mim eu reagirei" (op. cit. p. 52).

A UDN, fundada em 1945, abrigava as correntes antigetulistas que combateram no Estado Novo. Tornou-se o principal partido de oposição a Vargas. Dividido em facções - "Banda-de-Música", "Bossa-Nova", "Chapa-Branca", etc- estabeleceu um combate de oposição intransigente através dos radicais até o dia em que chegou ao poder pela via do golpe. Em julho de 1950, com a provável candidatura de Vargas, o jornalista Carlos Lacerda, radical udenista e antigetulista escreveu: "O sr. Getúlio Vargas, senador, não deve ser candidato à presidência. Candidato, não deve ser eleito. Eleito, não deve tomar posse. Empossado, devemos recorrer à revolução para impedi-lo de governar" (DULCI, 1986, p. 102). Em nome do liberalismo político e econômico, a UDN construiu uma imagem de organização "golpista". As derrotas nas eleições majoritárias seriam questionadas com persistência pelo partido. Quando Getúlio Vargas venceu as eleições de 1950, imediatamente

a UDN levantou a tese da ilegalidade da vitória porque Vargas não atingira maioria absoluta, definindo a confirmação do resultado como "golpe por via eleitoral". Nesse sentido, Carlos Lacerda propagava a idéia de "defender o golpe para evitar o golpe por via eleitoral"(BENEVIDES, 1981, p. 254).

Ante a derrota, o elitismo exacerbado da UDN para "defender" a democracia encontrava em Plínio Barreto, jornalista e escritor, a expressão do antipopulismo afirmando que a UDN possuía "a firme convicção de que eram, realmente, os melhores, sendo portanto um absurdo perderem as eleições (BENEVIDES, op. cit. p. 254). Na mesma direção, o presidente da UDN paulista justificava a teoria "golpista" convicto de que: "(...) O eleitor está votando errado. E para corrigir, precisamos de uma ação drástica (...) colocando a elite no lugar daqueles que haviam sido eleitos, esta elite preparava, de fato, o povo para votar "certo". Ou seja, o golpe para corrigir aquilo que o povo havia feito errado. E poder implantar uma democracia que permitisse que o povo acertasse" (op. cit. p. 254). Com o objetivo de evitar a posse de Getúlio Vargas, a UDN tentaria anular o pleito e até recorrera aos quartéis para uma solução militar. O jornalista Pompeu de Souza do *Diário Carioca*, intermediário da conspiração, foi procurar o general Canrobert Pereira da Costa propondo que "o Supremo, ouvido previamente o Exército, anulasse o resultado das eleições de 3 de outubro, acolhendo o princípio da maioria absoluta. Haveria novas eleições e todas as forças políticas não-getulistas - a UDN, a Esquerda Democrática, parte do PSD - apoiariam um nome de união nacional que seria o próprio Canrobert" (op. cit. p. 83).

Refutando as pretensões da UDN o TSE julgou improcedente a tese da maioria absoluta porque as eleições foram realizadas segundo suas próprias instruções. " À época em que o fez, o supremo órgão da nossa Justiça Eleitoral discutiu exaustivamente o famoso artigo 27, concluindo pela impossibilidade de executá-lo tal como está redigido ou, melhor, seguindo-se à risca o que ele preceitua" .

Ao tomar posse, o novo presidente excluiu a idéia de um novo acordo interpartidário que incluísse a UDN, por conta de sua resistência, mas negociou isoladamente com representantes de correntes deste partido apoios localizados. Quanto ao PSD que concorreu com candidato próprio, mas na maioria dos estados os "caciques" do partido apoiaram Vargas, logo depois das eleições anunciou apoio ao novo governo. Analisando a conjuntura, o *Jornal do Brasil* noticiava: "O PSD, outrora majoritário, passaria desde já a apoiar o novo governo,

²⁰ *Jornal do Brasil*, Coisas da Política. "O pleito não será anulado". Rio de Janeiro, 18 de outubro de 1950.

para o que ainda conta com apreciável representação parlamentar. Seus chefes têm vindo a público para se declararem dispostos ao apoio do governo do sr. Getúlio Vargas. (...) O sr. Góis Monteiro, categórico quando lhe convém, declarou que o partido, por intermédio de sua massa eleitoral, concorreu para a vitória do senador gaúcho" .

3.2 - O ACORDO MILITAR BRASIL - ESTADOS UNIDOS

O Acordo Militar Brasil-Estados Unidos é a primeira de duas proposições que serão analisadas no governo Vargas. Trata-se de uma matéria importante cuja apreciação envolveu argumentos e facções políticas divergentes em torno do debate para sua aprovação. Tal debate é crucial para a análise comparativa desta dissertação porque possibilita extrair conclusões acerca da performance das instituições políticas formais decisivas para a consolidação da democracia representativa: as relações entre Executivo e Legislativo *vis-à-vis* a função dos partidos políticos relativamente a uma de suas atribuições na moderna sociedade democrática, podendo assim ser traduzida: "A possibilidade de os partidos serem instrumento da democracia está dependente do controle direto e da participação das massas" (OPPO, 1991, apud BOBBIO (org.), p. 905).²²

O Acordo Militar entre Brasil e Estados Unidos assinado pelo ministro brasileiro das Relações Exteriores e pelo embaixador norte-americano no Brasil em 25 de março de 1952, foi enviado para discussão no Congresso Nacional em abril seguinte. Na exposição de motivos do chanceler João Neves da Fontoura, os artigos I e VIII constituiriam a parte essencial do Acordo. Em resumo,

(...) caberia ao Brasil fornecer aos Estados Unidos da América, principalmente, materiais básicos e estratégicos, que lhes serão vendidos a preço de mercado mundial. O artigo VIII assegura ao Brasil a cooperação técnica e financeira do governo do Estados Unidos da América no sentido de desenvolver a exploração dos recursos naturais do país. Além disso estabelece que as transferências de materiais serão efetuadas de conformidade com a legislação vigente e os acordos específicos já existentes ou a serem negociados.²³

Jornal do Brasil, Coisas da Política: "O PSD passaria a apoiar o futuro governo da República", Rio de Janeiro, 15 de outubro de 1950.

²² OPPO, Anna. Verbetes: "Partidos Políticos". In: BOBBIO, Norberto (org.). Dicionário de Política, 1991, p. 905.

²³ *Diário do Congresso Nacional*, 26 de novembro de 1952, p. 13755.

O debate pela aprovação do Acordo revelou a crescente polarização político-ideológica do governo Vargas. Tanto na administração pública civil, quanto na esfera militar, havia dissensão em dois pólos representada pela ala "nacionalista" em contraposição à ala "conservadora", esta última identificada com os interesses do capitalismo internacional, especialmente o norte-americano. Esta clivagem foi alimentada pelo próprio presidente, de acordo com M.C. D'ARAÚJO, para ser beneficiado politicamente ao transmitir a impressão de que estaria atendendo a ambos os setores.

Mas as controvérsias extrapolaram a alçada político-administrativa para adquirir contornos de gravidade que iriam refletir decisivamente nos rumos do governo. Partem ataque de ambos os lados, principalmente sobre a atuação do ministro das Relações Exteriores acusado de "advogado dos interesses estrangeiros", enquanto este se queixava das pressões para não aprovar o acordo devolvendo as acusações a deputados opositores de "fazerem o jogo comunista para obstruir a aprovação do Acordo" (D'ARAÚJO, op. cit. p. 153).

Na esfera militar, o ministro da Guerra Estilac Leal, do bloco nacionalista, pediu demissão do cargo sob a alegação de que não teve acesso ao documento²⁴. Na verdade, não fez parte da comissão destinada a discutir o projeto, mas o assinou quando concluído (D'ARAÚJO, 1981). Este episódio contribuiu para o acirramento das posições no interior das Forças Armadas e geraria instabilidade para o governo. As eleições que se seguiram no Clube Militar aprofundaram a situação que ficou conhecida como "crise militar". A perda das eleições no Clube pelos nacionalistas avolumaram o descontentamento existente em relação ao projeto de criação da Petrobras como empresa mista. Estes acontecimentos fortaleceram a percepção de que havia em andamento uma conspiração para operar um distanciamento maior com a corrente nacionalista dentro do Exército (D'ARAÚJO, op. cit. p. 155 e 156).

Em contrapartida o enfraquecimento de Vargas o levaria a arregimentar apoio junto às massas populares. Retomou o projeto de aumentar em 100% o salário mínimo, congelado desde o Estado Novo. Todavia, a ala conservadora concebeu esta atitude do governo como uma articulação para "selar um pacto com a esquerda militar" resultando em dois movimentos simultâneos fechando o cerco militar contra Vargas" (D'ARAÚJO, op. cit. p. 156).

No Congresso, a polarização refletiu no comportamento do PTB, partido pelo qual era filiado o presidente da República, que "transformou-se em reduto de oposição às iniciativas do Executivo" (D'ARAÚJO, op. cit. p. 154). Paradoxalmente, a UDN cuja "posição de veto"

era sistemática a Vargas vota pela aprovação do Acordo, sem restrições. Na Comissão de Economia, em reunião secreta, todos os votos foram favoráveis ao Acordo, embora alguns com restrições. O membro da UDN na Comissão deputado Bilac Pinto, ao decidir pelo "sim", argumentou que "alguns dos dispositivos desse acordo devem ter a sua interpretação fixada pelo Congresso e nesse sentido apresentarei emendas ao Projeto, em Plenário" . Entretanto, no encaminhamento da votação final do projeto, o líder da UDN Afonso Arinos, auxiliado pelas articulações do brigadeiro Eduardo Gomes, removera todos os obstáculos, e o projeto seria aprovado na íntegra, sem alterações.²⁶

A polarização político-militar que se abriu a partir da assinatura do Acordo revelou a disposição colateral de enfrentamento às políticas governamentais. Sintomaticamente, o Acordo de 1952/53, seria um prosseguimento de acordos anteriores, mas em razão do cenário político em processo de fragmentação, encontrou barreiras para sua implementação, sob argumentos díspares. De acordo com a exposição de motivos do chanceler Fontoura ao presidente da República, havia a seguinte ressalva: "Conforme verifica Vossa Excelência, este pacto não constitui obra nova. É um desenvolvimento dos princípios estabelecidos em diversas reuniões e atos interamericanos, principalmente no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, de 1947, das resoluções de Conferência de Bogotá e da Quarta Reunião de Consulta"²⁷. Como se observa, este pacto com os Estados Unidos ultrapassara o fator novidade. O inédito, naqueles dias de 1952/53 eram as condições políticas, particularmente militares, criadas no país. Tanto que outros acordos semelhantes foram celebrados no pós-Vargas²⁸. Nesta direção Ricardo CALDAS explica: "Pode-se concluir afirmando que a política externa do governo Dutra é continuação do primeiro governo Vargas, sem, porém, o mesmo poder de barganha deste. O governo Dutra mantém a política de alianças com o Bloco Ocidental, como o fizera Vargas, sem questionar os pressupostos dessa aliança (...)" (1996, p. 24).

Jornal do Brasil, 26 de novembro de 1952. p. 9. Seção: Câmara dos Deputados. Título. "Nos Anais, a carta do ex-ministro da Guerra".

²⁵ *Diário do Congresso Nacional*, 26 de novembro de 1952, p. 13767.

²⁶ Em sessão secreta de 24 de novembro de 1952, todos os 14 deputados presentes à reunião da Comissão de Economia votaram "sim", pela aprovação do Acordo de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos.

²⁷ *Diário do Congresso Nacional*, 26 de novembro de 1952, p. 13756.

²⁸ Ao acordo de 1953, seguiram o de 1955 no governo Café Filho; o de 1957, com duração de 5 anos, no governo Juscelino Kubitschek (CALDAS, 1995) e, após o hiato da era Jango-Jânio, de "política externa independente", uma nova fase de acordos foram inaugurados com os militares no poder, no pós-64. A partir de Castelo Branco, "O governo brasileiro começou, depois de 1º de abril de 1964, a desfrutar de uma cooperação muito mais ampla dos Estados Unidos no campo da assistência econômica e financeira. Ao mesmo tempo, o governo Castelo Branco adotou uma política externa inequivocamente pró-Estados Unidos" (SKJDMORE,1975, p. 397).

Embora a maioria da UDN votasse favorável às medidas do governo, a corrente mais radical do partido - a Banda-de-Música - iria fechando o cerco político contra Vargas à medida em que estavam sendo derrotados sistematicamente na arena parlamentar. Buscam seguidamente adesões junto aos militares para pôr em prática a tese udenista de "dar o golpe para salvar a democracia", porque viam nas articulações do ex-ditador tentativas de manobrar as "massas" para reeditar o Estado Novo e se perpetuar no poder.

3.3 - O PEDIDO DE IMPEACHMENT CONTRA VARGAS

Perdida a batalha mas não a guerra, a UDN, em aliança com os militares antigetulistas e a oposição da quase totalidade da chamada "grande imprensa", articulava nova estratégia para apertar o "torniquete" sobre Vargas. Desta feita, a investigação da "eterna vigilância" udenista recaiu sobre as estreitas relações do presidente com o único jornal de grande circulação à época, o *Última Hora*, defensor do governo Vargas, criado para esse fim.²⁹

Durante a campanha presidencial de 1950, o jornalista Samuel Wainer se aproximou de Vargas, iniciando uma ligação pessoal que renderia reportagens favoráveis ao ex-ditador nos jornais dos Diários Associados. Depois de eleito, ressentido da falta de respaldo na grande imprensa, facilitou financiamento através do Banco do Brasil para Wainer lançar o *Última Hora* como veículo de sustentação do governo na mídia. No entanto, de acordo com as leis brasileiras, havia a proibição de que cidadãos não nascidos no Brasil estariam impedidos de controlar empresas de comunicação. O incômodo causado pelo sucesso de tiragem do *Última Hora* levou o jornalista Carlos Lacerda, antigetulista radical, ex-amigo de Samuel Wainer a explorar a condição de imigrante da família deste, lançando dúvidas sobre sua nacionalidade e ligação de interesses com grupos estrangeiros. Curiosamente, o *Última Hora* era considerado como o único jornal de esquerda no Brasil (STEPAN, 1975, p. 77), defensor dos interesses nacionais, ideologia que à época recebeu o epíteto de "nacional-desenvolvimentismo".

²⁹ Além da acusação ao presidente Vargas sobre suas relações com o *Última Hora*, a oposição arrolava outras irregularidades cometidas pelo governo para serem objeto de pedido de *impeachment*. Por exemplo, havia o pedido de abertura de inquérito para apurar uma autorização de despesa sem crédito próprio. "Essa despesa decorria da imediata necessidade de compra de gado bovino, pela Comissão Central de Preços, para o abastecimento da população da Capital da República em fins de 1951" (Pronunciamento do deputado Gustavo Capanema. *Diário do Congresso Nacional* I, 12 de junho de 1954).

Se provada a ilegalidade do empreendimento, as acusações poderiam chegar ao Palácio do Catete, alvo principal dos udenistas. Contudo, na tentativa de neutralizar as denúncias insistentes, o próprio Samuel Wainer, com o aval de Getúlio Vargas, propôs a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito - confiando na maioria governista no Congresso - em voga nos Estados Unidos em razão da campanha anticomunista promovida pelo senador Joseph McCarthy - mas praticamente inéditas no Brasil. Porém, na análise posterior de Wainer, este plano foi um grande erro. "Primeiro, eu deveria ter percebido que a maioria governista no Congresso era fictícia - muitos deputados não hesitariam em atrair o presidente (...). Mais grave ainda, só depois constatei que, quando propus a formação da CPI, Lacerda estava perdendo fôlego (...)" (WAINER, 1988, p. 177).

O episódio do pedido de *impeachment* contra Vargas se revestiu de objetivos estranhos ao próprio contexto da matéria. A discussão foi desviada dos méritos do processo para dar lugar à disputa aberta entre a ala oposicionista de "veto pessoal" a Vargas e a defensiva governista. A tática do líder na Câmara dos Deputados Gustavo Capanema de esvaziar o debate foi bem-sucedida ao levar a maioria da oposição ao desinteresse pela matéria. Apesar disso, a facção radical da oposição insistia no debate, denunciando a malversação administrativa do governo e tentando obstar o projeto político de Vargas.

A polarização insistente da UDN causou baixas, também, nos meios de informação, na mídia que era majoritariamente antigetulista, levando um desses órgãos a declarar: "Daí a estranheza com que a opinião vem acompanhando o desenrolar dos acontecimentos e o insucesso dessa campanha inglória, lançada por uma agremiação política de elite em cujos quadros repousam as esperanças dos amantes da democracia"³⁰.

3.4- O FATOR DESESTABILIZADOR NO GOVERNO VARGAS: QUEM FOI A OPOSIÇÃO?

Se tais acontecimentos são avaliados como de importância secundária para a estabilidade do governo em si, ou seja, o governo obteve uma maioria franca para impedir a abertura do processo de *impeachment*, toda a controvérsia se transforma em valioso material para a análise das correlações políticas e institucionais arroladas no capítulo comparativo. De fato, se o governo obteve relativo sucesso do ponto de vista do processo decisório, e para isto

foi decisiva a cooperação dos partidos políticos, o mesmo não foi observado do ponto de vista institucional, das relações executivo-legislativo. Além da posição de veto sistemático da UDN, o partido do próprio presidente, o PTB, em muitos momentos se afirmou como reduto oposicionista.³¹ De sorte que, obtendo seguidas vitórias no parlamento com a cooperação de partidos tanto da situação como da oposição no tocante às matérias administrativas, pelo lado político o populismo do executivo foi sendo minado pelo conservadorismo da maioria parlamentar instalada no legislativo.

Subliminarmente, a oposição que não conseguia avanços no flanco parlamentar, operava a contento sobre a trincheira ideológica previamente elaborada para tomar de assalto o poder em caso de malogro das tentativas democráticas convencionais. Enfim, a variável de sustentação do regime populista - e democrático, nas fases "estáveis" - aceitou a convocação liberal para salvar a democracia. Os militares, fiadores dos regimes políticos com substância crescente depois da Revolução de 30 - isto, sem falar nos "pronunciamentos" que se iniciam em plena Guerra do Paraguai, com Caxias demitindo o gabinete Zacarias: "(...) depois perdendo a cerimônia e adquirindo o hábito... Mas com o equívoco de Deodoro da Fonseca, derrubando a monarquia, quando imaginava estar depondo outro gabinete, o de Ouro Preto..." (CHACON, 1985, p. 37) - serão mais ou menos até a transição democrática por eleição direta em 1989, a salvaguarda dos valores "democráticos" contra a infiltração do "perigo comunista". Durante a democracia de 1946, quando o regime não era encabeçado pelos próprios militares, a corporação se transformara em árbitro das crises políticas do regime; um "quarto poder", ou "padrão moderador".

Em defesa do presidente, da tribuna da Câmara, o líder Capanema alertava sobre a real intenção da UDN pelo *impeachment*. Acusava a oposição de ter consciência de que a causa era perdida. Em seu pronunciamento afirmava que a UDN "resolveu pegar a denúncia do jovem universitário Wilson Leite Passos para dois objetivos: lançar-se de roldão contra o Chefe da Nação e, é deplorável, tentar em consequência dos debates agitados e algo subjetivos, aliciar as Forças Armadas para a deposição do Presidente da República".

³⁰ *Jornal do Brasil*, 11 de junho de 1954, p. 6. Coisas da Política: "O processo de *impeachment* e os seus reflexos sobre o prestígio da oposição".

³¹ Tanto na formação da primeira equipe ministerial - ministério da Conciliação - quanto na reformulação de 1954 - ministério da Experiência - o PTB foi seguidamente suplantado no processo de barganhas pelos cargos ministeriais, cabendo-lhe, nas duas oportunidades, apenas o Ministério do Trabalho. Esta foi uma das razões que o levou a se posicionar criticamente em relação a Vargas e a seu governo.

³² *Jornal do Brasil*, 17 de junho de 1954, p. 6. Seção: "Câmara dos Deputados".

O estratagema de bloquear o governo Vargas em várias frentes teria como alvo chamar a atenção das Forças Armadas para o "descalabro" administrativo em que se envolvia o governo e, numa atitude radical, executar a retirada de Vargas do poder. Sendo este de passado golpista, estariam evitando que pudesse, mais uma vez, rasgar a Constituição. Ao denunciar a ofensiva udenista, o deputado Gustavo Capanema advertia sobre o discurso do deputado Odilon Braga, pouco antes presidente nacional da UDN, argumentando que "(...) o processo de *impeachment* redundaria em nada". Restando como solução "(...) o socorro das Forças Armadas".³³ Em aparte, o deputado Afonso Arinos defendia o posicionamento do parlamentar udenista afirmando que tal pensamento não seria apenas da oposição, "mas de todas as forças democráticas do país, não uma atitude de ataque e agressão ao Governo, mas uma atitude de defesa e vigilância, no caso de o Governo, como pode perfeitamente acontecer e como é do passado do Sr. Presidente da República, tentar rasgar a Constituição, para reimplantar a ditadura. Esta é a nossa posição".³⁴

No dia 16 de junho de 1954 a Mesa da Câmara dos Deputados acusava a presença de 211 parlamentares e, na votação da matéria constante da Ordem do Dia, a denúncia não foi considerada objeto de deliberação por 136 votos contra 35.³⁵

³³ *Diário do Congresso Nacional I*, 17 de junho de 1954, p. 3906.

³⁴ *Diário do Congresso Nacional I*, 17 de junho de 1954, p. 3906.

³⁵ *Diário do Congresso Nacional I*, 17 de junho de 1954, p. 3907.

4- O GOVERNO FERNANDO COLLOR DE MELLO (1990-1992)

A transição do regime militar para um civil-democrático depois de um longo e extenuante processo de negociação política, alçou ao poder a coalizão entre PMDB e o recém criado PFL sob o signo da "Aliança Democrática" inaugurando, com elevados níveis de expectativas, a "Nova República". A traumática morte de Tancredo Neves, líder político do PMDB e principal negociador com a cúpula do regime militar para o retorno à democracia, abriu um novo estágio de crise na política nacional. Eleito presidente da República por um colégio eleitoral restrito, formado por parlamentares e delegados partidários, Tancredo Neves elaborou uma composição ministerial que procurava atender às mais diversas lideranças e grupos políticos. Em grande parte, os oriundos do partido de sustentação do *ancién regime* se apropriaram do aparelho de Estado para dar continuidade à dominação política. José Sarney candidato à vice-presidência na chapa de Tancredo Neves, assumiu a presidência da República sob um cenário de crise herdado do período anterior que em um primeiro momento acelerou a deslegitimação do autoritarismo. Mas, as esperanças exageradas de que a democracia fosse capaz de solucionar a crise contribuiu para que o precário quadro político, social e econômico se agravasse ainda mais. Portanto, em razão das peculiaridades expostas, o início do governo Sarney não possuía as premissas básicas de um presidencialismo delegativo.

Tais premissas, características de início de mandato, incluem relativa autonomia do mandatário para a composição ministerial e dos demais cargos da administração pública, a elaboração de pacotes de estabilização com teor discricionário, além de legitimidade do mandato via eleição direta por maioria absoluta. Com o agravamento dos indicadores sociais e econômicos, o governo de José Sarney inaugurou um semidelegativismo cerca de um ano depois de tomar posse. Seu pacote de estabilização econômica denominado Plano Cruzado, engenhosa combinação de medidas para estabilização de preços e salários principiara por surtir efeitos positivos em sua primeira fase. Mas, por causa da inflexibilidade em não querer corrigir os desvios de rota do plano, houve distorções que a longo prazo se tornariam deletérias para a estabilização da economia.

Conhecida como "a década perdida", os anos de 1980 deixaram um legado de lições que deveriam ser agregadas no futuro. À parte os erros grosseiros da primeira metade da década, ainda sob a batuta do regime militar, em muitos aspectos o conjunto da sociedade

brasileira obteve êxito no saldo da primeira fase de transição democrática. No âmbito do sistema político contabiliza-se um saldo positivo no avanço das liberdades e garantias dos cidadãos. Dos anos de 1985 a 1990, exceto 1987, em todos foram celebradas eleições. Este conjunto de eventos políticos produziu a promulgação, em 1988, de uma constituição democrática que estendeu inúmeras vantagens políticas e sociais aos indivíduos. Paradoxalmente, esta universalização de procedimentos embutidas na Carta, provocou uma expectativa de democratismo que o "Estado-legal" não logrou atender as demandas do "Estado-real".

As distintas expectativas formadas ao longo desses anos, a partir da propaganda dos que combateram o autoritarismo, favoreceram as demandas por políticas públicas que o Estado não estava apto a atender. Por essa razão, os que compartilhavam a idéia de que o "Estado-social", oriundo das tradições do Estado de serviços inaugurado nos anos 30, seria capaz de transpor as dificuldades herdadas do autoritarismo, principiaram por negar as vantagens do progresso da democracia poliárquica.

De acordo com Lourdes SOLA e Leda Maria PAULANI "esse tipo de desempenho torna patente o diagnóstico politicamente pessimista subjacente a interpretações economicistas que prevaleceram no início dos anos 80, vinculando o destino da democracia ao da economia de maneira demasiado simplista" (1995, p. 20). O sentimento de fracasso pelo público ao avaliar o governo como inefetivo e instável³⁶ tornava ainda mais generalizada a idéia de década perdida, os anos de 1980. A transição para a democracia em 1985 expôs um hiato que se tornaria um complicador para a governabilidade no mandato de José Sarney. O presidencialismo delegativo requer uma combinação de fatores inexistentes no primeiro mandato da redemocratização em 1985. Ademais, nem mesmo outra forma de transição seria capaz de instaurar uma democracia duradoura se elementos delegativos de proporções consideráveis não estivessem agregados à nova liderança.

Semelhante ao processo delegativista observado na América Latina, na Europa uma das nações de maior tradição política se viu forçada a ceder ao poder Executivo delegações típicas da teoria de O'DONNELL. No final dos anos 50, a França quando se desvencilhava do caos produzido pelo assembleísmo da IV República impôs condições draconianas à tradição

³⁶ Nem sempre um governo efetivo e ativista pode ser sinônimo de bom governo. No caso de Sarney, imobilizado, seu governo ineficiente poderia ser a melhor defesa contra o mau governo. Mas, segundo G. SARTORI, isto também "pode ser prejudicial, porque uma das principais características da ineficiência é o esbanjamento de recursos - o seu emprego sem alcançar resultados, levando simplesmente ao desperdício" (1996, p. 128 e 129).

da democracia representativa. E o regime que se ia substituindo não se tratava de ditadura. Mais se assemelhava a um democratismo que beirava o caos. De acordo com Hélio JAGUARIBE este é um caso de "êxito de formas autoritárias de Reestruturação Acelerada. (...) De Gaulle é chamado pelo presidente Coty para chefiar o governo. Decretando um recesso de seis meses para a Assembléia Nacional, De Gaulle governa o país por decretos-leis, restabelece a disciplina militar e, mediante um plebiscito, instaura um novo regime constitucional, a V República, fazendo-se eleger presidente, por votação direta, num regime caracterizado por um parlamentarismo presidencial" (1992, p. 17).

Sem capacidade de reter este poder político, José Sarney surpreendeu o país ao assinar o heterodoxo Plano Cruzado arquitetado por sua assessoria econômica para deter a inflação que se aproximava dos 20% ao mês. Sarney tomou posse sob a Constituição de 1967, remanescente da ditadura militar. Movido pelo espírito dominante entre os líderes da redemocratização, prometeu publicamente não utilizar o recurso do decreto-lei para governar. Mas o cenário de instabilidade política o fez mudar de idéia e, ao longo do primeiro ano de governo, o fez por uma dezena de vezes (POWER, 1998, p. 204). E a situação de crise levou o governo a adotar o "choque" na economia para não perder a capacidade governativa.

O Plano Cruzado permitiu ao governo Sarney comprar legitimidade e popularidade (...) A combinação de congelamento de preços e de câmbio com abonos salariais e com juros baixos causou uma explosão de demanda agregada, que se superpôs à tendência de forte aceleração nos gastos de consumo observada desde 1984. (...) Sinais de desequilíbrio estavam evidentes nos artifícios empregados pelo setor privado (ágios, sobrepreços, maquiagem de produtos) para evitar que a inflação reprimida fosse captada nos índices oficiais de preços (MOURA, 1990, p. 51).

Com este quadro de instabilidade, a resposta foi uma nova mudança da equipe econômica do governo Sarney com a posterior criação do Plano Bresser. As propostas de mudanças nas diretrizes econômicas para o ajuste nas contas públicas encontraram resistências no Executivo e no Legislativo provocando a substituição do ministro Bresser Pereira. De fato, o Plano Verão também congelou preços, embora temporário, e esteve associado à medidas ortodoxas, por exemplo: ajustes de tarifas, políticas de contenção salarial de empresas estatais, etc.

No original: " Sarney promised publicly not to use this power {*O Globo*, April 11, 1985, p. 7}. Quietly, though, in his first year in office, Sarney resorted to the *decreto-lei* on ten different occasions without provoking an uproar {*Jornal do Brasil*, March 7, 1986, p. 11}". Trad.: Cleber Fernandes Pessoa.

A anunciada política do "feijão com arroz" a ser administrada pelo novo ministro da Fazenda em janeiro de 1988 não surtiu efeitos práticos apesar do elevado superávit de 6,8% do PIB no período (MOURA, 1990, p. 53). Mais uma vez ficara exposta a situação de instabilidade. A promessa de gerenciar a economia por métodos convencionais não convenceu a sociedade, e o estilo delegativo de governar via pacotes atingiu um grau de reprodução acelerado, não constituindo surpresa o novo pacote editado em janeiro de 1989. Anunciado antecipadamente pelos analistas da área, o Plano Verão não continha o caráter surpresa típico das medidas adotadas na democracia delegativa. Os rumos do governo atingiram uma proporção de imprevisibilidade tal que a falta de criatividade levava a uma quase reedição do Plano Cruzado de 1986.

Nesta fase de combinação de instabilidade com ineficácia, o Legislativo abandonou o presidente e o fez refém de sua falta de autoridade para executar os planos nacionais. O plano que prometia reformas drásticas na administração pública começou a ser rejeitado pelo legislativo que recusava apoio ao presidente impopular.

De acordo com os pressupostos de O'DONNELL, os presidentes chegam ao final do mandato imobilizados pela rejeição nas esferas pública e na sociedade civil. Como última tentativa de contornar a crise, tornada crônica, convoca-se a celebração do "Pacto Social". Assim procedeu José Sarney. Mas o cenário já não era propício. Os atores que se ofereciam a se associar ao acordo não eram os mais representativos bem como as instituições ali representadas. Na maior parte, as instituições públicas e privadas não desejam uma associação com o desgaste crescente do presidente. Além dos resultados negativos do Pacto Social de 1989, a própria ação governamental se tornara desestabilizadora, colaborando para o agravamento das expectativas. Conforme a lógica argumentativa do delegativismo, da democracia por estagnação, os mandatos delegativos terminam com a conjugação de ingovernabilidade, instabilidade, ineficácia e inércia. Em referência ao governo Sarney, Alkimar MOURA conclui: "O governo Sarney terminou, de fato, em junho de 1989, com a derrocada do Plano Verão, embora ainda lhe restasse cerca de 9 meses de mandato", (op. cit. p. 54). Talvez reconhecendo a incapacidade para contornar as dificuldades produzidas, o governo passou a administrar a situação caótica à espera do novo governante que tomaria posse em 15 de março de 1990, agora em eleições diretas, objetivando consolidar o processo de transição para a democracia iniciado em 1985.

4.1 - A PRIMEIRA TRANSIÇÃO: O GOVERNO SARNEY (1985-1990)

Com efeito, o governo de José Sarney reintroduziu medidas típicas do presidencialismo delegativo, no sentido de capitalizar a aura "messiânica" e recuperar a autoridade imperial no delegativismo. Entre outras tentativas, figurou a encenação da edição e gerenciamento da melhor fase do Plano Cruzado que elevou a imagem do presidente à de um "salvador da pátria". Mas, as conquistas básicas que credenciam o "salvador" - legitimado por eleições diretas e identificação retórica com as massas, etc - provavelmente são elementos que teriam deixado Sarney à deriva no final de seu governo. Tais fatores se tornam cruciais para o advento do "sebastianismo" no mandato seguinte. Como a primeira transição levou o governo ao colapso, a segunda transição se tornaria um ponto de inflexão para o delegativismo durante a campanha presidencial de 1989.

O excessivo número de candidatos à presidência da República oferecia, durante a campanha eleitoral, um amplo leque de opções ideológicas e programáticas. Desprezadas as candidaturas oportunistas, cujos partidos eram destituídos de apoio da sociedade e competitividade política, os candidatos com chances reais, aparentemente, possuíam um visível ponto em comum: a oposição ao governo de José Sarney. Mesmo aqueles que lhe foram próximos durante seu governo ou dele tomaram parte, usufruíram da popularidade do Plano Cruzado, não ousaram defendê-lo, quando não o criticaram, dos contundentes ataques advindos de todos os lados. Entre eles se incluem os candidatos dos dois maiores partidos do país que anteriormente disputaram a hegemonia do poder político no governo: Ulisses Guimarães (PMDB) e Aureliano Chaves (PFL).³⁸

A despeito da referência aos candidatos dos dois maiores partidos à época - PMDB e PFL -, ressalte-se que outros candidatos tiveram, de alguma forma, estreita relação com o governo Sarney. Por exemplo, Mário Covas foi seu líder no Senado. Afonso Camargo, ministro dos Transportes. E o PDS de Paulo Maluf e o PL de G. Afif Domingos formaram a base partidária do governo Sarney no Congresso (FLEISCHER, 1998).

Tabela HI - ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1989						
RESULTADO DO 1º TURNO						
Candidato	Partido	Total de votos	%do eleitorado	% dos votos	% dos votos válidos	
F. Collor	PRN	20.611.030	25,11	28,51	30,48	
Lula	PT	11.622.321	14,16	16,08	17,19	
L. Brizola	PDT	11.167.665	14,61	15,45	16,51	
M. Covas	PSDB	7.790.381	9,49	10,78	11,52	
P. Maluf	PDS	5.986.585	7,29	8,28	8,85	
G. Afíf	PL	3.272.520	3,99	4,53	4,84	
Ulysses	PMDB	3.204.996	3,91	4,43	4,74	
R. Freire	PCB	769.117	0,94	1,06	1,14	
Aureliano	PFL	600.821	0,73	0,83	0,89	
R. Caiado	PSD	488.893	0,60	0,68	0,72	
A. Camargo	PTB	379.284	0,46	0,52	0,56	
Outros	—	1.732.273	2,11	2,40	2,56	
Votos Válidos	—	67.625.886			100,00	
Branco	—	1.176.367	1,43	1,63		
Nulos	—	3.487.963	4,25	4,82		
TOTAL		72.290.216		100,00		
Abstenção	—	9.784.502	11,92			
ELEITORADO		82.074.718	100,00			
Fonte: TSE . In: FLEISCHER, 1998, p. 30.						

PMDB e PFL, os dois maiores partidos de sustentação ao governo Sarney, cuja coalizão foi denominada de Aliança Democrática, conquistaram, nas primeiras eleições parlamentares da Nova República em 1986, a maioria qualificada das cadeiras para o Congresso Nacional, que também funcionaria, paralelamente, como Congresso Constituinte.

Somente o PMDB ocupou mais de 50% dos assentos, unindo-se ao PFL para formar o "Centrão" e dominar a agenda nos trabalhos da nova Carta. De acordo com David FLEISCHER, "Until the conservative supra-party (Centrão) imposed its absolute majority in December 1987, the progressive faction of the PMDB dominated the work of the ANC" (1998, p.25).³⁹

Nessas mesmas eleições, para governos estaduais, o partido liderado por Ulisses Guimarães venceu em 22 dos 23 estados, restando ao parceiro da Frente Liberal o outro estado, Sergipe. Detentor deste espólio, o presidente da legenda Ulisses Guimarães acumulou cargos a partir de então e, respaldado pela força hegemônica de seu partido no Congresso, monitorava as decisões e nomeações do Presidente José Sarney⁴⁰. De histórico presidente nacional do antigo MDB, depois PMDB, o "Senhor Diretas" se tornou ao mesmo tempo presidente da Câmara dos Deputados, presidente da Assembléia Nacional Constituinte e, por força das circunstâncias, vice-presidente constitucional da República. Ao longo do período, procurava se sobrepor ao vácuo de poder que se abriu com a aparente ilegitimidade do mandato de José Sarney e se transformara no condestável da República. À guisa de garantir a hegemonia na política nacional para o seu partido, reinterpreto o regimento interno da Câmara dos Deputados para se reeleger presidente e prosseguir sua ascendência sobre o Executivo⁴¹.

Deste modo, o presidencialismo plebiscitário, característico da democracia delegativa, fez com que todo este patrimônio eleitoral, crescente na proporção inversa do colapso do regime militar, fosse desprezado nas primeiras eleições livres, diretas e populares depois de 29 anos. Diante desta problemática, o PMDB revelou um desempenho decepcionante nas eleições presidenciais de 1989, assim como o PFL, segundo maior partido, cujo candidato Aureliano Chaves foi vice-presidente da República no último mandato dos presidentes-

³⁹Tradução: "Até que o suprapartidário conservador (Centrão) impusesse sua absoluta maioria em dezembro de 1987, a facção progressista do PMDB dominou os trabalhos da ANC" (Trad. Cleber Fernandes Pessoa).

⁴⁰ Durante os acontecimentos que se seguiram à demissão do ministro da Fazenda Dílson Funaro, o presidente José Sarney convidou o então governador do Ceará Tasso Jereissati para assumir o cargo. Quando tomou conhecimento do convite, o deputado Ulisses Guimarães "vetou" a nomeação com o objetivo de impor um nome paulista para o cargo. O escolhido foi Bresser Pereira (VEJA, 06/05/1987, p. 34-43).

⁴¹ O Regimento Interno da Câmara dos Deputados impedia a recondução simultânea para o mesmo cargo, na Mesa, na mesma legislatura. Nos últimos anos, este dispositivo estaria sendo observado também de uma legislatura para outra como sendo parte implícita das cláusulas daquele regimento. Mas o deputado Ulisses Guimarães, então presidente da Câmara e do PMDB, com seus correligionários reinterpretaram o Regimento para prosseguir no comando da Casa e, por consequência, continuar na vice-presidência da República.

gerais. Neste período, contestou a tentativa de continuidade do presidencialismo-imperial dos militares, elevando seu capital político durante a transição. Corroborou sua força ao conquistar importante "feudo" no processo de "loteamento" do governo em 1985 assumindo o ministério de Minas e Energia.

Estas distorções provocaram, gradativamente, a corrosão do sistema político. Por conseqüência, o presidencialismo de coalizão⁴³ tem sido, por suas características, indiferente ao preestabelecimento de maiorias parlamentares na esfera da representação política. Instala na presidência mandatários desvinculados de maiorias partidárias no Congresso. Neste particular, o sistema parlamentarista possui meios especialmente favoráveis de restringir os riscos de instabilidade governativa, se aplicado conjuntamente com um sistema partidário conveniente. Por outro lado, no presidencialismo norte-americano se pratica de maneira coerente eleições parlamentares não totalmente coincidentes com a eleição do chefe do executivo. Mas estas eleições sempre são acompanhadas por eleições do parlamento que se renova a cada dois anos. Baseado na idéia de governo dividido e presidencialismo congressual, teses expostas por Woodrow Wilson (SARTORI, 1981, 1996), as eleições se tornam uma oportunidade para a sociedade reavaliar a condução dos destinos políticos do país.

Sem embargo, esta tipologia oblíqua de *referendum* não esconde sua semelhança com o modelo plebiscitário dos presidencialismos latino-americanos. Pode resultar em cenário negativo, onde o partido do presidente se torna minoritário no Congresso. Com tal desvantagem, o sistema político corre sérios riscos de produzir uma paralisia decisória. Em contrapartida, se, eventualmente, o presidente não conta com a aprovação da maioria do eleitorado no decorrer de seu mandato, se sentirá forçado a operar correções em suas políticas, tornando factível o chamado "governo compartilhado".

⁴²A expressão "Presidencialismo Imperial", cunhada por Arthur M. Schlesinger Jr., é, também, o título de um de seus livros, que descreve a presidência de Richard M. Nixon. O termo refere-se "(...) à condição que sobrevém quando o equilíbrio constitucional entre poder presidencial e reponsabilidade presidencial é perturbado em favor do poder presidencial" (Schlesinger, Jr., 1992, p. 313).

⁴³ Expressão utilizada por Sérgio ABRANCHES para definir a apropriação do Estado por diferentes grupos que se traduzem na acumulação de privilégios, *i.e.*: "A multiplicação de demandas exacerba a tendência histórica de intervenção ampliada do Estado. (...) O governo enfrenta uma enorme inércia burocrático-autoritária (...) conluio entre segmentos da burocracia e os beneficiários privados, quanto pelo desinteresse das forças políticas que controlam o Executivo e o Legislativo em assumir os custos associados nas mudanças nas pautas de alocação e regulação estatais, restringe-se o raio de ação do governo e reduzem-se as possibilidades de redirecionar a intervenção do Estado. Verifica-se, portanto, o enfraquecimento da capacidade de governo, seja para enfrentar crises de forma mais eficaz e permanente, seja para resolver os problemas mais agudos que emergem de nosso próprio padrão de desenvolvimento" (DADOS, vol. 1 n° 31, 1988, p. 6).

Entretanto, a autocracia presidencialista, intrínseca desse regime, tem sua marcante presença também nos Estados Unidos da América. Em sua obra *Congressional Government*, Woodrow Wilson - cientista político e, mais tarde, presidente da república norte-americana - assinalou que "a opinião pública não pode controlar o Presidente, porque suas prerrogativas estão acima da lei; nem censurar os ministros, porque eles são responsáveis somente perante o Presidente". Acentuou também quão ineficaz é a opinião pública para controlar o Senado ou mesmo a Câmara dos Representantes, porque eles são distribuidores de empregos e já receberam a sua porção dos "despejos" eleitorais" (apud HAMBLOCH, 1981, p. 71).

Então, por que isto não resulta, nos Estados Unidos, em corrosão do sistema presidencialista como se observa na América Latina? Nos EUA, o sistema eleitoral de escrutínio majoritário produz um sistema bipartidário cujas conseqüências não são de alto risco para o sistema porque na eventualidade de o partido do presidente se tornar minoritário, ocorrência majoritária nos últimos 50 anos, na prática os resultados têm mostrado certo equilíbrio de poder⁴⁴. Portanto, a questão da homogeneidade política dos partidos, de tendência centrípeta, induz à negociações para a resolução dos impasses.

No Brasil, por motivos inversos, ocorreu a eleição de Collor de Mello. Filiado a uma "legenda de aluguel", de escassa representatividade, utilizou o partido como mero veículo de conveniência para atender às exigências da legislação eleitoral. Os antecedentes desta eleição resultaram em uma "engenharia diabólica" projetada pelas lideranças dos grandes partidos que não surtiu os efeitos desejados. O açodamento dos que não apostavam na reprodução do plebiscitarismo das eleições anteriores, inclusive nas eleições parlamentares do regime militar, levaram-nos a proposição de eleições "solteiras" em 1989, quando deveriam esperar mais um ano para realizar o pleito em eleições simultâneas. Desvinculados da identificação partidária, em parte porque os "chefes" políticos estaduais e municipais não disputavam mandatos, os eleitores se sentiram liberados para fazer sua revolução ao lado do primeiro *condottiere* que parecesse convincente, o guia dos destinos do povo desiludido ante a inércia do governo Sarney. A perda de capacidade decisória deste, por extensão o abandono pelos

⁴⁴ Como já foi observado acima, a teoria de M. Duverger pressupõe a tendência centrípeta dos partidos do sistema majoritário. Além do mais, a característica de homogeneidade do espectro político norte-americano impede a polarização ideológica. No entanto, a possibilidade de um presidente não conquistar maioria partidária no Congresso, como vem ocorrendo desde meados dos anos 50, não significa problemas insanáveis para a governabilidade. De acordo com G. Sartori, mesmo sob um governo "dividido" - partido majoritário no Congresso diferente do partido do presidente da República - a "vontade política" se sobrepõe ao impasse em razão de outros expedientes tratados nesta dissertação, tais como indisciplina partidária, "*pork barrei*", etc. (DUVERGER, 1980; SARTORI, 1996).

aliados e a reprovação popular, provocou durante a campanha sucessória uma polarização entre os candidatos que mais rigidamente criticavam sua atuação à frente do governo. Desse modo, os candidatos de oposição mais inflexíveis, eram os que apresentavam as melhores oportunidades de vencer as eleições.

Tabela IV - REJEIÇÃO DOS CANDIDATOS À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Ulysses Guimarães	45%
Paulo Maluf	34%
Leonel Brizola	29%
Luís Inácio Lula da Silva	25%
Fernando Collor	24%
Guilherme Afif	15%
Mário Covas	13%

Fonte: DataFolha. In: VEJA, 18/10/1989, p. 47.

Em dezembro de 1989, Fernando Collor de Mello foi eleito em segundo turno com pouco mais de 35 milhões de votos de um universo de 82 milhões de eleitores. O estabelecimento do segundo turno em eleições presidenciais tem por objetivo produzir uma maioria artificial que garanta legitimidade incontestável para que o mandatário implemente medidas para superar as dificuldades eventualmente herdadas dos mandatos anteriores. Esta autoridade do presidente faz com que o impacto dos protestos e pressões da oposição e da opinião pública tenham intensidade diminuta.

Governador do estado de Alagoas, eleito pelo PMDB em 1986, Collor de Mello iniciou sua campanha apelando para um contundente discurso de combate à corrupção, à moralização da administração pública e à "caça aos marajás". Entre fevereiro e março de 1989, de acordo com pesquisa efetuada pelo instituto Gallup o candidato contava com 6,5% das intenções de voto em todo o país.⁴⁵ Para esse mesmo período o instituto de pesquisas Ibope registrava 7%. No início do mês seguinte, em 2 de abril, o Instituto DataFolha divulgou que o candidato do PRN era alvo de 9% das preferências do eleitorado.⁴⁶ Quatro meses mais tarde, Fernando Collor disparava nas intenções de voto, segundo o Gallup, com 45,5% da

⁴⁵ VEJA, 04 de outubro de 1989, p. 49.

preferência, aproximadamente os mesmos números registrados pelos demais institutos de pesquisa.⁴⁷

A partir daí, o ex-governador de Alagoas começava a sofrer uma queda constante no índice de intenção de voto até chegar às vésperas da eleição, em 3 de novembro, com 25% segundo o DataFolha.⁴⁸ Apurados os resultados do pleito de 15 de novembro de 1989, Fernando Collor de Mello confirmou todas as previsões e alcançou o primeiro lugar com 28,51% dos votos contra 16,8% conseguidos pelo concorrente Luís Inácio Lula da Silva, do PT.⁴⁹

Tabela V - RESULTADO DO 2º TURNO DA ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 1989

Candidato	Total de votos	% de votos
F. Collor	35,08 milhões	42,75
Lula da Silva	31,07 milhões	37,86
Fonte: TSE		

A intensa oscilação verificada na projeção de votos para o candidato Fernando Collor ocorreu em razão da abrupta mudança do perfil de seu eleitorado. Originariamente, seu discurso foi captado pelo extrato da população de maior renda e de nível educacional mais elevado. Por ser uma faixa mais restrita na composição da pirâmide social brasileira, os mais ricos e mais educados tomaram conhecimento em primeiro lugar da candidatura e das propostas de ação política de Collor. Como essas notícias tiveram sua penetração inicial através da mídia impressa, a população de baixa renda, maioria do eleitorado, não teve oportunidade de conhecer o candidato e, por conseguinte, apoiá-lo. Segundo André SINGER "(...) A imagem de Collor como caçador de marajás tinha sido divulgada por jornais e revistas nacionais, mas como tais veículos não fazem parte do cotidiano dos mais pobres e menos escolarizados, o conhecimento que tinham dele deve ter ficado limitado às aparições na TV,

⁴⁶ VEJA, 04 de outubro de 1989, p. 48.

⁴⁷ VEJA, Ibidem, p. 49

⁴⁸ VEJA, 08 de novembro de 1989, p. 36.

⁴⁹ Vide Tabela I. In: FLEISCHER, 1998, p. 30.

as quais tudo indica não haviam sido suficientes para torná-lo largamente conhecido antes da campanha"(1990, p. 140).

No auge da popularidade de sua campanha, entre agosto e setembro, o candidato do PRN já se aproximava de 50% nas pesquisas e os analistas prognosticavam uma possível vitória ainda no primeiro turno. Nesta fase, os eleitores pertencentes à faixa de renda familiar mais baixa tornou-se o extrato da população que mais apoiava Collor. Da mesma forma, o candidato vai arregimentando apoio entre os eleitores de menor escolaridade até chegar a ser o preferido entre os que cursavam o primário e no máximo o ginásio (SINGER apud LAMOUNIER, 1990, p. 139).

Nesse ínterim, as faixas de maior renda e escolaridade vão tomando conhecimento das denúncias contra Collor e lhe retirando apoio. Com o início da campanha eleitoral, os adversários desencadeiam ataques em direção à pessoa do candidato insinuando um comportamento diferente daquele que se apresentava, como denúncias de corrupção e irregularidades administrativas durante o exercício de seu mandato como prefeito de Maceió (AL) e governador de Alagoas.

A partir de setembro, quando inicia o declínio de Collor nas pesquisas, até outubro, as estatísticas registravam queda no Ibope, no Gallup e no DataFolha de nove, dez e oito pontos percentuais respectivamente. "Para quem conta votos, estima-se que Collor de Mello tenha perdido 5,7 milhões de eleitores em trinta dias - ou 190.000 votos a cada 24 horas".⁵⁰

As estatísticas também registravam queda de Collor de Mello nas faixas de menor renda e escolaridade, mas em menor proporção que a dos mais ricos e escolarizados. De acordo com as tendências de queda, é possível que o candidato sequer chegasse ao segundo turno caso as eleições ocorressem um mês mais tarde.⁵¹ Em uma democracia representativa, com todas as suas instituições funcionando, seria improvável que Collor viesse a ser eleito presidente da República. Contra todos os prognósticos e avaliações, a um ano do pleito eleitoral, os analistas de *mass media* não foram capazes de prever a eleição avassaladora de um candidato que apenas fazia parte da elite sub-nacional, governador de um estado de importância secundária no concerto político nacional. Poderia ser um pouco mais que um dentre os 21 concorrentes ao cargo, mas o "azarão" de Alagoas incorporou um discurso que se pretendia sepultado na política brasileira.

⁵⁰ VEJA, 04 de outubro de 1989, p. 48 e 49.

⁵¹ VEJA, Ibidem.

O discurso dirigido aos "descamisados e pés descalços" retomou a contundência do populismo peronista em confronto aberto com as elites nacionais, e em favor da população alienada que se beneficiaria de políticas redistributivistas patrocinadas pelo poder público. Ao analisar o populismo, Otávio IANNI (1967, p. 220 e 221), destacou o colapso deste regime no Brasil em razão do novo modelo de dominação política imposto pelo regime civil-militar que passou a liderar a cena política com o golpe de Estado em 1964. O regime burocrático-autoritário que principiava a vigorar, foi de orientação antipopulista, diretriz ideológica que historicamente guiou os princípios da UDN, o partido que promoveu e ofereceu maior sustentação partidária ao regime dos generais-presidentes.

Somado ao fator de reformismo burocrático do regime de 1964, a sociedade civil foi se aglutinando em torno do MDB como partido de oposição ao regime, tornando crescente os padrões de pluralismo político na sociedade brasileira, que por sua vez estimulou a formação e, na maioria das vezes, o fortalecimento de instituições da sociedade civil em detrimento dos padrões corporativistas que regularam as relações políticas durante o regime pluripartidário de 1946 a 1964. Além destes, a criação do Partido dos Trabalhadores com a reimplantação do multipartidarismo elevou o cálculo de avaliação dos analistas para patamares que apontavam na direção da consolidação democrática pluralista.

O PMDB, herdeiro do MDB no pluripartidarismo, se associou à imagem daquelas organizações que resistiram à ditadura militar, e se identificou também como o partido das causas populares nos grandes centros urbanos, especialmente em São Paulo, no período do pré e pós autoritarismo (SINGER, 1990, p.145 e 146). Com a volta de eleições diretas para prefeitos de capitais, o partido foi diretamente beneficiário deste espólio e ampliou sua hegemonia nas prefeituras das 100 principais cidades brasileiras que David FLEISCHER denomina de Brasil-urbano (1998, p. 29).⁵²

Com este cenário montado, os analistas e líderes dos principais partidos não foram capazes de perceber que a maioria da população não se sentia identificada ou não poderia participar efetivamente dos benefícios da restrita parcela modernizante da sociedade política. Sem associar sua imagem com a elite política e com os partidos, Collor capitalizou a inclinação de demanda da massa da população frustrada com os resultados pouco concretos que a redemocratização lhe trouxera. Apelando para um discurso direto com as massas, o candidato ignorava a existência de partidos e aliados partidários.

A vinculação direta do líder político com as massas foi um comportamento aparentemente calculado por Collor de Mello para se apresentar como um líder desvinculado das mazelas tradicionais da política, dos políticos e dos partidos. Sua retórica e o modelo de *marketing* político envolveu o eleitorado "(...) que sabidamente não organiza a política em termos de esquerda-direita ou quaisquer outras categorias ideológicas globalizantes" (SINGER, op. cit. p. 151).

A imagem e os gestos bem estudados pelo candidato constituiu mais uma variável decisiva que seus adversários pouco levaram em conta. Esta característica, que vem modelando as disputas, particularmente sob o sistema presidencialista, produziu resultados inconseqüentes como a eleição de "forasteiros" improvisados e brilhantes. Como admite Giovanni SARTORI (1996), "a primeira vista isto pode ser bom, mas produz "generais sem soldados" como aconteceu no Peru com Fujimori e no Brasil com Collor onde estes presidentes não conquistaram apoio partidário suficiente no Congresso. SARTORI denomina este fenômeno de "videopoder"; associação de "videopolítica" e "videodemocracia", o suposto de que o processo político tornaria mais democrático e visível o debate em razão da acessibilidade deste meio de comunicação através do poder da imagem e influência junto ao público. Mas, segundo ele, "o que o público recebe, sob o pretexto da visibilidade, é, em grande parte, uma amostra de aparência de menor importância, que deixa os grandes temas mergulhados em sombra ainda mais espessa do que antes". E finaliza: "(...) a eleição popular direta do presidente não contém salvaguardas ou proteção contra uma escolha desastrosa daquele que vai decidir tudo - e isto continuará a ser assim. Mais do que antes, a videopolítica ameaça entregar o poder a diletantes improvisados e/ou a robôs monitorados pelas pesquisas de opinião (cujo rosto verdadeiro nunca é revelado), baseados em promessas de campanha de caráter populista" (SARTORI, 1996, p. 150).

A dimensão desses fatores levam à criação de novos paradigmas capazes de tornar nebulosas as escolhas por parte do eleitorado. No caso de Collor, sua mensagem e postura desencadearam reações positivas e negativas porque o impacto de seu comportamento de candidato durante a campanha afetou decisivamente, para o bem e para o mal, os rumos da propaganda e do *marketing* eleitoral no Brasil. A representação de Fernando Collor como herói salvador, personificando a todo custo a figura do líder carismático, tornou dramática a disputa pelo cargo de presidente da República. O candidato, descendente de família política

⁵² "Brasil-urbano: denominação utilizada por David Fleischer para acompanhar analiticamente a evolução

de densidade nacional, beneficiário de sua condição elitária, se apresentou ao público como um jovem guerreiro, injustiçado pelas forças malignas da elite que simulava não pertencer. No imaginário popular da tradição luso-brasileira, encarnava a figura messiânica-sebastianista implorando ao povo para que não o "deixassem só" na batalha que, enfim, os favoreceria. Seu discurso autoritário, maniqueísta, reivindicava a apropriação do mandato delegativo, em um regime igualmente delegativo, em que a presidência da República se tornaria um campo apropriado para a atuação do *primus solus* da nação que "encontram terreno particularmente fértil em períodos de crise, "deprivation", anomia, desorganização.(...) Sem dúvida a comunicação de massa, sustentada por interesses específicos, reforça as tradições, maquilando e elaborando a figura do herói salvador" (VELHO, 1990, p. 45).

Vitorioso, o candidato "sobre-humano" passa a governar acima de tudo e de todos. De tudo que ousar lhe fazer oposição e de todas as instituições. Estas, são incômodos relacionados à idéia de responsabilidade, prestação de contas aos órgãos públicos e semiprivados próprios da democracia madisoniana que o mandatário delegativista vê como um empecilho que deve ser ignorado. Dentre esses atores, o Judiciário e o Congresso, por extensão os partidos, devem funcionar como organismos de colaboração e chancela das decisões presidenciais. Como afirma Guillermo O'DONNELL,

(...) o extremo individualismo no momento de constituir o poder presidencial combina bem com o organicismo do Leviatã. (...) A nação tem de ser curada e salva pela união de seus fragmentos dispersos (setorialismo, partidos políticos, egoísmo disseminado) em um todo harmonioso. (...) Para essa visão organicista, parece óbvio que só a cabeça realmente sabe. O presidente e sua equipe pessoal são o alfa e o ômega da política. (...) o mito da delegação é perversamente consumado: o presidente se isola da maioria das instituições políticas e interesses organizados existentes, e se torna o único responsável pelos sucessos e fracassos de "suas políticas (1991, p. 31).

O vigor do início de mandato dos presidentes delegativos se encaixa convenientemente de acordo com as disposições do presidente Collor em relação ao governo que se iniciaria. Em sua coluna diária o jornalista Carlos Castello Branco avaliando a personalidade do novo presidente eleito, ainda não empossado, escreveu que os ministros do futuro governo serão o próprio presidente Collor. "A impressão que fica pelos nomes

política - eleitoral e partidária - nas áreas de maior concentração populacional e importância econômica.

⁵³ Logo depois das eleições para governos estaduais, em 1982, depois de proscritas por quase duas décadas pela ditadura militar, os governadores eleitos conquistaram o poder de nomear os prefeitos de suas capitais, pelo fato de que eram indiretas. Em Maceió, Fernando Collor estreou na política como o "eleito" para a prefeitura como resultado de um acordo entre a elite local liderada por seu pai Arnon de Mello.

conhecidos é que o forte da equipe deve ser mesmo o próprio presidente. (...) Os políticos, como já se viu, estão em baixa na armação da equipe ministerial. Dos seis civis anunciados, apenas dois são oriundos dos quadros profissionais".⁵⁴ O sistema partidário, durante o governo de Fernando Collor, provavelmente sem este objetivo, repetia Getúlio Vargas na composição do ministério. O estilo delegativo de governar e nomear provoca automaticamente o enfraquecimento dos partidos. Então, os sistemas presidencialistas da América Latina, potencialmente fortes, requerem um presidente tão ou mais forte que a própria instituição acarretando em um Congresso e partidos enfraquecidos estando à reboque da força legitimadora do presidente, que por sua vez trata de deslegitimar essas e outras instituições. Deste ponto de vista, os partidos não conseguem se fortalecer em grau suficiente para tornar o sistema representativo como partícipe de um regime democrático onde prevaleça o *balance of power*.

Contrariando a lógica delegativista, mais uma vez, cabe refutar o ponto de vista daqueles que vêem o sistema partidário brasileiro como inviáveis, quando na verdade estes não passam de organismos manipulados e solapados pela deliberação de chefes políticos que rejeitam a idéia de prestar contas à nação nos diversos níveis preconizados pelo *accountability*. Enquanto vigorar o receituário populista ou neopopulista, ou na ausência destes, no autoritarismo delegativista amparado na "legitimidade" de eleições majoritárias, não terá lugar um sistema partidário efetivo, fiscalizador e organizador das canalizações, discussões e demandas da sociedade pluralista. A ditadura exercida pelo executivo sobre o legislativo em relação à produção legal e à autonomia não só desta instituição, mas na medida em que o Congresso se torna um órgão homologatório do Executivo, os partidos políticos perdem muito de sua substância e, no limite, até a razão da sua existência, se entendidos como organizações mediadoras da participação política. Com esta tradição, não constitui paradoxo o ato de Getúlio Vargas que extinguiu o sistema pluripartidário criado na breve democracia de 1934. Ao decretar a ditadura do Estado Novo em 1937, os partidos deixaram de existir e começou ali a consolidação do autoritarismo associado ao culto à personalidade e liderança carismática. À época se cogitou a criação de um partido do regime, que seria batizado de Legião Cívica Brasileira, inspirado no modelo ditatorial de partido único da Alemanha nazista e Itália fascista (CHACON, 1985, p. 139). Mas este serviria, como nos exemplos acima, para manobra do executivo em busca de consolidação do regime autoritário. Observando a posição

⁵⁴ *Jornal do Brasil*, 06 de março de 1990, p. 2. In: Coluna do Castello. Título: "Os ministros serão o próprio

secundária das forças armadas nos totalitarismos europeus os militares brasileiros, detentores do "padrão moderador", vetaram a idéia no seu nascedouro.

Por este princípio, Getúlio Vargas, fiel à hegemônica ideologia antipartidos em vigor, agiu conforme os princípios de sua formação positivista/castilhista e implantou abertamente a ditadura em 1937. Admitindo esta lógica de pensamento a democracia contemporânea brasileira não se distancia abruptamente das tendências autoritárias desta fase da política brasileira no que concerne às relações de poderes entre as instituições públicas, isto é a ausência de contrapoderes na fragilização dos corpos intermediários que Montesquieu julgara como o verdadeiro soberano, o Legislativo. Do ponto de vista lógico tem como efeito os pressupostos de que a modernidade democrática que o Brasil desfruta se associa, indiretamente, à ditadura reformista implantada em 1964 que respondeu à opinião pública pela retórica da "democracia relativa". Ao justificar esta adjetivação, recorria à existência de um Congresso Nacional quase sempre aberto onde seus membros eram eleitos por mecanismos diretos e sem descumprir a agenda.⁵⁶

Se este processo dialético remete à uma abordagem comparativa com as duas ditaduras mencionadas, faz-se necessário desfazer qualquer tentativa de mistificação. O grau de liberdade de expressão hoje alcançada pela sociedade brasileira não tem paralelo na história do país. O tratamento da variável autoritarismo se restringe às relações de poderes mencionadas, à sobreposição do poder executivo na esfera legiferante e, em último caso, o solapamento da idéia de democracia participativa,⁵⁷ legítima da idéia de representação cujo fórum é o Congresso Nacional.

O debate participativo com *locus* na representação se torna usurpado pelo executivo resultando em sobrecarga para as deliberações do Congresso. O Executivo historicamente tem

Collor".

⁵⁵ Getúlio Vargas esteve, por muitos anos, estreitamente ligado ao líder político gaúcho Júlio de Castilhos. Este, pela primeira vez, implantou no Brasil a filosofia positivista de Auguste Comte, como ideologia política, na Constituição estadual do Rio Grande do Sul de 14 de julho de 1891. Como afirma Paul FRISCHAUER, "É difícil compreender a carreira de Getúlio Vargas sem conhecer a de Júlio de Castilhos e sua política. Pois pode-se dizer que Getúlio nasceu castilhista como digno filho de seu pai. Jamais, aliás, deixou de sê-lo como estudante, como jornalista, ou como deputado à Câmara Provincial do Rio Grande do Sul" (1944, p. 41).

"⁵⁶ Durante a ditadura militar, o único caso de eleição indireta para o Congresso ocorreu em 1978, por obra do "Pacote de Abril", em 1977. Pressionado pelos adversários da "linha dura" que ameaçavam com retrocesso à idéia de abertura "lenta e gradual", o general-presidente Geisel, evitando uma provável derrota nas urnas para a oposição e a conseqüente perda de controle da transição, nomeou por via indireta 1/3 dos senadores para a legislatura que se iniciaria em 1979. Estes, ficaram conhecidos como "senadores biônicos".

⁵⁷ As quatro fases do desenvolvimento da democracia são a democracia protetora, a democracia de desenvolvimento, a democracia de equilíbrio e, por fim (ainda não realizada), a democracia participativa" (MACPHERSON, C. B. The life and time of liberal democracy, Oxford University Press, 1977. In: BOBBIO, Liberalismo e Democracia, São Paulo: Brasiliense, 1993, p. 96.

seu poder decisório protegido pelo insulamento burocrático acima dos partidos políticos e dos interesses organizados. No final desta dissertação esta abordagem vai merecer um tratamento mais amplo envolvendo o poder abusivo da autoridade presidencial relativa ao uso de medidas provisórias, expediente sucedâneo dos decretos-leis. Utilizado também por ditaduras, este artifício do decretismo proporcionava maior diligência às medidas discricionárias dos regimes. Foi substituído pelas medidas provisórias a partir da promulgação da Constituição de 1988.⁵⁸ Também criadas para dar uma margem de agilidade às decisões do executivo sob o signo da relevância e urgência, tem escapado à ordem constitucional e produzido abusos administrativos que, em alguns casos, são superiores aos cometidos pelos regimes ditatoriais.

Dado o enfraquecimento do conjunto das instituições representativas - Congresso e partidos - as reformas tópicas do sistema político que se discutem no Congresso Nacional correm riscos concretos de não surtir efeitos positivos para a consolidação do regime representativo. Ao finalizar sua análise das normas institucionais que regulam a relação entre os poderes legislativo e executivo, Argelina FIGUEIREDO e Fernando LIMONGI chegam à conclusão de que "(...) não parece descabido afirmar que possíveis mudanças na legislação eleitoral terão efeitos diminutos sobre a performance do Congresso Nacional se o quadro institucional e organizacional for mantido inalterado" (1994, p. 37).

Na véspera da posse de Collor, o líder na Câmara dos Deputados Renan Calheiros valendo-se dos métodos centralizadores proporcionados pelo delegativismo de restringir ao máximo a possibilidade de dividir poderes, evitando questionamentos da legitimidade e conseqüente divisão de poder do governo que representava, admitia: "Nós vamos governar com os amigos".⁵⁹ Esta foi a definição para explicar como seriam as relações entre a nova administração federal e os políticos no governo que estava iniciando.

Então, o presidente Collor fiel à tradição presidencialista brasileira, antes de completar o primeiro mês de mandato, impôs sua autoridade ao determinar a invasão, pela Polícia Federal, do jornal *Folha de S. Paulo* sob a acusação de desobedecer cláusulas do recém

⁵⁸ No original: "The institution which Jobim e Reale proposed was copied nearly verbatim from article 77 of the Italian Constitution of 1947, which permits the prime minister to decree *providimenti provvisori conforza di legge* (...). This frase was rendered into Portuguese as *medidas provisórias com força de lei*. The term *medida provisória* (MP for short) can be translated literally as "temporary (or provisional) measures," although this is a euphemism for what we know as decree power" (POWER, 1998, p. 202). Trad.: "A instituição que Jobim e Reale propuseram foi copiada quase literalmente do artigo 77 da Constituição italiana de 1947, que permite ao primeiro ministro decretar *providimenti provvisori conforza di legge*. Esta expressão foi traduzida para o português como *medidas provisórias com força de lei*. O termo *medida provisória* (MP) pode ser traduzido literalmente como medidas temporárias (ou provisórias), embora isto seja um eufemismo para o que se conhece como poder de decreto". (Trad.: Cleber Fernandes Pessoa).

lançado pacote de estabilização da economia. Analisando o episódio, o jurista Miguel Reale Júnior escreveu: "É tempo de substituir o messianismo que produz atos pirotécnicos para envolver as massas pela conquista do reconhecimento refletido (...) A seriedade só se alcança sem demagogia, com a verdade e o diálogo. (...) O presidente deve somar à seriedade que pretende impor ao seu governo, a franqueza e o respeito à liberdade, à Constituição e às leis. Do contrário caminharemos para o cesarismo".⁶⁰

4.2 - COLLOR E OS PARTIDOS

As características do populismo assumem relevância no regime delegativo em função do tipo de eleição produzida pelo presidencialismo dos países em desenvolvimento afetados por crises sucessivas. O pluripartidarismo nascido com a anistia política de 1979 passaria de moderado no início dos anos 80 a fragmentado depois de 1985 (FLEISCHER, 1998, p. 26). Este cenário contribuiu para agravar as possibilidades de relacionamento "civilizado" entre o Executivo e o Legislativo. Nesses casos, as decisões em estágio de crise se revestem de aspectos autoritários porque a hiperatividade de decretismo do Executivo brasileiro não se coaduna com o lento processo de discussão e aprovação de proposições observadas nas casas legislativas típicas da democracia representativa. Quando esta realidade se apresenta em um sistema partidário fragmentado o populismo se reproduz com a clássica nitidez dos anos 40, 50 e primeira metade dos anos de 1960.

A não identificação com partidos, de tais lideranças, eleva o quociente de barganha do líder delegativo/populista. Mais ousado do que Getúlio Vargas, representante-mor do populismo brasileiro, Fernando Collor não nomeara um representante sequer do seu partido, o PRN, para a composição ministerial. O deputado Arnaldo Faria de Sá do PRN/SP esclareceu aos deputados da bancada que as "indicações devem ser para cargos de segundo e terceiro escalões".⁶¹ Contudo, uma das premissas básicas de quem se elege presidente, é reter a autorização de governar o país sem barreiras impostas pelas instituições.

Como essa figura paterna! tem de cuidar do conjunto da nação, é quase óbvio que sua sustentação não pode advir de um partido; sua base política tem de ser um *movimento*, a superação supostamente vibrante do facciosismo e dos conflitos que caracterizam os partidos.

⁵⁹ *Correio Braziliense*, 25 de março de 1990, p. 6. Título: "Um governo com apoio dos políticos amigos".

⁶⁰ *Folha de S. Paulo*, 26 de março de 1990, p. 3. Coluna Tendências/Debates. Título: "As duas pontas da linha".

⁶¹ *Jornal de Brasília*, 02 de março de 1990, p. 3. Título: "PRN só vai indicar nomes para o terceiro escalão".

Tipicamente, os candidatos presidenciais vitoriosos nas democracias delegativas se apresentam como estando acima de todas as partes; isto é, dos partidos políticos e dos interesses organizados. Como poderia ser de outra forma para alguém que afirma encarnar o conjunto da nação? (O'DONNEL, 1991, p. 30).

Decidido a governar o país do modo que lhe parecesse conveniente, valendo-se da fragmentação partidária dominante no Congresso, o presidente Collor engendrou uma estratégia cujo resultado foi a imobilização do poder legislativo contra as tentativas de negociações danosas à integridade de seu pacote de medidas provisórias embutidas no "Plano Brasil Novo". Beneficiado pela indisciplina dos parlamentares, por sua vez isentos de penalidades da infidelidade partidária, o presidente despachou emissários para o Congresso a fim de pôr em prática a política de patronagem para garantir a maioria no Congresso, legitimadora do presidencialismo de coalizão. Esta fórmula de negociação definia o espírito do novo governo em relação à instância representativa: "(...) os articuladores do governo, como o futuro Ministro da Justiça, Bernardo Cabral, têm insistido na necessidade de que os entendimentos sejam feitos individualmente".⁶²

Convicto da necessidade de manter esta estratégia o governo se reuniu para definir como o Congresso seria "informado" das primeiras medidas do governo. Diante do temor do vazamento de informações, mesmo os líderes dos partidos que anunciaram apoio ao governo não tiveram conhecimento antecipado dos planos governamentais. Esta é uma das principais particularidades do presidencialismo de coalizão. Trata-se de um bidelegativismo. Ou seja, além dos poderes quase irrestritos que o presidente recebe por meio de eleições francamente majoritárias o Congresso, poder autônomo, se vê enfraquecido diante do efeito "salvacionista" do mandatário eleito. Estas circunstâncias restritas do sistema partidário tornam a Casa representativa caudatária da hiperatividade legislativa do presidente. Além disso, o Congresso *diante do fortalecimento da autoridade presidência*), repassa ao Executivo muitas de suas atribuições legislativas porque, não apenas se sente intimidado pelas decisões impopulares que deveriam tomar e da reação das ruas, mas também porque só o presidente teria a legitimidade de delegação da população para implementá-las, muitas vezes desonerando-o da obrigação de prestar contas às outras instituições formais. Nesse ritmo de atividades, o futuro ministro da Justiça, Bernardo Cabral, "começou a comunicar às lideranças que a reunião será

⁶²O Globo, 12 de março de 1990, p. 8.

na quinta-feira após a posse. Ainda não há hora determinada, mas é provável que seja depois das 16h30, horário de fechamento dos bancos".⁶³

Esta particularidade do presidencialismo brasileiro leva a impasses que se reproduzem com frequência. Não seria difícil entender por que esta prática bonapartista do presidente leva suas políticas ao fracasso a curto e médio prazos. Como pode o *locus* de representação da vontade nacional estar ausente da elaboração das propostas cruciais da nação? Como admitir que em apenas um grupo restrito de tecnocratas se encerre a autonomia de prescrever à sociedade soluções para problemas complexos sem que haja previamente um amplo debate?

Giovanni SARTORI (1996) e Guillermo O'DONNELL (1991) analisam estas particularidades como decisivas para a estagnação dos regimes democráticos. Costumam citar a Costa Rica e o Uruguai como exemplos de países que avançaram rumo à institucionalização democrática apesar dos graves problemas sistêmicos enfrentados por esses países. Na Costa Rica, pequeno país da América Central, região de conflitos recorrentes, pobreza endêmica, se conseguiu chegar a um nível razoável de qualidade de vida em função da valorização do capital político acumulado desde a instalação da democracia em 1949. O Uruguai, do mesmo modo que o Brasil, transitou para a democracia na "onda" que substituiu o autoritarismo no final dos anos 70 na América Latina. Mas ao contrário da descontinuidade do sistema político-partidário brasileiro, aquele país não adotou expedientes salvacionistas para debelar a crise que herdara. Retomou seu secular sistema partidário,

(...) o Congresso efetivamente voltou a funcionar no momento da instalação democrática. Simplesmente, devido a restrições constitucionais e a práticas incorporadas historicamente, o presidente não tem o poder de decretar unilateralmente coisas tais como os "pacotes de estabilização" dos países vizinhos. O presidente do Uruguai, para a promulgação de muitas das políticas contidas tipicamente naqueles pacotes, tem de passar pelo Congresso (O'DONNELL, op. cit. p. 35).

Ao definir o sistema presidencialista da América Latina, G. SARTORI ressalta que: "Em termos de longevidade, até o momento, a Costa Rica registra o melhor desempenho, sem qualquer quebra de continuidade desde 1949" (1996, p. 107). Longe dos elementos surpresa e segredo que envolveu o planejamento e edição desses pacotes, tais países oferecem um exemplo prático de como se livrar do delegativismo produtor de desastres econômicos a longo prazo. O aprendizado que a rede de *accountability* lega aos cidadãos conduz em seu bojo a distinção entre democracia delegativa e democracia representativa.

⁶³ *Folha de S. Paulo*, 13 de março de 1990, Especial, p. 3. Título: "Líderes só vão conhecer medidas no dia 15".

A crise herdada do regime autoritário, aprofundada pela inefetividade do governo Sarney ampliou a justificativa de Fernando Collor em aplicar medidas drásticas para assegurar a governabilidade. Em reação a este comportamento imperial, principalmente no seu relacionamento inicial com o Congresso, o presidente do PMDB Ulisses Guimarães rejeitou a proposta do presidente da República de ir ao Congresso pessoalmente apresentar as medidas sem debater com os parlamentares argumentando: "Parlamento não é carimbo de repartição pública. O Collor só vem aqui por cima do meu cadáver. (...) Não há nada de errado no fato de o presidente ir e falar a um Congresso num ato de cerimônia, como ocorreu no dia da posse. Muito diferente, porém, é ele subir à tribuna para expor sem contestação, atos concretos de governo. Executivo é Executivo, Legislativo é Legislativo".⁶⁴ Convencido do mau estar causado entre lideranças partidárias no Congresso, Fernando Collor resolveu desistir do pronunciamento e apenas entregou o conjunto de 21 medidas provisórias a Nelson Carneiro, presidente do Congresso Nacional, e foi embora.⁶⁵

Apoiado na confiança da maioria da população, o presidente empossado expediu um pacote econômico com a finalidade de estabilizar a economia nacional que se encontrava em estado caótico, entre outras providências administrativas. De acordo com pesquisa divulgada pelo instituto DataFolha, vinculado ao jornal *Folha de S. Paulo*, "71% da população do país acredita que ele será capaz de fazer um bom governo".⁶⁶ Em relação ao pacote em si, outra pesquisa mostrava que 81% da população estaria aprovando o pacote de medidas.⁶⁷

No dia seguinte, uma outra pesquisa, do Ibope, chegava a números semelhantes: 87% apoiavam o Plano. Enquanto isso, o número de adesões de representantes no Congresso não parava de crescer, apesar dos protestos e tentativas de resistência da oposição ao "rolo compressor" associado com o comportamento do Executivo. A essa altura, o governo já contava com uma base de apoio substancial no Legislativo, embora ainda não registrasse uma maioria absoluta. "Mas é um bom ponto de partida numa casa integrada, ainda, por outras duas aldeias em processo de anestesia política, que são o PT e o PDT, por um lado, o PSDB e o PMDB, de outro."⁶⁹

⁶⁴ VEJA, 21 de março de 1990, p. 78.

⁶⁵ VEJA, Ibidem.

⁶⁶ VEJA, Ibid. p. 76.

⁶⁷ VEJA, 28 de março de 1990, p. 35. Título: "Uma largada difícil".

⁶⁸ VEJA. Ibidem.

⁶⁹ VEJA, 21 de março de 1990, p. 79. Título: "Collor sobe a rampa".

O método de dominação política no Império, utilizado para fortificar o cerco hegemônico, por eufemismo denominado de "conciliação" (DEBRIM, 1983), perpassa a república e produz o "presidencialismo de coalizão". À semelhança de seus antecessores o presidente Fernando Collor declarava que queria transformar o PFL no principal partido de sustentação de seu governo no Congresso Nacional". Organizado, disciplinado e coeso o PFL não se abalou com a mudança de governo, nem por ter sido derrotado nas eleições presidenciais, com desempenho pífio nas urnas. Segundo maior partido no Congresso - 95 deputados e 13 senadores -, o ex-sócio da Aliança Democrática, exibia vocação governista ao confirmar sua adesão em bloco à base de sustentação do governo no Parlamento.⁷¹ Garantindo seu espaço, o líder do partido no Senado Marco Maciel, encontrou-se com o presidente a oito dias da posse e reafirmou esse apoio admitindo: "Seremos a base do novo governo. (...) Tenho certeza que o PFL se beneficiará desse apoio". Negando que este apoio tenha como finalidade a conquista de cargos e vantagens, afirmava: "Estamos pensando apenas no interesse do país".⁷²

Nesta direção, o jornalista Carlos Castello Branco antecipava a virtual consolidação da mesma base parlamentar que serviu ao governo do ex-presidente José Sarney - o Centrão. Essas forças políticas foram as mesmas que "deram respaldo para aprovar no Congresso as medidas provisórias do Plano Brasil Novo. Com isso estaria estratificando o mesmo poder político que serviu a Sarney, por acaso um dos dirigentes regionais que estão prestigiando a nova administração federal".⁷³

Entretanto, como argumentar que o novo presidente, apoiado por parlamentares eleitos em 1986, sob a popularidade de Sarney e seu Plano Cruzado, obtivesse tanto sucesso na aprovação de medidas tão drásticas quanto polêmicas se este sucesso foi obtido com o mesmo grupo da base sarneysista que lhe negava apoio? O líder do PDS, Amaral Netto, argumentava que "a população que elegeu Collor aprova as mudanças"⁷⁴. A mesma base parlamentar que apoiou Collor em sua decisão de extinguir órgãos públicos, confiscar depósitos em conta

⁷⁰ *Folha de S. Paulo*, 8 de março de 1990, p. 1, Caderno Especial.

⁷¹ O PSD, formado basicamente pelas lideranças oriundas da ditadura do Estado Novo, colocou sua "vasta experiência" de governo a serviço da democracia nascente de 1946, ocupando, na maioria das vezes, os postos políticos mais importantes dessa quadra democrática. Do mesmo modo, pode-se deduzir que a "vocação" do PFL para ser governo vem de sua experiência administrativa obtida durante a ditadura militar de 1964. É provável que as democracias debutantes se ressentem de quadros políticos capazes de dar prosseguimento à "máquina do Estado" e acabam por incorporar as velhas lideranças do autoritarismo anterior.

⁷² *Folha de S. Paulo*, 8 de março de 1990, p. 1. Cad. Especial.

⁷³ *Jornal do Brasil*, 19 de abril de 1990, p. 2. Coluna do Castello. Título: "Collor consolida base que foi de Sarney".

corrente e poupança, demitir funcionários, não aprovou as medidas do governo Sarney na Operação Desmonte de 1988. As medidas que apresentavam a extinção de 30 conselhos e órgãos públicos - seis a mais que Collor em suas medidas provisórias foram rejeitadas à época de Sarney. Na sua lógica particular, o senador Maurício Corrêa, do PDT, ao explicar a rejeição daquelas medidas argumentou: "Foi fácil. Sarney foi juridicamente autoritário". Como o expediente jurídico à época eram os decretos-leis, o hoje ministro do Supremo Tribunal Federal dizia que o presidente não podia extinguir órgãos que foram criados por lei. Mas as empresas que Collor extinguiu, com *status* jurídico idêntico àquelas, teriam sido extintas por medidas provisórias, sucedâneas dos decretos-leis. Algumas das empresas que Sarney propusera extinção sem sucesso, foram as mesmas que Collor suprimiu. Explicando o mérito da questão, o senador Corrêa autor da "remontagem" do "desmonte" dizia que "(...) agora será muito mais complicado evitá-las. As medidas foram juridicamente bem encaminhadas, e podemos agora apresentar emendas".

4.3- O PLANO COLLOR E A FORÇA DO DELEGATIVISMO NO CONGRESSO

Não obstante a aprovação de todas as medidas provisórias enviadas ao Congresso, seu julgamento favorável não se deu sem debates áridos e agressivos. A oposição sistemática, abrangendo de pequenos a médios partidos de esquerda não contava número suficiente para impedir a aprovação quase que sem emendas das medidas. Mesmo a ala histórica do PMDB, formada por fundadores do partido e remanescentes do antigo MDB, que anunciou antecipadamente fazer oposição ao governo Collor interpretava como inviável o fechamento de questão em torno da não aprovação do conjunto do pacote. Seu presidente, Ulisses Guimarães, depois de uma audiência reservada "tranquilizou o presidente dizendo acreditar na aprovação do programa econômico pelo Congresso, sem desfigurações, desde que ele aceite que os parlamentares façam algumas mudanças" O PMDB, maior partido nacional, com 189 parlamentares foi colhido pela avalanche de apoio ao Plano Collor por parte da população. A maior parcela apoiava o plano por entender que a situação de gravidade nacional não era apropriada à oposição sistemática das medidas no Congresso. O PMDB ocupou - por sua

⁷⁴ *Diário do Congresso Nacional*, 03 de abril de 1990, p. 1536.

⁷⁵ *O Estado de São Paulo*, 25 de março de 1990, p. 4. Título: "Sem votos, Sarney fracassou".

⁷⁶ *O Estado de São Paulo*, Ibidem.

⁷⁷ *VEJA*, 28 de março de 1990, p. 37. Título: "Uma largada difícil".

posição de partido majoritário - todas as 23 relatorias vinculadas às MPs, e todas foram aprovadas.

A oposição de maior densidade, embora em menor número, se expressou no sentido de fazer "alterações drásticas"⁷⁸ no Plano. Além da polêmica em torno da inconstitucionalidade de algumas delas, se apoiava nos métodos autoritários que o governo utilizava para aprovar a Reforma. O senador de oposição Fernando Henrique Cardoso, líder do PSDB no Senado, reagiu contra algumas medidas provisórias, como a que concede ao presidente carta branca para privatizar as empresas que desejasse: "O que se discute no Congresso é se simplesmente ratificamos o pacote do Planalto, como nos tempos do regime militar, ou exercemos nossos poderes constitucionais e consertamos os erros que o governo está cometendo.

Os contornos da crise econômica herdada de Sarney fizeram com que a base de apoio se ampliasse até aos partidos que faziam oposição ideológica sistemática ao novo governo. Num gesto criticado pelos colegas de partido, o deputado Aloízio Mercadante, PT/SP, "chegou a dar parabéns a Zélia Cardoso de Mello pelas medidas que adotou".⁸⁰ O parlamentar, assessor econômico do partido, futuro ministro da Economia do *shadow cabinet* projetado pelo PT como forma de fazer oposição "construtiva", num gesto constrangido, teve que voltar atrás. Ou seja, no mínimo, o deputado petista declarou apoio à forma e mérito contidos no pacote.

O PL, partido identificado ideologicamente com as bases que sustentavam o governo Collor foi desclassificado pelo presidente da República ao não ser apontado como seu aliado no Congresso. Promovidos a este *status*, do qual o presidente confiaria integralmente, estariam o PRN, PTB, PFL, PDS e PDC. Os Liberais, que participaram de todas as negociações promovidas pelo governo para aprovar as Medidas, foram excluídos da base formal porque, segundo o líder do partido na Câmara, deputado Guilherme Afif Domingos "o governo deseja se cercar apenas dos partidos que não desejam aperfeiçoar o plano".

Somados aos parlamentares dos partidos que fecharam questão para fazer oposição ao Plano, os congressistas filiados a partidos que sustentariam o governo no legislativo não

O Estado de São Paulo, 25 de março de 1990, p. 4. Título: "Collor vence primeiro teste no Congresso".

⁷⁹ *VEJA*, 28 de março de 1990, p. 37. Título: "Uma largada difícil".

⁸⁰ *VEJA*, *Ibidem*.

⁸¹ Traduzido como "gabinete sombra". Uma modalidade de "governo na oposição" criada pelos trabalhistas britânicos desde 1981 que obriga o futuro primeiro-ministro "a trazer para o seu governo o gabinete alternativo" (SARTORI, 1996, p. 119). Logo depois de derrotado nas eleições presidenciais de 1989, o Partido dos Trabalhadores inspirado no programa trabalhista inglês, também formou o seu "gabinete alternativo".

⁸² *O Globo*, 26 de abril de 1990, p. 5. Título: "Collor exclui PL do rol dos partidos aliados".

formavam número suficiente para barrar a aprovação de proposições. "A oposição cerrada ao pacote, disposta a votar contra sua concepção geral, é integrada por menos de sessenta parlamentares".⁸³ O discurso de protesto do deputado Prisco Viana, PMDB/BA, não se dirigia à questão da necessidade das aplicações das medidas, mas as formas como foram lançadas, de uma só vez, pelo delegativismo autocrático incontido do Executivo:

(...) verdadeiro rolo compressor com todo o peso da propaganda oficial sobre os efeitos miraculosos. Lançados de forma tumultuada, tanto assim que retiradas em bloco logo que entregues ao presidente do Congresso Nacional por erros formais e, em seguida, de novo encaminhadas sem a cautela do exame da constitucionalidade e legalidade de muitas delas. (...) Tudo isso a ponto de, até mesmo, modificar essas medidas só para se adiantar ao Congresso Nacional como se o parlamento tivesse a função, na República, de órgão consultivo do presidente. (...) Isso, talvez, explique a atitude de um Senador que, discutindo, na Comissão Mista respectiva, a Medida Provisória nº 157, cuja inconstitucionalidade fora arguida pelo Relator, disse, com forte convicção, que para acabar com "essas estatais velhas, sucateadas, que só fazem dar prejuízo à Nação" não faz mal que se pratique uma "inconstitucionalidadezinha???" (...) outro ilustre e honrado Senador afirmou que a discussão da constitucionalidade da medida era irrelevante diante da dimensão da crise econômica e que o importante era que o Congresso Nacional não alterasse nenhuma das medidas provisórias por causa de "filigranas" jurídicas ou constitucionais.⁸⁴

A hiperatividade do presidente referente à invasão de competência de outros poderes constituídos não se limitava à esfera legiferante. Resguardado pelo alto índice de aprovação popular, do apoio *ad hoc* dos congressistas, o "chefe da nação" dispensou o tirocínio dos titulares da magistratura e se transformou em poder judiciário ao proclamar a seguinte decisão, que deveria entrar para os anais da violação do princípio das leis no Estado de direito: "Considerando que as circunstâncias anteriormente descritas caracterizam a não infringência ao inciso VI do art. 167 da Constituição federal...".⁸⁵ Esta "consideração" de juízo constitucional, de atribuição do judiciário, antecedia uma medida de cunho administrativo. Mas, junto com ela já estava inclusa a apreciação de sua legalidade.

Criticando os Planos anteriores, o deputado Amaral Netto, PDS/RJ, advertiu o fracasso de todos eles motivados pela falta de "pulso" do presidente anterior e o excesso de "gorduras" do partido de sustentação daquele governo - o PMDB. Argumentava que o PDS de hoje é diferente do PMDB de ontem, pretensamente justificando o apoio do partido ao interesse nacional, cuja situação é de "catástrofe". E concluiu: "(...) este Plano veio, com todos os seus

⁸³ VEJA, 28 de março de 1990, p. 37.

⁸⁴ Diário do Congresso Nacional, 03 de abril de 1990, p. 1532.

⁸⁵ Diário do Congresso Nacional, Ibidem.

erros, com todas as suas falhas, com todas as suas injustiças, para atingir a maior parte do lado bom, a maior parte da população brasileira".⁸⁶

A urgência providencial que reclamava a nação originou o paradoxo de representantes de instituições públicas e privadas justificarem a inobservância pura e simples da legalidade, a limitação do alcance do Estado-legal sob o primado da lei. Assim, o deputado Arnaldo Faria de Sá, PRN/SP, em discurso de defesa das atividades do Executivo expediu requerimento de transcrição da "Carta aos Congressistas" em apoio ao plano, elaborado pelas donas de casa que visitaram os gabinetes dos Parlamentares e da carta da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas - COBAP - emitindo suas opiniões a respeito do mesmo

87

assunto.

Na mesma sessão, o deputado opositor Brandão Monteiro, PDT/RJ, citou o ministro do Supremo Tribunal Federal Paulo Brossard, relator de um pedido de liminar a uma ação de constitucionalidade requerida por seu partido: "(...) antes de proferir seu voto favorável à liminar, dizia que as medidas provisórias estavam compostas em dois blocos: aquelas de constitucionalidade duvidosa e outras abertamente inconstitucionais".⁸⁸

A ação de constitucionalidade a que se referia o deputado pedetista dizia respeito a uma outra Medida Provisória, de nº 173, que "proíbe" a Justiça de conceder liminares a mandados de segurança contra medidas do pacote econômico. Relegado ao papel de ator secundário, o STF, guardião da lei maior do país decidiu negar, por 7 votos contra 2, a ação impetrada pelo PDT. Para fundamentar a decisão, um ministro do tribunal afirmou: "Sem dúvida, a decisão do STF teve um comportamento muito forte. A suspensão da Medida Provisória nº 173 teria efeitos danosos ao país".⁸⁹ Avaliando de outra forma, o Ministro Brossard classificou o mérito da MP 168, um dos cerne do Plano, para recusar o julgamento favorável à MP 173: "Apropriação indevida de bens é furto".⁹⁰

Os aspectos constitutivos da rede de compromissos apropriada para instaurar os valores de *accountability* está apoiada no conceito definitório de "princípio da lei" e de "Estado de direito". A tarefa de construir o Estado democrático requer condições mínimas de observância nos princípios legais que impeçam que um agente, seja qual for, público ou privado, atue em desacordo com a vigência de princípios legais básicos pré-estabelecidos.

⁸⁶ *Diário do Congresso Nacional*, 03 de abril de 1990, p. 1536.

⁸⁷ *Diário do Congresso Nacional*, 06 de abril de 1990, p. 1886.

⁸⁸ *Diário do Congresso Nacional*, 06 de abril de 1990, p. 1885.

⁸⁹ *VEJA*, 11 de abril de 1990, p. 25.

⁹⁰ *VEJA*, *Ibidem*.

A base de sustentação promovida pelo elemento plebiscitário das eleições desinstitucionaliza as organizações políticas. A expectativa do conjunto da nação à espera de medidas concretas advindas de um único organismo cria a base de sustentação que o presidente delegativo necessita para reativar a inércia que o país se depara de tempos em tempos. Esta cumplicidade celebrada tacitamente com a massa da população engendra no presidente a fundamentação de juízos autocráticos. Este *accountability* apenas vertical, enquanto pressuposto de prestação de contas à população, se vê limitado à participação por aplausos do povo, como ator animado aprovando o desempenho do "cavaleiro solitário".

Para desobstruir as barreiras do progresso, o presidente não julga como empecilhos a violação das leis. Como na ética da convicção, na ética política do homem de *virtú*, os fins justificam os meios. A tal escopo de resultados imediatos, prospera uma sucessão de ilegalidades que transformam o princípio da lei e o Estado de direito em reles interpretação retórica, desvinculada da ética da responsabilidade. Para Max WEBER, o "senso de responsabilidade" é uma das três qualidades decisivas destacadas para o político. Esta ética da responsabilidade vem a ser uma formulação análoga de *accountability*; ou seja, a prestação de contas pelos atos previsíveis cometidos: "Um homem que acredita numa ética da responsabilidade não sente em condições de onerar terceiros com os resultados de suas próprias ações, na medida que as pode prever (1996, p. 145).

Submetendo as instituições políticas à "legitimidade de seu mandato" em nome da democracia, o presidente absolutista enfraquece a rede de *accountabilities*. Esta, pressupõe a prestação de contas dos atos dos agentes públicos para "preservar as liberdades e garantias políticas da poliarquia (O'DONNEL, 1998, p. 51). Refutando quaisquer justificativas para violar o princípio que rege as relações políticas e civis "a característica específica do princípio da lei como um atributo do aspecto legal de um Estado democrático, em contraste com todos os tipos de governo autoritário, é a existência de uma rede completa de *accountabilities* definidas legalmente que impõe que ninguém seja *de legibus solutus* (O'DONNELL, op. cit. p. 52).

Não se restringindo somente ao Supremo Tribunal Federal que delegou ao Poder Executivo poderes de interpretar leis, ao presidente do Poder Legislativo também foi dirigida críticas e acusações de subserviência ao chefe do Executivo. Em pronunciamento no Congresso, reunido para discutir as medidas do Executivo, o deputado Lysâneas Maciel, PDT/RJ, acusou o presidente do Congresso Nacional, senador Nelson Carneiro, PMDB/RJ,

partido de oposição, de violar o Regimento Comum para favorecer o governo Fernando Collor. Prosseguindo em suas críticas, enfatizou: "O problema sério é que V. Ex^a, talvez até por excesso de liberalidade, está permitindo que Collor faça o que quer. Collor está ditando leis e agora quer até julgar a lei. O apelo que faço é no sentido de que se observem os direitos e garantias individuais, que não estão sendo cumpridas neste país pela mais autêntica vocação autoritária".⁹¹

Reforçando as críticas, o senador Chagas Rodrigues, PSDB/PI, alertava: "Senhor Presidente, conheço V. Ex^a desde os velhos tempos em que a Câmara dos Deputados funcionava no Rio de Janeiro. Sempre mereceu V. Ex^a minha especial admiração e estima. Mas ouvi de V. Ex^a - homem sincero e que respeita o Regimento - que desde que haja unanimidade do Plenário, poderia admitir o que chamou uma violação à lei interna". De forma singela o presidente do Congresso Nacional respondeu às acusações: "A Mesa [sem grifo no original] responde ao nobre Senador Chagas Rodrigues. Aprendemos nós, os bacharéis, que há uma lei maior do que tudo, que é a do bem público. Se errei, fiz com a aspiração de povo do Distrito Federal, que não queria ser prejudicado (...)".

Ao examinar a interminável discussão de tantas polêmicas em torno do Plano Económico, as primeiras inferências a colher seriam de um impasse, que um improvável acordo salvaria o Plano em seus pontos fundamentais. Mas, a despeito das cerradas críticas à forma e mérito, o Presidente obteve um triunfo notável na aprovação de todas as medidas, incluindo aquelas constitucionalmente polêmicas e politicamente arrojadas. Acerca do processo de aprovação das medidas, um veículo da mídia se expressou:

Ao preservar o sequestro de grande massa de dinheiro em circulação em 15 de março, os parlamentares aprovaram não só a espinha dorsal do plano como seu corpo inteiro. Houve pequenas modificações promovidas em outras treze das 27 medidas provisórias enviadas ao Congresso em pontos até importantes, mas que na maioria o próprio Collor se encarregava na quinta-feira de liquidar a golpes de caneta - promoveu 46 vetos que praticamente restabeleceram o conteúdo original do plano em sua íntegra.⁹⁴

Prenunciando a inflexibilidade da posição presidencial, o deputado Luiz Inácio Lula da Silva, PT/SP, alertou para o método cesarista de Fernando Collor: "(...) que possa o Presidente da República colocar uma espada na cabeça desta Casa e dizer para os

⁹¹ *Diário do Congresso Nacional*, 06 de abril de 1990, p. 1918.

⁹² *Diário do Congresso Nacional*, Ibidem.

⁹³ *Diário do Congresso Nacional*, Ibid.

⁹⁴ *VEJA*, 18 de abril de 1990, p. 22. Título: "Vitória estrondosa".

Congressistas: "Não aceito que mexam com meu plano. O plano é intocável". (...) É neste clima que votaremos, para tentar mostrar ao Brasil que o Congresso Nacional não tem serviçais, que o Congresso Nacional é um poder livre e autônomo e que o Presidente da República foi eleito para governar este país, não foi eleito para ser imperador".⁹⁵

Em direção análoga, o presidente da Câmara conclamou seus pares à independência. Mas presenciou uma avalanche de votos em apoio quase integral ao projeto do executivo. Mesmo o PMDB, liderado pela oposição sistemática do mesmo Ulisses Guimarães, se mostrou "(...) uma legenda derrotada, frágil, incapaz de se unir em torno de qualquer ponto. Em plenário a bancada do PMDB, se esboroou, com cada um votando no que bem entendia sem dar atenção a Ulisses".⁹⁶ Depois disso, o presidente comemorou a vitória declarando: "O Congresso cumpriu seu dever".⁹⁷

4.4- O IMPEACHMENT DE COLLOR

A submissão ininteligível ao executivo, à primeira vista, remete à uma justificativa plausível no seu propósito. Mas em seu termo, fecha com um círculo vicioso comprobatório da perniciosidade do modelo delegativo. Com efeito, o individualismo que marca a atuação do presidente não o exime de ser alvo do Congresso, e também do próprio partido pelo qual foi eleito demonstrando a insatisfação pelas medidas drásticas levadas a termo. "O presidente se isola da maioria das instituições políticas e interesses organizados existentes, e se torna o único responsável pelos sucessos e fracassos de "suas" políticas" (O'DONNELL, 1991, p. 31). Atendendo a esta lógica, o Congresso passa a expectador das atividades do presidente a partir do momento em que lhe concede *nihil obstat* para implementar seus projetos. Esta era a percepção no Congresso logo após a aprovação do pacote: (...) que o Executivo, além de artífice, é agora também o único responsável pelo sucesso ou pelo fracasso do plano econômico, que recebeu a chancela do Congresso tal como foi feito pela equipe econômica".⁹⁸

Se se busca uma maior institucionalização democrática, pluralista, a situação de crise que compõe o quadro político estabelece um complicador para processar a sedimentação democrática. Parece provável que cada ator político defenda e propague publicamente os valores da construção pluralista em toda sua extensão. Mas, individualmente, no cenário de

⁹⁵ *Diário do Congresso Nacional*, 18 de abril de 1990, p. 2228.

⁹⁶ *VEJA*, 18 de abril de 1990, p. 23. Título: "Vitória estrondosa".

⁹⁷ *VEJA*, 28 de março de 1990, p. 23.

competição desorganizada, prepara uma estratégia em que se vê forçado a construir alianças de sobrevivência política. Do ponto de vista racional dos atores, o encadeamento de uma analogia direta com a Teoria dos Jogos" resulta que os "jogadores" se sentem desestimulados à cooperação. A ação racional que busca maximizar os ganhos e minimizar as perdas faz pouco sentido à estrita observância de fidelidade em relação à "sopa de letrinhas" em que se transforma o sistema partidário.

Na conjuntura atual, sob a égide da legislação eleitoral e partidária em vigor, não se percebe alternativas racionalizantes para os atores jogarem em favor da institucionalização do sistema. Como no dilema do prisioneiro, o indivíduo procura calcular as possibilidades de cooperar ou não cooperar. Ao se certificar de que sua punição será menor se agir egoisticamente, sem colaborar com seu oponente, nesse caso o partido político, não resta dúvida, vai agir pela sua sobrevivência uma vez que todos os outros jogadores estarão procedendo do mesmo modo. Do contrário, se jogar de maneira altruísta, cooperando sem restrições para o "bem comum", isto é, lutando em favor da institucionalização política, estará agindo de forma isolada e pouco racional uma vez que não vai encontrar em seus competidores o mesmo comportamento.

A especificidade do presidencialismo imperial processa gradativamente a evolução de um contexto de crise que impulsiona o governante ao longo do mandato a padrões desestabilizadores no que concerne às políticas implementadas. A natureza intrínseca desta tipologia de mandato gera fortes expectativas porque a população apreende como positivamente factíveis os discursos proferidos pelo presidente, não por acaso, neste regime, o *primus solus*. Seguindo esta lógica, o delegativismo começa o mandato com elevado índice de aprovação por conta da confiança transmitida e das medidas pontualmente adotadas logo depois da posse.

Na tabela n° 3, para tornar mais explícita esta oscilação da opinião pública *vis-à-vis* o delegativismo, foram utilizados dados referentes aos dois governos imediatamente anteriores a Fernando Collor, que não têm as características estritas dos governos delegativos de acordo com a teoria desenvolvida por esta dissertação. Mas as especificidades históricas da

⁹⁸ VEJA, 18 de abril de 1990, p. 23.

⁹⁹ A Teoria dos Jogos é uma fórmula encontrada para explicar a racionalidade dos indivíduos diante dos conflitos de interesses existentes na sociedade. "(...) formulada em 1944 por J. von Neumann e O. Morgenstern e precedida pelos estudos de E. Borel, que em 1921 se ocupara de análogos problemas, tende a substituir as hipóteses excessivamente abstratas das teorias econômicas tradicionais por uma análise mais realista apoiada em fenômenos econômicos e sociais" (MOLINARI, Ernesto. In: Dicionário de Política, Verbete: Teoria dos Jogos. BOBBIO, Norberto (org.), 1991, p. 1242).

democracia brasileira, combinada com o populismo autoritário, com o presidencialismo autocrático do regime imposto em 1964, autorizam o reconhecimento do delegativismo como marca indelével do republicanismo brasileiro.

Tabela VI - POPULARIDADE DOS PRESIDENTES (%)*

	FIGUEIREDO	SARNEY	COLLOR
Governou bem	35 - 20	40 - 14	49,6 - 7,6
Governou muito bem	12 - 04	14 - 02	19,4 - 0,9
Governou mal	05 - 11	02 - 17	5,5 - 17,1
Governou muito mal	02 - 18	01 - 42	3,2 - 62,4

*Foram usados os resultados da primeira e da última pesquisa realizadas para cada presidente. Fonte: Gallup.

Jornal do Brasil, 27 de setembro de 1992, p. 3.

O efeito negativo gerado por esta modalidade de presidencialismo parece não inibir a tenacidade que os políticos incorporam para usufruir do poder. Todavia, as conseqüências da trajetória presidencialista deixam às instituições políticas um legado de reflexão. Nos estágios em que as crises do sistema político se tornam mais agudas o corpo político se mobiliza em busca de saídas mágicas. Não raras vezes o parlamentarismo se torna a panacéia para sair do impasse causado pela situação de ingovernabilidade do presidencialismo. O impasse político de 1961, negando os poderes presidencialistas a João Goulart, ensinaram que o "remédio parlamentarista" não existe para substituir crises insolúveis. Da mesma forma, houve tentativas nesta direção em 1952 (DARAÚJO, 1982, p. 126). Em 1986, o parecer da Comissão Afonso Arinos recomendava a implantação do parlamentarismo justamente por que havia um presságio de que o governo de José Sarney, logo em seu início, estaria caminhando para a ingovernabilidade. De acordo com Hélio JAGUARIBE "(...) o apoio ao parlamentarismo começou a crescer exatamente quando a revitalização do poder do Congresso, depois das eleições de 1986, coincidiu com os temores de ingovernabilidade, ante a crescente incapacidade do presidente Sarney para tomar decisões (...)" (1992, p. 174). Em meio à crise política do *impeachment* envolvendo o presidente Collor de Mello a agência de notícias espanhola EFE noticiava uma pesquisa sobre presidencialismo e parlamentarismo:

"54% dos brasileiros se mostram dispostos a votar por um sistema parlamentarista de governo".¹⁰⁰

Como ensina Giovanni SARTORI, um parlamentarismo mal implementado pode ser pior que o sistema anterior e tornar a crise mais profunda. Neste caso, deve-se certificar que o parlamentarismo seria o modelo apropriado. E, se for, qual das fórmulas parlamentaristas deveria ser implantada, para evitar o assembleísmo e o desgoverno. Se isto não for observado "(...) é tão fácil o parlamentarismo não dar bons resultados quanto o presidencialismo" (1996, p. 116). Com efeito, a insistência em manter estático os mecanismos degenerativos desse sistema remete à questão da lógica existente no cálculo estratégico dos atores políticos. Quem ganha o quê, como e quanto para cooperar com a permanência do sistema. Por exemplo, na maioria dos *surveys* apresentados sobre o tema, há uma nítida preferência das elites pelo sistema parlamentarista (JAGUARIBE, 1992, p. 186, 187). No programa de reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso um dos itens constantes foi a adoção do parlamentarismo, assim como seu secretário-geral da Presidência da República Aloysio Nunes Ferreira e o presidente da Câmara dos Deputados Michel Temer se dizem empenhados para agilizar a tramitação dessa proposta na Reforma Política.¹⁰¹

Desde a Assembléia Nacional Constituinte de 1946 existem proposições para retornar a esse sistema. Mas em tempos de "estabilidade" das "situações de crise" a atração do *power of the pen* presidencialista remete para as calendas gregas o projeto que, no campo da retórica e dos questionários, constitui preferência majoritária.

Em parceria contínua com o sistema político, quando este atravessa crises sucessivas, um dos reflexos imediatos pode ser observado no sistema partidário. Como ensina G. O'DONNELL, os partidos eleitos para liderar a transição não conseguem sobreviver no governo nem mesmo dentro do sistema partidário. "(...) a vitória na primeira eleição após a derrubada do regime autoritário garantiu que o partido vitorioso estivesse condenado a perder a eleição seguinte, ou virtualmente desaparecer nela" (op. cit. p. 34). Em contrapartida, na segunda onda de transição para a democracia Japão, Itália e Alemanha adotaram o parlamentarismo e continuam com os mesmos partidos da época de transição, e desde então têm liderado, individualmente ou em coalizão, a formação de governos.

¹⁰⁰ *Folha de S. Paulo*, 08 de setembro de 1992. 4- Multimídia. Título: "Crise beneficia parlamentarismo". Fonte: DataFolha.

¹⁰¹ *Jornal de Brasília*, 27 de dezembro de 1999, p. 2. Título: "REFORMA POLÍTICA - Para Presidente, Congresso será fortalecido".

Resistindo quebrar a regra, o estilo delegativo de Collor, como de hábito, inaugurou o mandato com medidas de impacto que causaram impressões positivas sobre a quase totalidade da nação. Como está explicitado acima, os índices de apoio popular às primeiras medidas são superiores aos encontrados antes de sua posse. Todavia, com o decorrer do mandato a lógica delegativista vai suplantando o voluntarismo exacerbado que o presidente impõe à nação. Com destaque para as políticas sociais, a conseqüência do desempenho negativo da economia, e o insucesso no combate à inflação, fazem com que se tornem mais visíveis os resultados negativos do que os positivos. Os efeitos práticos da retomada da alta dos preços com estagnação da atividade econômica atingem diretamente e a curto prazo a massa da população empobrecida.

Em 30 meses de governo Collor, a inflação do período medida pelo IGP (índice Geral de Preços) da Fundação Getúlio Vargas superou a marca de 10.000%. "No mesmo período a caderneta de poupança teve remuneração abaixo da inflação, e o salário mínimo, que o presidente havia prometido triplicar, em valores reais, não acompanhou a alta de preços".¹⁰² Com o passar do tempo a esperança da população de o governo resolver os problemas mais graves como inflação e desemprego vai se transformando em grande frustração quanto às expectativas iniciais. O início da evolução da impopularidade presidencial se dá em 1991, onde se observa queda gradual na aprovação, mês a mês. Distante dos acontecimentos que seriam decisivos para a instalação da conhecida CPI do PC, os índices estavam diretamente ligados ao desempenho do governo no que tange à eficiência administrativa.

¹⁰²O *Globo*, 30 de setembro de 1992, p. 15. Título: "Inflação resistiu e poupança acabou em baixa".

Tabela VII - APROVAÇÃO POPULAR DO GOVERNO COLLOR

	Aprovação (%)	Desaprovação (%)
Abril/91	69,0	8,7
Mai/91	41,5	27,6
Junho/91	32,7	34,4
Agosto/91	37,4	32,0
Outubro/91	41,2	28,6
Janeiro/92	32,8	36,1
Mai/92	21,1	52,5
Julho/92	22,1	51,6
Setembro/92	19,0	56,9
Outubro/92	18,0	62,2

Fonte: Gallup. *Jornal de Brasília*, 30 de setembro de 1992, p. 17.

Título: "1991, o início da impopularidade".

À medida que as investigações da CPI evoluíam, igualmente se aprofundava o processo de isolamento do presidente Collor. No mês de julho de 1992, com as investigações da CPI em curso, segundo pesquisa do instituto DataFolha, Fernando Collor contava com o apoio de 67% dos eleitores para permanecer no cargo.¹⁰⁴ Entretanto, dois meses depois, com revelações de evidências ligando o presidente ao seu ex-tesoureiro de campanha Paulo César farias, o PC, em negócios ilícitos, o número dos que desejavam ver aprovado o *impeachment* contra o chefe do governo cresceu para 75%.¹⁰⁵

A CPI começou desacreditada por razões óbvias, pelo determinismo do caldo de cultura política existente. Desde 1946, das 439 CPIs então criadas, nenhuma pessoa foi indiciada com base em suas conclusões.¹⁰⁶ Não poderia ser diferente com a CPI do PC que procurava investigar as relações de tráfico de influência na alta esfera do Executivo nacional. Confiante nesta tradição, o ministro da Secretaria de Governo de Fernando Collor, Jorge Bornhausen, profetizou no final de maio: "As CPIs nunca deram em nada. Esta também não vai levar a lugar algum"¹⁰⁷. As denúncias, há meses tornadas públicas, ignoradas pelo

¹⁰³ *Folha de S. Paulo*, 06 de setembro de 1990, Brasil, p. 1-8. Título: "Agonia no poder".

¹⁰⁴ *Jornal de Brasília*, 30 de setembro de 1992, p. 17. Fonte: Ibope.

¹⁰⁵ *Folha de S. Paulo*, 06 de setembro de 1992, Brasil, p. 1-8. Título: "Agonia no poder".

¹⁰⁶ *VEJA*, 30 de setembro de 1992, p. 28.

¹⁰⁷ *VEJA*, *Ibidem*.

presidente, pela base de sustentação partidária do Governo no Congresso, extrapolou a esfera das instituições políticas e tomou de assalto as ruas das principais cidades brasileiras sob protestos indignados que ecoavam por todo o país. Nesse sentido os partidos de sustentação operaram o isolamento político de Fernando Collor e admitiam publicamente a possibilidade de votar a favor do pedido de *impeachment*.

Esta decisão se tornou mais evidente no comportamento do PFL, o mais coeso dentre os grandes partidos que propiciaram sustentação ao governo no Parlamento. A Frente Liberal desencadeou a chamada "operação cavalo de Tróia", articulada no final do mês de agosto "(...) quando o Palácio do Planalto foi derrotado por 16 votos contra apenas cinco na aprovação do relatório da CPI do PC".¹⁰⁸ Dessa forma, as conjecturas do presidencialismo delegativo comprovam as atitudes que os partidos, inclusive o que elegeu o presidente, tomam no sentido de recusar apoio às políticas "dele" (O'DONNELL, 1991). O PFL ilustra bem esta prática intrínseca do delegativismo em abandonar o presidente à própria sorte, ao lhe negar apoio, responsabilizando-o pelo fracasso das políticas adotadas: "Pela terceira vez, nos últimos três governos, o partido se distancia do Palácio do Planalto"¹⁰⁹ No *despoil* do afastamento de Collor, com Itamar Franco no exercício da presidência o PFL, afirmando sua vocação para o poder, garantiu três ministérios.¹¹⁰

Na seqüência das investigações da CPI do PC, relatadas pelo deputado Nelson Jobim, PMDB/RS, foi instaurada uma "Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra o Senhor Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos senhores Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavenère"¹¹¹ O parecer foi votado pela Câmara dos Deputados no dia 29 de setembro de 1992 autorizando o Senado Federal a instauração de processo de crime de responsabilidade contra o presidente da República.

O ritual do pedido de *impeachment* na Câmara foi dirigido pelo presidente da Casa, deputado Ibsen Pinheiro, PMDB/RS, que organizou o debate dos líderes partidários para encaminhar a votação. Dos dez partidos políticos que formalizaram apoio ao governo Collor no início de seu mandato em 1990, nenhum deles "fechou questão" em torno da defesa do presidente, pela não instauração do processo de *impeachment*.¹¹² Secundado pelo PFL, cujo

O Globo, 06 de setembro de 1992, p. 2. Título: "Decisão de romper começou numa sexta-feira de agosto".

¹⁰⁹ *O Globo*, Ibidem.

¹¹⁰ *VEJA*, 14 de outubro de 1992, p. 32. Título: "Sempre cabe mais um".

¹¹¹ *Diário do Congresso Nacional I*, 30 de setembro de 1992, p. 22104.

¹¹² Os partidos que formavam a base de apoio do governo Collor no Congresso foram: PFL, PTB, PDS, PRN, PL, PDC, PSC, PSD, PTR e PST. Fonte: Folha de S. Paulo, 13 de março de 1990, p. 3. Caderno Especial.

líder Luís Eduardo Magalhães se pronunciou contra o afastamento do presidente, mas deixou a "questão em aberto", o PRN, partido pelo qual Fernando Collor foi eleito, na voz de seu líder José Carlos Vasconcelos justificou suas obrigações ao declarar: "Não posso praticar o gesto fácil de mudar de posição apenas para encontrar um lugar mais confortável perante a opinião pública. (...) Assim, meu voto é contra a abertura do processo de *impeachment*, ficando liberada a bancada do meu partido".¹¹³ Encerrada a votação, o parecer foi aprovado com:

Tabela VIII - RESULTADO DO PEDIDO DE IMPEACHMENT CONTRA FERNANDO COLLOR DE MELLO

441	-	votos "sim";
38	-	votos "não";
23	-	deputados ausentes; e
01	-	abstenção.

Fonte: Diário do Congresso Nacional, 30 de setembro de 1992, p. 22121.

O presidente da Câmara dos Deputados ao proclamar o resultado, acrescentou: "Está admitida a acusação contra o Sr. Presidente da República por crime de responsabilidade, segundo denúncias oferecidas pelos ilustres cidadãos Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavenère. (Palmas.) A decisão será comunicada ao Sr. Presidente do Senado Federal, para os fins do disposto no art. 52, inciso I, da Constituição Federal".¹¹⁴

Para evitar a perda de seus direitos políticos e não ser julgado pela Justiça comum, Fernando Collor renunciou ao mandato em 29 de dezembro de 1992, convencido da virtual derrota no julgamento que se processaria no Senado Federal. Entretanto, por 76 votos favoráveis contra 3, a Câmara Alta transformada em Corte, prosseguiu o julgamento e cassou-lhe os direitos políticos por oito anos. Deste modo, terminava mais um capítulo do presidencialismo brasileiro. Desferido pelo golpe certo de uma CPI que "(...) começara como uma ação entre colegas de trabalho. O caixa de campanha de Collor, que, segundo se dizia no Congresso, tinha sido filiado ao PMDB com ficha abonada por Zé Português, caixa de campanha de Quércia, seria investigado pelo caixa de campanha de ACM (Benito Gama)". (KRIEGER; NOVAES e FARIA, 1992, p. 152).

¹¹³ *Diário do Congresso Nacional*, 30 de setembro de 1992, p. 22110.

¹¹⁴ *Diário do Congresso Nacional I*, 30 de setembro de 1992, p. 22121.

5- ANÁLISE COMPARATIVA: VARGAS E COLLOR

Analisadas as variáveis dos dois períodos governamentais, constata-se a importância de dois fatores fundamentais para garantir a estabilidade de ambos os regimes e, na falta deles, caminhar rumo à ingovernabilidade. Em que pese a importância da cooperação dos partidos para a sustentação das políticas governamentais, levar a cabo o processo de decisão das políticas públicas, as agremiações partidárias não constituíram, em nenhuma dessas duas fases, obstáculos para o bom andamento da implementação dos projetos do Executivo. Ao contrário, como foi citado, baseado nas pesquisas de Argelina FIGUEIREDO e Fernando LIMONGI no governo Collor, o Congresso procedeu de forma coordenada com as proposições do Executivo a partir de sua base partidária. Esta avaliação se confirma tanto no período Vargas, apontado por Maria Celina D'ARAÚJO, como no período Collor, cujos dados foram coletados para a realização desta dissertação.

Entretanto, se a disciplina partidária constitui garantia para a governabilidade, no que respeita às políticas do Executivo, o sistema partidário não se comportou em termos de subserviência para a estabilidade do regime. Neste caso, os partidos de oposição, secundados por parcela significativa dos partidos da base de sustentação governista, confirmaram a hipótese da dialética delegativa, agora se apresentando com um grau de autonomia que os levam à indiferença quanto as premissas de estabilidade, e derrubaram ambos os governos.

Por outro lado, o desenvolvimento desta pesquisa encontrou a necessidade de refutar os pressupostos aqui citados como estanques para garantir a otimização do relacionamento Executivo-Legislativo e, por conseqüência, a governabilidade. Nesse sentido, tanto A. FIGUEIREDO e F. LIMONGI quanto G. SARTORI superestimam a influência da variável partidária. Os primeiros, no sentido de dar aos partidos importância decisiva para a governabilidade, movidos pela argumentação institucionalista. O segundo, por subestimar a capacidade de os partidos brasileiros colaborarem na institucionalização do regime representativo, desta vez por um viés sistêmico.

Reafirmando que os partidos não foram obstáculos à consecução dos projetos de governo dos dois mandatários, tanto Vargas quanto Collor obtiveram sucesso com a aprovação de suas proposições no Congresso. Mais uma vez, evocando Maria Celina D'ARAÚJO, ela conclui:

Malgrado a existência de forte resquício antipartidário, a atuação dos partidos no Congresso corrobora sua validade e eficácia no processo de tomada de decisão. (...) Do ponto de vista da capacidade decisória, o Segundo Governo Vargas foi, aliás, muito produtivo. Apesar de não existir no parlamento uma coalizão governamental estável, vários projetos importantes foram aprovados, como o da Petrobras, o do Acordo Militar, o do BNDE, etc. É interessante observar também que vários desses projetos foram aprovados graças ao apoio da UDN, partido que, na maioria das situações, assumia, individualmente, uma posição de veto em relação ao Governo. (...) Apesar dessa capacidade operacional, o prestígio do governo Vargas é gradativamente corroído tanto pela direita quanto pelos setores mais progressistas, e as expectativas gerais, desde o início de 1954, apontam para a possibilidade de uma alteração radical no sistema político através da deflagração de um golpe de Estado (op. cit. p. 32).

A UDN inclusive, cooperou na aprovação dos projetos mais importantes do governo Vargas embora fizesse oposição sistemática de veto à pessoa do presidente. Do mesmo modo, os partidos colaboraram para aprovar os projetos mais importantes do governo Collor, inclusive aqueles de legalidade duvidosa ou francamente inconstitucionais enviados ao Congresso via medidas provisórias. Esses dados estão comprovados acima e incluem o próprio PMDB, o maior partido da época que, antes da posse de Collor já havia anunciado a decisão de não realizar coalizão com os partidos da base governista. Mas, como mostram os dados, mesmo nas matérias mais polêmicas o governo recebeu apoio da maioria do partido. O enfrentamento do PMDB com o presidente Collor de Mello aconteceu por circunstâncias involuntárias ao processo político. O estilo pouco modesto de Collor em relação aos adversários políticos levou o PMDB a tomar a drástica decisão - ao lado dos partidos menores de oposição - de levar adiante o processo de *impeachment*.

Durante o mandato de José Sarney, este foi objeto de um pedido de instauração de processo para apurar irregularidades em sua administração. A Comissão encarregada chegou, também, à conclusão de que havia fundamentos para o pedido de *impeachment*. Mas o poder decisório da Mesa da Câmara optou por arquivar o pedido porque o presidente - além da fraqueza, de não ser, a rigor, um mandatário delegativista - era um aliado do Legislativo e, com isto, podia-se exercer sobre ele pressões em busca de espaço político que já vinham ocorrendo desde o início de seu mandato.¹¹⁵ Com Collor, entretanto, ocorreu o contrário. Ainda que tivesse nas mãos poderes extraordinários para governar, através de expedientes discricionários como as medidas provisórias, sua eleição ocorreu sem que o parlamento fosse renovado simultaneamente. No ano que houve eleições parlamentares, a interferência do

¹¹⁵ "Em 1º de novembro de 1988 a CPI da Corrupção termina os seus trabalhos e incrimina Sarney em nove crimes diferentes. O relatório da CPI não é aprovado e fica tudo por isso mesmo". VEJA, 14 de março de 1990, p. 45.

presidente Collor foi insuficiente para evitar a atomização dos votos. Seu partido, o PRN, elegeu uma pequena bancada e a base governista no Congresso não era continuamente majoritária. Houve sempre coalizões *ad hoc* que formavam maiorias circunstanciais assegurando, na maior parte, a aprovação das proposições do governo. Mas, no momento crucial, o presidente viu escorrer-lhe pelas mãos o poder que imaginava ser absoluto. Finalmente, havia evidências de que os partidos não só não foram obstáculos à ingovernabilidade como também colaboraram para garantir a implementação das políticas governamentais nos dois governos. Sintomaticamente, como é típico dos mandatos delegativos, o presidente foi se isolando e ficando só motivado pelo seu comportamento inicial e pelo fracasso de seus planos.

No mandato de Vargas a pedra filosofal da sustentação de suas políticas foi o compromisso populista que lhe dava plenos poderes para retirar dos partidos suas atribuições institucionais. E sua sustentação no poder foi, como se observa abaixo, o "padrão moderador" exercido pelos militares. Mas, esta variável que foi sua sustentação, foi também a que lhe retirou toda a legitimidade para sua manutenção no poder.

Durante o governo Collor não passou despercebido sua indiferença em relação aos partidos. Mesmo por que, o poder discricionário que manipulava - através das medidas provisórias - permitia-lhe atropelar as atribuições destes e do Legislativo. Mas os partidos e o Congresso, que lhe foram subservientes comprovam a tese delegativa de O'DONNELL. Em momento de alta reprovação popular e fracasso de suas políticas, estas instituições também enfraqueceram a legitimidade de seu mandato e aplicaram-lhe o golpe de misericórdia.

Recentemente, Fernando Collor, em entrevista, admite ter tido um comportamento, enquanto presidente, que vai ao encontro das premissas descritas como típicas do mandatário delegativo. Que fale o próprio ex-presidente, fazendo o *mea culpa*, tornando-se objeto comprobatório desta teoria: "(...) Errei por inexperiência e uma certa dose de arrogância. Só isso. (...) Sou uma pessoa melhor, mais experiente. Aprendi com meus erros. Tem gente que erra por medo. Eu errei por audácia e prepotência. Achava que tinha de decidir tudo na hora, que tinha de fazer tudo do meu jeito e de uma vez só. Não admitia refletir, ponderar, pensar duas vezes antes de fazer uma coisa. Isso é imaturidade. Hoje sou mais condescendente".¹¹⁶

Por tudo isto, afirma-se que existe a viabilidade de os partidos colaborarem para a consolidação da democracia uma vez que aqui se prova sua capacidade de cooperação

governativa no Congresso e, no que tange à institucionalização democrática, depende ainda que outras variáveis institucionais sejam coerentemente avaliadas no sentido de confirmar que não são vetores impeditivos do aprimoramento da democracia.

Então, os partidos sob a democracia delegativa tiveram sua importância degradada por fatores estranhos ao livre embate político, onde abriram e ampliaram espaço o instituto da Medida Provisória na fase democrática pós-Constituição de 1988. Note-se que, na democracia de 1946/64 não havia medidas provisórias e o alcance de poder dos decretos presidenciais do período - decretos-leis - era inferior ao das medidas provisórias.¹¹⁷ Naquela fase, o equilíbrio de poder se concentrou de maneira mais acentuada no "Padrão Moderador" - resultado do crescente arbítrio dos militares nas questões políticas do regime, atingindo o ápice com o "movimento militar" de 1964. Estas duas instituições isoladas - "Padrão Moderador" e Medidas Provisórias -, em períodos distintos, foram as que se mostraram mais capazes de definir o curso do andamento do binômio estabilidade/governabilidade inviabilizando a função do sistema partidário como precursor das canalizações e arbitragens dos interesses difusos na sociedade civil.

Cerca de dois meses depois do afastamento de Fernando Collor de Mello da presidência da República pela Câmara dos Deputados, o historiador Luiz Felipe de ALENCASTRO publicou um ensaio onde "decreta" a morte do presidencialismo imperial e funda o "presidencialismo congressional" brasileiro. Ao justificar que o relatório da CPI, em sua conclusão, argüia a racionalidade dos fatos e ampliava "a esfera de influência histórica do Congresso" (1992, p. 7) o autor deixa de oferecer um argumento sólido para justificar esta hipótese. Até mesmo na academia o domínio voluntarista e da intuição reducionista próprias do senso comum, perdem de vista as estruturas metodológicas. E, particularmente neste caso, fundamentam a persistência do imobilismo proto-estamental existente na cultura política brasileira.

Não muito distante desta percepção, Maria Celina D'ARAÚJO, a despeito do relevante conjunto de pesquisas referentes à "Era Vargas", questiona sobre quem teria sido a oposição àquele governo em seu segundo mandato. E ressalta que "é grande a dificuldade para encontrar respostas. Mesmo que inovadoras, poderá gerar mais perguntas do que soluções" (op. cit. p. 22). Apesar do competente trabalho descritivo, M. C. D'ARAÚJO evitou transitar

¹¹⁶ VEJA, nº 32, ano 33, ed. 1611, 18 de agosto de 1999, p. 42. Entrevista a Daniela Pinheiro. Título: "Eu sou uma pessoa melhor".

pela esfera prescritiva. Seu argumento de que poderia gerar mais questionamentos sem, no entanto, obter respostas, se levado a contento deixariam incógnitas as interrogações de um dos períodos mais importantes da política brasileira deste século. Sem embargo, a autora encontrou instituições que influenciaram no isolamento político de Vargas. Por exemplo, admite que a "grande imprensa" exerceu um papel fundamental de oposição sistemática ao projeto de governo e à oposição pessoal a Vargas: "No momento em que o rompimento da imprensa com o governo atinge o clímax, este passa para uma fase de declínio irreversível. (...) O cerco da imprensa torna-se definitivo" (op. cit. p. 25).¹¹⁸

Em grau de intensidade maior, por sua ascendência na complexa rede de instituições os partidos, enquanto organizações que agregam e influenciam os padrões de representação, também foram protagonistas desta quadra política. Mas, sua postura foi ambígua. A interpretação de Maria C. D'ARAÚJO, inclusive. Em primeiro lugar, ao analisar a fase inicial do governo, conhecida como fase de "conciliação" ela afirma que, "partidos e governo foram incapazes de formar alianças sólidas e estáveis, o que dá origem a um período de grande instabilidade e à situação de crise que então se observa (op. cit. p. 19). Acontece que a autora admite que os interesses partidários não foram levados em conta por Getúlio Vargas. E este trabalho transcreve declarações nesse sentido, quando comprova o estilo populista, autoritário e antipartidário de Vargas. Então, por que questionar que os partidos foram incapazes de formar alianças sólidas e estáveis.

Como já foi explicado, no esquema de dominação populista a função dos partidos políticos necessariamente é relegado a uma posição secundária. E não apenas no momento eleitoral, mas durante toda esta fase analisada, que duraria cerca de quatro anos. Portanto, o populismo é, acima de tudo, uma forma de relacionamento político que dispensa as instituições como legítimas mediadoras das demandas sociais junto ao poder público. E, aqui, há declarações textuais do líder populista Vargas afirmando que governaria sem a interferência dos partidos.

¹¹⁷ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - 1946-1967, 1969-1988: Quadro comparativo, art. 30 com ATO INST. 2/65 (Const. de 1946) e art. 62 (Const. de 1988) p. 230-231.

¹¹⁸ Este fenômeno ocorreu com Fernando Collor, e com maior influência sobre a opinião do público do que no governo Vargas. Na Era Vargas, nos anos de 1950, o poder do *mass media* se resumia à penetração do rádio e da imprensa nos grandes centros urbanos. Na Era Collor, nos anos 90, além desses veículos a televisão cumpriria um papel de difusor da comunicação de massa no país. De fato, no início dos anos 50 já havia emissora de televisão no Brasil, mas estava restrita às duas maiores cidades - São Paulo e Rio de Janeiro - e com poucos aparelhos receptores que, além do mais, tinham que ser importados em razão de não existir, à época, fabricantes nacionais.

De maneira que o sistema partidário não foi, *per se*, óbice para a consolidação democrática e consecução dos projetos governamentais do 2º Governo Vargas. Foi, isto sim, influenciado por uma variável que efetivamente exerceu poder de arbitragem por toda a duração da democracia dita populista de 1946 a 1964. M. C. D'ARAÚJO descreveu, mas deixa implícito que não compreendeu a decisiva influência das Forças Armadas no processo político mesmo afirmando que "O veto final contra o governo não vem através do parlamento, que se recusa a votar o *impeachment*, mas através das Forças Armadas (op. cit. p. 35).

Esta última afirmativa reforça os argumentos aqui empregados de que as Forças Armadas constituíram-se nos herdeiros do Poder Moderador¹¹⁹ da monarquia do século XIX para regular as divergências na República Presidencialista do século XX. Nesta linha de desenvolvimento, a contribuição de Alfred STEPAN não deixa dúvidas quanto à relevância do que ele denomina de "Padrão Moderador" dos militares que decidia a sorte da democracia no período em questão. Sem embargo, STEPAN não deixa de reconhecer a importância das instituições supra citadas, como a imprensa (restrita aos jornais de grande circulação como: *O Estado de São Paulo, Jornal do Brasil, O Globo, Diário Carioca e Correio da Manhã*), e os partidos políticos. Todavia, estas instituições estiveram subordinadas ao alto poder decisório da esfera militar. A chamada "grande imprensa", ideologicamente conservadora, estimulava, **120** quando não exigia, a intervenção das Forças Armadas para "remover" Vargas do poder. Quanto aos partidos, comandados por lideranças de tipo civil-militarista, particularmente os conservadores, a UDN em primeiro plano, igualmente convocavam os militares para a "nobre" causa da intervenção, muitas vezes em coordenação com a maioria dos veículos de informação. E os militares, até o fim da transição pela Terceira Onda, em 1990, estarão presentes nos assuntos civis da política e, mais ainda, nos momentos de "gravidade", de "impasse" da política nacional para "solucionar as crises". A esse respeito, E. HAMBLOCH analisa a posição e o auto-julgamento dos militares: "O Exército é altamente pago pela nação,

¹¹⁹ Conforme a explicação de Alfred STEPAN, "o termo 'poder moderador' tem um sentido específico para o Brasil, onde, durante a monarquia, o imperador detinha a faculdade institucional de intervir no conflito político, em épocas de impasse institucional. Esta faculdade chamou-se poder moderador. Muitos brasileiros observaram que, desde a queda da monarquia, em 1889, os militares não só assumiram como também lhes foi delegado o tradicional poder moderador, originariamente exercido pelo imperador" (1975, p. 52).

¹²⁰ Entre tantos editoriais jornalísticos do período, "exigindo" uma ação dos militares, lê-se na *Tribuna da Imprensa*. "(...) Os militares juraram defender o país, garantir suas instituições e é este juramento que se deve cumprir" (In: STEPAN, op. cit. p. 78. 13/08/1954). Mais além vai *O Estado de São Paulo*, adversário histórico de Vargas, condenando a relutância dos militares em remover o ex-ditador do cargo: "(...) Se as Forças Armadas acreditam que é servir ao Brasil e respeitar a Constituição manter, nas funções presidenciais, um cidadão completamente desmoralizado, com a força moral destruída, carta branca lhe dará para novas imoralidades ou, mesmo, para novos crimes" (In: STEPAN, op. cit. p. 78. 24/08/1954).

que vive temendo-o, quer seja diretamente governada por ele ou não, pois o exército sustenta que tradicionalmente ele libertou a nação e consolidou, se não criou, a república. Esta é a pretensão tácita do exército, mesmo quando não é ruidosamente alegada" (1981, p. 51).

Quatro décadas mais tarde se realizaria o empreendimento de mais uma democracia. Ao contrário da primeira fase estudada, que transitou para a democracia depois de uma ditadura civil, a do Estado Novo, esta se fez sob a herança da primeira ditadura comandada diretamente pelos militares. Neste contexto, o realismo político alertava para a delicada situação de se operar uma transição que necessitava resguardar o prestígio dos militares para evitar retaliação de ambos os lados. Entre radicais e moderados que lideravam a transição para a democracia, havia a opinião consensual de que as excrescências geradas pela ditadura deveriam ser removidas. Mas, não existia unanimidade em relação à forma como isto deveria acontecer, se gradual ou celeremente. Este debate se concentrava mais criticamente em relação aos aspectos legais herdados da Carta outorgada de 1969,¹²¹ que fundamentava o recrudescimento autoritário criado pelo AI-5. Diante desta questão, democratas mais ou menos radicais como o então senador Fernando Henrique Cardoso propugnavam pela cirúrgica operação de remover por completo o que ele próprio denominou de "entulho autoritário".¹²²

Objetivando extinguir os abusos legais cometidos pelo regime de exceção, a determinação dos democratas radicais concentrava maior esforço no combate ao poder discricionário que os presidentes monopolizavam para editar ilimitadamente os "decretos-leis". Conforme Timothy POWER, este expediente "tem sido usado e abusado por governos não-eleitos e também pelos eleitos (...) Tradicionalmente, esses governos provisórios afirmaram o direito de governar por decreto. Este foi o caso entre a proclamação da República em 1889 e a promulgação da primeira Constituição republicana em 1891 (1998, p. 198).¹²³

O auge do poder de decreto foi atingido na ditadura varguista do Estado Novo entre 1937 e 1945 quando foi totalizado mais de 8.000 decretos-leis. Durante este período, "Vargas

¹²¹ Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969. In: Constituição da República Federativa do Brasil - 1946-1967, 1969-1988: Quadro comparativo, 1996, *passim*.

¹²² Em 1985, o Congresso Nacional aprovou a emenda Constitucional nº 25. "Esta emenda atacou o que o então senador Fernando Henrique Cardoso apelidou de "authoritarian debris" (entulhos autoritários) herdado dos militares (...)" (POWER, 1997, p. 3. No original: "This amendment attacked what then-Senator Fernando Henrique Cardoso nicknamed the "authoritarian debris" (entulhos autoritários) bequeathed by the military (...)" (Trad.: Cleber Fernandes Pessoa).

¹²³ No original: " (...) It has been used and abused by unelected as well as elected governments (...) Traditionally, these provisional governments have claimed the right to rule by decree. This was the case between the

não apenas concedeu a si próprio poderes executivos, legislativos e judiciários, mas também extinguiu de forma rígida os princípios federalistas, centralizando o poder e interferindo diretamente nos estados" (1998, p. 198).¹²⁴

proclamation of the Republic in 1889 and the promulgation of the first republican Constitution in 1891" (Trad.: Cleber Fernandes Pessoa).

¹²⁴ No original: "Not only did Vargas grant himself executive, legislative, and judicial powers, but he also ran roughshod over federalist principles, centralizing power and intervening directly in the states" (Trad.: Cleber Fernandes Pessoa).

6- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A onipotência é em si coisa má e perigosa... Não há sobre a terra autoridade tão respeitável em si mesma, ou revestida de um direito tão sagrado, que eu deixaria agir sem controle e dominar sem obstáculos. Quando vejo concedidos o direito e a faculdade de tudo fazer a uma potência qualquer, seja ela povo ou rei, democracia ou aristocracia, exercida numa monarquia ou numa república, afirmo: está ali o germe da tirania.

Alexis de Tocqueville. In: A Democracia na América

O problema de pesquisa desta dissertação, é produto de uma evolução de diversas variáveis experimentadas no contexto de elaboração do projeto que antecedeu este trabalho. Naquela fase embrionária, havia o firme propósito de elaborar um estudo comparativo acerca do relacionamento dos partidos políticos que formam a base de sustentação dos governos, tendo recebido a denominação de "partidos de sustentação".

Concebidos como variável independente, os "partidos de sustentação" passariam por uma avaliação sistemática e institucional no sentido de comprovar uma hipotética importância que seria determinante no balanço de poderes do sistema político. A dimensão desta importância residiria em uma escala ascendente de influência dos partidos políticos dentro do Congresso Nacional terminando por influenciar o processo decisório do poder Executivo em razão de um suposto alto poder de pressão. Dadas as condições da política de patronagem existente no processo político brasileiro, o partido ou partidos que formam a base de sustentação do governo no Congresso operariam gradativamente políticas de cooptação dos partidos menores e de esparsa identificação com a comunidade política nacional estendendo a cooptação aos parlamentares individualmente, em particular aqueles avessos à identificação ideológica e programática com os partidos. No limite, como consequência de barganhas clientelistas, a base de sustentação governista se transformaria em uma ampla coalizão capaz de liderar o processo de distribuição de poder e, com este raciocínio, o próprio presidente da república se tornaria um ator coadjuvante.

Na verdade, este fenômeno pode ser observado e de modo sistemático. Mas não como variável independente. Isto se torna possível ao final dos mandatos quando esta tipologia de democracia entra em processo de degeneração cujo poder presidencial, este sim a variável independente, transita sistematicamente rumo à instabilidade e ao colapso. Deste modo, a

percepção de que o poder presidencial seria o elemento preponderante na balança do poder político, favorecido por características *sui generis*, o curso da pesquisa sofreu uma transformação no momento em que teria identificado um novo objeto central de pesquisa. E deste ponto de vista, pode-se afirmar que a pesquisa sofreu uma "revolução copernicana" ao identificar uma variável que se tornaria independente e moderadora. Este novo objeto central, o presidencialismo delegativo, típico dos países da América Latina e, para este estudo, o brasileiro em particular, é um poderoso leviatã que usurpa funções de outros poderes estatais resultando a médio e longo prazos, no comprometimento das promessas de fundamentação e consolidação da democracia representativa.

Neste cenário de perpetuação de crises institucionais as políticas levadas a cabo pelo executivo, de cunho salvacionista, corroem o poder fortalecido do presidente, inicialmente autocrata e tirânico, em razão da legitimação conferida por eleições diretas e populares. Fechando o círculo, as variáveis dependentes do exorbitante poder imperial do presidente - entre elas o próprio partido que o elegeu - retêm o poder de arbitragem do processo político. De fato, o que foi erroneamente identificado nos primórdios da elaboração do projeto de pesquisa tornou-se um fenômeno que foi confirmado ao final do processo dialético do delegativismo: os partidos de sustentação colaboram com o executivo na sua fase inicial, de maior vigor político, como atores secundários. Quando os fracassos das políticas delegativistas se tornam evidentes, a anterior base de sustentação se transforma em fator deslegitimador do regime originando um novo ciclo que clamará por um novo *condottiere*.

No sentido de efetuar uma analogia com a conjuntura atual, que não está exonerada da realidade delegativista, a atuação presidencial de Fernando Henrique Cardoso entra em foco para compor uma variável independente a fim de estabelecer conexão com os tópicos principais aqui analisados em virtude de consolidar a argumentação que justifica o problema de pesquisa: as relações executivo-legislativo *vis-à-vis* suas principais variáveis - os componentes do sistema político brasileiro. De atuação antipopulista, distinção que não marcou seus antecessores da democracia pós-1985, acusado de defensor intransigente da ordem econômica neoliberal, sua atuação à frente do executivo nacional é marcada por um delegativismo vigoroso. No que respeita à sua ideologia, o acadêmico social-democrata renegou a tradição sua e de seu partido, razão pela qual foi fundado, visando a implementação do parlamentarismo, passando a criticar veementemente o Congresso e suas prerrogativas. O agora presidente Fernando Henrique vê como necessário alguém de capacidades

extraordinárias (ele?) para administrar a "crise". Implicitamente, em entrevista, a argumentação ambígua do presidente deixa entender que o parlamentarismo acentuaria a crise, uma vez que o Congresso "irresponsável e indisciplinado" com os poderes que tem, é uma barreira à resolução dos agudos problemas por que passam o país. E o sofisma retórico se expressa nessas palavras:

(...) Nós governamos num sistema que é precário. Nós temos um sistema em que o Congresso é muito forte, mas os partidos não. Isso é uma coisa complicada. Fora do Congresso, não existe partido. O que temos são personalidades fortes, que são capazes de se separar dos partidos e ter os próprios objetivos políticos. Assim, num ou noutro momento de dificuldade surge esse comportamento no qual desaparece a sustentação verbal ao governo. Eu não posso me queixar do voto do Congresso. Votaram sempre a favor das iniciativas do governo. A perda de popularidade não significou a perda do voto no Congresso. Significou outra coisa. Em função de nosso sistema político, representou uma retórica muito agressiva. Só eu sei quanto custa manter esse equilíbrio que tenho mantido.¹²⁵

Não poderia estar a origem de tal crise no próprio presidencialismo e no presidente? Essas duas instituições também não colaboram para a perpetuação da situação de crise? De fato, Fernando Henrique Cardoso soma predicados, incorpora *ophysique du role*, para exercer o poder político em regime estável, mas sua experiência de intelectual e parlamentar é capaz de solucionar a secular crise brasileira, que o presidencialismo, por coincidência secular, não conseguiu equacionar? Acima, na transcrição da entrevista do presidente, percebe-se uma recorrência de contradições quando ele se refere às instituições políticas. Criticou todas. Exceto aquela que ele próprio dirige e é a mais importante dentro do conjunto político pelo fato de formular e executar o plano de administração pública do país. Ou seja, criticou o sistema qualificando-o de precário, mas não fez referência ao presidencialismo. Asseverou que o Congresso é muito forte, mas os partidos não existem, e o regime produz personalidades fortes. Estas duas últimas características foram apontadas exaustivamente como uma referência fundamental do presidencialismo delegativo. E a instituição geradora dessas anomalias é justamente o sistema presidencialista e, por extensão, o presidente da República. E o sofisma do presidente, a ambigüidade expressa em suas palavras, oblíquas na intenção, nos remete a lembrança da citação que Norberto Bobbio faz de Bartolo na seção que trata do modelo teórico. Ali, faz-se uma distinção da usurpação de poderes. Comparativamente ao exercício do mandato atual, sob a legalidade da conquista do poder por Fernando Henrique

¹²⁵ Entrevista a Expedito Filho e Guilherme Barros. *VEJA*, 22 de dezembro de 1999, p. 11-13. Título: "Fim do sufoco".

Cardoso, evidencia-se o exercício abusivo de um poder conquistado pela vontade da maioria - denominada por Rousseau de Vontade Geral. Esta forma de tirania recebeu a distinção, para o mandatário, de *tyrannus ex parte exercita*, ou seja, o poder é legal mas é contestada a sua legitimidade. Neste capítulo, Ernest HAMBLOCH vai mais além ao citar Victor Alfieri no seu ensaio *On Tyranny*:

O nome de tirania deve ser dado, sem diferenciação, a qualquer espécie de governo no qual a pessoa encarregada da execução das leis *pode fazê-las, destruí-las, violá-las, interpretá-las, obstruí-las, suspendê-las, ou simplesmente evitá-las com a certeza de impunidade*. Tanto faz que esse violador seja hereditário ou eletivo, usurpador ou legítimo, bom ou mau, *um* ou *vários*; quem quer, em resumo, que disponha de suficiente força efetiva para permitir-lhe ter este poder é um *tirano*; qualquer sociedade que admite tal poder vive debaixo da tirania, e qualquer povo que a tolera é escravo. Do mesmo modo, o nome de tirania pode ser dado a qualquer governo no qual aquele que tem autoridade sobre a elaboração das leis pode ele próprio fazer com que sejam executadas (op. cit. p. 63).

Quanto ao Congresso visto por ele como "muito forte", não poderia ser de outra forma. Embora não se possa concordar com esta afirmativa, o Congresso deveria ser, sim, forte, não apenas para cumprir sua função de "contrapeso", mas para reter a soberania do corpo político, e prover o mecanismo de *checks and balances* preconizado por Montesquieu há 250 anos. Incoerentemente, na mesma resposta Fernando Henrique Cardoso afirma que não pode se queixar do voto do Congresso, afirmando que este sempre votou a favor das iniciativas do governo e a perda de popularidade não significou a perda do voto no legislativo.

Por outro lado, vozes no Congresso se queixam da intensa e injustificada interferência do Presidente sobre as atribuições do Parlamento. E a mais polémica das acusações é o uso indiscriminado de medidas provisórias de maneira discricionária que atentam contra a legalidade do instituto. Para o presidente do Congresso Nacional senador António Carlos Magalhães o "Executivo pode garantir a governabilidade do país sem depender das MPs, pois o governo tem maioria no Congresso e pode, assim, aprovar as medidas que achar necessárias". De acordo com o artigo 62 da Constituição vigente, a Medida Provisória pode ser usada apenas em caso de relevância e urgência, podendo o presidente adotá-las, "com força de lei, devendo submetê-las ao Congresso Nacional (...)".¹²⁷ Mas, na prática, a lei não é respeitada pelo executivo. De acordo com o jurista Josaphat Marinho,

¹²⁶ *Jornal do Senado*, 3 de dezembro de 1999, p. 2.

¹²⁷ Constituição da República Federativa do Brasil, p.53.

(...) Enquanto as divergências se multiplicavam no meio parlamentar, o presidente da República editava medidas provisórias sobre o que parecia adequado ou conveniente. Em nenhum instante foi justificado o pressuposto de relevância e urgência para a emissão de tais medidas. (...) O poder pessoal do Executivo, desconhecendo limitações idôneas, continuou a substituir-se ao legislativo. Nesse processo de erosão, a representação política perdia, a passo e passo, domínio de sua competência. A solidariedade política justificava a concessão desmedida. (...) Das limitações às medidas provisórias precisa o Legislativo para restaurar a plenitude de seu poder de criar normas, o judiciário a fim de não sentir-se atropelado na sua competência e nas suas tarefas, o cidadão para o resguardo de seus direitos. Todo o quadro institucional, portanto, quer que prevaleçam os contornos da legalidade, garantidores da segurança geral. Cumprirá ao Congresso Nacional sua importante tarefa de ação legiferante e de vigilância crítica.¹²⁸

A partir destes argumentos, pode-se comprovar que o poder executivo tem um largo círculo de ação que lhe proporciona capacidade operacional para obter governabilidade. Além do poderoso recurso das medidas provisórias, o governo possui autonomia para aplicação de 20% dos recursos orçamentários para conseguir o "equilíbrio fiscal".¹²⁹ Ressalte-se que o instituto das medidas provisórias é um privilégio que até mesmo a ditadura militar de 1964 não logrou utilizar, relativamente à sua extensão. O artigo 58 da Constituição de 1967 "permitia ao presidente, 'em casos de urgência e relevante interesse público' editar decretos-leis sobre assuntos de segurança nacional e finanças públicas (POWER, 1998, p. 199).¹³⁰ Na outra fase da análise comparativa, a democracia de 1946, a despeito de que os presidentes desta fase dita populista tivessem tido uma ampla autonomia decisória que pudesse dispensar a força dos partidos políticos, também não se incorreu no exercício do decretismo. Conforme Timothy POWER os constituintes que elaboraram a Carta de 1946,

(...) reagiram duramente contra os excessos do período autoritário anterior. Tanto o poder de editar decretos-leis quanto o de editar leis delegadas por parte da autoridade presidencial foram abolidos do texto. De fato, a Constituição de 46 proibiu explicitamente qualquer um dos três ramos de governo (executivo, legislativo, judiciário) de delegar poderes ou atribuí-los um ao outro. Esta prescrição foi observada durante todo o regime democrático de 1946-1964, com a notável exceção dos 16 meses do interlúdio parlamentar em 1961-1963 (op. cit. p. 198, 199).¹³¹

¹²⁸ *Correio Braziliense*, 04 de dezembro de 1999, p. 31. Título: "A dança das medidas provisórias".

¹²⁹ Esta autonomia vigorou até o dia 31 de dezembro de 1999 pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Neste ano 2000, está sendo substituída pela Desvinculação de Receitas da União (DRU).

¹³⁰ No original: "Article 58 of the 1967 Constitution permitted the president "in cases of urgency or relevant public interest," to issue decree-laws on matters of national security and public finances" (Trad.: Cleber Fernandes Pessoa).

¹³¹ No original: "reacted strongly against the excesses of an outgoing authoritarian regime. Both constitutional (presidential) decree authority (CDA) and delegated decree authority (DDA) were conspicuously absent from the text. In fact the 1946 Constitution explicitly prohibited any one of the three branches of government (executive, legislative, judicial) from delegating powers or attributes to another branch. This proscription on interbranch

Por esta linha de raciocínio depreende-se que existe um pensamento hegemônico quanto à natureza do sistema presidencialista. O delegativismo está presente, também, na avaliação dos dois últimos mandatários eleitos por voto direto para a presidência. Assim como estão transcritas as palavras de Collor sobre si mesmo e seu modo de exercer o poder, também Fernando Henrique faz uma avaliação de igual contundência sobre o mandato delegativo do presidente da República. Longe da obscura declaração transcrita pouco acima, provavelmente porque se encontrava sem o controle do poder - tal como Collor - o senador Cardoso foi encontrar-se, em 1992, com o então presidente Collor. Perguntado se, naquela conversa pessoal, fez crítica ao salvacionismo respondeu: "Sim. Não sei se ele concordou, mas o fato é que sua orientação mudou, e mudou para melhor. Já lhe disse também que a desconexão com a sociedade era muito grande. Na época não o senti muito receptivo à crítica. Mas a experiência ensina. **Mudança não se faz com medida provisória, se faz com o Congresso e a sociedade** (...) [sem grifo no original]"¹³²

delegation was observed throughout the democratic regime of 1946-64, with the notable exception of the sixteen-month parliamentary interlude in the 1961-63 period" (Trad.: Cleber Fernandes Pessoa).

¹³² Entrevista a André Petry. *VEJA*, 20 de maio de 1992. p. 7-10. Título: "A utopia realista".

Tabela IX - O USO DO PODER DE DECRETO NO BRASIL

Governo - Nº de decretos-leis ou MPs - Legislativo funcionando? - Média do número de decretos por mês			
<i>Estado Novo + Regime Militar</i>			
Vargas, 1937-1945	8.154	Não	85
Castelo Branco, 1964-67	318	Sim	9
Costa e Silva, 1967-69	486	Parcialmente	17
Mediei, 1969-74	253	Sim	4
Geisel, 1974-79	357	Sim	6
Figueiredo, 1979-85	593	Sim	8
<i>Nova República (Pós-1985)</i>			
Sarney, 1985-88	209	Sim	5
(Constituição de 1967 (Decretos-leis)			
Sarney, 1988-1990			
Constituição de 1988 (MPs)	147	Sim	9
Collor, 1990-92	160	Sim	6
Franco, 1992-94	505	Sim	19
Cardoso, 1995-96	702	Sim	36

Fonte: POWER Timothy, 1998, p. 200 (Adaptação).

6.1- PROSPECTOS DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

De acordo com os ensinamentos de Max WEBER a escola por excelência do político é o parlamento com todas as suas complexidades de um campo de provas para formar líderes políticos, ressaltando a importância das comissões parlamentares para forjar a escolarização política (1974, p. 47, 48, 49). Neste particular, a colaboração de Weber na redação da Constituição alemã de Weimar, em 1919, conciliando a estrutura parlamentar com a plebiscitória - semipresidencialismo - tinha o objetivo de dar ao Parlamento a capacidade de influir nos debates e decisões "favorecendo inclusive a seleção de novas lideranças e a renovação dos partidos, além de combater os localismos (CHACON, 1978, p. 23). Mas, se esta Constituição é tomada como exemplo pelos críticos do parlamentarismo como modelo de caos é, na maior parte, um subterfúgio porque a razão do colapso alemão se deu pelos "impactos da pressão mais externa que interna, esta se prevalecendo daquela na forma dos abusos do Tratado de Versalhes e das conseqüências altamente desestabilizadoras da grande crise capitalista de 1929-1932 (CHACON, 1978, p. 28).

Retomando a construção teórica de Políbio e de outros teóricos clássicos das formas de governo, o contraste do pensamento destes com os mandatários brasileiros contemporâneos, ditos delegativos, é suficientemente evidente para perceber o contraste entre a forma descritiva e prescritiva dos clássicos e a práxis dos profissionais da política. Como difusor do governo misto, diferente da tradicional forma de separação dos poderes - horizontal - idealizada por Montesquieu, a questão em causa seria a estabilidade que o governo misto promove para a institucionalização da democracia. Pode ser entendido como uma evolução de *accountability*, porque as divisões clássicas de poder que os romanos engendraram - consulado, senado e tribunos do povo - seria a tradução do moderno *checks and balances*, mas Políbio o denominou de "equilíbrio". Esses contrapesos nada mais são do que a consolidação da soberania que reside na maioria do corpo político - assembléia, corpo legislativo - que Rousseau descreveu como Vontade Geral e Soberania Popular (ROUSSEAU, 1960, p. 27, 28 e 119).

O determinismo fatalista polibiano prevê uma contínua mudança dos governos, em ciclos. Mesmo a forma ideal, mista, de duração secular, é passível de ruína. Análoga à teoria de Guillermo O'DONNELL, pode-se presumir que esta também sofreria transformações caso fosse admitida a tese de Políbio. Ao afirmar que a democracia delegativa pode ser tão

duradoura quanto a democracia representativa, aquela dificilmente atingiria este estágio em razão de seus fundamentos imobilizantes. No extremo oposto, a volta do autoritarismo seria improvável já que as conquistas do delegativismo tendem a ser duradouras, desqualificando maiores especulações analíticas em torno de um regresso autoritário.

As abruptas transformações políticas no Brasil, causadas pela instabilidade sistêmica, reclamam o estabelecimento de um processo contínuo de relações institucionalizadas aceitas como tais pela maioria dos atores. Dentre as alternativas para o avanço da democracia representativa existe o consenso da necessidade de promover reformas no sistema político. Estas reformas não devem ficar restritas ao âmbito da superficialidade de mudanças no sistema eleitoral e partidário que, *per se*, reivindicam mudanças. Devem ser aprofundadas para promover uma "revolução" no sistema político. E esta "revolução" passa necessariamente pelo reexame do sistema de governo, pela necessidade de revisão do presidencialismo brasileiro.

Como esta dissertação procura afirmar, o regime de democracia delegativa começa seus mandatos com alto grau de autonomia decisória apoiadas pelas eleições fortemente plebiscitárias dos presidencialismos latino-americanos, reforçados pela inclusão de um segundo escrutínio - dois turnos. Em seguida, como afirma a teoria proposta por G. O'DONNELL, tais governos salvacionistas começam a perder o vigor do respaldo inicial, e nem mesmo no Congresso conseguem sustentação das coalizões formadas pelos partidos da base governista (op. cit. 1991). Desta heterogênea tentativa de formar uma base de sustentação partidária de governo no Congresso, nasce o "presidencialismo de coalizão".

Dadas a baixa possibilidade de formar uma coalizão visível, por força da alta fragmentação partidária associada à perniciosidade da legislação eleitoral, torna-se conseqüente a busca de uma maioria estável no parlamento que, de outro modo, a democracia delegativa se depararia com um dilema crucial para sua estabilidade. Como permanecer com a estabilidade de um regime com características autoritárias se há um parlamento cuja casa de representantes - Câmara dos Deputados - é constituída a partir de um sistema de escrutínio proporcional que tende a favorecer a representação de minorias, e que esta representação, devido ao cálculo racional dos atores tem a propensão de gerar um tipo de assembléia criticada por ROUSSEAU (1960), onde cada um se torna representante de si mesmo?

As eleições pelo sistema proporcional, pelo fato de, tecnicamente, aproveitar todos os votos, concorrem para levar grupos de minorias com representação nas assembléias. Por

extensão, menores partidos são admitidos nestas casas, causando fragmentação partidária, e no seu extremo, polarização ideológica. Do ponto de vista de quem governa, *ex parte principis* esta miríade de idéias acarreta decisões mais difíceis de serem tomadas, as discussões se tornam intermináveis estabelecendo a paralisia decisória, ou ingovernabilidade.

Na discussão que se trava há anos no Brasil em relação à forma de escrutínio do sistema eleitoral, qual seria a saída para este dilema? Se se permanece constante o regime político - presidencialismo plebiscitário com democracia delegativa - a prudência reclamaria por mais autoritarismo uma vez que a associação plebiscitária/delegativa persegue sempre a governabilidade. Não poderia haver sensatez em um regime que seria teoricamente autoritário, e ao mesmo tempo associado com democracia procedimental se a arena decisória, o parlamento, fosse extremamente indisciplinado, causando sobrecarga às demandas do poder executivo. Este autoritarismo de que necessita o governo, vai ao encontro de medidas que visam a "um melhor funcionamento dos órgãos decisoriais (nessa direção vai o acréscimo do poder do governo com respeito ao do parlamento)" (BOBBIO, 1995, p. 95).

Desde as primeiras eleições parlamentares depois do golpe militar de 1964 que se discute a conveniência de instituir um sistema eleitoral capaz de solucionar as tentativas de resguardar o domínio do poder executivo sobre os demais (FLEISCHER, 1983, p. 68). Por esta lógica, de reforçar a governabilidade, o poder executivo deve ser constituído de preferência em um "sistema de tipo presidencial ou semipresidencial em detrimento dos sistemas parlamentares clássicos (BOBBIO, op. cit. p. 95).

As primeiras tentativas de mudança começaram com o AI-2 que eliminou o pluripartidarismo da fase democrática anterior (1946-1964) instituindo o bipartidarismo. Entretanto, o sistema de voto distrital encomendado pelo general presidente Castelo Branco ao TSE não foi bem recebido por ex-udenistas, então na Arena, partido governista, porque consideravam o projeto de "mudanças no sistema eleitoral 'inoportunas' naquele momento", temendo ser "massacrados" pelos ex-pessedistas dentro da mesma Arena (FLEISCHER, op. cit. p. 68). Outros projetos se seguiram em 1977, pelo "Pacote de abril", "Pacote de novembro", em 1981, "Pacote de maio", em 1982, todos objetivando formar barreiras ao crescimento do MDB, partido de oposição ao regime militar (FLEISCHER, op. cit. p. 69). Embora o sistema eleitoral proporcional tenha passado por modificações, os parlamentares temiam operar transformações radicais em um ordenamento jurídico cujas leis, de alguma forma, os beneficiaram pelo fato lógico de terem sido eleitos. E a proposta de Reforma

Política, que se encontra em debate no Congresso Nacional não poderá ser implementada para vigorar nas próximas eleições do ano 2000, em razão do prazo limite de um ano de antecedência já estar esgotado.

Não obstante a tendência ao multipartidarismo que traz consigo o sistema proporcional, alguns mecanismos terminaram por restringir a ampliação da representação de minorias dessa forma de escrutínio. Se, na proposta de reforma do sistema político-partidário fossem adotados os itens 3, 4 e 5 listados no capítulo I,¹³³ permanecendo o sistema proporcional, este transitaria de multipartidarismo fragmentado para multipartidarismo moderado. A legislação encontraria meios de constringer a formação excessiva de partidos sem deixar de ser "proporcional", garantindo um equilíbrio entre governabilidade (maior propensão de o governo formar maioria estável no Congresso, com um só partido ou por coalizão restrita) e representação (maior possibilidade de representar minorias em um menor número de partidos de oposição). Neste particular a "lei de Duverger" pode ser contestada do ponto de vista dogmático, ainda que produza efeitos práticos. Ou seja, não seria apropriado afirmar que o sistema proporcional é o responsável por produzir fragmentação partidária, uma vez que pode ser evitada, mas o sistema distrital é que produz o bipartidarismo (NICOLAU, 1996, p. 48 e 62). E, sendo o caso de implementar a dualidade partidária, o sistema de escrutínio majoritário - distrital - seria suficiente para atingir o objetivo.

Em 1985, na transição para o regime democrático, o Brasil foi assolado por uma onda de democratismo, liberalidade que ficou mais explícita com a promulgação da Emenda Constitucional nº 25 da Carta remanescente do regime autoritário. Nesta dissertação, onde se afirma que o "sistema partidário foi planejado para não funcionar", isto quer dizer que foi implementado em uma situação de fortes perspectivas de adoção do sistema parlamentarista. Como este foi derrotado no plebiscito de abril de 1993, restou o atual espólio intangível, que combina autoritarismo presidencialista com multipartidarismo fragmentado.

Quando o Legislativo insiste na modificação do sistema político reduzindo-a à esfera do sistema partidário e eleitoral, resta a idéia de que a mistificação do "aparato legal" coordenará a transformação da natureza autoritária do presidencialismo. Como enfatiza Scott

¹³³ São os seguintes itens constantes da seção DEFINIÇÃO DO PROBLEMA: OBJETIVO ESPECÍFICO aqui referidas:

- 3- Desempenho eleitoral para conceito de partido nacional;
- 4- Cláusula de barreira - Funcionamento parlamentar;
- 5- Coligações partidárias para eleições nacionais (proibição).

MAINWARING, "A sabedoria convencional de que o número de partidos não é um fator muito importante na determinação da perspectiva de uma democracia estável (...) deixa de levar em conta a diferença entre o parlamentarismo e o presidencialismo. Com efeito, os problemas típicos dos sistemas presidencialistas, em especial o conflito entre o Executivo e o Legislativo, tendo como resultado o imobilismo, são exacerbados pelo multipartidarismo" (1993, p. 222 e 223).

Dirigindo a discussão para o caso brasileiro, objetivando não imobilizar as perspectivas de reformas ao sistema partidário e eleitoral o sistema de governo, aqui apontado como o motor do sistema político, torna-se alvo de apreciação analítica. A despeito de não tomar parte nos dois períodos da análise comparativa, o atual mandato democrático converte-se em fator explicativo fundamental para o delegativismo.

Fernando Henrique Cardoso foi, historicamente, na academia e no púlpito, defensor do parlamentarismo. Por que não o implementa agora que possui poderes "imperiais" para tal empreendimento? Ou esperará o final de seu mandato como presidente para se apresentar como solução de primeiro ministro? Entrará para os anais da história, absolvido, pelo fato de ter sido um magistrado que soube administrar a crise? O dileto discípulo de Weber não deverá ter se esquecido das lições do mestre a respeito da importância do parlamento como força motriz da democracia liberal. No *quantum* de assimilação do catecismo weberiano certamente entendeu, na sua conferência "A Política como Vocação", que a causa do verdadeiro líder político deve ser objetiva? Objetiva não no sentido limitado de atingir os fins últimos, que Weber derroga de maneira mordaz a ética maquiaveliana, a *virtú*, que ele reescreve como ética da convicção. Mas, associada a esta convicção, em estágio fundamental se encontra a ética da responsabilidade, divergente do comportamento dos diletantes da política que são dirigidos pela "paixão frívola", do poder da honra, do prestígio ou mesmo do sentimento altruísta da boa ação como faz Max WEBER ao lembrar o líder socialista alemão Bebei descrito como um líder de pureza de caráter (1996, p. 135). Mas, a paixão pura e simples, é uma "excitação estéril que termina num vazio destituído de qualquer senso de responsabilidade" (op. cit. p. 138).

E a ética da responsabilidade, pressupõe agora, mais do que nunca, a capacidade do líder de "vocação" de agir com a calma íntima que WEBER preconizava. Predicados daqueles que não apenas vivem "da" política mas, principalmente, daqueles que vivem "para" a política, (op. cit. p.105). Cita ainda o exemplo de Gladstone na Inglaterra, já então uma

monarquia constitucional, cuja atuação no partido Liberal levaria a transformações profundas na política britânica. Seu rápido triunfo sobre os notáveis causou nas massas a firme fé na "substância ética de sua política e, acima de tudo, sua fé no caráter ético de sua personalidade" (op. cit. p. 128). Estas qualidades, somadas, são as que fazem o verdadeiro político, o líder carismático na acepção weberiana.

E o verdadeiro líder político, acima de suas convicções (a ética dos fins últimos), deve somar a ética da responsabilidade para propor, e transformar, o cenário político se este reclama por transformações de base. Se estas transformações seriam por alguma fórmula de parlamentarismo, por algum tipo de presidencialismo, deve o líder se apresentar para dirigi-las. Para sair da mesmice do debate apontado acima, que envolve apenas os sistemas partidário e eleitoral, conforme a crítica de Antônio Octávio CINTRA propugnando para esta necessidade: "Outro assunto é o da funcionalidade dessas mudanças no nosso presidencialismo (...) Fica a questão de que tipo de partido e sistema partidário permitirá ao presidencialismo operar menos mal" (1999, p. 11).

Se as dificuldades de transição do sistema de dominação política do executivo para a esfera do legislativo - bem entendido o parlamentarismo - forem intransponíveis, inclusive relacionadas à questão da governabilidade nos países que estão em permanente "situação de crise" e não querem, por motivos variados, deixar o presidencialismo, existem alternativas que incluem a própria permanência desse sistema, inclusive fórmulas mistas semipresidencialismo - que proporcionam maior capacidade governativa (governabilidade).

Podendo uma delas ser a de Roberto Mangabeira UNGER. Ressaltando que o presidencialismo é um sistema construído para perpetuar os impasses, propõe a implementação de mecanismos para solucioná-los.

(...) De um lado por eleições e plebiscitos, e de outro lado pela faculdade que teriam tanto o Congresso quanto o presidente de convocar eleições antecipadas. Seria uma espécie de parlamentarização do presidencialismo, mas uma parlamentarização com o sentido de acelerar a política. Isso tem que ser combinado por um grande esforço de diminuir a influência de dinheiro na política pelo financiamento público das campanhas eleitorais e por uma tentativa de aumentar os recursos que têm as pessoas comuns para conhecerem e reivindicarem os seus direitos. Criar no Brasil uma cultura de reivindicação do direito.¹³⁴

¹³⁴Folha de S. Paulo, 28 de agosto de 1999, p. 6. Entrevista a Clóvis Rossi. Título: "Mangabeira Unger volta e prega '2ª via'".

Mas uma fórmula semelhante a esta já foi lançada e debatida. Embora Mangabeira Unger não tenha revelado a fonte de sua idéia, originalmente Giovanni SARTORI já a lançara em 1991.¹³⁵ Em sua obra *Engenharia Constitucional*, apresenta a proposta de um "segundo motor" para os presidencialismos, o que ele denomina de "presidencialismo alternado". Chega a afirmar que o semipresidencialismo, especialmente o modelo francês, pode ser uma alternativa viável para muitos sistemas presidencialistas paralisados da América Latina. Mas, "(...) seria insuficiente para países como o Brasil e, de modo geral, para qualquer sistema político caracterizado pela atomização parlamentar e pelo multipartidarismo fluido ou excessivo" (1996, p. 166). A fórmula do presidencialismo alternado, diferente do francês caracterizado pela *cohabitation*, consiste em:

(...) buscar um sistema bimotor em que os dois motores não funcionem simultaneamente, porém um após o outro: sistema que pode ser denominado *presidencialismo alternado ou intermitente*. A idéia básica é construir um sistema parlamentarista estimulado ou punido por um deslocamento e uma substituição presidencialistas. Enquanto o parlamentarismo funcionar, ele será mantido; mas se deixar de cumprir determinados padrões, o motor parlamentarista será desligado e passará a funcionar o motor presidencialista. A idéia fundamental é, portanto, ter, durante cada legislatura, um estímulo para recompensar o bom desempenho e uma sanção aplicável contra falhas de conduta.

Deve-se entender, desde logo, que, embora a proposta do presidencialismo alternado presuma como base o sistema parlamentarista, isso não significa que só possa ser aplicada aos sistemas parlamentaristas existentes. Vamos admitir, por exemplo, um sistema presidencialista impossível, que não possa ser aperfeiçoado gradualmente. Nessas condições, ele pode ser transformado em um sistema parlamentarista que contenha seus próprios mecanismos corretivos (op. cit. p. 165, 166).

Do mesmo modo que transformações foram realizadas na política brasileira, desde o século passado, transitando do parlamentarismo monárquico para o presidencialismo republicano-coronelistas, transitou-se, mais tarde, para a democracia populista. E, assim, vão-se removendo os entulhos autoritários: o Poder Moderador do Império é sucedido pelo "padrão moderador" da República e seus decretos-leis que persistem de 1891 a 1988. E, por último, *last but not least*, as medidas provisórias, baluarte da sustentação do autoritarismo na democracia delegativa.

Admitindo um prognóstico para as mudanças é provável que as medidas provisórias saiam de cena para permitir mais um avanço rumo à consolidação democrática, o que o senador Cardoso, na entrevista de 1992, aqui transcrita, considera como vital para mudar o

¹³⁵No seminário "Parlamentarismo e presidencialismo: dibattito sulla proposta di Giovanni Sartori", II politico (LVI), 2, 1991, p. 201-205. Apud SARTORI, 1996.

país, isto é, mudança se faz com o "Congresso e a sociedade". Estas mudanças, que restringem o delegativismo, tem como contrapartida o fortalecimento do Congresso, que logicamente, vai preencher o vácuo de poder retirado pelo "Presidencialismo Imperial". Neste novo cenário, o Congresso se sentirá menos desvalorizado pelos próprios parlamentares. Em recente pesquisa no Congresso, entrevistando 280 deputados, o cientista político Nelson Carvalho divulga dados surpreendentes sobre o que pensam os parlamentares a respeito de sua atividade: "Sintomaticamente, 54% dos deputados nos disseram que é melhor ter um cargo no Executivo do que uma carreira no Legislativo. Consideram, portanto, que o Congresso tem pouco poder. E 55% acreditam que um bom desempenho de mandato não aumenta as chances de se reeleger".¹³⁶

Como resultado da hiperatividade legislativa do Executivo, anteriormente mencionada, que legisla mais do que o próprio Legislativo e suas matérias são aprovadas em maior proporção, levam ao prejudicial funcionamento do Congresso. A este respeito a mencionada pesquisa revela: "37% dos deputados desistem de fazer projetos de lei. Também é alta a porcentagem dos que nunca ou raramente emendam projetos alheios: 26%, em contraste com os 80% que freqüentemente encaminham pleitos de eleitores e os 65% que tratam em Brasília das demandas das prefeituras. Portanto, logo se vê que aquela história de que o deputado é um vereador federal não é um exagero".¹³⁷

Da resistência das elites - políticas e econômicas, principalmente - em ceder às aspirações da sociedade por mudanças ou, quando muito, de realizar a democratização por via autoritária, volta à cena a teoria das elites para explicar a armadilha preparada pelos conservadores brasileiros através da qual conseguem superar, pelo golpe de Estado, o conceito de revolução. Como assinalou Francisco WEFFORT, "A grande vítima de todas essas confusões é o conceito de democracia e, na sua esteira, o de revolução (1986, p. 33). Desta profusão de ambigüidades, gerando um equívoco com o conceito de democracia retorna-se a WEFFORT. Em 1983, no processo final da transição do autoritarismo para a democracia, um assessor da embaixada americana o procurou para discutir esse assunto. Percebendo a confusão, entre os brasileiros, relacionadas com o significado de democracia, revolução e golpe como sendo a mesma coisa, fez a pergunta que originou o título de um de

¹³⁶ Entrevista a Marcos Sá Corrêa. Revista *ÉPOCA*, 03 de janeiro de 2000, p. 30-31. Título: "Os franco-atiradores".

¹³⁷ £P<9G4,Ibidem.

seus livros. Pergunta que continua atual e finaliza este trabalho: "Por que vocês falam tanto em democracia no Brasil? Por que não revolução?" (Idem. *Ibidem*, p. 11, 12).

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão. **DADOS**, Rio de Janeiro, nº 31 v. 1, p. 5-33, 1988.
- ALENCAR, José de. **Systema representativo**. Brasília : Gráfica do Senado Federal, 1997.
- ALENCASTRO, Luiz Felipe de. O relatório da CPI: um retrato do Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 34, p. 3-7, 1992.
- ANDRADA, Bonifácio José Tamm de. **Parlamentarismo e realidade nacional**. Brasília : Gráfica do Senado Federal, 1997.
- BENEVIDES, Maria Victória. **UDN e o udenismo**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1981.
- BOBBIO, Norberto (org.). **Dicionário de política**. Brasília : EdUnb, 1991.
- _____. **Liberalismo e democracia**. São Paulo : Brasiliense, 1993.
- _____. **A teoria das formas de governo**. Brasília : EdUnB, 1995.
- BURKE, Edmund. Thoughts on the cause of the present discontents, 1770,1, p. 530-536. In: CHARLOT, Jean. **Os partidos políticos**. Brasília : EdUnB, 1982.
- CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**. Brasília : EdUnB, 1982.
- CASTELLO BRANCO, Carlos. Os ministros serão o próprio Collor. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 06 março 1990. Coluna do Castello, p. 2.
- _____. Collor Consolida base que foi de Sarney. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 19 março 1990. Coluna do Castello, p. 2.

CELSO, Afonso. **Oito anos de parlamento.** Brasília : Gráfica do Senado Federal, 1998.

CHACON, Vamireh. **História dos partidos brasileiros.** Brasília : EdUnB, 1985.

_____. **O novo parlamentarismo.** Brasília : Gráfica do Senado Federal, 1978.

CINTRA, Antônio O. O "distrital misto", aliás, "proporcional personalizado". **Conjuntura Política**, Belo Horizonte, p. 9-11, abril, 1999.

COHEN, Joshua; ROGERS, Joel. Secondary Associations and Democratic Governance. **Politics & Society**, v. 20, n° 4, Dec. 1992.

COHN, Gabriel. Problemas da industrialização no século XX. In: MOTTA, Carlos Guilherme da. (org.). **Brasil em perspectiva.** São Paulo : FAE/INL, p. 283-316, 1968.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. São Paulo : Saraiva, 1999.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - 1946-1967, 1969-1988: QUADRO COMPARATIVO. Brasília : Gráfica do Senado Federal, 1996.

CORRÊA, Marcos Sá. Os franco-atiradores. **ÉPOCA**, São Paulo, 2 janeiro 2000, p. 30-31.

D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. **O segundo governo Vargas: 1951-1954.** Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1982.

DAHL, Robert. **Democracy and its critics.** New Haven : Yale University Press, 1989.

. **Poliarquia.** São Paulo : Edusp, 1997.

DEBRUN, Michel. **A conciliação.** São Paulo : Brasiliense, 1983.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade.** Rio de Janeiro : FGV, 1997.

_____. O Estado Novo: estrutura de poder e relações de classes. In: HOLLANDA, Sérgio Buarque (org). **História geral da civilização brasileira: o Brasil republicano.** Tomo III. São Paulo : DIFEL, Capítulo II, p.78-119, 1982.

DULCI, Otávio. **A UDN e o anti-populismo no Brasil.** Belo Horizonte : Editora UFMG/PROED, 1986.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos.** Brasília : EdUnB, 1980.

_____. Rio de Janeiro : Guanabara, 1987.

FAUSTO, Bóris. A Revolução de 1930. In: MOTTA, Carlos Guilherme da. (org.). **Brasil em perspectiva.** São Paulo : FAE/INL, p. 227-255, 1968.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. A atividade legislativa no Congresso pós- constituinte. **Novos Estudos CEBRAP,** São Paulo, v. 38, p. 24-37,1994.

_____. **O Congresso e as políticas públicas.** No prelo, 1997.

_____. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro : FGV, 1999.

FILHO, Expedito; BARROS, Guilherme. Fim do sufoco. **VEJA,** São Paulo, 22 dezembro 1999. Páginas amarelas, p. 11-13.

FLEISCHER, David. Voto distrital e os partidos políticos. **Revista de Ciência Política.** Rio de Janeiro, p. 67-81, 1983.

_____. Sistema partidário brasileiro 1945-1997. **Revista Brasileira de Políticas Comparadas.** Brasília, p. 227-259, 1997.

- _____. **Brazilian political parties and party system, 1945-1997.** Washington DC : The George Washington University, 1998.
- FINER, Samuel. **Vilfredo Pareto: sociological writings.** New York : Praeger, 1966.
- FRISCHAUER, Paul. **Getúlio Vargas, un portrait sans retouches.** Rio de Janeiro : América Editora, 1944.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo : Atlas, 1989.
- GOMES, Ângela de C; DARAÚJO, M. C. **Getulismo e trabalhismo.** São Paulo : Ática, 1989.
- HAMBLOCH, Ernest. **Sua majestade o presidente do Brasil.** Brasília : EdUnB, 1982.
- IANNI, Otávio. **O colapso do populismo no Brasil.** Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1967.
- JAGUARIBE, Hélio. **Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira.** Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1992.
- KRIEGER, Gustavo; NOVAES, L. A.; FARIA, Tales. **Todos os sócios do presidente.** São Paulo : Scritta Editorial, 1992.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto.** São Paulo : Alfa-Omega, 1993.
- LOZADA, Antonio S. "Accountability": salvaguarda de la democracia. **Semanário de Información y Análisis.** Nicaragua, n° 165, 24 a 30 de outubro de 1999.
- MACHADO, Sérgio. **Reforma político partidária.** Brasília : Gráfica do Senado Federal, 1996.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Brasília : EdUnB, 1982.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, multipartidarism and democracy: the difficult combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, p. 198-228, 1993.

MARINHO, Josaphat. A dança das medidas provisórias. **Correio Braziliense**, Brasília 04 dezembro 1999, p. 31.

MEISEL, James. **The myth of the ruling class: Gaetano Mosea and the elite**. Ann Arbor : University of Michigan Press, 1962.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília : EdUnB, 1982.

MILL, John S. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília : EdUnB, 1981.

MOISÉS, José Álvaro. **Os brasileiros e a democracia**. São Paulo : Ática, 1995.

MOSCA, Gaetano. **The ruling class**. New York : MacGraw-Hill, 1939.

MOURA, Alkimar. Rumo à entropia: a política econômica, de Geisel a Collor. In: LAMOUNIER, Bolívar, (org). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo : Sumaré, p. 37-59, 1990.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia**. Rio de Janeiro : FGV, 1996.

O'DONNELL, GUILLERMO. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 31, p. 25-40, 1991.

_____. Poliarquias e a (in)efetividade das leis na América Latina. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 51, p. 37-61, 1998.

PARETO, Vilfredo. **The mind and society: A treatise on general sociology**. New York :

Harcourt, Brace, 1935.

PETRY, André. A utopia realista. **VEJA**, 20 maio 1992, p. 7-10.

PINHEIRO, Daniela. Eu sou uma pessoa melhor. **VEJA**, 18 agosto 1999, p. 42.

PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**. Brasília : Gráfica do Senado Federal, 1989.

POWER, Timothy J. **Why Brazil slept: the search for political institutions, 1985-1997**.

Paper prepared for delivery at the 1997 meeting of the Latin American Studies Association, Guadalajara, México, April 17-19, 1997.

_____. The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil. In: CAREY John M.; SHUGART, Matthew Soberg. **Executive decree authority**. Cambridge University Press, p. 197-230, 1998.

REALE JÚNIOR, Miguel. As duas pontas da linha. **Folha de S. Paulo**, 26 maio 1990, p. 1-3.

REIS, Fábio Wanderley. Governabilidade, instituições e partidos. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 41, p. 40-59, 1995.

RODRIGUES, José Honório. **Conciliação e reforma no Brasil**. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1982.

ROSSI, Clóvis. Mangabeira Unger volta e prega '2ª via'. **Folha de S. Paulo**, 28 agosto 1999, p. 1-6.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo : Edições e Publicações Brasil S/A, 1960.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Sessenta e quatro: anatomia da crise**. São Paulo :

Vértice, 1986.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**. Brasília : EdUnB, 1996.

_____. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília : EdUnB, 1981.

_____. European political parties: the case of polarized pluralism. In: LAPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron. **Political parties and political development**. Princeton : Princeton University Press, p. 138-139, 1966.

SCHLESINGER Jr., Arthur M. **Os ciclos da história americana**. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1992.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Brasília : EdUnB, 1982.

SINGER, André. Collor na periferia: a volta por cima do populismo? In: LAMOUNIER, Bolívar. **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo : Sumaré, p. 135-152, 1990.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1975.

SOLA, Lourdes. O Golpe de 37 e o Estado Novo. In: MOTTA, Carlos Guilherme da (org.). **Brasil em perspectiva**. São Paulo : FAE/INL, p. 256-282, 1974.

SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda M. (orgs.) **Lições da década de 80**. São Paulo : Edusp, 1995.

SOUZA, Maria do C. C. de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo : Alfa-Omega, 1990.

STEP AN, Alfred. **Os militares na política**. Rio de Janeiro : Artenova S/A, 1975.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América.** Rio de Janeiro : Biblioteca do Exército Editora, 1998.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. **Normas para apresentação de trabalhos.** Curitiba : Editora UFPR, 1996.

VELHO, Gilberto. A vitória de Collor: uma análise antropológica. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 26, p. 44-47, 1990.

WEBER, Max. Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída. **Coleção Os Pensadores.** São Paulo : Abril Cultural, 1974. p. 6-91.

_____. **Ciência e política: duas vocações.** São Paulo : Cultrix, 1996.

_____. **Economia e sociedade.** Brasília : EdUnB, 1991.

WEFFORT, Francisco. **Por que democracia.** São Paulo : Brasiliense, 1986.

_____. **O populismo na política brasileira.** Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1989.

ZUCKERMAN, Alan. **Elite política: lições de Mosca e Pareto.** Universidade de Brasília : Textos de aula. Centro de Documentação Política e Relações Internacionais [?].