
Aventuras do Barão de Munchausen: notas sobre a tradição presidencialista brasileira

Renato Lessa *

Abertura

Martins de Almeida, ensaísta brasileiro, publicou em 1930 um conjunto de observações sobre a política nacional, sob o título de *Brasil Errado: ensaio sobre os erros políticos do Brasil como país*. O livro não foi peça isolada: a época, ao contrário, foi pródiga em títulos que atestavam forte pessimismo. *A Gênese da Desordem*, de Alcindo Sodré, por exemplo, é outro desses casos. Mesmo rótulos mais s brios, tais como *A Política Geral do Brasil*, de José Maria dos Santos, e *Retrato do Brasil*, de Paulo Prado –ambos igualmente editados em 1930– compensam largamente no correr do texto a secura e objetividade de seus títulos. Paulo Prado, em particular, tornou-se célebre pela frase de abertura de seu ensaio: “Em uma terra radiante, vive um povo triste”. O livro, uma análise da tristeza brasileira, pode ser tomado como complemento da avalia o de José Maria dos Santos a respeito dos erros institucionais brasileiros, reiterados com radicalidade desde a queda da Monarquia em 1889.

Em artigo publicado em 1987, Juan Linz sustenta o papel deletério desempenhado pelo presidencialismo na América Latina, no que diz respeito às dificuldades de consolida o da democracia no continente (1987). O formato presidencialista –assim definido no singular– seria dotado de uma incapacidade cr nica para lidar com crises e com a complexidade do processo político e

* Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Departamento de Ciência Política de la Universidad Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, Brasil.

institucional, fenômenos típicos das democracias contemporâneas. Mais do que isso, esse formato poderia ser percebido como causa fundamental –ou pelo menos mais decisiva– da crônica dos autoritarismos continentais. O juízo negativo de Linz acaba por conduzir à uma defesa da introdução do parlamentarismo –assim definido no singular. Tal sistema é apresentado como supostamente dotado de virtudes intrínsecas e de mecanismos para superar os problemas para os quais o presidencialismo significa tão somente um agravamento. Argumento semelhante foi apresentado em livro editado por Linz e Valenzuela, em 1994, com título ainda mais eloquente: *The Failure of Presidential Democracy*.

À luz dos argumentos dessa “máquina de guerra parlamentarista”, a experiência brasileira do presidencialismo soa como marcada por uma renitente insistência em incorrer em “erros institucionais”. A sensação dos ensaístas dos anos trinta retorna, agravada pela “descoberta” de que estivemos errados por mais de um século. Mais do que isso: no caso brasileiro, o presidencialismo aparece como traço inercial, como característica institucional que, inscrita nas origens da República, permanece como traço “natural” daquela forma de governo. O Brasil, com certeza, não é o único país a ter um história republicana coextensiva com a experiência presidencialista. As repúblicas dispostas nas diferentes Américas, todas, têm essa prerrogativa. A singularidade brasileira fica por conta do fato de que o país teve diversas “oportunidades” de seguir cursos alternativos. Esse juízo decorre do fato de que a experiência republicana brasileira é marcada por forte descontinuidade institucional: há várias repúblicas ao longo da história brasileira, e em todas elas a opção presidencialista sugere a presença de um fator invariante. A adotar a avaliação de Juan Linz e a linguagem dos ensaístas do paradigma pessimista no Brasil, a experiência republicana brasileira poderia ser pensada como sucessão reiterada de “erros institucionais”.

Desde 1889, quando da tentativa de estruturação do Governo Provisório republicano –em seguida à queda da Monarquia–, dirigido por Deodoro da Fonseca, até os dias que correm –com a exceção do ligeiro interregno do início dos anos sessenta– o Brasil tem sido governado sob a égide do presidencialismo. Em várias oportunidades e por diversos meios –desde a fundação da República até a última década do século XX– o país afirmou seu apego e sua preferência por esse regime. Constituintes, constituições, plebiscitos e golpes de estado: tudo parece ter mudado nessa nem tão longa *durée* republicana, exceto a inclinação pelo que os inúmeros críticos chamavam de “governo pessoal”¹.

No entanto, uma rápida avaliação da literatura sobre a política brasileira –tanto a especializada, a jornalística ou a dos publicistas– revelará um impressionante predomínio de percepções negativas a respeito daquele regime. Desde Silveira Martins² –no plano da ação– e Silvio Romero³ –este entre muitos intelectuais da Primeira República–, a opção parlamentarista sempre tem aparecido como esteio da civilidade e da razoabilidade na política. Mesmo um

presidencialista empedernido e, para dizer o mínimo, cioso (quando no poder) das atribuições do Executivo, como Borges de Medeiros⁴, teve seu *momento parlamentarista*, ao escrever em meados dos anos trinta –e, portanto, fora do poder– forte diatribe sobre o sistema presidencial.

No debate mais recente, em torno do plebiscito de 1993, a miragem parlamentar retornou, combinando o doutrinário tradicional com avaliações ditas objetivas –à la Linz– do desempenho de sistemas políticos parlamentaristas. Mais uma vez, o charme da doutrina e o encantamento com cenários arianos, escandinavos e monárquicos foi confrontado com a dura empiria de um sistema tropical e imperfeito, posto que inscrito nas coisas menos que perfeitas e falíveis que, graças a Michel de Montaigne, sabemos constituir o mundo ordinário dos humanos. Apesar disso, e tal como no plebiscito de 1963, o eleitorado optou por manter o presidencialismo como traço fundamental da tradição republicana brasileira.

Portanto, a despeito de aversão ilustrada e continuada, o presidencialismo por diversas vezes foi reafirmado no Brasil. A tal ponto que, na tradição brasileira, aparece como corolário, senão como sinônimo, de República. Diante da forte evidência da opção presidencialista e de sua reiteração, como forma de realizar a República, duas considerações devem ser feitas, para avaliar as peculiaridades dessa modalidade de governo no Brasil.

A primeira, de corte histórico, diz respeito às razões iniciais daquela opção, e pode ser resumida em forma de pergunta: *porque inauguramos uma república presidencialista?* A segunda consideração destaca a forte descontinuidade presente na história republicana brasileira e, por extensão, na do presidencialismo nestas plagas. Em outras palavras, quando falamos em presidencialismo inevitavelmente encobrimos com a palavra uma diversidade considerável de “presidencialismos”. O que autoriza a pergunta: *do que, afinal, se trata?* Em outras palavras, trata-se de aludir às diferentes configurações que a opção inicial pelo presidencialismo acabou por assumir na história política recente do país.

Antes de desenvolver essas considerações é importante indicar a pobreza do debate entre presidencialismo e parlamentarismo, se sustentado em tipologias puras e em enteléquias puramente doutrinárias. No caso em questão, importa em reconhecer a presença de diferentes formatos presidencialistas ao longo da história brasileira e considerá-los à luz das atribuições do presidente, das relações entre Executivo e Legislativo que daí decorrem e das formas de obtenção de apoio político e parlamentar desenvolvidas pelo Executivo.

O argumento a ser desenvolvido a seguir procurará explicitar o cenário original da opção presidencialista no Brasil, assim como as características centrais dos “presidencialismos” que sucederam a esse momento inicial. Em termos esquemáticos é possível detectar na história contemporânea do Brasil três

momentos presidencialistas distintos: a República Oligárquica (1898-1930); a República Poliárquica (1946-1946) e a República de 1988. Importantes interregnos, tais como os de 1930-45 e de 1964-1985, foram preenchidos por arranjos autoritários. Para os fins desse texto, ditaduras são antes de mais nada ditaduras e o presidencialismo é aqui considerado como uma variante institucional de governos, em alguma medida representativos, que operam em cenários de alguma competição política e submetidos à rotina eleitoral.

Isso não significa dizer que a experiência das ditaduras brasileiras seja radicalmente exógena para a história do presidencialismo. Ao contrário, mesmo não se apresentando como evidências de tipos peculiares de presidencialismo, essas ditaduras, como maldições ao futuro, legam aos presidencialismos que as sucedem marcas institucionais e agendas substantivas, que passam a ser incorporadas pelos regimes que as sucedem. Mas, esse ponto será desenvolvido adiante, no correr do texto.

A opção inugural (1889-1891)

Se consultarmos o estoque de respostas a respeito do por quê de nossa opção presidencialista em 1889, será inevitável encontrarmos a hipótese da *mimetização americana*. Em um nível um pouco maior de profundidade, aparece o argumento de que, dada a experiência imperial (1822-1889), a idéia de um governo parlamentar aparecia como associada necessariamente a monarquias: o parlamentarismo, em outras palavras, seria a forma política, por excelência, das monarquias. Trata-se de uma semi-verdade. No contexto do fim de século, a França aparece como a única república dirigida por um governo parlamentar. Por toda a Europa, a alternativa era clara: ou monarquias ainda apegadas à *força da tradição*, como diria Arno Mayer, ou monarquias parlamentares, tais como Inglaterra, Holanda, Espanha, Portugal, Bélgica e os países escandinavos. Por outro lado, em sua dimensão americana, república significava inequivocamente presidencialismo.

Mas, como disse, trata-se de uma semi-verdade. Seria ingênuo supor que decisões a respeito da forma das instituições podem ser exclusivamente tomadas em função da observação de conjunções e regularidades internacionais. A recusa da opção parlamentar não se deveu a qualquer diagnóstico a respeito do modo pelo qual operou o governo parlamentar no Brasil, pela simples razão de que durante o Império a presença de algo semelhante a isso não se constituiu como a principal característica do sistema político.

Ainda que José Maria dos Santos (1930)⁵ tenha, com brilho, tentado persuadir-nos do contrário, o Império parece não ter sido um experimento propício para que nele observemos a operação de um sistema de governo

parlamentarista. Ao contrário, o funcionamento daquele sistema antes indicava a necessidade de um centro regulador, cuja lógica transcendia os rituais e movimentos do cenário dos gabinetes e dos parlamentos.

Nos termos da Constituição de 1824, a monarquia, para além do parlamento e dos governos, repousava sobre uma chave, “a chave de toda organização política”: o Poder Moderador. Este era uma atribuição exclusiva do Impetador, pela própria Constituição apresentado como “inviolável, irresponsável e ininputável”. Embora a inspiração da idéia de Poder Moderador possa ser encontrada nas reflexões dos *doctrinaires* franceses da restauração do início do século XIX, a aplicação brasileira excedia os limites de um “poder neutro”, com atribuições meramente arbitrais nas relações entre os poderes convencionais. No Brasil, entre outras prerrogativas, o Poder Moderador constituía e destituía governos e a representação nacional, materializada na Câmara de Deputados.

A partir da década de 1840, passou a operar o “parlamentarismo” brasileiro, que obedecia a seguinte seqüência: i) o Imperador nomeia um Presidente do Conselho de Ministros; ii) o Presidente nomeado constitui o governo; e iii) uma vez constituído o governo, são realizadas eleições para a representação nacional. Eleições invariavelmente vencidas pelo partido que ocupa o governo. A prática do regime no Brasil, portanto, contrariava as mais básicas características do governo parlamentar vigente nas monarquias européias: a autorização para formar governos não decorria de eleições prévias e, o que é fundamental, os ministros não eram responsáveis, a não ser perante o Poder Moderador.

O veto ao parlamentarismo como forma de organizar a República não decorreu, portanto, de uma avaliação do desempenho daquele regime na Monarquia brasileira. A percepção de que o Poder Moderador significava um veto institucional à possibilidade de qualquer governo representativo era difundida entre a elite política imperial. Nesse sentido, não se trata de operar com uma avaliação *ex post* a respeito do desempenho institucional da Monarquia brasileira: a impressão de que nela não vigoravam as regras representativas típicas do governo parlamentar era generalizada.

Ao desconsiderar o parlamentarismo como regime de governo para a emergente República, a nova elite política brasileira estava mais próxima do que normalmente se supõe da tradição institucional do Império. Para fundamentar esse juízo é necessário considerar as principais características macro políticas da experiência monárquica brasileira. Elas podem ser resumidas em cinco itens, a saber:

- i. o papel –já mencionado– do Poder Moderador como *veto player* e como motor imóvel do sistema representativo;
- ii. o controle da dinâmica legislativa, por parte do governo e do Poder Moderador;

- iii. o controle dos limites da competição política;
- iv. hiper centralização política e administrativa;
- v. a permanente exclusão política da população, sobretudo a partir da redução do eleitorado, estabelecida em 1881.

O sucesso no desempenho desses papéis contracenou com a baixa capacidade operativa do governo. Em outros termos, dadas a extensão do território e a pretensão de controle administrativo e político centralizado, a presença efetiva do governo no âmbito local, durante o Império, foi muito baixa. As dificuldades de rotinização administrativa local foram exponenciadas pela presença de um mecanismo de desordem pelo alto: a cada alteração na composição do governo nacional, seguia-se a reestruturação de todos os governos provinciais, com implicações para as administrações municipais⁶. O historiador Francisco Iglesias (1958), analisando a experiência administrativa da Província de Minas Gerais, durante a Monarquia, descobriu que em 58 anos, aquela unidade do Império foi governada por nada menos do que 122 administrações.

O que daí resulta é um quadro paradoxal. Vista do alto, a monarquia brasileira exhibe uma arquitetura institucional e simbólica dotada de forte capacidade integradora⁷. Do ponto de vista da vida ordinária, a maior parte do país vivia como se não existisse governo. Ou, em outras palavras, as funções de governo eram exercidas por agentes privados, configurando um quadro de *federalismo de fato* ou de fragmentação política real. A eliminação política do centro do regime, com a queda da Monarquia, ao mesmo tempo que expõe o fato do federalismo ou, na feliz definição de Raymundo Faoro, da distribuição natural do poder, exige o esforço de reconstituição de um ente político nacional e regulador.

Os anos iniciais da República, por mais caóticos que possam ter sido, não erradicaram das mentes da elite política a necessidade de um ente máximo e regulador, ainda que dotado da fisionomia do bom e implausível Barão de Münchhausen, capaz de alçar-se sobre seus inimigos puxando-se a si mesmo pelos cabelos. Em idioma peripatético, dir-se-ia que o ente regulador republicano herda de seu antepassado monárquico a ambição de operar como um motor imóvel. O registro dessa necessidade aproxima a percepção dos republicanos da tradição política e institucional do Império: na República, como na Monarquia, importa, agora definir padrões estáveis de articulação entre “centro e periferia” na vida política nacional. E tal como no Império, a solução republicana para o problema evitou as alternativas da maior incorporação eleitoral e a da implantação de um governo representativo.

A primeira constituinte republicana reconheceu a necessidade de constituir esse núcleo máximo de articulação –na figura do Presidente da República–, mas ao mesmo tempo, trouxe para o texto constitucional, de maneira quase direta, o

fato do federalismo e o da fragmentação política. Com o reconhecimento constitucional do federalismo, a política brasileira, a partir de 1891, desnacionaliza-se, em grande medida. Para além do cenário político nacional, exibido na capital da República., a vida política fragmenta-se por vinte estados. Em cada um deles se estabelece forte competição política para determinar quem detem o poder de decisão. Esse é um dos efeitos imediatos da supressão do Poder Moderador, que “resolvia”, automaticamente, essas pendências, pelo não reconhecimento formal de instâncias políticas provinciais. Para os fins da Monarquia, a política brasileira era percebida como nacional.

Com a República, e com sua primeira Constituição, ao lado da figura do Presidente escolhido por um corpo eleitoral nacional, emerge um cenário conflitivo, de baixa previsibilidade e com o qual o chefe do Executivo nacional tem grandes dificuldades de articulação. Na ausência de partidos nacionais, a organização partidária é afetada pela diversidade das situações políticas, o que eleva os custos da composição de coalizões.

Além disso, pela primeira vez na história do país, o Executivo é desprovido de qualquer iniciativa legislativa. Pelos termos da Constituição de 1891, essa é uma atribuição exclusiva do legislativo, cabendo ao Presidente tão somente a possibilidade de expedir decretos administrativos que decorrem de leis votadas pelo Legislativo. A Constituição de 1891, portanto, altera algumas das características mais fortes da tradição institucional brasileira, a saber:

- i. o controle da dinâmica legislativa: pelas novas regras, o Legislativo é eleito pelos cidadãos, independentemente da escolha a respeito de quem ocupa o Poder Executivo. Além disso, o Presidente não tem como interferir na composição do Legislativo e nos termos de sua agenda;
- ii. controle dos limites da competição política: com a desnacionalização da política e com a recepção constitucional do fato do federalismo, a dinâmica política se torna mais errática e imprevisível, aumentando os custos da formação de coalizões.
- iii. a presença de um ente regulador máximo: mesmo com a opção pelo presidencialismo, com o corolário de instituir uma figura política que totaliza em si mesma os sufrágios nacionais, a inexistência política de uma cidadania nacional e grande autonomia política e administrativa conferida aos estados minam a possibilidade de articulação nacional do Poder Executivo

O presidencialismo oligárquico (1898-1930)

Passados os dez primeiros anos do tumulto de sua infância, a República encontrou, no governo Campos Sales (1898-1902), a fórmula que garantiu sua consolidação. A “política dos estados”, nome atribuído ao arranjo por seu criador,

foi a versão republicana da “chave da organização política”. A fórmula é uma notável combinação de espontaneidade e artifício: por um lado, a “distribuição natural do poder” é reconhecida em toda a sua integridade: *o poder está nos estados, é de lá, e não das ruidosas ruas da capital, que se deve governar a República*; por outro, o presidente deve governar acima das paixões, imune à chantagem partidária e à dinâmica errática dos negócios parlamentares.

Em outros termos, o reconhecimento da “distribuição natural do poder” decorre da percepção de que durante o Império –e mesmo desde antes da Independência– o país, a despeito da conformação centralizada de suas instituições, estava assolado por um federalismo de fato, já que abrigava uma incontável rede de poderes locais e privados. A engenharia política do Poder Moderador resulta da percepção realista –em vários sentidos– por parte da elite política do segundo reinado de que a prática do “verdadeiro” regime representativo e de gabinete no Brasil significaria tão somente desmembramento, particularismo e anarquia. Por mais que a República estivesse comprometida em erradicar os valores e práticas da ordem imperial –o que, no mínimo, é discutível–, o fato do federalismo se impunha como freio a qualquer exagêro utópico. Tanto para os constituintes de 1891 como para Campos Sales, em 1898, o presidencialismo é o contraponto necessário ao reconhecimento inevitável do federalismo. Ao recepcionar o federalismo de fato, a república recria com o presidencialismo nova versão da “chave da organização política”. Não surpreende, portanto, que esse presidencialismo dispense eleitores e que, apesar de seu enquadramento constitucional liberal, não exija como condição de necessidade um corpo de cidadãos.

A rotinização do regime posterior ao golpe republicano de 1889 tem como ponto inequívoco de partida o governo de Campos Sales (1898-1902)⁸. O sistema político configurado em termos formais pela Carta de 1891 ganha nessa altura, através de um pacto não escrito, contornos mais concretos. A formulação desse pacto, verdadeiro processo de invenção de uma ordem política, combinou sensibilidade realista e inclinação de ordem normativa. A dimensão realista ficou por conta do reconhecimento, por parte de Campos Sales, da preexistência da *distribuição natural do poder* na sociedade brasileira, a partir de seu desempenho espontâneo. O componente normativo buscou definir novas bases morais e doutrinárias para a política nacional, através do desenho de uma comunidade política despolidizada e prioritariamente voltada para a *obra administrativa*.

O primeiro passo para um entendimento mínimo da importância de Campos Sales consiste em considerar os procedimentos que encaminharam o mencionado processo de rotinização política e institucional da República. A literatura sobre o período coincide em associar tais procedimentos à formulação e aplicação da *Política dos Governadores* ou *Política dos Estados*, segundo expressão do próprio Campos Sales⁹. De acordo com essa política, o Presidente deve ter como

interlocutores principais os presidentes de estado, notadamente os que governam estados com as maiores bancadas na Câmara de Deputados.

O desafio maior, legado pela caótica primeira década republicana à posteridade do regime, dizia respeito a como definir um novo marco de unidade política nacional. As definições produzidas durante a primeira década republicana revelaram um padrão de respostas dotado de um estilo centrífugo. Na tentativa de criar novas instituições, os inventores da Carta de 1891 foram extremamente zelosos em imaginar as partes componentes do novo sistema político em sua total independência. O *valor autonomia* –presente nas dilatadas atribuições do Legislativo, na virtual irresponsabilidade política do Executivo e na intocabilidade legal dos Estados– falou mais alto do que o valor *integração*. O somatório das partes do sistema político deveria ser consequência automática e espontânea de sua máxima diferenciação.

A experiência da primeira década republicana provou o contrário. De forma mais precisa, no final do governo Prudente de Moraes (1894-1898), ficou razoavelmente claro que a maximização simultânea da liberdade do Executivo, do Legislativo e dos poderes estaduais não tendia ao perfeito equilíbrio institucional, gerando conflitos de soberania e, por extensão, incerteza. Mas, o que emerge com maior nitidez dessa experiência anárquica é a constatação de que a institucionalização da República não poderia comportar a existência de um parlamento com substância liberal, formado a partir de escolhas individuais dos cidadãos e segmentado segundo as clássicas divisões político-partidárias. A existência de um Executivo irresponsável em termos políticos, e para cuja definição não concorre o Legislativo, e a precedência da *distribuição natural do poder*, fragmentando a comunidade política nacional em várias ordens regionais, serão no governo Campos Sales os referenciais absolutos que definirão o lugar e os limites da soberania do Congresso.

A nova institucionalização republicana proposta por Campos Sales evita, pois, o fortalecimento das instituições representativas clássicas. A estabilidade deve derivar de um arranjo entre o governo nacional e os chefes estaduais, tentando definir um *pacto político não constitucional*. Por meio desse pacto, o Presidente reconhece as pretensões de controle político local por parte das facções estaduais que demonstram possuir os maiores recursos de poder. Em troca, essas situações estaduais enviam ao Congresso parlamentares dóceis e dispostos a apoiar a agenda do Presidente. Por essa via, o Presidente, mesmo não dispondo da prerrogativa de enviar projetos de lei ao Congresso, passa a influenciar a dinâmica legislativa pelo controle do acesso de candidatos à Câmara de Deputados.

O arranjo introduzido por Campos Sales permite que o presidencialismo brasileiro, adotado na Carta de 1891, ganhe contornos de um equivalente funcional do Poder Moderador, vigente na ordem imperial. Através do

reconhecimento das situações locais, o Presidente obtém a possibilidade de comportamento dócil por parte do Legislativo. Na composição do próprio governo vigora um presidencialismo de coalizão, cujo critério de inclusão é determinado pela força dos diferentes estados. Em outras palavras, o critério básico das coalizões de apoio ao Presidente é o tamanho das bancadas estaduais. Não é por outra razão que a estabilidade da República será, no período, tanto maior quanto mais forte for a aliança entre as elites políticas de Minas Gerais e São Paulo. No fim do período, com a crise de 1930, essas elites estarão em campos opostos.

O que parece ser específico da Primeira República brasileira é a definição do clientelismo como regra instituidora básica dos nexos entre a vida social e o mundo da política. Os aspectos formais dessa regra básica foram reveladas modelarmente por Vitor Nunes Leal, em sua clássica descrição do compromisso coronelista (1975). A arquitetura é familiar: através de uma rede patrimonial, os poderes locais, os governos estaduais e o Presidente estabelecem um mercado, cujas moedas preferenciais serão a chantagem, a força e o favor. A base do modelo é composta pela sujeição dos eleitores a potentados locais que, em função da quantidade de votos que podem mobilizar, habilitam-se a particular de um generalizado *spoil system*.

Através da troca pessoal com potentados locais –apoio político em troca de favores, para usar a notação clássica– os chefes estaduais sistematizam a variedade coronelística e consolidam recursos para a realização de trocas com o Presidente. A dinâmica do *spoil system* é a mesma para todos os seus níveis: em todos eles opera o princípio da troca de apoio político por vantagens. A ética social predominante é abertamente predatória, pois todos sacam contra um fundo público, buscando vantagens patrimoniais privadas ou faccionais, considerando ainda a escassez como um problema alheio e a ser tratado pelos *late comers*.

É importante notar que o significado político mais relevante do predomínio e da difusão das ordens privadas não residiu em qualquer virtual capacidade de definição da agenda pública, por parte da incontável legião dos coronéis. O efeito maior daquele predomínio opera em um plano negativo: *trata-se de interditar a possibilidade de alargamento e de expressão independente da cidadania*. Creio não constituir exagero debitar como resultado da eficácia negativa do mundo coronelístico a ausência de vitórias eleitorais de oposições na história da Primeira República. Tudo isso a despeito do fato de que o Brasil, de 1891 a 1930, compartilhou com várias poliarquias contemporâneas diversas características institucionais: federalismo, bi-cameralismo e a observância rigorosa de um calendário eleitoral.

O confinamento das relações entre a sociedade e o sistema político à esfera estadual fez com que o governo federal ficasse desobrigado de tratar o problema crucial da incorporação e da participação como questões políticas nacionais.

Desta forma, uma das mais relevantes virtualidades da dinâmica política baseada em disputas eleitorais periódicas, a ação e o surgimento de oposições, ficou regulada exclusivamente pelo desempenho de organizações políticas não-nacionais e semi-privadas. Trata-se, sem dúvida, de curiosa atribuição de uma função pública a atores privados. O resultado desse deslocamento foi a maximização dos custos das oposições, fato que pode ser percebido a partir de diversos indicadores: fraudes e violência durante o processo eleitoral, degola de parlamentares opositoristas e risco de intervenção ou tratamento não preferencial, no caso de divergência entre algum estado e o governo federal.

Pretendia-se, ainda, com a Política dos Governadores obter uma baixa competitividade na definição dos que devem ocupar o governo federal. A percepção da comunidade política nacional, tal como aparece em Campos Sales, como constituída pela reunião dos estados configura um espectro de sujeitos políticos dotados de recursos desiguais. Aos grandes estados, com maior eleitorado e presença parlamentar, caberiam as iniciativas capazes de reduzir as sucessões presidenciais a rituais de passagem do poder, sem incorporar a população ao processo político e mesmo parcelas desnecessárias e marginais das próprias elites oligárquicas.

Interregno I, 1930/1945: uma *commonwealth* corporativista?

O Brasil dos anos trinta encontrou no corporativismo um novo princípio de organização institucional e social. Nele, a virtude dos anos oligárquicos –o clientelismo– longe de desaparecer, dissolve-se na nova matriz e passa a operar como componente adequado. Nos idos da década de trinta, o cinismo oligárquico combina-se com o altruísmo autoritário, do qual Francisco Campos e Azevedo Amaral aparecem como paradigmas.

A nova idade republicana sugere uma forma alternativa de organização do espaço público, distinta da que predominou na idade oligárquica. Afaceta política da sociedade não mais se define pela presença de indivíduos portadores de direitos naturais, representados em uma *polis* constituída como sua amostragem. A novidade na forma de classificar a sociedade enfatiza a dimensão demográfica e ocupacional da população, estabelecendo distinções com base no atributo trabalho.

Da mesma forma, o simulacro de *polis* liberal herdado da idade oligárquica foi varrido pela afirmação de um novo critério de estabelecimento da agenda pública. Esta deve ter por base –segundo voga derivada de Oliveira Vianna, Alberto Torres e Azevedo Amaral, os principais intelectuais anti-liberais brasileiros– os “problemas reais” do país, que não podem ser detectados pelo embate apaixonado e interessado, característico das ordens liberais. Eram necessárias, ao mesmo tempo, uma *elite altruísta* e uma *nova forma de classificar*

os cidadãos. Estes deveriam ser destituídos das identidades erráticas da política liberal-clientelística e devolvidos à objetividade do mundo da produção.

A redefinição do espaço público acima referida implica o estabelecimento de critérios igualmente renovados para a geração de ações coletivas legítimas. Critérios não derivados da lógica da predação oligárquica ou da autonomia operária dos anos dez e vinte. Pela utopia corporativista, todos os interesses sociais relevantes devem estar compulsoriamente organizados, de modo regulado e definido pelo Estado. Trata-se de uma ordem inteiramente avessa à espontaneidade.

O construtivismo corporativista configura uma completa simetria: dado um ator individual, dotado de uma identidade adstrita em função do critério trabalho, tem-se um ator coletivo que o contém, e que detém o direito exclusivo de representá-lo frente ao Estado ou a outros atores coletivos. Essa operação gera duas formas de monopólio: das organizações corporativas e sindicais com relação a seus afiliados facultativos/contribuintes compulsórios; outro do Estado, com relação ao mundo da ação coletiva. Esta parece ter sido uma inovação decisiva da segunda idade republicana: o Estado, que já detinha, segundo o axioma liberal, o monopólio do uso legítimo da força, passa a ter o monopólio legítimo do uso de critérios e procedimentos necessários para a atribuição de identidade e organização dos atores sociais.

Tal como pode ser inferido com facilidade, passa a vigorar nessa segunda idade uma nova estrutura de *entitlements*. Acompanhando a inovação feita quanto à classificação do *demos*, a cidadania define-se exclusivamente em relação ao mundo do trabalho, entendido como universo das profissões regulamentadas. A cidadania regulada, cujo ícone é a carteira de trabalho, é o resultado dessa classificação. Através dela, obtém-se uma identidade oficialmente reconhecida, um lugar legítimo no mundo dos atores coletivos e um valioso passaporte que permite acesso a compensações oficiais.

O princípio da cidadania regulada¹⁰ exhibe, ainda, uma modalidade de conexão entre governo e *demos*, via política social. Trata-se de uma fórmula que elimina do processo redistributivo a relevância de instituições políticas clássicas, de corte liberal e representativo. O conflito distributivo passa a ser habitado exclusivamente por interesses específicos em conexão direta com agências governamentais. O que parece ser essencial para o desempenho apropriado da relação governo-*demos* é a presença de um conjunto de identidades produzidas e reconhecidas pelo Estado e a disposição por parte deste de cumprir um papel redistributivo, via política social. O papel compensatório do Estado dispensa, então, o conflito político de tipo liberal, eliminado com isso as formas de organização e de ação coletiva típicas do mundo poliárquico. Só há associação legítima por via da profissão ou da atividade econômica, o que segmenta o *demos* e faz com que cada parcela só reconheça como legítimo interlocutor o Estado e como legítimo interesse aquele que é definido por corporações particularistas.

Esta inovação tem implicações tanto no plano da ação coletiva, quanto nos modos de percepção a respeito da política –entendida como ação no mundo público– e do Estado. O particularismo corporativista tanto interdita a universalização da política, quanto segrega valores precisos a respeito do significado do Estado. Este passa a ser percebido como agente compensador, dotado, pois, da capacidade de reverter quadros sociais desfavoráveis, para qualquer ator coletivo.

A combinação entre Estado de Bem-Estar e ausência de mundo poliárquico, ao eliminar procedimentos liberais, transforma a política em uma relação puramente substantiva. Em outras palavras, a legitimidade do Estado deriva de um cálculo exclusivamente consequencialista, baseado no que promete e naquilo que os atores sociais acreditam que ele pode prover. Já que não há caminho para a produção de uma legitimidade via procedimento, as falhas do Estado compensador só podem ser balanceadas pela força ou pela simbologia.

Do ponto de vista dos atores sociais organizados, importa sacar contra os fundos do Estado, maximizando demandas e conferindo consistência social a suas identidades. Temos, pois, tal como na primeira idade republicana, uma ética predatória, presente na idolatria do Estado e na desconsideração da Nação. O mundo dos “trabalhadores do Brasil” –para introduzirmos o mote predileto de Getúlio Vargas ao dirigir-se ao país– apresenta uma fisionomia predatória e conformadora da ação política futura. Os experimentos poliárquicos posteriores acabarão por incorporar a história pregressa de um *demós* lapidado pelo cinismo e pelo clientelismo oligárquicos e, sobretudo, classificado e dotado de identidades coletivas pela engenharia institucional corporativista. Esta, como sabemos, foi capaz de fornecer ao *demós* brasileiro uma imagem que acabou por se tornar versossímil e colada ao mundo da experiência ordinária.

Em termos esquemáticos, a segunda idade republicana, sem erradicar os padrões gerados pela idade anterior, sustentou-se sobre os seguintes atributos:

- i. inovação na forma de classificar o *demós*, através do predomínio do atributo trabalho;
- ii. nova forma de configuração da *polis*, pela busca de uma elite que se afirma altruísta e realista;
- iii. padrão de ação coletiva regulado, infenso à predação oligárquica clientelista e à autonomia operária;
- iv. princípio da cidadania regulada;
- v. definição do Estado como agente compensador, obrigando-o a legitimação constante pela via substantiva, simbologia ou força.

Além da sua relevância pelo legado que representa no que diz respeito a uma idéia de identidade nacional, para qual a política e as instituições liberais e

representativas não têm lugar de destaque, a experiência dos anos 1930-1945 é crucial para o presidencialismo que se afirmará a partir de 1946. Durante os quinze anos mencionados, e com maior radicalidade entre 1937 e 1945, o país viveu uma centralização política inédita, na qual a figura do Chefe de Estado, ou Chefe da Nação, aparecia como crucial. Toda a atividade legislativa passa a concentrar-se nas mãos do Presidente, assim como o controle da estrutura administrativa. No plano local, suprime-se a competição política oligárquica, pela nomeação presidencial de interventores que passam, como delegados do Executivo nacional, a cuidar das administrações estaduais. A República, dessa forma, desvencilha-se da idéia de federação, e concentra nas mãos do presidente, além de um conjunto inédito de atribuições formais, a capacidade de ação substantiva nos âmbitos da política social e do planejamento econômico. Na experiência posterior da República brasileira, essa agenda substantiva terá contornos permanentes, ainda que nos anos noventa seu peso específico no conjunto da atividade governamental tenha decrescido (especialmente no que diz respeito à política social).

O presidencialismo poliárquico (1946/1964)

O encontro do presidencialismo brasileiro com os eleitores e cidadãos só foi possível com a República de 1946. Isso se deu não apenas como resultado da grande incorporação eleitoral ocorrida com o fim do Estado Novo, em 1945. Mais do que a quantidade de eleitores –cerca de 17% da população– incorporados ao processo político, concorreu para a democratização do presidencialismo a adoção de algumas regras institucionais. Em particular, o presidencialismo de 1946 preserva a dimensão federalista, mas em um contexto de muito maior competitividade do que o experimentado pelo país até 1930. Mais do que isso, a adoção de um sistema eleitoral proporcional, com lista não ordenada, maximizou o poder de escolha dos eleitores, ao compatibilizar voto partidário com voto pessoal.

Ao contrário dos regimes parlamentaristas, nos quais o voto que escolhe a representação acaba por constituir o governo, nas regras institucionais do presidencialismo brasileiro de 1946, o eleitor escolhe representantes e constitui governos. Em termos mais diretos, é possível afirmar que a combinação entre *presidencialismo, representação proporcional e lista não ordenada* é a que, comparadamente, confere ao eleitor maior poder de escolha. Qualquer outra composição –por exemplo, *presidencialismo com representação majoritária* (EUA), *presidencialismo com voto proporcional de lista bloqueada* (Argentina) ou *parlamentarismo com ou sem proporcionalidade na representação* (Suécia e Inglaterra, pela ordem)– significa um peso menor do voto popular na configuração do mundo público. As instituições democráticas brasileiras de 1946 foram notáveis na ampliação das oportunidades do exercício do voto popular.

O presidencialismo brasileiro, versão pós-46, apresenta a seguinte combinatória: federalismo, multipartidarismo, bicameralismo e representação proporcional. A combinação, associada ao forte crescimento do eleitorado –se comparado com os níveis de 1930– indica a presença de uma alta competição política, no plano federal e nos diferentes estados. O país passa a abrigar um padrão de competição política multifacetada, na qual a diversidade partidária se articularam os diferentes contextos regionais. Duas novidades, no plano institucional e político, devem ser destacadas.

Em primeiro lugar, os constituintes de 45, ao definir as atribuições dos poderes Legislativo e Executivo, claramente se afastaram do enquadramento constitucional de 1937. De acordo com essa Constituição, em seu artigo 64, toda a iniciativa legislativa pertence ao Chefe do Governo. Na nova Carta, embora o Presidente dispusesse de iniciativa legislativa, esses poderes foram consideravelmente diminuídos. Como notou Wanderley Guilherme dos Santos, *“a maioria das decisões políticas envolvendo a alocação de bens e valores à sociedade devia ser tomada mediante consulta ao Congresso”*. Por consequência, *“o Congresso detinha o monopólio sobre o processo de legitimação e podia bloquear as ações do Executivo, recusando-se a converter os desejos do Executivo em leis”* (1986: 43). A novidade da República de 1946 fica por conta do fato de que, pela primeira vez na história republicana, o Presidente não dispõe de controle sobre a arena legislativa. Não estão à sua disposição as atribuições do Poder Moderador imperial e a complexidade do processo político inviabiliza a solução *à la* Campos Sales (criação de um condomínio político extra legal, com capacidade de controle sobre a política nacional). A estabilidade, ou a cooperação, nas relações entre os principais poderes políticos da República passa a depender, tão somente, das artes da composição política. Isso nos conduz à segunda importante inovação do presidencialismo brasileiro pós-46.

Tal como assinalou Sergio Abranches (1988), trata-se de um presidencialismo sustentado por grandes coalizões; isto é, por coalizões cujo tamanho excede a mera maioria absoluta das cadeiras. Segundo a análise, a formação dessas grandes coalizões pode ser pensada como decorrente da combinação entre multipartidarismo e federalismo, já que a sua composição deve contemplar critérios políticos e regionais. Mas, é possível a isso acrescentar que os limites da ação do Executivo, acima consideradas, e o poder decisivo representado pelo Congresso, de acordo com o quadro constitucional de 1946, agem como mecanismos que tornam a grande coalizão quase compulsória.

Com efeito, os 13 ministérios da República de 1946 foram sustentados por coalizões que variaram de um mínimo de 59% de cadeiras no Congresso –ministério Goulart (1962/63) a um máximo de 93% (ministério Quadros, 1961). Nesse último caso, a coalizão incluía 6 partidos, em um total de 12 representados¹¹. Além do componente partidário, importa assinalar a presença do

critério regional, com um certo sabor de Primeira República. Dos 135 postos ministeriais, ocupados entre 1946 e 1964, 42% o foram pelos estados de Minas Gerais (18%) e São Paulo (24%) (Abranches, 1988). O tamanho dessas coalizões foi acompanhado pelo incremento das taxas de fracionamento governamental, fazendo com que uma das principais atribuições do governo fosse a busca de algum padrão de consistência interna.

A opção pelas grandes coalizões, por um lado, viabiliza a política presidencial diante do Legislativo. Por outro, exige um grande custo de articulação, agravado pela necessidade de incluir demandas sociais diversas. De qualquer maneira, o presidencialismo de 1946 tem como traço forte a preponderância do Poder Legislativo, no processo decisório. A crise de 1964 inverte essa assimetria, indicando um retorno aos padrões anteriores a 1946.

Interregno II: o experimento de 1964

As razões do colapso da democracia em 1964 fogem do foco desse ensaio. Fica apenas o registro de uma experiência institucional de 18 anos, precocemente interrompida. Os anos que seguiram o golpe de 1964 –assim como a década e meia que ocorreu entre a Revolução de 1930 e o fim do Estado Novo– não podem ser rigorosamente incluídos como parte da história do presidencialismo no Brasil. Antes que presidencialistas, tais períodos merecem ser chamados por seu nome próprio: interregnos autoritários ou, de maneira direta, ditaduras. Ditaduras não são nem presidencialistas, nem parlamentaristas; são simplesmente ditaduras. Contudo, cabe uma ressalva a respeito do experimento de 1964. O regime inaugurado em 1964, ao contrário de outras ditaduras a ele contemporâneas, manteve um calendário eleitoral para eleições legislativas e municipais (com exceção de capitais e áreas de “segurança nacional”). Além disso procurou conferir alguma legalidade à usurpação originária do poder presidencial, ocorrida em 1964, e reafirmada até 1985, através de eleições indiretas, com base em um colégio eleitoral que incluía o Congresso em sua composição. Com todos os limites e descontinuidades, o regime autoritário não erradicou de todo a cultura eleitoral iniciada em 1946. Além disso, de 1965 até 1982, o eleitorado brasileiro triplicou em seu tamanho: a ditadura brasileira seguiu emitindo títulos de eleitor e manteve o voto obrigatório.

O regime de 1964, em poucos anos e a despeito da manutenção de alguma rotina eleitoral, eliminou a principal característica e virtude da República de 1946: a da possibilidade da representação política de parte importante do país, em sua diversidade e complexidade. Isso se deu graças à extinção dos partidos do regime de 1946, à erradicação de parte importante da classe política, à drástica redução do peso do voto popular no sistema decisório e ao longo recesso da liberdade política imposto ao país. A isso somou-se a experiência de uma

sociedade, em vinte anos, submetida à combinação entre *modernização econômica vertiginosa, deslocamentos espaciais, predação ambiental, dilaceração de identidades sociais, urbanização descontrolada e desconsideração completa de custos humanos e sociais*, na busca dos chamados “interesses nacionais”. Ou seja, trata-se do predomínio puro de uma razão de estado obcecada pela modernização econômica, sem que a sociedade tivesse à sua disposição mecanismos de proteção, de expressão e de representação políticas. Os meios disponíveis para tal foram eliminados pelo republicidismo de 1964: o país experimentou uma perversa combinação: *crecimento a qualquer custo e ausência de democracia política*.

As bases doutrinárias da precedência da razão econômica sobre a democracia política já estavam postas nos anos cinquenta. Trata-se da linguagem dos “obstáculos políticos ao desenvolvimento”. A superstição anti-democrática foi reconstituída por Roberto Campos, em 1974, em sua definição do experimento de 1964 como um “autoritarismo consentido” (sic), caracterizado pela adesão “inconsciente ou subconsciente” da população a um padrão de maior “disciplina social”, em detrimento da “exaltação democrática”. Mas, essa possível mobilização do inconsciente coletivo teve como garantia institucional a devolução dos poderes do Presidente, suprimidos em 1946. Embora a nova ordem abrigasse o funcionamento do Congresso, a atividade legislativa foi fortemente limitada pela restrição à organização partidária e pelas atribuições legislativas do Executivo, das quais se destacam:

- i. a possibilidade de envio de projeto de lei, por parte do Executivo, ao Congresso, com prazo máximo de 45 dias para deliberação. A ausência de deliberação implica em aprovação do projeto;
- ii. emissão de decretos-leis, sobre assuntos de “segurança nacional”, finanças públicas, normas tributárias, criação de cargos públicos, fixação de vencimentos.

A essas atribuições somam-se, evidentemente, as que decorrem do caráter extraordinário da investidura presidencial.

O principal legado do regime é o do predomínio de um economicismo difuso e de uma desvalorização generalizada da política e das instituições. Afinal, passados tantos anos, a linguagem do imperativo da modernização econômica e dos obstáculos políticos e institucionais ao desenvolvimento está viva. O regime de 1964 é um experimento vitorioso e tem suas superstições –notadamente a que sustenta que a atividade política é um óbice para a modernização econômica, *whatever that means*– cuidadosamente mantidas pela coalizão entre derrotados e vitoriosos de 1964 que hoje governa o Brasil.

A República de 1988

A república de 1988 confirmou a inovação institucional básica de 1946: mais uma vez combinam-se no Brasil presidencialismo, federalismo, ampliação das franquias eleitorais, representação proporcional e lista não ordenada (voto pessoal). A opção presidencialista sobreviveu ao plebiscito de 1993, mas a democratização desse sistema tem um limite claro nas atribuições legislativas do Presidente da República.

Analistas contemporâneos dos sistemas de governo, tais como Shugart e Carey (1992) e, entre nós, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999), têm demonstrado que o contraste entre parlamentarismo e presidencialismo pouco explica a respeito do desempenho real desses regimes. Em primeiro lugar, cada um desses rótulos abriga uma forte diversidade de situações: no limite cada país parlamentarista ou presidencialista é titular de uma variante específica de um desses regimes. Por outro lado, menos do que a dimensão jurídica formal, o que interessa saber no desempenho desses regimes é qual o padrão de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, o estado atual do presidencialismo brasileiro tem como característica a enorme presença do presidente na arena legislativa: em nenhuma democracia contemporânea, o titular do Poder Executivo dispõe de tantas atribuições: edição e reedição de medidas provisórias, introdução de emendas constitucionais, envio de projetos de lei e preferência na ordem de votação dos mesmos.

O regime inaugurado com a Carta de 1988, se tomarmos a Constituição de 1946 como referência, amplia de forma considerável os poderes legislativos do Presidente. Se consideramos as definições contidas na Carta de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969 –ambas produzidas sob o regime militar– a respeito da ação legislativa do Presidente, é inevitável a sensação de continuidade entre os períodos.

Entre as atribuições legislativas do Presidente, a Constituição de 1988, recepcionando a tradição inaugurada no regime militar e inspirando-se na Constituição italiana, inclui a da edição de Medidas Provisórias (art. 62). Segundo a cláusula constitucional, em “casos relevantes” o Presidente pode adotar medidas provisórias, “com a força de lei” e deve submetê-las ao Congresso Nacional, devendo ser apreciadas em trinta dias, sem o que perdem a força legal. O limite de tempo aparentemente sugere que o Congresso tem fortes possibilidades de rejeição. No entanto, se tomarmos a experiência dos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999 em diante), verifica-se que nenhuma medida provisória foi rejeitada pelo Congresso.

A principal razão deve-se ao fato de que, tendo efeito imediato, uma medida provisória altera imediatamente o estado do mundo no qual incide, gerando consequências irreversíveis ou cuja reversão importa em custos maiores do que

os benefícios de retorno ao estado anterior. Além disso, a não decisão congressual a respeito de medidas provisórias é neutralizada pela reedição, por parte do Executivo, das mesmas.

A possibilidade de edição –e reedição continuada– de medidas provisórias pode ser pensada como um ícone que indica o papel do Presidente no sistema político brasileiro. Ao contrário do folclore do presidencialismo carismático e personalista, o próprio arranjo constitucional circunscreve a extensão inédita dos poderes do Executivo sobre a dinâmica legislativa. Esse traço contracena, no quadro na República de 1988, de acordo com Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, com as seguintes macro características:

- i. estrutura consociativa de organização política: ausência de um ator político “naturalmente” majoritário;
- ii. fragmentação partidária;
- iii. ausência de controle partidário na arena eleitoral;
- iv. reforço do federalismo;

Apesar dessas características centrífugas, o padrão decisório da República de 1988 é fortemente concentrado. Isso se deve não apenas ao papel desempenhado pelo Presidente, mas também às atribuições regimentais das lideranças partidárias, no interior da própria dinâmica do Legislativo. Em outros termos, a dinâmica legislativa é afetada de dois modos complementares, no sentido de sua heteronomia:

- i. as amplas atribuições do Presidente –apresentação de projetos de lei com preferência na ordem de apreciação, envio de emendas constitucionais e edição de medidas provisórias– não apenas congestionam os trabalhos legislativos em termos quantitativos como acabam por determinar a agenda substantiva do Congresso;
- ii. as atribuições regimentais dos líderes garantem controle sobre as bancadas partidárias.

Em outros termos, as duas características mencionadas refratam, no sentido de maior previsibilidade, para o interior do Congresso, as características antes mencionadas que indicam a presença de forte fragmentação partidária e de ausência de controle partidário na arena eleitoral. De fato, um dos traços eloqüentes da República de 1988 é o descompasso entre uma certa aleatoriedade na arena eleitoral –com escasso controle partidário– e um comportamento partidário-parlamentar altamente disciplinado. Não é absurdo supor que as razões da disciplina partidária no Legislativo tenham a ver com os motivos mais gerais da heteronomia congressual.

Dois aspectos de natureza mais conjuntural vêm agravando as características institucionais mencionadas

Em primeiro lugar, a *rationale* da idéia de medida provisória –ou de decreto legislativo– é sustentada pela necessidade de dotar governos minoritários, ou com maioria incerta, de poderes de iniciativa. No caso brasileiro, e em particular no período posterior a 1994, observa-se um incremento no número de medidas provisórias, ao mesmo tempo em que se reedita o padrão de grandes coalizões, inaugurado pela República de 1946. A combinação entre grandes coalizões e o usufruto, por parte do Executivo, de prerrogativas legislativas inéditas caracteriza a presente fase da história do presidencialismo no Brasil.

Em segundo lugar, a combinação mencionada está associada à natureza da agenda legislativa que o Executivo brasileiro vem encaminhando na década de 90. Trata-se de uma pauta na qual destacam-se projetos de reforma constitucional, que requerem quorum qualificado para deliberação. O tamanho da coalizão de governo é determinado pelas necessidades da política da reforma constitucional que exige uma sustentação que excede a maioria absoluta dos membros do parlamento. Os perigos de 1946, ou seja da associação entre tamanho da coalizão e possibilidade de fragmentação e heterogeneidade da mesma, são mitigados com o uso das medidas provisórias. Mais do que instaurar a heteronomia do Congresso, enquanto instituição, a utilização infrene de medidas provisórias indica um modo de tratamento do Presidente com relação à sua própria base congressual (cerca de 80% das cadeiras na Câmara de Deputados).

No modelo instaurado pela Carta de 1988, e pela prática posterior desse regime, o Congresso tem baixa capacidade de agir como contrapeso institucional do Executivo, além de sua reduzida influência da formulação de políticas públicas. Tanto suas funções positivas –de iniciar políticas– como as de fiscalização ficam minimizadas na República de 1988. Os efeitos sobre as possibilidades de controle dos cidadãos comuns sobre a arena decisória, via sistema partidário, são devastadores.

Comentário final

O sistema decisório nacional, tal como definido na República de 1988, além de fortemente concentrado, tem como traço, como demonstram Argelina Figueiredo e Fernando Limonge, um alto grau de delegação de poderes, do Legislativo para o Executivo e dos parlamentares para as lideranças de suas bancadas.

As atribuições do Executivo, nesse contexto, podem ser assim resumidas:

- i. monopólio de iniciativa legal em matérias tributárias e orçamentárias;
- ii. administração dos negócios do Estado;

- iii. poder de solicitar urgência para seus projetos de lei, determinando a sua prioridade e prazo de apreciação;
- iv. prerrogativa de introduzir Projetos de Emenda Constitucionais;
- v. prerrogativa de emitir atos com força imediata de lei (edição de medidas provisórias).

As implicações do uso das MPs, como forma ordinária de governo são corretamente avaliadas pelos autores mencionados.

Através da edição de uma MP, o Executivo altera unilateralmente o *status quo*, criando um fato consumado que, em certas circunstâncias, torna praticamente impossível a sua rejeição. Modifica a estrutura da escolha parlamentar, pois esta não é feita entre o *status quo* anterior à sua edição e a MP, mas entre esta última e os efeitos que decorreriam de sua rejeição. Sendo assim, mesmo que o Congresso preferisse o *status quo* à medida provisória, poderia ser levado a aprová-la. Isto significa que se a mesma proposta tivesse sido apresentada como um projeto de lei ordinária poderia ter sido rejeitada. Dessa forma, por meio da medida provisória, o Executivo não só determina a pauta dos trabalhos legislativos, como influi nos seus resultados.

A extensão dos poderes legislativos do presidente constitui um óbice poderoso à maior democratização do presidencialismo no Brasil. A isto soma-se a ameaça de uma reforma política de corte oligárquico, orientada por valores que propugnam a restrição do peso do voto popular na configuração da vida política. É o que pode ser depreendido na defesa freqüente de medidas tais como voto facultativo, introdução de princípios majoritários nas eleições legislativas, cláusula de barreira e parlamentarismo.

No entanto, qualquer reforma democratizante no presidencialismo brasileiro deve considerar a presença de um grave paradoxo. No quadro atual, os padrões de disciplina e consistência observados na arena parlamentar decorrem de mecanismos que cobram um preço muito alto: a própria autonomia do Poder Legislativo, enquanto instituição. Com efeito, é graças à presença legislativa do Presidente a às atribuições dos líderes partidários, que o desempenho congressual tem as características apontadas. Considerando a tradição do presidencialismo brasileiro, trata-se de evitar o padrão centrífugo da república de 1946 e de, ao mesmo tempo, dispor de um mecanismo de controle da dinâmica legislativa que exceda a informalidade dos arranjos da Primeira República. De qualquer forma, os velhos fantasmas estão vivos e se apresentam na repetição da surrada superstição de que as virtudes da governabilidade exigem o controle dos vícios da representação.

O Brasil da República de 1988 vive sob a égide de um presidencialismo que sintetiza aspectos de suas experiências anteriores. Do presidencialismo

oligárquico, além da sobrevivência das oligarquias, o formato atual retira a necessidade de conferir ao Presidente mecanismos de controle sobre a dinâmica legislativa. Da República de 1946, fica o legado da representação proporcional, do federalismo e do multipartidarismo. Mas, mais do que isso, ficam os legados autoritários, presentes na inédita, em democracias, presença do executivo na arena legislativa.

O presidencialismo brasileiro, cem anos depois de sua rotinização, parece estar diante de uma séria disjuntiva: ou democratiza-se, retomando, ampliando e aperfeiçoando a tradição dos *framers* de 1946, ou segue a metáfora do Barão de Munchausen: um poder perseguido pela ilusão alçar-se a si mesmo, sem qualquer nexos público com a gravidade da vida social. A diferença é que na ficção do implausível e ingênuo Barão trata-se de boa literatura e de singelo convite ao riso. Aqui, na vida ordinária, onde vigora a inapelável lei da gravidade, a alternativa atende pelo nome de *republicídio*.

Bibliografia

- Abranches, Sergio 1988 “O Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, em *DADOS* (Rio de Janeiro: IUPERJ) Vol. 31, N° 1.
- Bello, José Maria 1940 *História da República. Primeiro Período* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Campelo de Souza, Maria do Carmo 1968 “O Processo Político Partidário na República Velha”, in Guilherme da Mota, Carlos (org.) *Brasil em Perspectiva* (São Paulo: DIFEL).
- Cardoso, Fernando Henrique 1975 “Dos Governos Militares a Prudente-Campos Sales”, in Boris, Fausto (org.) *História Geral da Civilização Brasileira - O Brasil Republicano* (São Paulo: DIFEL) Vol. 1.
- da Cunha, Euclides 1909 *À Margem da História* (Porto: Livraria Chardron).
- dos Santos, José Maria 1930 *A Política Geral do Brasil* (Rio de Janeiro: Magalhães).
- dos Santos, Wanderley Guilherme 1976 *Cidadania e Justiça* (Rio de Janeiro: Campus).
- dos Santos, Wanderley Guilherme 1986 *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise* (São Paulo: Vértice).
- Figueiredo, Argelina e Fernando Limongi 1999 *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional* (Rio de Janeiro: Editora da FGV).
- Harner, June 1995 *Relações entre Civis e Militares no Brasil, 1889-1898* (São Paulo: Pioneira).
- Hippolito, Lucia 1985 *De Raposas e Reformistas: o PSD e a Experiência Democrática Brasileira, 1945-1964* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Iglesias, Francisco 1958 *Política Econômica do Governo Provincial* (Rio de Janeiro: INL).
- Linz, Juan 1987 “Democracy: Presidential and Parliamentary Government. Does it Make a Difference?”, paper apresentado na 83ª reunião anual da *American Political Science Association* (Chicago).
- Love, Joseph 1975 *O Regionalismo Gaúcho* (São Paulo: Perspectiva).
- Moritz Schwarcz, Lilia 1998 *As Barbas do Imperador* (São Paulo: Companhia das Letras).
- Nunes Leal, Vitor 1975 *Coronelismo, Enxada e Voto* (São Paulo: Alfa&Ômega).
-

Romero, Silvio 1893 *Parlamentarismo e Presidencialismo* (Sao Paulo: Companhia Imprensa).

Schwartzman, Simon 1975 *São Paulo e o Estado Nacional* (São Paulo: DIFEL).

Schwartzman, Simon 1999 (1988) *A Invenção Republicana* (Rio de Janeiro: Topbooks).

Sertório de Castro 1995 *A República que a Revolução Destruiu* (Rio de Janeiro).

Shugart, Matthew e John Carey 1992 *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press).

Vianna, Oliveira 1922 *O Ocaso do Império* (São Paulo: Melhoramentos).

Notas

1 Desde a fundação da República, em 1889, o Brasil viveu sob a égide de seis constituições –1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988. Além delas pode-se acrescentar à lista a Emenda Constitucional de 1969, feita sob regime militar, e que, dada a sua amplitude e apesar do termo “emenda”, funciona como enquadramento constitucional até o fim do regime militar. Dessas constituições, quatro resultaram de Assembléias Constituintes –1891, 1934, 1946 e 1988. A despeito do aparecimento de propostas parlamentaristas, a opção presidencialista é invariante. A nota ilustra, portanto, o juízo de que a despeito de diversas oportunidades de reconfiguração institucional, o presidencialismo aparece como traço permanente no Brasil.

2 Gaspar Silveira Martins, político brasileiro do Rio Grande do Sul, foi um dos mais importantes líderes do Partido Liberal, nos momentos finais da Monarquia. Com o golpe republicano de 1889, Silveira Martins aparece como uma das principais figuras do que poderíamos designar como uma vertente parlamentarista e federalista, e em forte oposição ao republicanismo que acaba por se afirmar no Rio Grande do Sul, com fortes tinturas positivistas. Para uma avaliação do personagem e de seu contexto, ver Love (1975).

3 Silvio Romero foi um dos principais intelectuais brasileiros de fins do século XIX e início do século XX. Embora não dedicado especialmente a temas políticos e institucionais, envolveu-se em acirrada polêmica com presidencialistas, propugnando pela adoção no Brasil do regime parlamentar. Seus argumentos podem ser encontrados em Romero (1893).

4 Um dos principais líderes republicanos no Rio Grande do Sul, Borges de Medeiros foi quase presidente vitalício daquele estado, permanecendo no governo por mais de três décadas. Trata-se de um ícone da defesa do que poderíamos chamar de hiper presidencialismo. Na década de 30, no ostracismo e na oposição a Getúlio Vargas –seu sucessor no Rio Grande do Sul, em 1928– aproxima-se de posições parlamentaristas.

5 No livro, o autor sustenta que, durante a monarquia, o Brasil experimentou uma forma genuína de governo parlamentar. Avaliações mais realistas podem ser encontradas em Euclides da Cunha (1909) e Oliveira Vianna (1922).

6 Simon Schwartzman (1975 e 1999) chama a atenção para a escassez de meios à disposição do governo central durante a Monarquia.

7 A dimensão simbólica dessa “totalização” foi brilhantemente analisada por Lília Moritz Schwarcz (1998).

8 Para uma reconstituição do conflito político na primeira década republicana há copiosa bibliografia. Cabe destacar, de forma não exaustiva, as seguintes

referências: José Maria Bello (1940); José Maria dos Santos (1930); Sertorio de Castro (1995); Fernando Henrique Cardoso (1975); Maria do Carmo Campelo de Souza (1968).

9A expressão é do próprio Campos Sales: “*Outros deram à minha política a denominação de política dos governadores. Talvez tenha sido mais acertado se dissessem política dos Estados. Esta denominação exprimiria melhor o meu pensamento*”. É evidente que não se trata de preferência estilística. O atributo *estados* revela as bases reais de sua política, assim como seu modo peculiar de descrever a ontologia política do país: uma nação formada por *estados* e dirigida por seus *chefes*. Em outros termos, a expressão *política dos estados* precede lógica e ontologicamente a expressão *política dos governadores*, sem, de forma alguma, anulá-la.

10 A expressão e o problema foram destacados e tratados por Wanderley Guilherme dos Santos (1976).

11 Os dados foram organizados por Lucia Hippolito (1985).