



RAFAEL DILLY PATRUS

UM SISTEMA POLÍTICO EM DISPUTA:

Governo e democracia na assembleia
nacional constituinte e no impeachment
de Collor (1987-1992)

Este ensaio investiga o modo como o sistema de governo brasileiro foi pensado e construído na transição da ditadura para a democracia. Começamos analisando o diagnóstico prematuro de fracasso do sistema político, situando-o historicamente na experiência democrática da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 e no debate, que se fez central, sobre o sistema de governo. Em seguida, examinamos o impeachment de Fernando Collor de Mello, a partir das múltiplas leituras que, encarando criticamente o sistema político concebido à luz da Constituição de 1988, tentaram explicar o episódio. Por fim, recuperamos a tese da governabilidade possível, procurando entender a leitura otimista que parte da ciência política nacional, a contar de 1994, desenvolveu sobre o lugar da Presidência da República no sistema de governo previsto na Constituição. Nesse resgate, buscamos analisar a análise, de modo a desconstruir as impressões de que as coalizões parlamentares consubstanciam grandezas estanques e de que os projetos executivo e legislativo de agenda para o Governo são autônomos e concorrentes. Ainda, é proposta uma reflexão sobre a ideia de governabilidade. Afinal, é possível pensar a governabilidade dissociada da representatividade democrática?

ISBN 978-65-6006-085-2



9 786560 060852 >


EXPERT
EDITORA UNIVAL

UM SISTEMA POLÍTICO EM DISPUTA:

**Governo e democracia na assembleia
nacional constituinte e no impeachment
de Collor (1987-1992)**

Direção Executiva: Luciana de Castro Bastos

Direção Editorial: Daniel Carvalho

Diagramação e Capa: Editora Expert

Revisão: Do Autor

A regra ortográfica usada foi prerrogativa do autor



Todos os livros publicados pela Expert Editora Digital estão sob os direitos da Creative Commons 4.0 BY-SA. <https://br.creativecommons.org/>

"A prerrogativa da licença creative commons 4.0, referencias, bem como a obra, são de responsabilidade exclusiva do autor"

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

PATRUS, Rafael Dilly

Título: Um Sistema Político em Disputa: Governo e Democracia na Assembleia Nacional Constituinte e no Impeachment de Collor (1987-1992) - Belo Horizonte - Editora Expert - 2024

Autor: RAFAEL DILLY PATRUS

ISBN: 978-65-6006-085-2

Modo de acesso: <https://experteditora.com.br>

1.Direito administrativo

2.Sistema politico

3. Democracia

4.impeachment de Collor

I. I. Título.

CDD: 341.3

Pedidos dessa obra:

experteditora.com.br

contato@editoraexpert.com.br





Prof. Dra. Adriana Goulart De Sena Orsini
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dr. Alexandre Miguel Cavaco Picanco Mestre
Universidade Autónoma de Lisboa, Escola Superior de Desporto de Rio Maior, Escola Superior de Comunicação Social (Portugal), The Football Business Academy (Suíça)

Prof. Dra. Amanda Flavio de Oliveira
Universidade de Brasília - UnB

Prof. Dr. Carlos Raul Iparraguirre
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

Prof. Dr. César Mauricio Giraldo
Universidad de los Andes, ISDE, Universidad Pontificia Bolivariana UPB (Bolívia)

Prof. Dr. Eduardo Goulart Pimenta
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, e PUC - Minas

Prof. Dr. Francisco Satiro
Faculdade de Direito da USP - Largo São Francisco

Prof. Dr. Gustavo Lopes Pires de Souza
Universidad de Litoral (Argentina)

Prof. Dr. Henrique Viana Pereira
PUC - Minas

Prof. Dr. Javier Avilez Martínez
Universidad Anahuac, Universidad Tecnológica de México (UNITEC), Universidad Del Valle de México (UVM) (México)

Prof. Dr. João Bosco Leopoldino da Fonseca
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

Prof. Dr. Julio Cesar de Sá da Rocha
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Prof. Dr. Leonardo Gomes de Aquino
UniCEUB e UniEuro, Brasília, DF.

Prof. Dr. Luciano Timm
Fundação Getúlio Vargas - FGVSP

Prof. Dr. Mário Freud
Faculdade de direito Universidade Agostinho Neto (Angola)

Prof. Dr. Marcelo Andrade Féres
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dr. Omar Jesús Galarreta Zegarra
Universidad Continental sede Huancayo, Universidad Sagrado Corazón (UNIFE), Universidad Cesar Vallejo. Lima Norte (Peru)

Prof. Dr. Raphael Silva Rodrigues
Centro Universitário Unihorizontes e Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dra. Renata C. Vieira Maia
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dr. Rodolpho Barreto Sampaio Júnior
PUC - Minas e Faculdade Milton Campos

Prof. Dr. Rodrigo Almeida Magalhães
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, PUC - Minas

Prof. Dr. Thiago Penido Martins
Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG

Este ensaio investiga o modo como o sistema de governo brasileiro foi pensado e construído na transição da ditadura para a democracia. Começamos analisando o diagnóstico prematuro de fracasso do sistema político, situando-o historicamente na experiência democrática da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 e no debate, que se fez central, sobre o sistema de governo. Em seguida, examinamos o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, a partir das múltiplas leituras que, encarando criticamente o sistema político concebido à luz da Constituição de 1988, tentaram explicar o episódio. Por fim, recuperamos a tese da governabilidade possível, procurando entender a leitura otimista que parte da ciência política nacional, a contar de 1994, desenvolveu sobre o lugar da Presidência da República no sistema de governo previsto na Constituição. Nesse resgate, buscamos analisar a análise, de modo a desconstruir as impressões de que as coalizões parlamentares consubstanciam grandezas estanques e de que os projetos executivo e legislativo de agenda para o Governo são autônomos e concorrentes. Ainda, é proposta uma reflexão sobre a ideia de governabilidade. Afinal, é possível pensar a governabilidade dissociada da representatividade democrática?

Para os meus pais:
humildade, persistência, fé – uma vida inteira.

“A governabilidade está no social.
A fome, a miséria, a ignorância,
a doença inassistida são ingovernáveis”
- Ulysses Guimarães -

SUMÁRIO

Introdução 15

1. O sistema político e a transição para a democracia: uma definição em disputa..... 18

O parlamentarismo e o presidencialismo como discursos de operacionalização democrática..... 19

A democracia em disputa: a luta pelo sistema político na Constituinte..... 46

2. Dinâmica política e interlocução interinstitucional na experiência do *impeachment* de Collor..... 54

O presidencialismo de coalizão como um traço peculiar da nossa institucionalidade concreta..... 55

As idas e vindas da queda de Collor..... 60

3. A perspicácia do desenho institucional: processo político e governabilidade..... 71

Uma revisão otimista 72

Um desdobramento indagativo..... 81

Conclusão 92

Referências e notas de fim..... 95

Notas de fim..... 106

INTRODUÇÃO



Em publicação ligada aos trabalhos do Projeto *Coalitional Presidentialism* (Presidencialismo de Coalizão),¹ o cientista político inglês Timothy J. Power, diretor da Escola de Estudos Globais da Universidade de Oxford, separa o presidencialismo brasileiro em três momentos. Na primeira década, em seguida ao processo de democratização nos anos 1980, predomina uma visão pessimista do arranjo presidencialista previsto na Constituição de 1988, isto é, um “diagnóstico de disfuncionalidade” (POWER, 2010, p. 19). Na segunda década, sobretudo a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, é empreendida uma revisão otimista da leitura inicial, baseada na importância dos partidos políticos e na aptidão governativa da Presidência da República para atuar em conformidade com eles. Por fim, após um interregno de estagnação do debate institucional no país, é iniciada uma *revisão da revisão*, em conformação mais dialética e já consciente das possibilidades e dos limites da governabilidade brasileira (POWER, 2010, p. 23-30).

Neste ensaio, propomos um resgate crítico dessa análise de Timothy Power. Considerando o escopo e o momento em que o trabalho de Power foi publicado, acontecimentos relevantes à compreensão do sistema político brasileiro pós-1988, dentre eles as manifestações de 2013, o *impeachment* de Dilma Rousseff e o governo de Jair Bolsonaro, ficam de fora do nosso exame. Nesse sentido, este ensaio constitui mais uma reflexão historiográfica e menos um trabalho de ciência política. De todo modo, entendemos que a revisão do mapeamento de Power revela-se, ainda hoje, um modo

interessante de refletir sobre o governo estabelecido à luz da Constituição de 1988.

No primeiro capítulo, analisamos o diagnóstico prematuro de fracasso do sistema político, situando-o historicamente na experiência democrática da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 e no debate, que se fez central, sobre o sistema de governo.

No segundo capítulo, examinamos o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, a partir das múltiplas leituras que, encarando criticamente o sistema político concebido à luz da Constituição de 1988, tentaram explicar o episódio.

No terceiro capítulo, recuperamos a tese da governabilidade possível, buscando entender a leitura otimista que parte da ciência política nacional, a contar de 1994, desenvolveu sobre o lugar da Presidência da República no sistema de governo previsto na Constituição. Nesse resgate, buscamos analisar a análise, de modo a desconstruir as impressões de que as coalizões parlamentares consubstanciam grandezas estanques e de que os projetos executivo e legislativo de agenda para o Governo são autônomos e concorrentes. Ainda, é proposta uma reflexão sobre a ideia de governabilidade. Afinal, é possível pensar a governabilidade dissociada da representatividade democrática?

1. O SISTEMA POLÍTICO E A TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA: UMA DEFINIÇÃO EM DISPUTA



O PARLAMENTARISMO E O PRESIDENCIALISMO COMO DISCURSOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DEMOCRÁTICA

A definição do sistema de governo foi uma das disputas mais acirradas na Constituinte de 1987-1988.² O fato de a decisão ter sido efetivamente tomada apenas nos últimos estágios de deliberação é um sintoma do tamanho da controvérsia (CHEIBUB; ELKINS, 2009, p. 55). Embora o parlamentarismo tenha sido proposto pela Subcomissão do Poder Executivo e aprovado pela Comissão de Sistematização, a vitória foi presidencialista – tardia e inesperada para muitos.³ A efervescência decorrente dessa guinada, porém, forçou a introdução do artigo 2º ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a previsão de definição pelo eleitorado, via plebiscito, da forma e do sistema de governo. Essa conjuntura político-discursiva e as impressões pouco claras quanto ao espectro de relações que se estabeleceriam entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo provocaram a emergência de um híbrido inusitado: um sistema que pretendia combinar aspectos das duas vertentes tradicionais (CHEIBUB, 2007, p. 26-48; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 81-104; CHEIBUB; ELKINS, 2009, p. 55-75).

Essas vertentes se escoram em formatos distintos de disposição das instituições no tabuleiro orgânico-constitucional. Para compreendê-la, é necessário definir dois conceitos: forma de governo e sistema de governo. Em visão tradicional, Canotilho define as formas de governo como as posições jurídico-constitucionais recíprocas “dos vários órgãos de soberania e respectivas

conexões e interdependências políticas, institucionais e funcionais” (2009, p. 562-564 e 573-574),⁴ dividindo-as em três grupos: a dualista monárquico-representativa (2009, p. 582), a parlamentar (2009, p. 583-585) e a presidencial (2009, 585-588). Paralelamente, a categorização que parece predominar no Brasil tem lastro na principiologia geral do presidencialismo norte-americano (COOLEY, 2012; FERNANDES, 2014, p. 890-891), a partir da qual se concebe o sistema de governo como o modo de interação endógena entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Diferencia-se da forma de governo, que se refere à estrutura de relação entre os governantes e os governados no âmbito do Estado (FERNANDES, 2014, p. 890). A adoção de tal referencial binário é evidenciada no texto do já mencionado artigo 2º do ADCT: “No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) (...)”.

Contudo, essas categorizações perdem de vista a indisponibilidade, no contexto do constitucionalismo contemporâneo, do espaço político ocupado pela soberania popular (CARVALHO NETTO, 1992, p. 27-85; 2001). Cuida-se inclusive de questão debatida no curso do processo de operacionalização do plebiscito. A cédula fornecida pelo Tribunal Superior Eleitoral separava a votação em duas etapas: uma para a forma de governo, com as opções da república e da monarquia, e outra para o sistema de governo, com as opções do parlamentarismo e do presidencialismo, em leitura dita “estrita” da redação constante das disposições transitórias. Nesse esquema, portanto,

estaria aberta a possibilidade de instauração de uma “monarquia absolutista”, resultante da vitória simultânea da monarquia e do presidencialismo nas urnas. A hipótese absurda, embora não aventada adequadamente à época do pleito, corresponde a uma compreensão imprópria da bagagem carregada pelo percurso da modernidade: com o desfazimento dos pilares pré-modernos de sustentação das antigas comunidades políticas, a monarquia se transformou completamente, resultando em alternativa organizacional a uma estrutura que é, na verdade, republicana. Em sua conformação parlamentar, portanto, a monarquia traduz não mais uma forma de governo, mas um sistema de governo (CARVALHO NETTO, 1992, p. 46).

Essa passagem é descrita por Menelick de Carvalho Netto tendo como pano de fundo a experiência inglesa (1992, p. 27-49). O ciclo tem início com a crise da monarquia absolutista, que se desdobra desde a instituição da República de Cromwell, entre 1649 e 1685, até a Revolução Gloriosa, em 1688. Na sucessão de James II pelo príncipe holandês William d’Orange e sua mulher Mary, autorizada e conduzida pelo Parlamento britânico, a base de sustentação monárquica deixa de remontar ao misticismo de um suposto direito divino dos reis e passa a se fixar no pacto firmado entre a Coroa e a Nação, representada pelo Poder Legislativo. Esse pacto resume, no contexto em questão, um conjunto exposto de limitações à autoridade real, sobretudo à luz de uma declaração de direitos. Em vista disso, essa nova estrutura monárquica, designada pelo adjetivo “constitucional”, demonstra com clareza o rompimento impulsionado pela emergência da modernidade. Nessa

nova monarquia, “a distinção entre esfera pública e privada já está no juramento de fidelidade e vassalagem, de maneira que a vontade do Rei não pode mais ser entendida como a execução de uma vontade particular sobre o corpo ou a propriedade dos súditos” (REPOLÊS, 2008, p. 40). Como a vontade nacional passa a se manifestar exclusivamente na lei, à Coroa resta apenas o exercício do Poder Executivo.

Posteriormente, o crescimento e a modernização da “sociedade de proprietários” permitiu à Inglaterra superar a monarquia constitucional, dando lugar a um renovado sistema de governo, de forma essencialmente republicana, no qual o Rei ocupa um lugar primordialmente simbólico, sem desempenhar um papel político independente. O “lugar da dignidade” preservado nas mãos do monarca é representado discursivamente pela imagem do *auctoritas*, cuja “condição de subsistência” é ser vazio de *potestas*, desprovido, portanto, de autoridade administrativa (REPOLÊS, 2008, p. 38-41). “Seu papel é agora o de configurar uma identidade social simbólica capaz de elevar o sentimento de pertencimento dos súditos/cidadãos e de unificar a condução dos destinos da Nação (...)” (REPOLÊS, 2008, p. 41). Por isso mesmo, a monarquia parlamentar consiste em sistema de governo no marco de uma forma republicana democrática:

(...) pela própria evolução da monarquia britânica, esta hoje se apresenta como sistema de governo e não mais como forma de governo, ou seja, o Princípio Monárquico é simples reminiscência, útil enquanto permite o funcionamento do sistema parlamentar de governo, reservando à

Coroa tão-só funções simbólicas e honoríficas de representação, (...) (CARVALHO NETTO, 1992, p. 46).

Na compreensão do republicanismo como tradição de referência à natureza política da comunidade, Heloisa Starling pondera que o princípio republicano designa sobretudo uma agregação em vista do bem, dos direitos e dos interesses comuns (2006, p. 73-76). Nesses termos, existe uma ligação necessária entre a república e uma concepção ativa de liberdade:

A preocupação com a esfera pública como lugar de efetiva ação dos cidadãos oferece ao republicanismo uma concepção ativa de liberdade (...) associada a um movimento constante de expansão que, articulado à cena da cidade, permite a todos exercerem suas potencialidades na qualidade de cidadãos. Como se vê, trata-se de uma certa concepção de liberdade capaz de combinar-se tanto com a ausência de dependência da vontade arbitrária de um ou de muitos homens quanto com a dimensão da ação e da participação dos indivíduos na vida da polis (STARLING, 2006, p. 74-75).

Essa defesa da liberdade serviu de arrimo à afirmação dos direitos dos cidadãos em face das ingerências promovidas pelo monarca:

Uma (...) ordem de consequências muito característica da sensibilidade republicana que se formou na vertente anglo-saxã da tradição veio da intuição de que havia algo muito pertinente na defesa do direito de o indivíduo desfrutar os próprios bens com imunidade contra a ação arbitrária do príncipe ou de seus representantes. Dito de outro modo: essa tópica colocou em relevo a possibilidade de uma cultura política orientada pela (...) concepção da liberdade como “um bem que permite gozar todos os outros bens” (...) (STARLING, 2006, p. 75).

A compreensão republicana do direito, da política, da constituição e da democracia deve ser conjugada a um perspectiva liberal, de modo a possibilitar a concepção do espaço político – edo presidencialismo edo parlamentarismo como discursos de operacionalização democrática desse espaço – à luz da exigência democrático-deliberativa de intermediação entre as autonomias pública e privada dos indivíduos (HABERMAS, 1992, p. 112-134). Em “termos esquemático-comparativos”, a tradição republicana encara a democracia como a forma política de efetivação de uma identidade da sociedade política, por meio de processos discursivos de “auto-reflexão conjunta” e “diálogo entre os cidadãos”, no marco de uma Constituição que é “expressão da autonomia política do povo signatário de um pacto fundamental”. A tradição liberal, em contrapartida, concebe a democracia como um processo de constituição do governo da maioria, organizado por uma Constituição que é um “mecanismo ou instrumento de governo (...)”

capaz de regular o embate entre os vários atores políticos” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2006, p. 97).

Como discursos dessa operacionalização, o parlamentarismo e o presidencialismo se distinguem, basicamente, pela medida da interdependência entre o Governo e o Parlamento (CHEIBUB, 2007, p. 26-48; CHEIBUB; ELKINS, 2009, p. 55). Trata-se de modelos de organização governamental cujas representações mais nítidas encontram-se nos arranjos paradigmáticos da Inglaterra e dos Estados Unidos:⁵ o primeiro é marcado pela emergência do governo a partir de uma maioria parlamentar que opera em um ambiente político altamente centralizado; o segundo, por sua vez, é caracterizado pela independência originária do Executivo e do Legislativo, os quais consubstanciam grandezas que atuam em um ambiente político altamente descentralizado (CANOTILHO, 2009, p. 580-589).

A despeito desses exemplos modelares, há parlamentarismos e presidencialismos. É evidente que a distinção fundamental permanece situada na estrutura macro-relacional entre o Executivo e o Legislativo, mas dessa caracterização básica podem decorrer inúmeros outros atributos. As análises são, nesse circuito, as mais variadas. Exemplo interessante é a diferenciação concebida por Tsebelis, segundo quem “em sistemas parlamentaristas, o Executivo controla a agenda, e o Legislativo aceita ou rejeita propostas. Já em sistemas presidencialistas, o Legislativo faz a proposta, e o Executivo assina ou veta” (1995, p. 325). As minudências de cada sistema político, em uma concepção neo-institucionalista voltada para a concretude do esquema

institucional, conformarão o plexo de elementos distintivos relevantes, mas, de toda forma,

Presidencialismo e parlamentarismo são considerados sistemas de governança e, nesse sentido, contêm uma série de características adicionais menos fundamentais, mas ainda assim importantes. Essas características formam um pacote, uma série de dispositivos que estipulam a forma na qual os Poderes devem se relacionar. Devido ao fato de formarem um pacote, é possível efetuar uma caracterização desses sistemas (CHEIBUB; ELKINS, 2009, p. 56-57).

Ambos, porém, traduzem discursos de operacionalização da política democrática, baseados na separação dos poderes e no regime representativo. Em meio às possibilidades realizadoras do processo público-decisório, o parlamentarismo e o presidencialismo se apresentam como desenhos de concretização da representação política, pela via da repartição de competências, prerrogativas e atribuições entre as instituições estatais, em prol da governabilidade na democracia (TSEBELIS, 1995, p. 289-326; STEPAN; SKACH, 1993, p. 1-22; VON BEYME, 2000).

Para a percepção desses desenhos como possibilidades de institucionalização do processo discursivo de elaboração da vontade e da opinião coletivas, deve-se partir da premissa de que os requisitos para a formação racional da vontade política não podem ser buscados apenas no nível individual das motivações de atores isoladamente considerados, mas

também no âmbito social de processos institucionalizados de deliberação e decisão (HABERMAS, 1992, p. 401-415). Tais processos consubstanciam arranjos capazes de influenciar as preferências dos agentes participantes, haja vista a seleção de temas, informações e argumentos que promovem, de tal forma que apenas os elementos reputados como válidos sejam admitidos através do “filtro das negociações equitativas e dos discursos racionais” (HABERMAS, 1992, p. 415, tradução nossa). A razão prática se manifesta, assim, nos próprios modos institucionalizados de comunicação.

Esses modos devem corresponder à pluralidade de processos políticos voltados à formação de vontades coletivas, inclusive os de status periférico ou intermediário, cuja aptidão para influenciar o desenvolvimento político como um todo traduz a própria gênese da proposta habermasiana de “política deliberativa” (HABERMAS, 1992, p. 349-398). A tradução sociológica da democracia deliberativa e da reconstrução dos princípios do Estado de Direito pressupõe, assim, que decisões cogentes, cujos resultados impliquem direta ou indiretamente alguma interferência nas esferas privadas individuais, só se legitimam pela regulação por fluxos comunicacionais que nascem da periferia, sendo transformados pelo médium dos procedimentos jurídico-democráticos e, nesse ínterim, transportados para dentro do complexo da institucionalidade formal, composta sobretudo pelo espaço parlamentar, pela administração pública e pelos tribunais. Embora o funcionamento das instituições resulte muitas vezes em operações rotineiras, o que cumpre normativamente questionar é se a projeção do poder derivado do complexo administrativo ou do poder

social intermediário com influência no centro deliberativo-decisório é demasiado independente do poder comunicativo que se forma da interação periférica, culminando no processo parlamentar:

Grande parte das operações no centro do sistema político é de caráter rotineiro. Tribunais emitem sentenças, repartições burocráticas elaboram petições, parlamentos despacham leis e orçamentos, partidos conduzem disputas eleitorais (...), sendo que todos esses procedimentos seguem padrões definidos. Do ponto de vista normativo, importa saber que constelações de poder são refletidas nesses padrões e como mudá-las. Isso consiste em providência decisiva para que as rotinas permaneçam abertas a impulsos renovadores decorrentes da periferia (HABERMAS, 1992, p. 432).

A periferia cumprirá essa interface na medida em que houver a preservação de algum grau de espontaneidade nos processos de construção da opinião nas instâncias participativas não institucionalizadas. Essa esfera pública multifacetada depende, por conseguinte, de um suporte social calcado na associabilidade dos grupos da sociedade civil e na tradução liberal da socialização e da cultura política, isto é, em um “mundo da vida racionalizado” (HABERMAS, 1992, p. 435, tradução nossa). Na compreensão da esfera pública como uma rede de comunicação de conteúdos e tomadas de posição, em que os fluxos comunicacionais são selecionados e filtrados, a estrutura de um agir orientado

pelo entendimento se escora em instâncias estruturadas na informalidade; é a partir disso que se torna possível a tematização dos problemas da sociedade como um todo, com a conseqüente formação de uma esfera pública a partir da interação comunicativa dos indivíduos afetados (HABERMAS, 1992, p. 436-443).

Essas considerações colocam em evidência a exigência de ampliação da ideia da representatividade política para além da representação estritamente eleitoral. O fenômeno representativo só faz efetivamente sentido se estiver expresso de maneira dinâmica a partir de referenciais pluralizados e diversos. A institucionalização de instâncias participativas é, nesse contexto, uma realização de imperativo democrático, já que ela se presta ao alargamento dos canais de assimilação das manifestações de espontaneidade geradas e reproduzidas na periferia da esfera pública. A representação política seria, portanto, um primeiro ponto de destaque nas elaborações presidencialista e parlamentarista de governo, desde que repensada à luz da necessidade de politização dos setores sociais pela convergência dos fóruns informais para um espaço aberto de contenção público-decisória. Por essa razão, ambos os modelos devem pressupor o processo legislativo como um espaço de absorção dos fluxos comunicacionais:

O processo legislativo, enquanto processo de justificação democrática do Direito, pode ser caracterizado como uma sequência de diversos atos jurídicos que, formando uma cadeia procedimental, assumem seu modo específico de interconexão, estruturado em última

análise por normas jurídico-constitucionais, e, realizados discursiva ou ao menos em termos negocialmente equânimes ou em contraditório entre agentes legitimados no contexto de uma sociedade aberta de intérpretes da Constituição, visam à formação e emissão de ato público-estatal do tipo pronúncia-declaração, nesse caso, de provimentos normativos legislativos, que, sendo o ato final daquela cadeia procedimental, dá-lhe finalidade jurídica específica (CATTONI DE OLIVEIRA, 2006, p. 109).

Um segundo ponto de destaque na descrição do presidencialismo e do parlamentarismo como discursos de operacionalização democrática é a premissa da separação dos poderes. Densificada na convergência histórica de processos concretos de burocratização, despersonalização e racionalização do poder, a lógica da divisão de competências e prerrogativas entre as instituições estatais está lastreada na percepção da necessidade de organização sociopolítica da ambição e da ganância humanas (LOCKNESS, 2002, p. 36-56; DUNN, 1969, p. 87-202). Por isso mesmo, a sua implementação contingente depende de uma percepção do ambiente cultural-político em que a comunidade de poder está inserida:

O padrão básico subjacente às articulações organizatórias dos estados constitucionais democráticos é o padrão da divisão e separação de poderes. Quando se fala de divisão ou separação de poderes não se coloca em crise, como já se acentuou, a unidade do Estado, pois, mesmo numa democracia pluralista integrada

em comunidades políticas mais amplas, não está em causa a indivisibilidade da estadualidade ou estatalidade. Dividir ou separar poderes é uma questão atinente ao exercício de competências dos órgãos de soberania e não um problema de divisão do poder unitário do Estado. Neste contexto se deve compreender também as ideias de freios e contrapesos, checks and balances, separação e interdependência, tradicionalmente associadas ao princípio da separação de poderes. Quer John Locke quer Montesquieu conheciam bem o solo político-social das suas propostas construtivas. Descortinavam com argúcia e clarividência que o espírito das formas de governo não pairava no vácuo sócio-político, antes se revelava nos vários níveis de articulação de poderes e funções: (1) *nível funcional* com a distinção das funções fundamentais do poder político: legislação, aplicação/execução de normas, jurisdição; (2) *nível institucional* centrado nos órgãos de poder: parlamento, governo, administração, tribunais; (3) *nível sócio-estrutural*, onde o poder surge associado a grupos sociais, confissões religiosas, corporações, cidades (CANOTILHO, 2009, p. 579).

No Federalista nº 51, James Madison explica que a estrutura do Estado republicano reclama a institucionalização de mecanismos de balanceamento entre os poderes. O propósito constante de um sistema prudente de relacionamento humano, perfeitamente aplicável à distribuição das parcelas supremas da soberania estatal, é a divisão e a organização das diversas instâncias decisórias, de modo que cada polo individualizado sirva de freio e

contrapeso à atuação de seus pares. Nessa conjuntura, o interesse particular acaba funcionando como “sentinela dos direitos públicos” (MADISON, 1788, p. 150, tradução nossa).⁶

No Direito formal burguês do Estado Liberal, que se via como “um sistema fechado de regras, de programas condicionais, que tem por função estabilizar expectativas de comportamento temporal, social e materialmente generalizadas, determinando os limites e, ao mesmo tempo, garantindo a esfera privada de cada indivíduo” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2012, p. 75), a noção da divisão dos poderes do Estado exsurgia como forma de limitá-los reciprocamente e em face da sociedade. Já no Direito materializado do Estado social, em que, assim como os direitos fundamentais, o princípio da separação dos poderes é reinterpretado, passe-se a falar em funções do Estado e não mais em poderes, porquanto, segundo tal paradigma, não mais se atribuem diferentes competências a órgãos distintos, mas funções às entidades públicas que as desempenham cooperativamente, na unidade da soberania estatal. Nesse contexto,

(...) o Poder Executivo passa a ser dotado de instrumentos jurídicos, inclusive legislativos, de intervenção direta e imediata na economia e na sociedade civil, em nome do “interesse coletivo, público, social ou nacional”. Ao Poder Legislativo, além da atividade legislativa, cabe o exercício de funções de fiscalização e de apreciação da atividade da administração pública e da atuação econômica do Estado (CATTONI DE OLIVEIRA, 2012, p. 77-78).

O Direito contemporâneo, que é positivo e, por conseguinte, histórico, contingente, mutável e coercitivo (HABERMAS, 1992, p. 286), exige, em sua gênese, um princípio de legitimação distinto daquele presente nos paradigmas liberal e social de Estado e Constituição, de forma a garantir a liberdade e a autonomia de todos os sujeitos de direito. Nesse sentido, a partir de uma relação conceitual interna entre direito e democracia, o fundamento de legitimidade da ordem jurídica reside em uma Constituição que consiga mediar e ao mesmo tempo garantir, de forma equânime, a preservação da autonomia pública (agentes como autores do Direito) e da autonomia privada (agentes como destinatários do Direito). À luz de tais pressupostos, a organização do Estado e a separação dos poderes são mais uma vez redefinidos, com vistas à institucionalização de canais de participação e de deliberação popular, à viabilização da centralidade de um processo legislativo democrático, à construção de uma administração pública dialógica e à legitimação do controle judicial das políticas públicas.

A dificuldade está exatamente na identificação das técnicas e dos mecanismos de implementação desse propósito. Em vista da materialidade democrática da separação dos poderes, concebida como máxima indispensável ao arrefecimento das arbitrariedades estatais, a sua concretização no plano das instituições políticas constitui não apenas uma necessidade de ordem formal, mas um imperativo inerente à efetivação do projeto de Estado de Direito e de democracia. Por esse motivo, pensar o sistema político é pensar a Constituição e a esfera

pública, de modo que o espaço de governança eleito, seja parlamentarista ou presidencialista, sirva de suporte para a obtenção de consensos decisórios pautados no reconhecimento entre os partícipes quanto à sua condição mútua de interlocutores iguais e livres. Nessa chave de análise, o grau de interdependência entre o Parlamento e o Governo consubstancia elemento contingente. Isso porque o instrumental governativo, embora historicamente relevante, só adquire de fato algum significado se posto sob o prisma deliberativo.

Não se ignora, é claro, que as diferenças estruturais podem ser marcantes. A partir das constituições parlamentaristas, é usualmente estruturado um lugar político em que a sustentação do Governo depende da confiança do Parlamento; já o referencial presidencialista é outro, precipuamente voltado ao toma-lá-dá-cá de um cotidiano político no qual atuam duas frentes-fontes autônomas de expressão da soberania popular. Dessa base de distinção estrutural decorrem pacotes relativamente polarizados:

Constituições parlamentaristas deveriam possibilitar um controle executivo forte da agenda legislativa, um poder fraco de veto executivo, poderes de decreto executivo relativamente fortes, dispositivos de emergência relativamente fracos, sujeição da Assembleia à dissolução pelo Executivo, e instrumentos de supervisão pouco desenvolvidos. Por outro lado, as constituições presidencialistas seriam caracterizadas por um fraco controle executivo da agenda legislativa, fortes poderes de veto

executivo, poderes de decreto relativamente fracos, dispositivos de emergência fortes, sem dissolução da Assembleia pelo Executivo, e dispositivos de supervisão relativamente bem desenvolvidos (CHEIBUB; ELKINS, 2009, p. 58).

No entanto, esses extremos não servem para a elucidação da forma desafiadora com que a Constituição de 1988 organiza a relação entre o Palácio do Planalto e o Congresso Nacional. Não obstante o fato de o Governo não depender institucionalmente de uma maioria parlamentar para sobreviver – o traço entendido como crucial na diferenciação dos discursos (CHEIBUB, 2007) –, o Constituinte de 1987-1988 conferiu ao presidente um rol extenso de ferramentas e poderes, permitindo-lhe adotar comportamentos bastante similares aos de um primeiro-ministro. Ainda, os parlamentares encaram cotidianamente um aparato de estímulo que os coloca em um patamar de quase equivalência às posições desempenhadas pelos congressistas no parlamentarismo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2000, p. 151-170; CHEIBUB; ELKINS, 2009, p. 59-66). O produto dessa miscigenação modelar é um híbrido inesperado, de difícil categorização, cujo funcionamento contradiz o que dele se esperava nos primeiros anos após a promulgação do texto constitucional (AMES, 2001; KUGELMAS; SOLA, 1999; MAINWARING, 1999). A história da gestação, do nascimento e do desenvolvimento desse arranjo “mestiço” é uma história de luta por governabilidade e representatividade no espaço político do novo Brasil republicano.

A transição como cenário de contenda pela reforma política

Cristiano Paixão chama a atenção para os pares conceituais que permeiam o debate sobre a transição brasileira para a democracia. A discussão está entre o discurso político da transição pela conciliação, de um processo de abertura “lenta, segura e gradual”, e o discurso da Constituinte e da Constituição como elementos de ruptura com a institucionalidade autoritária do regime civil-militar de 1964 (PAIXÃO, 2012, p. 13-30). Na mesma linha de ideias, Cattoni de Oliveira denuncia o reducionismo de uma concepção da transição como mera negociação no interior das elites políticas:

(...) proponho compreender a transição política como um processo constituinte democrático a longo prazo, um processo de constitucionalização que não pode ser reduzido a uma transição “pelo alto”, a uma mudança na permanência, sem rupturas e estrategicamente planejada, da ditadura para a democracia, sem a participação da cidadania mobilizada politicamente. Contra leituras *continuísticas*, qualquer que seja a versão, quer reduza a transição ao tempo da Aliança Liberal, quer a alargue para abarcar o Governo Geisel ou mesmo a Constituinte, cabe afirmar que elas descon sideram a complexidade do tema da transição política brasileira (2011, p. 219).

Essa querela conceitual se projeta fortemente na maneira como o direito é pensado e aplicado no Brasil atual. Um exemplo importante de insistência no discurso

da transição como continuidade programada é o acórdão prolatado pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153. A compreensão delineada quanto à anistia de 1979 coloca em xeque o próprio significado do poder constituinte originário para a consolidação do processo de constitucionalização do Estado Democrático de Direito no Brasil (MEYER, 2012). Neste livro, a retomada da transição, tendo como enfoque a contenda pelo sistema político, procura perceber e demonstrar a tensão que perfaz a passagem da ditadura para a democracia, em recusa a análises estanques e reducionistas. Propõe-se resgatar o período de gestação da Assembleia de 1987-1988, sobretudo em vista da efervescência popular que marcou a conjuntura de debate e embate pela definição de um novo espaço da política no país.

Em março de 1983, o deputado Dante de Oliveira, eleito nas eleições de 1982 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) do Mato Grosso, submeteu à apreciação do Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 05/1983, assinada por outros cento e setenta e sete deputados federais e vinte e quatro senadores. O objeto da proposição era o reestabelecimento das eleições presidenciais diretas, mediante alteração dos artigos 74 e 148 da Constituição de 1967, com redação determinada pela Emenda nº 1/1969. Na exposição de motivos da proposta, são feitas as seguintes considerações:

Não só a tradição constitucional, ou as aspirações populares militam em favor do restabelecimento

do direito do povo de escolher o primeiro magistrado. A legitimidade do mandato surge límpida, incontestada, se sua autoridade for delegação expressa da maioria do eleitorado. Assim, o Presidente passa a exercer um poder que o povo livre e expressamente lhe conferiu. Este passa a ser o mais alto representante desse mesmo povo, que não somente o escolheu, mas apoiou suas ideias, seu programa, suas metas. Difere do que ocorre com outros candidatos, escolhidos em círculos fechados e inacessíveis à influência popular e às aspirações nacionais. Um presidente eleito pelo voto direto está vinculado ao povo e com ele compromissado. As eleições diretas para Presidente da República pressupõe um novo pacto social. Serão as forças vivas da Nação, do assalariado ao empresariado, que irão formar a nova base social do poder. Um presidente eleito por um colégio eleitoral, não tem compromisso com o povo. Mas está diretamente vinculado àquelas forças que o apoiaram, no círculo diminuto e fechado que o escolheu (BRASIL, 1983, s.p.).

A emergência da mobilização pelo voto direto para as eleições presidenciais deve ser compreendida não só pela investigação dos “processos autonomamente determinados” (SKOCPOL, 1979) que contribuíram para a construção dessa conjuntura política, mas sobretudo pela “orientação constituinte” (SANDOVAL, 1994; 1998, p. 169-202; DREIFUSS; DULCI, 1983, p. 132-181; REIS, 1983, p. 91-131; OFFE, 1985, p. 817-868) que marca esse momento de contestação do aparato autoritário. Essa contestação se refere a um contexto de crise em três dimensões

distintas. Inicialmente, havia a *crise de Estado*, “gerada pela drástica redução da capacidade estatal em promover o desenvolvimento capitalista e em intermediar os interesses sociais em esfera corporativa” (BERTONCELO, 2009, p. 171). Essa redução provocou a quebra do arranjo que sustentava o padrão de dominação política, tipicamente ligado à materialização de um renovado Estado varguista (SALLUM, 1996, 2004, p. 47-77). Em segundo lugar, havia a *crise do regime*, alimentada pelo fluxo contínuo e incerto de alterações no modelo de relações de poder. Essas alterações decorriam tanto do arrefecimento do Executivo federal face aos governos subnacionais e ao Congresso Nacional (BERTONCELO, 2009, p. 171-172), como da insustentável incapacidade do sistema político de amortecer e canalizar a ebulição popular (NOBRE, 2013a; 2013b, p. 27-64). Por fim, havia a *crise de governo*, qualificada pelo esvaziamento da autoridade presidencial, pela paralisia decisória e pela fragmentação da base de apoio político-partidário do governo no Parlamento (LAMOUNIER, 1985; 1988; SALLUM JR., KUGELMAS, 1993, p. 280-299). Em um quadro como esse, o debate a respeito do *como*, do *por quem* e do *para quem* a política é feita ganhou força. Rejeitar a proposta de eleições presidenciais diretas para 1985 serviu, em grande medida, para alimentar essa força.⁷

Assim, não obstante a derrota da proposta, o fervor social manteve acesa a chama do *caminhar constituinte*. Em processo de consolidação desde pelo menos meados da década de 1970 (SADER, 1987), a mobilização por trás de algumas campanhas públicas, como a pelas Diretas-Já,⁸ representou o ressurgimento do espírito cívico. A

experiência permitiu a consolidação de uma tomada generalizada de consciência política. E o que é mais importante: muito mais que simplesmente a expressão de manifestações pelas eleições diretas, o que se colocava em xeque era o lugar do povo na conformação do espaço público. Por isso mesmo, a experiência da derrota em 1983 será decisiva para a conformação da arena de 1987-1988 (RODRIGUES, 2003; SANDOVAL, 1998, p. 171).

Durante 1984, o Partido Democrático Social (PDS), sucessor da antiga Aliança Renovadora Nacional (Arena) e base pós-1979 de apoio ao regime civil-militar, realizou seleções primárias para a escolha de um candidato à Presidência da República nas eleições de 1985. Em um primeiro momento, três pré-candidaturas tomaram corpo: a de Aureliano Chaves, ex-governador de Minas Gerais e então vice-presidente da República; a de Mário Andreazza, ex-ministro dos transportes no Governo Médici; e a de Paulo Maluf, ex-governador de São Paulo e então deputado federal. A vitória de Maluf encontrou forte oposição interna. A dissidência levou a uma ruptura dentro do PDS, resultando na formação de um novo partido, o da Frente Liberal (PFL), capitaneada pelo próprio Aureliano e por Antônio Carlos Magalhães, Hugo Napoleão, Roberto Magalhães, Marco Maciel, José Sarney e outros. A ilustração é pitoresca, mas a reviravolta determinou os rumos tomados em seguida (MACIEL, 2012, p. 61-78; DELGADO, 1988, p. 281-283, 330-331). Foi mediante a aliança feita pelo PMDB com o PFL, a chamada Aliança Democrática, que a candidatura de Tancredo Neves à Presidência se fez bem-sucedida. Quanto ao formato dessa aliança, embora o nome de José Sarney

se mostrasse pouco ligado à bandeira da redemocratização, o PMDB acabou cedendo ao fechamento da sua alocação como vice na chapa (FAUSTO, 2001, p. 280-283).

A emergência de Tancredo no cenário político consiste em um fenômeno de importância indiscutível para os episódios de fins da década de 1980. A imagem do presidente civil, semblante de um percurso tortuoso em direção à retomada da democracia, transformou-se em um símbolo da luta pela transformação política (DELGADO, 1988, p. 75). Na última rodada de preparação para a posse, porém, o candidato sofreu uma crise de “diverticulite de Meckel”, sendo submetido a internação e cirurgia no dia 14 de março de 1985. Reconhecida a inexistência de válvulas alternativas de escape, “já na noite do dia 14 iniciaram-se as conversações que permitiram que Sarney fosse empossado em seu lugar. O próprio Tancredo indicou esta solução a Ulysses Guimarães no hospital (...)” (MACIEL, 2012, p. 75). Com isso, a tese da sucessão passou a ser encampada pela elite civil e militar do novo e do velho governos, embora o procedimento então em vigor estabelecesse a convocação de novas eleições, em trinta dias, pelo presidente da Câmara dos Deputados (GUTEMBERG, 1994, p. 214-222).

A ascensão de Sarney aconteceu em uma conjuntura complicada, mas a pressão dos segmentos de poder permitiu que essa trajetória se desenrolasse de maneira relativamente tranquila. A vitória do PMDB nas eleições de 1986 acabou representando uma confirmação do poderio da Aliança Democrática, garantindo ao Governo em formação o apoio da totalidade dos governos subnacionais, com a exceção de Sergipe, bem como a maioria absoluta

na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O “solo” para o governo de José Sarney estava, portanto, fecundado (FAUSTO, 2001, p. 278).

Com a posse, vieram à tona inúmeras questões de repercussão social, política e econômica, indiscretamente à espera de ebulição. A derrota vivida pelos movimentos sociais na campanha pelas Diretas-Já é um exemplo bastante elucidativo dessa “resignação efervescente”: embora manejada até então, a mobilização popular assumiu uma nova dimensão em seguida à eleição e à morte de Tancredo (SANDOVAL, 1998, p. 169-173).⁹ Com isso, vários temas de debate público emergiram – o principal deles foi o problema constituinte. Embora já estivesse efetivamente em cena desde meados da década de 1970 (SADER, 1987; BARBOSA, 2012, p. 149-184), no Governo Sarney, a tarefa de fundar uma nova ordem constitucional não comportava mais adiamento. Por isso, concomitantemente ao envio da proposta de instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte, que acabaria resultando na Emenda Constitucional nº 26/1985, o Palácio do Planalto instituiu uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, criada mediante a edição do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, com o escopo de promover “(...) pesquisas e estudos fundamentais, no interesse da Nação Brasileira, para (...) colaboração aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte” (BRASIL, 1985, s. p.). Com formação intelectual profundamente heterogênea, o grupo contou com cinquenta representantes da sociedade civil, sendo presidido pelo jurista Afonso Arinos de Melo Franco.

O próprio estabelecimento da Assembleia Constituinte foi assunto de pauta recorrente de discussão política. A ideia do Governo foi convocar a Assembleia mediante a promulgação de uma Emenda à Constituição de 1967, para a outorga de poderes constituintes ao Congresso Nacional. Considerando a insurgência de alguns setores em face dessa proposta, o discurso situacional se construiu em torno de duas “palavras de ordem”: reconciliação e continuidade (BARBOSA, 2012, p. 204-205). A ideia da “transição pelo alto”, conforme já explicitado, é marca dessa apropriação conceitual (CATTONI DE OLIVEIRA, 2011, p. 219-222).¹⁰ Um dos esclarecimentos mais cristalinos desse processo está na afirmação feita pelo deputado Walmor Giavarina, autor do relatório da Comissão Mista responsável por apreciar a PEC de convocação da Constituinte: “Teremos não uma Assembleia Nacional Constituinte originária, clássica, ao preço de semelhantes crises, mas uma Assembleia Nacional Constituinte instituída, viável, possível, que o bom senso nos impõe a realizar”. E, ao final: “A ruptura não será o traço desta nova época” (DCN, 19/10/1985, p. 1971).

Durante a conclusão da votação da emenda, o deputado Pimenta da Veiga, líder do PMDB na Câmara, manifestou assim sua esperança nos trabalhos da Assembleia Constituinte: “Acredito nesta Constituinte porque ela vem como o resultado de uma transição política. Não é fruto de uma ruptura, da qual o país sai traumatizado; vem num tempo de paz, onde não há vencidos nem vencedores” (DCN, 28/11/1985, p. 2506). É emblemático, nesse sentido, que a única voz admitida à instalação da Assembleia

Nacional Constituinte, a do ministro Moreira Alves, então presidente do STF, incumbido de dirigir os trabalhos, se levantasse para proclamar que aquele momento representava “o termo final do período de transição com que, sem ruptura constitucional, e por via de conciliação, se encerra o ciclo revolucionário” (DANC, 2/2/1987, p. 5). Essa pregação renitente da continuidade se somava a outros fatores que, em princípio, esmoreciam as esperanças em um processo constituinte capaz de libertar-se da cultura constitucional e institucional que ameaçava confiná-lo (BARBOSA, 2012, p. 205).

O processo político de condução à Assembleia Constituinte em 1987-1988 foi longo e tortuoso. A jornada “comportou, ao mesmo tempo, a tentativa do regime de conduzir a forma e o tempo de sua superação, e também a reação da sociedade civil por meio de mobilizações, greves, passeatas e manifestações públicas” (PAIXÃO, 2012, p. 20). A complexidade do fenômeno histórico se deve, logo, tanto à efervescência das “manifestações, passeatas e protestos em praça pública, contribuindo para se criar uma nova cultura política” – muitas vezes engendrada “por meio de vias clandestinas de resistência e da forma extremada da ‘luta armada’”, outras vezes “porque a sociedade civil interagiu progressivamente com o ‘núcleo do sistema político’” (CATTONI DE OLIVEIRA, 2011, p. 221) –, quanto à emergência de tentativas ilegítimas de apropriação indevida do espaço comunicativo.

Um exemplo dessa tentativa de apropriação é a referida Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.

A ideia foi recebida com duras críticas, por conta da percepção de que um empreendimento como tal poderia significar o esvaziamento da soberania da Assembleia Constituinte.¹¹ Além disso, a função atribuída ao grupo foi entendida como sendo de toda a sociedade, sem a necessidade de balizas ou chancelas oficiais.¹² Apesar de o propósito da Comissão se restringir, nos termos do Decreto que a instituiu, à realização de pesquisas colaborativas, o colegiado decidiu seguir os “caminhos da célebre Comissão do Itamaraty e se empenhou na missão de elaborar um anteprojeto constitucional, documento ultimado e entregue ao presidente da República em 18 de setembro de 1986” (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 456).

No arranjo proposto pelos membros da Comissão, foi pensado um sistema de governo de natureza mista, que contaria simultaneamente com um presidente eleito pelo voto direto e com amplos poderes de governo e um primeiro-ministro, ao qual se deu o nome de presidente do Conselho de Ministros, responsável pela administração pública federal. Essa sugestão coloca em evidência a problemática do sistema político: o que se expressava com muita clareza era a impressão de que a ruptura constituinte deveria servir de oportunidade ao aprimoramento da institucionalidade governativa. O sistema de governança democrática era, portanto, um ponto-chave nos debates. Por isso mesmo, não é surpreendente a afirmação de que uma das principais razões pelas quais Sarney optou por não submeter o modelo elaborado pela Comissão à apreciação da Assembleia Constituinte foi precisamente sua opção institucional (SILVA, 1990, p. 170-178).¹³ Como se vê, ainda que de forma

enviesada, a contenda pela nova ordem constitucional foi também uma contenda por um arranjo organizacional para o sistema político. À Constituinte caberia assimilar toda a complexidade desse debate.

A DEMOCRACIA EM DISPUTA: A LUTA PELO SISTEMA POLÍTICO NA CONSTITUINTE

Na segunda metade do ano de 1987, na fase de finalização da elaboração do Projeto de Constituição que seria submetido ao Plenário, consolidou-se entre os constituintes um grupo suprapartidário, de caráter conservador, que se pronunciava insatisfeito com os trabalhos da Comissão de Sistematização (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2004, p. 489). Essa comitativa, apelidada de “Centrão”, conduziu uma iniciativa intraparlamentar de reforma do Regimento Interno da Constituinte, com vistas a permitir a promoção de alterações mais significativas no trabalho elaborado pela Comissão.

O Regimento, nos termos aprovados via Resolução nº 2/1987, permitia a apresentação de emendas, em Plenário, ao projeto aprovado na Comissão de Sistematização apenas no tocante “à adequação do trabalho apresentado com os anteprojetos oriundos das Comissões”.¹⁴ Em vista da insatisfação já externada com o projeto em andamento – e dado o objetivo de ampliar o círculo de atuação do “meio-de-campo conservador” (SADER, 1987, p. 176) na Constituinte –, o “Centrão”, apoiado por sólida maioria, obteve a aprovação da Resolução nº 3/1987. O ato introduzia a possibilidade de a maioria absoluta dos constituintes ofertar emendas

aditivas a dispositivos do Projeto de Constituição, bem como emendas substitutivas a qualquer parte do projeto, inclusive títulos inteiros.¹⁵ A Resolução ainda determinava que os substitutivos e emendas apresentadas com base nesse novo dispositivo teriam preferência automática (BRASIL, 1988a, s. p.).

De acordo com Jobim (2004, p. 225-229), a origem da crise que gerou a reforma do Regimento estava na forma de constituição e funcionamento da Comissão de Sistematização. O fechamento originário e a inabilidade de condução equilibrada dos trabalhos acabaram alimentando um *locus* imenso de contestação no Plenário. Um dos pontos do Projeto de Constituição que mais despertou controvérsias foi precisamente a definição do sistema de governo (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2004, p. 493). A vitória preliminar da proposta parlamentarista era vista com péssimos olhos por algumas das figuras mais influentes no meio político da época.¹⁶ Com a manobra da alteração regimental, o “Centrão” apresentou uma série de emendas ao texto aprovado na Comissão de Sistematização. Jobim, que foi um dos membros da Comissão, relata que a saída aventada por outros segmentos internos foi a propositura de emendas às emendas do “Centrão”, em tentativa de recompor e preservar, ainda que parcialmente, o trabalho levado a efeito no âmbito das Comissões (2004, p. 226).

Na gênese organizatória da Assembleia Nacional Constituinte, a decisão sobre o sistema de governo foi atribuída à Subcomissão do Poder Executivo,¹⁷ segmento da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo.¹⁸ Com o encerramento da primeira etapa dos

trabalhos, com a entrega dos relatórios às Comissões, foi oficializada a orientação parlamentarista do sistema de governo concebido pela Subcomissão do Poder Executivo. A proposta sofreu algumas pequenas alterações no curso da apreciação feita pela Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, sendo posteriormente acolhida – em sua integralidade e literalidade – pela Comissão de Sistematização (SILVA, 1990, p. 158).

A proposta submetida ao Plenário da Constituinte propunha um jogo novo à dinâmica política no Brasil. O presidente da República era designado como “chefe de Estado e comandante supremo das Forças Armadas” (BRASIL, 1987, p. 1.745), e a escolha para ocupação do cargo seria realizada por sufrágio universal e direto, em até dois turnos, para mandato de cinco anos. O primeiro-ministro e os integrantes do Conselho de Ministros exerceriam o governo, com respaldo na confiança da Câmara dos Deputados. O voto de confiança do governo poderia ser solicitado mediante declaração ou proposição que o primeiro-ministro considerasse relevante, ficando a sua aprovação sujeita ao voto favorável da maioria absoluta da Câmara. A falta de confiança dos deputados poderia ser expressa somente depois dos seis primeiros meses de governo, mediante moção de censura de iniciativa de um quinto dos membros da Câmara e aprovação por maioria absoluta, sendo vedada a apresentação de mais de três moções por sessão legislativa (BRASIL, 1987, p. 1.732-1.748).

Na proposta, a formação do governo viria à tona pela nomeação do primeiro-ministro pelo presidente, escolhido dentre os membros do Congresso Nacional e após consulta

aos partidos políticos constitutivos da maioria na Câmara dos Deputados. O Conselho de Ministros, indicado pelo primeiro-ministro, seria também composto mediante nomeações pelo presidente. Nos dez primeiros dias de sua constituição, ao governo nomeado cumpriria submeter o seu programa à apreciação da Câmara. Na eventualidade de a Casa rejeitá-lo, caberia ao presidente nomear um novo primeiro-ministro. Em seguida à segunda rejeição consecutiva do programa de governo, os próprios deputados elegeriam o primeiro-ministro; se, porém, essa eleição não acontecesse em dez dias, o presidente poderia dissolver a Câmara e convocar eleições extraordinárias (BRASIL, 1987, p. 1.745-1.748).

Esse esquema estrutural desagradava a uma série de setores políticos, com destaque para o Executivo Federal e os Governos Estaduais (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2004, p. 494). Do desconforto com essa e outras tendências nasceu a investida da reforma regimental, com o conseqüente fortalecimento do “Centrão” em Plenário. O espaço de reavaliação do grupo, contudo, nem sempre foi dominante e tranquilo. A heterogeneidade do segmento levou gradualmente à dissolução da união entre seus membros (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2004, p. 490), possibilitando, por exemplo, a derrota do projeto centrista de reformulação do capítulo sobre a Ordem Econômica (BRASIL, 1988b, p. 856).¹⁹ Apesar disso, a pressão das frentes externas permaneceu atuante. Um exemplo célebre dessa dinâmica é o pronunciamento do presidente Sarney em rede nacional de rádio e televisão no dia 26 de julho de 1988. Por cerca de meia hora, Sarney apresentou

inúmeras críticas aos trabalhos da Constituinte; na visão presidencial, o arranjo bolado pela Constituição (tanto no que tange à organização do Estado quanto aos direitos fundamentais) forçaria o país à ingovernabilidade. No dia seguinte, Ulysses Guimarães tomou o mesmo tempo em cadeia nacional. “Em um pronunciamento firme, em tom de censura” (BARBOSA, 2012, p. 215), Ulysses respondeu às declarações de Sarney, defendendo a soberania da Assembleia e afirmando a vocação da Constituição para a ruptura com a mesmice institucional e a quebra do *status quo* da desigualdade e da exclusão sociais; segundo ele, a nova Constituição teria “cheiro de amanhã, não de mofo (...). A Constituição (...) será a guardiã da governabilidade. A governabilidade está no social. A fome, a miséria, a ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis”.²⁰ Como marca das reviravoltas que expressam a tensão da época, o texto constitucional foi aprovado em primeiro turno naquela mesma noite (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2004, p. 469).

As condições em que funcionou a Constituinte certamente despertam alguma crítica. A edição de decretos-leis, a pesada repressão a movimentos sociais, em especial aos movimentos grevistas, e outros tantos fatores podem ser lembrados nesse sentido. Por outro lado, constituintes se reúnem justamente em tempos de ruptura, incerteza, crise, transição. Nesse contexto, sua soberania dificilmente pode ser assegurada exclusivamente por fatores institucionais e declarações formais de onipotência jurídica. Tampouco se sustentam pelo recurso à força bruta. Na condição de

invenções democráticas, as constituições existem para reger a convivência de cidadãos sob a égide dos ideais de liberdade e igualdade. Não se trata de um jogo acidental de palavras ou de valores aleatoriamente escolhidos, mas do resultado de um processo histórico profundamente interconectado à emergência da sociedade moderna. Por essa razão, as constituições que, em sua feitura, negam performativamente esses princípios, têm merecido a crítica quase universal do pensamento constitucional. A soberania da Constituinte não emerge naturalmente das palavras de seu ato convocatório, mas se articula concretamente no desempenho da missão de dar expressão a esses ideais (BARBOSA, 2012, p. 215-216).

O debate duríssimo e escalonado (JOBIM, 2004, p. 227) sobre o sistema de governo ocorreu no dia 22 de março de 1988, importando em uma das maiores batalhas da história da Constituinte (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2004, p. 465). Tratou-se da primeira votação a atingir o quórum máximo dos quinhentos e cinquenta e nove constituintes, sendo que a emenda presidencialista, resultado da fusão da emenda de autoria coletiva dos deputados Humberto Lucena, Vivaldo Barbosa, Edison Lobão e Theodoro Mendes com a emenda apresentada pelo deputado Maurílio Ferreira Lima, venceu em Plenário por trezentos e quarenta e três votos a duzentos e treze, descontadas as três abstenções. Como já assinalado, essa virada contou com força pressão feita pelo Executivo Federal e pelos governadores. A vantagem parlamentarista foi revertida poucos dias antes

da votação, com uma mobilização que “envolveu recursos de toda a ordem, aviões para buscar constituintes, ofertas de favores especiais (...)” (SILVA, 1990, p. 28). Embora defensor aberto do presidencialismo, o editorial do jornal Folha de S.Paulo, no dia seguinte à votação, anotou que a derrota parlamentarista em Plenário “(...) merece também ser criticada por tudo aquilo de casuístico, de fisiológico e de oportunista de que se cercou” (1988, p. A-2). Na mesma sessão, o Governo obteve um novo êxito com a definição do mandato presidencial de cinco anos.²¹

A Folha também destacou que os principais articuladores dessa interlocução governista na Assembleia foram o ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães; o ministro da Habitação, Prisco Viana, que priorizou a liberação de verbas para os governadores próximos ao Planalto; e os governadores de São Paulo, Orestes Quércia, e de Minas Gerais, Newton Cardoso. A aprovação do presidencialismo contou sobretudo com o apoio da bancada situacional do PMDB, mas também com o dos partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), que já aventavam nomes fortes para as futuras eleições presidenciais. Do lado contrário, em defesa do parlamentarismo, destacaram-se o presidente da Comissão de Sistematização, Afonso Arinos, o relator, Bernardo Cabral, o relator da Subcomissão do Poder Executivo, José Fogaça, e outros membros da ala progressista do PMDB, como Mário Covas, Fernando Henrique Cardoso e José Serra (1988, p. A-2).

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi votado no dia 2 de junho de 1988. Nessa oportunidade, o reavivamento do debate possibilitou uma nova polarização. Por conta dela, a despeito de lograr êxito em passar a outorga do mandato quinquenal ao presidente Sarney e em fixar as primeiras eleições presidenciais diretas em 15 de novembro de 1989, o “Centrão” foi obrigado a engolir a previsão de realização de um plebiscito para a sedimentação da escolha do sistema de governo. A emenda aprovada nesse sentido foi resultado da fusão de outras dez, ofertadas em Plenário pelos deputados José Richa, Lúcio Alcântara, José Santana de Vasconcelos, Jorge Vianna, Álvaro Antônio, Mário Assad, Michel Temer e Edivaldo Motta, além de uma destacada emenda popular com mais de 45 mil assinaturas (BRASIL, 1988b, p. 2.558). Na defesa da emenda, o constituinte Cunha Bueno argumentou: “Eleito o próximo Presidente da República de forma direta e concluindo o seu mandato, teremos a oportunidade de ouvir o povo, se ele deseja o presidencialismo ou se ele deseja o parlamentarismo (...)” (BRASIL, 1988c, p. 42).

O plebiscito ocorreu na data marcada, em 7 de setembro de 1993, com a já conhecida prevalência da República presidencialista. Esse modelo, todavia, continuou servindo de objeto recursivo de inúmeras críticas. A história desses questionamentos é objeto do capítulo seguinte.

2. DINÂMICA POLÍTICA E INTERLOCUÇÃO INTERINSTITUCIONAL NA EXPERIÊNCIA DO IMPEACHMENT DE COLLOR



O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO COMO UM TRAÇO PECULIAR DA NOSSA INSTITUCIONALIDADE CONCRETA

Na verdade, desde muito antes da década de 1980, o pensamento político brasileiro já se via marcado por sentidos bastante característicos acerca do sistema político construído em torno de uma Presidência forte e um número grande de partidos.²² Por essa razão, a derrota inicial do parlamentarismo na Constituinte de 1987-1988, com a conseqüente preservação de um presidencialismo aparentemente tradicional, despertou, já nos primeiros idos do contexto pós-1988, uma “enxurrada” de censuras e ataques. Estando preparada ou não para uma mudança radical na estrutura de separação e relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, uma parcela considerável do meio político e do cenário acadêmico no fim da década de 1980 já materializava um discurso pela reforma (ou, melhor dizendo, pela redefinição) do sistema político. É, portanto, de longa data a postura de recusa e de desconforto que alguns políticos e intelectuais têm com relação ao nosso presidencialismo.

A teoria tradicional dá o nome de presidencialismo de coalizão à combinação entre a proporcionalidade eleitoral, o multipartidarismo, o presidencialismo de índole “imperial” e a organização do Executivo em grandes coalizões parlamentares (ABRANCHES, 1988). Essa mistura – um traço peculiar²³ da nossa institucionalidade concreta –, consiste na lógica que organiza e rege a arena política no país. A partir dela se conceberam análises as mais variadas. Não apenas quanto à insuficiência do espaço público, à

inautenticidade da soberania do povo ou à necessidade contingente de um “autoritarismo instrumental” (SANTOS, 1978). O exame específico do presidencialismo brasileiro, largamente baseado na lógica da desjuridificação do sistema do direito pela hipertrofia do caráter simbólico da Constituição em detrimento de sua essência normativa (NEVES, 2013), repercute em teses como a da manutenção do caráter autocrático e sincrético do Estado burguês na substituição da institucionalidade autoritária pela institucionalidade democrático-liberal de 1988 (MACIEL, 2012) e sobretudo a da inferioridade ontológica do presidencialismo (em especial, o de coalizão) face ao parlamentarismo no que toca à aptidão para a estabilidade democrática em contextos de crise (LINZ, 1990). Essas leituras, de uma forma ou de outra, acabam corroborando com a visão de que a democracia, meramente “possível” (FERREIRA FILHO, 1977), só se realizará pela intervenção de uma figura política centralizada e centralizadora, tal como, por exemplo, a do presidente da República (CATTONI DE OLIVEIRA, 2011, p. 207-247; 2012, p. 10-27).

Em uma primeira fase de análise da Constituição de 1988,²⁴ o presidencialismo de coalizão é visto como “um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo” (ABRANCHES, 1988, p. 27). Inicialmente, isso implica dizer que a estrutura institucional desenvolvida segundo a Constituição não é apta por si só a sustentar a governabilidade democrática, dependendo da capacidade de articulação e de diálogo do Poder Executivo com o Congresso Nacional. Colocada

dessa maneira, a análise não é de todo ruim. Afinal, que sistema político democrático não se pauta pela aptidão articuladora das instituições e por sua abertura à dialética deliberativa de um espaço de negociação? Essa, porém, não é a perspectiva de cientistas políticos como Sérgio Abranches (1988). O ponto é outro: o sistema brasileiro estaria supostamente fadado a uma polarização política cuja instabilidade viola o limite razoável da capacidade de autocomposição do governo. Estaríamos, assim, apostando exageradamente em uma disposição de difícil articulação, confiando no desempenho – que é corrente e, portanto, sazonal e inconstante – da Presidência da República face ao Congresso Nacional e aos Governos subnacionais. Nesses termos, a instabilidade residiria na própria gênese da armação institucional. A Constituição de 1988 seria a consubstanciação de um arranjo decorrente do reformismo pemedebista, baseado na dinâmica de uma conjuntura cesarista sustentada partidariamente, o qual teria contribuído para o arrefecimento da ruptura com a institucionalidade autoritário-militar (MACIEL, 2012, p. 47-134).

De acordo com essa ordem de ideias, o presidencialismo se caracteriza como um sistema de propensão ao conflito (LINZ, 1990). Isso porque, em primeiro lugar, a descontinuidade que marca o seu processo político produz oscilações bruscas na chave de orientação governamental.²⁵ Em acréscimo, a polarização institucional baseada na “independência mútua” entre os poderes e na “legitimidade dual” que suporta, ao mesmo tempo, a Presidência da República e o Parlamento acabam transformando a

política democrática em um jogo de soma zero (LINZ, 1990, p. 62). Trata-se de contexto que alimenta a clivagem entre os atores políticos relevantes (LINZ, 1990, p. 56-57), porque promove, simultaneamente, o fortalecimento de um núcleo presidencial centralizado e a estruturação de um aparelho institucional (partidos, sistema eleitoral e federação) voltado para a dispersão e a limitação do poder (LAMOUNIER, 1993, p. 23).

Autores como Bolívar Lamounier (1992; 1993) e Amaury de Souza (2000) apontam que o equilíbrio dessa conjuntura institucional depende da crença no poder unificador do Executivo Federal, largamente baseado na dimensão plebiscitária do capital político-eleitoral da Presidência da República. No Brasil republicano, essa crença tem se materializado no culto à personalidade do governante ao mesmo tempo estabilizador, “capaz de disciplinar e conter particularismos da sociedade” (SALLUM JR.; CASARÕES, 2011, p. 172), e desestabilizador-constutivo, com aptidão para conferir ritmo, rumo e, por conseguinte, coerência às movimentações político-sociais do Estado (LAMOUNIER, 1992, p. 40). Isso enceta algumas tendências. A primeira delas diz respeito ao crescente esvaziamento da participação popular nos processos de tomada de decisão política, claramente decorrente da concepção “bonapartista” de um regime político no qual o momento democrático se reduz à escolha do governante – governante quem, a partir da “festa democrática” que acontece nas eleições, passa a exercer, em nome do povo, um poder absoluto e incontestado (LOSURDO, 2004, p. 10; CATTONI DE OLIVEIRA; ALVES, 2011, p. 26-29). Para os analistas da conjunção política

brasileira na primeira metade da década de 90, porém, a maior rachadura do modelo residia na instabilidade da adesão do eleitorado ao Presidente da República. Segundo essa análise, se a segurança da balança institucional e a governabilidade resultam do bom desempenho do Poder Executivo, o esvaziamento da credibilidade plebiscitária do governante implica a crise do sistema. Embora não se refira apenas a Collor, ficará claro que é exatamente nele que Bolívar Lamounier pensa ao afirmar que

em condições de superinflação crônica, é infelizmente muito provável que o capital plebiscitário decorrente da escolha eleitoral se esvaia com grande rapidez e que o presidente perca este que é seu principal recurso político: o apoio difuso do eleitorado. Se a este fato acrescentarmos a debilidade de nossa estrutura partidária e parlamentar, a estrutura federativa (...) com seu alto grau de fragmentação, chegaremos, seja qual for o titular da Presidência da República, à situação em que o presidente vê erodida sua base de apoio e não dispõe, do ponto de vista legislativo e partidário, de maioria estável e, às vezes, nem mesmo de minoria substancial que permita, por meio de negociações, completar o que falta (LAMOUNIER, 1993, p. 25-26).

Em um panorama como esse, a perda vertiginosa de prestígio acaba debilitando institucionalmente a Presidência da República, impedindo-a de articular-se partidariamente, persuadir os demais atores no jogo político ou mesmo pressioná-los ou negociar com eles alguma via alternativa.

Trata-se de situação-limite, chamada de “cenário janista”, em referência à crise que ensejou a renúncia de Jânio Quadros em 1961.²⁶ Para evitar esse apocalipse, toda a estrutura deve estar perfeitamente assentada sobre o bom exercício do Governo (LINZ, 1990), a sua disposição aberta para lidar alternativamente com o Parlamento, e o favorecimento da opinião pública, fundamental para a manutenção da autoridade plebiscitária do Executivo (LAMOUNIER, 1993, p. 24).

Uma ilustração dessa conjuntura encontra-se no complexo e multifacetado episódio do *impeachment*. A queda de Fernando Collor de Mello marca, para a teoria do presidencialismo brasileiro, um momento de profunda inflexão. Mais do que isso, na verdade, e diferentemente do que pensaram muitos estudiosos à época, a experiência de 1992 acabou resultando em um contexto-chave de afirmação do sistema político estruturado à luz do desenho previsto na Constituição de 1988.

AS IDAS E VINDAS DA QUEDA DE COLLOR²⁷

São usualmente lidos como fatores que levaram ao *impeachment* de Collor: o esquema de corrupção, o caráter pessoal do presidente, o modo com que ele exerceu a Presidência, as disputas político-institucionais, a fragmentação partidária, o desgaste de Collor junto à opinião pública e a mobilização da sociedade civil. As leituras historiográficas acerca do evento são tão múltiplas quanto as razões que de fato confluíram para a reviravolta de 1992 (SALLUM JR.; CASARÕES, 2011). Em assim sendo,

uma lançada ingênua de olhos sobre o passado não permitirá conceber a complexidade do fenômeno. E mais: uma simplificação exagerada do *impeachment* importa em uma análise reducionista do sistema político no marco do regime constitucional-democrático.

Como é sabido, Fernando Collor de Mello foi eleito presidente da República em 1989, trinta anos depois das últimas eleições presidenciais diretas, sendo o primeiro sob a égide da então recente Constituição de 1988. Animada pela fase de otimismo que se seguiu ao sepultamento do regime militar, a subida de Collor ao Palácio do Planalto foi inicialmente considerada como o ponto alto da inauguração de um Brasil moderno e democrático. Produto de uma conjugação peculiar entre o conservadorismo oligárquico e o novo empreendedorismo político, o discurso presidencial patinava entre o messianismo, o clamor ao sagrado e a investida da renovação, contrária aos antigos privilégios corporativos, ao engessamento do mercado nacional e à corrupção nos setores públicos (TAVARES, 1998). Collor surge no cenário político como o rebento de dois mundos tradicionalmente antagônicos, mas que, naquele contexto específico, se compatibilizavam de maneira irresistível. Com sensibilidade para a propaganda personalista e escorado em uma grande empresa político-eleitoral, o presidente construiu a imagem de um homem público que, na crise política e socioeconômica de fins dos anos 80, possuía as credenciais e o jogo-de-cintura necessários ao equacionamento das expectativas de reforma ética e modernização. Dessa forma, Collor se projetou como um verdadeiro paladino da moralidade, “como a voz dos que

não tinham voz e a força dos que não tinham força para lutar contra a corrupção, os marajás e as elites que exploravam o povo” (SALLUM JR.; CASARÕES, 2011, p. 167). Em 30 de março de 1989, o discurso do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), transmitido durante o programa gratuito de televisão, fez menção à concepção de um “Estado moderno, eficiente, que realmente preste serviços à nossa comunidade (...); um Estado que não seja interventor, que não seja paternalista, que não seja clientelista; um Estado que deixe as forças de mercado trabalharem (...)” (*apud* MELO, 2007, p. 151).

Isso serviu para a edificação de um projeto eleitoral ímpar. Contudo, em seguida às eleições, os problemas começaram a aparecer. A arrogância de um presidente determinado a marcar sozinho um lugar na história do Brasil republicano,²⁸ a indisposição crônica de um Congresso Nacional organizado em torno de uma estrutura partidária ávida por um espaço político, e a sazonalidade de uma opinião pública desencontrada entre o tempo do inimigo e o vazio da falsa amizade democrática – toda essa conjuntura serviu de combustível para a fogueira do *impeachment*. Há inúmeras frentes de análise e problematização do evento, em razão das variadas fontes possíveis da crise política, econômica e social. É precisamente a complexidade do episódio que o torna tão multifacetado aos olhos da historiografia nacional.

Parte dos estudos sobre o tema enxerga na personalidade e na imagem simbólica de Collor os principais fatores de sua queda (SKIDMORE, 2000; MELO, 2007).²⁹ Tais autores entendem que, muito embora o contexto tenha

exercido alguma pressão sobre a contingência dos eventos políticos, foi o comportamento presidencial suicida que forçou o Congresso Nacional a desaguar na alternativa do *impeachment* (SKIDMORE, 2000). Nesse ínterim, o perfil político e sociocultural de Fernando Collor de Mello – a sua “identidade política esquizofrênica” (SKIDMORE, 2000, p. 26), ainda calcada na arrogância de um jeito tradicional de fazer política – levou gradualmente ao seu enclausuramento. Apesar da aparência telegênica, Collor orientava suas ações no jogo político a partir de um “coronelismo” pouco disposto a fazer concessões; sua aversão ao equilíbrio e à conciliação, sua tendência à belicosidade e a maneira violenta com que lidava publicamente com os outros políticos e a mídia acabaram por alimentar um fogaréu de mal-estar e indisposição no epicentro do Poder Legislativo. O estilo do presidente, indo além da aparição midiática, consubstanciou-se na edição desarrazoada de medidas provisórias, sobretudo para a implantação de reformas e a realização de feitos de impacto político e socioeconômico. Essa mania solitária de governar – às margens do Congresso Nacional, escorada em uma má compreensão das expectativas políticas que dominavam o espaço público da recém-lançada democracia brasileira – colocou em xeque o suporte do governo:

A ideia-chave dos autores aos quais nos referimos é que o cerne das dificuldades políticas de Collor derivava da incapacidade de entender que em uma democracia não basta receber 35 milhões de votos; em uma sociedade recém-democratizada como a brasileira, complexa e com novos atores

políticos, seria fundamental gerar consensos por meio da negociação. Os “erros” capitais que teria cometido decorreriam, no fundo, de agarrar-se à sua tradição política ao invés de ajustar-se aos novos tempos. O recurso farto à comunicação de massa como reforço à vontade política se esvaiu na medida em que fracassou sua política de estabilização e revelou-se a corrupção que permeava o seu governo (SALLUM JR.; CASARÕES, 2011, p. 168-169).

Paralelamente a tais análises, parte dos estudiosos enxerga o desgaste crescente da imagem de Collor junto à opinião pública como um fator decisivo para sua queda (WEYLAND, 1993; AVRITZER, 2000). No contexto dessas abordagens, é a conjuntura macrossocial do Brasil pós-1980 que marca a confluência dos eventos que culminaram no *impeachment*: a acentuada inaptidão dos sistemas econômico e político de amortecerem as crises que brotavam do seio social, somada à crescente efervescência dos segmentos mobilizados em prol da democratização, da limpeza ética e da modernização da institucionalidade estatal. O momento era de uma delicadeza singular: o aumento da urbanização e o crescimento *per capita*, de início, resultavam em alavancas não só para a elevação da inflação e do déficit público na prestação de serviços básicos, mas também para o alargamento da participação na esfera pública. Em acréscimo, o governo perdia paulatinamente sua capacidade de impulsionar e gerir o desenvolvimento econômico, em virtude da crise fiscal aumentada pelos encargos do endividamento externo e

pelas pressões redistributivas (LAMOUNIER, 1990; SALLUM JR.; CASARÕES, 2011, p. 187-194). Ainda, não podemos esquecer que os movimentos sociais ainda se encontravam em uma forte conjunção de organização e mobilização, intensificada por derrotas nas batalhas pela anistia e pelas eleições diretas e por vitórias na Constituinte, e animada pela promessa do projeto de 1988. Em síntese, o período em que *impeachment* aconteceu se define pelo cruzamento da crise social, política e econômica com a expectativa de um Estado Democrático de Direito em construção.

A opção pelo liberalismo conservador representou a predominância de uma alternativa utópica, tanto econômica quanto politicamente. A utopia econômica era sustentada por parcela dos políticos, do empresariado, dos militares e da imprensa; já a utopia política consistia em “uma interpretação conservadora, possível, da Constituição de 1988, na medida em que dava ao presidencialismo imperial, herdado dos governos militares, a legitimidade das urnas” (SALLUM JR.; CASARÕES, 2011, p. 188). Contudo, a autonomia conquistada pelas camadas populares a contar dos anos 1980 permitiu que o eleitorado e a opinião pública demonstrassem que essa opção política – a opção de Collor para a tentativa de administrar os conflitos e as tensões com que seu governo se deparou desde o começo – não traduzia o consenso social. A isso se somaram uma prolongada recessão econômica, marca do fracasso das escolhas presidenciais, e as acusações de Pedro Collor de que o presidente era o sócio oculto de P. C. Farias, ex-tesoureiro de sua campanha eleitoral, envolvido em casos de corrupção. Nessa perspectiva, o desacordo, a decepção

e o desenrolar consequente dos eventos que resultaram no *impeachment* servem de sustentáculo para a afirmação de que a sociedade civil organizada mostrou-se mais forte que a sociedade política, formada pelos partidos e pelas instituições governamentais (AVRITZER, 2000).³⁰

Por fim, um número expressivo (tanto quantitativa quanto qualitativamente) de cientistas políticos atrela a crise de 1992 à operação do sistema político desenvolvido a partir da Constituição de 1988. Para esses autores (LINZ, 1990; LAMOUNIER, 1993; SOUZA, 2000), a marcante polarização de forças do presidencialismo de coalizão brasileiro impunha o cumprimento de articulações partidário-institucionais que não se verificaram ao longo do governo Collor. É dizer: pela lógica do jogo, ao presidente cumpria estabelecer um espaço de diálogo com o Congresso Nacional, com vistas à formação e à preservação de coalizões parlamentares que garantissem a estabilidade do processo político. Isso é próprio do sistema: o Governo depende necessariamente da capacidade de desempenho do Poder Executivo. Por isso, diante da crescente inabilidade governamental de Collor, expressa na estreiteza dos mínimos canais dialógicos mantidos com o Poder Legislativo, o *impeachment* teria se manifestado como uma consequência automática, uma resposta sistêmica ao “cenário janista” (LAMOUNIER, 1991, p. 83).

As idas e vindas dessa conjuntura expressam, porém, uma tensão. No período inicial do mandato, identificado como “ditadura romana” (LAMOUNIER, 1991, pp. 88-91), o Congresso Nacional mostrou-se refém dos desmandos executivos. Isso aconteceu por uma série de fatores:

“a legitimidade da eleição direta para a Presidência, a iminência da hiperinflação (...) e a catástrofe que ocorreria em caso de desaprovação das medidas anti-inflacionárias propostas” (SALLUM JR.; CASARÕES, 2011, p. 175). Por essas razões, as vinte e duas medidas provisórias editadas pelo presidente em seu primeiro dia no Palácio do Planalto foram todas convertidas em lei. No entanto, estava evidente que tal situação não se sustentaria por muito tempo. Passado o murmúrio mais pujante da tempestade, outras conchas vieram do mar. A partir do momento em que as medidas de Collor e outras reações circundantes permitiram afastar o risco da hiperinflação, o Congresso Nacional saiu da sombra, o Poder Judiciário ganhou espaço para uma avaliação mais percuciente da constitucionalidade das providências governamentais, e o Poder Executivo passou a se escorar na medida da credibilidade pública do Governo e no poder que a Constituição lhe assegurava. A partir daí, a exposição de Collor aos riscos da ingovernabilidade cresceu, sobretudo em função da sua persistência em não se submeter ao espaço parlamentar de negociação – isto é, da sua indiferença quanto ao sistema de poderes, da sua má vontade frente à necessidade de “descer do pedestal” e “sujar os sapatos” no jogo político-partidário do Congresso.

O fiasco da luta contra a inflação, a recessão prolongada e os escândalos de corrupção resultaram em uma redução abrupta do prestígio do presidente junto à opinião popular. Os dados mostram que a expectativa de que o Governo de Collor seria bom ou ótimo caiu pela metade nos três primeiros meses do mandato e a um terço ao final do primeiro ano. Com o fim do biênio, um semestre

antes de a Câmara dos Deputados autorizar o processo de *impeachment*, apenas 15% do eleitorado sustentava a avaliação positiva (SOUZA, 2000; SALLUM JR.; CASARÕES, 2011, p. 176-177). Isso seria o suficiente para derrubar um presidente da República? O que dizer do governo de José Sarney, que sobreviveu ao “tempo regulamentar” mesmo se mantendo, por quase todo o período, com um prestígio popular muitíssimo baixo? Por que motivo o desgaste da imagem de Collor junto à opinião pública representou sua sentença de morte?

A resposta a essas perguntas está na gênese do sistema brasileiro de governo. Um momento de profunda crise econômica forçou a emergência de uma liderança presidencialista, tentada a reivindicar alguma legitimidade plebiscitária. Com a redução do apoio popular, a reação legislativa deixou de ser cooperativa: “o Congresso começa a vetar (...) iniciativas políticas ou exigir compensações proibitivamente altas para (...) prover maiorias temporárias” (SOUZA, 2000, p. 145). De acordo com Amaury de Souza,

o maior problema do presidencialismo brasileiro ainda são as reivindicações exageradas de legitimidade por parte da Presidência em face de um Legislativo fragmentado demais para fornecer um apoio estável, mas suficientemente forte para provocar impasse (SOUZA, 2000, p. 148).

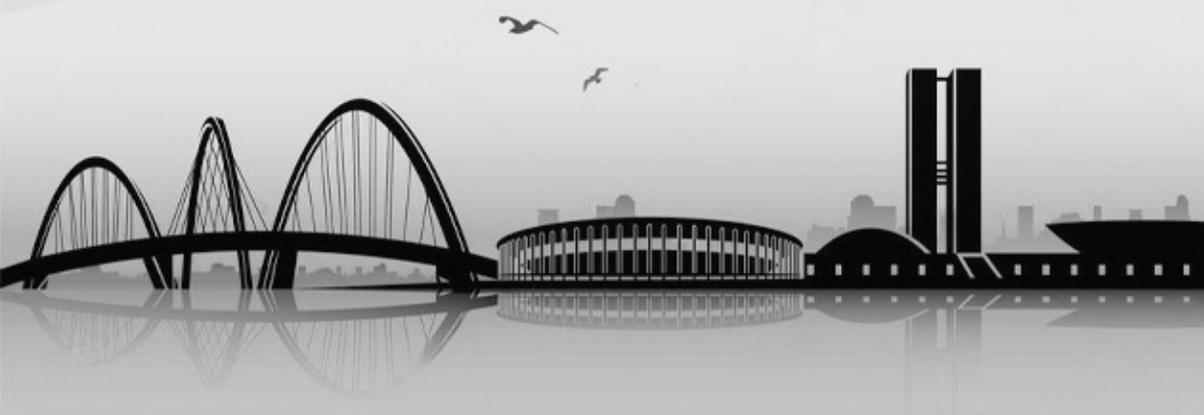
Na iminência de sua morte política, nos primeiros meses de 1992, Collor passou a lançar mão de uma agenda mais consensual, realizando a reforma ministerial de

março/abril em resposta às acusações de corrupção contra membros de sua equipe anterior. Tais medidas foram muito bem recebidas pelo Congresso (SALLUM JR.; CASARÕES, 2011, p. 178). Contudo, esses suspiros finais não lograram o êxito pretendido. Ainda se mostravam latentes as opções do presidente de não nutrir uma maioria estável no Congresso e de não compartilhar o Executivo com os partidos – opções que vigoraram quase plenamente até o fim de janeiro de 1992, compreendendo as duas fases de seu Governo (SALLUM JR.; CASARÕES, 2011, p. 181-182).³¹ Ou seja: apesar de se posicionar defensivamente, Collor não reestruturou sua maneira de fazer política a ponto de se abrir à constituição de uma coalizão parlamentar sólida. Por isso, diferentemente de como entende Lamounier (1991), a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito, formada preponderantemente a partir de uma junção de lideranças do PT, do PMDB e do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), não consistia em circunstância improvável.

De toda forma, como exemplo histórico perturbador, o *impeachment* se presta, para inúmeros autores (AMES, 2001; MAINWARING, 1993a; 1993b; 1999; LAMOUNIER, 1990; 1991; 1992; 1993; SOUZA, 2000), como um furo referencial: com ele, é colocada em evidência a fragilidade do presidencialismo brasileiro. Afinal, deveríamos de fato confiar na combinação de um presidente articulado, receptivo, aberto ao diálogo parlamentar e detentor de um capital plebiscitário sólido e constante (que está amarrado, é evidente, ao avanço social e ao bom andamento da economia)? Não seria ingenuidade esperar por tudo isso?

Com o encerramento da Era Collor, a sucessão de longos momentos de estabilidade na organização e no controle da base de apoio presidencial no Congresso acabou impelindo os cientistas políticos a uma relançada de olhos sobre o sistema armado à luz da Constituição de 1988.³² O *Plano Real* e a aliança parlamentar mantida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, largamente escorada em um ajuste entre o PSDB e o Partido da Frente Liberal (PFL), serviram de suporte para a primeira experiência de coalizão governativa desde o período Kubitschek (POWER, 2010, p. 21).³³ No capítulo a seguir, esboçamos um breve ensaio sobre os desdobramentos teóricos dessa nova fase.

3. A PERSPICÁCIA DO DESENHO INSTITUCIONAL: PROCESSO POLÍTICO E GOVERNABILIDADE



UMA REVISÃO OTIMISTA

Muito já se discutiu (e ainda se discute) a respeito das ferramentas de governabilidade previstas no desenho de 1988, com especial destaque para o amplo rol de competências e prerrogativas de iniciativa legislativa do Poder Executivo (LIMONGI, 2006, p. 17-41). Para alguns autores, defensores de uma teoria reestruturante da ordem presidencialista brasileira, não há que se falar em paralisia ou síndrome de ingovernabilidade. Isso porque o modelo previsto na Constituição de 1988 é distinto do adotado em 1946. O presidente teve seu poder institucional reforçado mediante a outorga do monopólio sobre algumas das mais relevantes iniciativas legislativas. Assim, em virtude de a alteração do *status quo* legal, em determinadas áreas fundamentais, depender de ação do Executivo, a organização do governo com base em coalizões estruturadas com critérios predominantemente partidários³⁴ fica facilitada (e, de certa forma, viabilizada) (FIGUEIREDO, 2007; LIMONGI, 2006; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999; 2000). É o que aponta Fernando Limongi:

Para influenciar a política pública é preciso estar alinhado com o presidente. Assim, restam aos parlamentares, basicamente, duas alternativas: fazer parte da coalizão presidencial na legislatura em curso, ou cerrar fileiras com a oposição esperando chegar à Presidência no próximo termo. É equivocado insistir em caracterizar nosso sistema por suas alegadas falhas, pelas suas carências. Inverter a perspectiva, no entanto, só

torna a tarefa mais difícil, pois implica aceitar a necessidade de explicar o real, não de condená-lo ou censurá-lo (2006, p. 41).

Além de incluir o presidente da República no rol genérico previsto no *caput*, o artigo 61 da Constituição de 1988 estabelece, em seu §1º, que diversas modalidades de leis são de iniciativa privativa do chefe do Executivo, como, por exemplo, as que dispõem sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária e serviços públicos. Além disso, se o presidente considerar os projetos de lei aprovados pelo Congresso inconstitucionais ou contrários ao interesse público, poderá deixar de sancioná-los, total ou parcialmente, a teor do §1º do artigo 66. Acima de tudo, o *caput* do artigo 62 estipula que o presidente poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, em caso de relevância e urgência – previsão que consubstancia um expressivo poder de decreto nas mãos do Executivo Federal. Essas linhas compõem o quadro geral que, segundo os autores mencionados, indica um fortalecimento do poder institucional do Palácio do Planalto, permitindo-lhe montar e aparelhar seu apoio no Poder Legislativo com base em coalizões. A armação das coalizões resultaria não do desempenho peculiar ou sazonal do governo, mas do próprio arcabouço constitucional de freios e contrapesos, voltado para a viabilização constante da governabilidade. Nesse sentido, o traçado de 1988 mostra-se mais centralizador e operacional do que a Constituição de 1946 (SANTOS, 2003; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2006, 2007).

Em outras palavras: lançando mão do maquinário colocado à sua disposição, o chefe do Executivo Federal é capaz de garantir a operacionalidade do governo, viabilizando a tomada de decisões políticas. Isso importa em reconhecer que o presidencialismo de coalizão, tal como concebido pela Constituição, consiste em um sistema de funcionalidade possível, ao contrário do que apregoam os autores pessimistas.

O problema é que, depositando a chave do sucesso mais uma vez nas mãos (ou nas ferramentas institucionais) do presidente, muita coisa acaba sem explicação suficiente. É sem dúvida que a aparelhagem normativa da Constituição de 1988 desempenha um papel decisivo no acerto do tom-lá-dá-cá entre os poderes. Instrumentos como as iniciativas legislativas, a negativa de sanção e as medidas provisórias funcionam como importantes moedas de troca na arena de negociação entre o Planalto e o Congresso. Mas a garantia plena da governabilidade não pode estar exclusivamente nessas válvulas de escape político. Se fosse assim, como poderíamos compreender o *impeachment* de Collor? Seria correto afirmar que o Poder Legislativo é mero receptor das ações da Presidência da República, funcionando como massa de manobra do governo para a realização de projetos acriticamente assimilados, dispensados do crivo da fiscalização parlamentar?

Muito mais que buscar canais de vazão para um suposto entrave de ingovernabilidade no sistema brasileiro, é preciso repensar a própria estrutura do presidencialismo de coalizão. Para tanto, duas perguntas são fundamentais. A primeira é: as coalizões partidárias, controladas por um

presidente institucionalmente fortalecido, atuam como grandezas uniformes e estáticas? E a segunda: é possível afirmar que existem duas agendas políticas independentes, uma do Executivo e outra do Legislativo, competindo pelos recursos existentes?

Para a primeira pergunta, a resposta é negativa. Antes de qualquer coisa, é preciso perceber que o sistema político-partidário não se mantém igual ao longo do tempo. Olavo Brasil de Lima Júnior (1983, p. 37-60) chama a atenção para o equívoco das análises que partem da premissa geral de uma “racionalidade política invariante”. Tendo como objeto de exame os partidos políticos no Brasil, o autor explica que não se pode tomar uma legenda ou uma aliança partidárias como unidades estanques de estudo, como se o tamanho e a organização do partido ou da coalizão não mudassem. A lógica da racionalidade invariante não leva em conta o tempo e o escopo políticos, razão pela qual se mostra inapropriada para o tratamento das questões que temos à mão. O rigor analítico exige, portanto, que qualquer frente de pesquisa sobre esse assunto se pautem pela noção de uma “racionalidade política contextual”, que implica a “ideia de que o comportamento partidário e as tendências do sistema são condicionadas pelo tempo e espaço políticos” (LIMA JÚNIOR, 1983, p. 33).³⁵

A percepção do dinamismo da arena político-partidária é indispensável não só para que se evite cair na inocência de um exame descontextualizado e simplório, mas sobretudo para que se compreenda suficiente e adequadamente o potencial democrático (e democratizante) do arranjo institucional brasileiro. É exatamente pelo fato de as

coalizões partidárias no Congresso Nacional não consistirem em grandezas uniformes e estanques que o diálogo entre a Presidência e sua base de apoio legislativo deve se manter vivo. O Legislativo não atua como uma massa disforme de manobra, completamente paralisada, à eterna espera da ação executiva. Mesmo as alianças mais antigas e sólidas entre o Presidente e os líderes parlamentares precisam ser constantemente revisadas, refeitas, reforçadas. O *impeachment* de Collor é um exemplo mordaz da capacidade de afirmação do Poder Legislativo diante de um Planalto pouco disposto a deliberar e negociar. Não se trata, é claro, do único caso. No início de 2013, por exemplo, o Congresso derrubou a negativa parcial de sanção aposta pela Presidente Dilma Rousseff à Lei Federal nº 12.734/2012, relativa à reformulação da distribuição dos *royalties* e participações especiais devidos pela exploração do petróleo. Em idas e vindas margeadas por (des)arranjos partidários e pela ingerência fiscalizatória do Supremo Tribunal Federal, a derrota do Executivo foi capitaneada principalmente por deputados e senadores filiados à coalizão governamental, incluindo aí o PT e o PMDB.³⁶ Situações ainda mais contundentes se seguiram a esse episódio, até desaguar, em 2016, em um segundo *impeachment* – acontecimento que, qual afirmamos na introdução, tem contornos muito peculiares, a merecer uma reflexão própria, o qual, por essa razão (e tendo em vista o intuito de recuperar a análise de Timothy Power, que é anterior a 2016) não analisamos neste livro. Se assumíssemos que as alianças e parcerias políticas se mantêm estagnadas ao longo do tempo, como poderíamos explicar tal reviravolta?

Para a segunda pergunta, a resposta é também negativa. Não pretendemos com isso negar que, a partir da experiência democrática do Brasil hodierno, o Executivo passou a ter um forte controle sobre a agenda legislativa; como já colocado, o presidente detém uma série de prerrogativas sobre o processo legislativo, as quais são usualmente exploradas de forma estratégica, resultando na imposição de restrições à atuação do Congresso. Dessa constatação, entretanto, não pode decorrer a adoção da tese da agenda dual, que “reza que existiriam duas agendas independentes, uma do Executivo e outra do Legislativo, competindo pelos recursos escassos existentes” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009, p. 79). Rejeitamos tal perspectiva, a qual, segundo nos parece, cai mais uma vez no absurdo de encarar a dinâmica política brasileira pela lógica de uma racionalidade invariante. Entendemos, pelo contrário, que a fusão de poderes que caracteriza o presidencialismo de coalizão, ilustrada nos resgates e descrições levados a efeito no presente estudo, implica uma coordenação institucional em torno de uma única agenda: a da maioria, que é a agenda do governo. A tese da existência de uma agenda executiva autônoma, independente e em choque com as preferências legislativas é carregada de problemas analíticos:

Tratar o Executivo como um ator único dotado de uma agenda própria é um recurso analítico. No entanto, operacionalizar empiricamente o que se entende por agenda do Executivo não é uma tarefa tão simples quanto possa parecer à primeira vista. Duas ordens de problemas se colocam: o da titularidade e o da anterioridade.

Por problema da titularidade, entendemos a dificuldade de identificar o porta-voz autorizado a expressar a agenda do Executivo. Já o problema da anterioridade se relaciona à dificuldade de encontrar um momento em que se constituiria uma agenda que não levasse em conta ou não antecipasse a ação do Poder Legislativo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009, p. 86).

Os conflitos em torno da alocação dos recursos públicos, que são reais e recorrentes, se desenrolam no interior da coalizão governamental e no embate entre as coalizões e alianças que habitam o ambiente legislativo. “Não há, portanto, uma agenda do Executivo à cata de apoio de parlamentares que a tomam como exógena, externa aos seus interesses” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009, p. 85). A agenda do governo é formada endogenamente, a partir sobretudo de deliberações e negociações que buscam antecipar a reação parlamentar às iniciativas, solicitações e negativas advindas da Presidência da República. Mais uma vez, podemos (e devemos) lançar mão do episódio do *impeachment* de Collor como referência experimental da impossibilidade de efetivação de uma agenda governamental que não seja também do Poder Legislativo.

Assentadas essas elocuições, se as coalizões partidárias atuam como grandezas profundamente dinâmicas, e se a agenda do Governo depende necessariamente de uma coordenação entre o Executivo e o Legislativo, a que conclusão se pode chegar? O que se pode afirmar a respeito do sistema político edificado sob a égide da Constituição de 1988?

No mínimo, deve-se reconhecer que a tendência de situar o Palácio do Planalto em uma posição naturalizada de dominação institucional – tendência denominada de “dilema do caçador” – constitui não apenas uma visão reificada e reificante da realidade político-partidária brasileira, mas um mito por completo. Afinal, como podemos encarar como submisso e meramente reativo – como uma caça, portanto, à espreita de um movimento brusco por parte de seu perseguidor – esse nosso Congresso Nacional, desenhado para ser tão determinante na tomada de decisões políticas e ao mesmo tempo capaz de reclamar um convencimento constante, em pautas sempre renovadas de negociação?

Por isso mesmo, é preciso romper com a ideia de que o sistema político brasileiro, tradicionalmente taxado de instável, está ontologicamente fadado a rupturas. O *impeachment* de Collor como momento de afirmação do presidencialismo de coalizão ilustra muito bem essa constatação: mesmo em uma conjuntura extrema, marcada pela quase inexistência de um espaço dialético de formação conjunta da agenda de governo, a queda do presidente não importou na quebra do sistema. A proposta constitucional pauta-se pelo incessante diálogo entre os poderes.³⁷ Contudo, diante da incapacidade de abertura do Poder Executivo a esse diálogo, a afirmação do Poder Legislativo, no exercício de um poderoso mecanismo de contenção, dá-se (como efetivamente se deu, no caso de Collor) de acordo com o procedimento especial previsto na Constituição. Em recusa da desconfiança que marca os prognósticos contrários ao presidencialismo de coalizão, a experiência

pós-88 demonstra – sem imunizar-se completamente de deficiências que ainda, é inegável, merecem tratamento e reparação – que o arranjo institucional é capaz de contornar suas próprias crises e manter-se estável, sem qualquer prejuízo ontológico (ou necessário) para sua aptidão deliberativa.

Por último, é fundamental sublinhar que o *impeachment* de Dilma Rousseff não se enquadra completamente nessa análise, por inúmeros fatores e razões. Como dissemos no início, este livro parte de um exame que tem natureza mais historiográfica do que científico-política, pois seu objetivo é questionar o sistema de governo previsto na Constituição de 1988 à luz das experiências da Assembleia Constituinte e do *impeachment* de Fernando Collor. A queda de Dilma é peculiar, porque, em 2016, diferentemente do que houve em 1992, a iniciativa de processar e encaminhar o *impeachment* sofreu inúmeras contestações sobre o efetivo cometimento de algum crime de responsabilidade. Assim, embora o caso de 2016 não tenha, no nosso entendimento, o condão de modificar a perspectiva da viabilidade do sistema de governo brasileiro – até porque, a despeito do trauma advindo do segundo *impeachment*, a Constituição de 1988 tem se mostrado resiliente frente a uma agenda de desmantelamento de seu projeto edificante, acelerada no Governo de Jair Bolsonaro –, é indiscutível que, do ponto de vista histórico, a deposição de Dilma Rousseff merece um estudo à parte. O mal-estar constitucional instalado após o segundo *impeachment* – e aumentado com a ascensão de Bolsonaro (VIEIRA, 2018) – não entra na breve análise que fazemos neste livro. De todo modo, esse mal-estar existiu

(e, não obstante a resiliência da Constituição, ainda existe), e, por isso, qualquer leitura da realidade precisa, ao menos, mencioná-lo.

UM DESDOBRAMENTO INDAGATIVO

Habermas anota que o poder político e o direito se constituem reciprocamente (1992, p. 167-187). Isso porque o direito serve à instituição de um código *político* binário (poder e não poder), ao passo que o poder, na medida em que reforça as decisões em torno da interpretação e aplicação das normas jurídicas, contribui para a constituição de um código *jurídico* binário (lícito e ilícito):

Ao emprestar forma jurídica ao poder político, o direito serve para a constituição de um código de poder binário. Quem dispõe do poder pode dar ordens aos outros. E, neste sentido, o direito funciona como meio de organização do poder do Estado. Inversamente, o poder, na medida em que reforça as decisões judiciais, serve para a constituição de um código jurídico binário. Os tribunais decidem sobre o que é direito e o que não é. Nesta medida, o poder serve para a institucionalização política do direito (HABERMAS, 1992, p. 179, tradução nossa)

Portanto, o “nexo funcional entre o código do direito e o código do poder” revela que, de um lado, o poder, no cumprimento da função de realizar objetivos coletivos, permite institucionalizar o direito no seio do Estado,

impingindo-lhe efetividade, e que, de outro, o direito, ao estabilizar expectativas de conduta, possibilita a promoção de meios de organização da dominação política, garantindo legitimidade ao poder (HABERMAS, 1992, p. 187-208). Essa legitimidade não se escora em fundamentos religiosos ou tradicionais, mas no próprio procedimento discursivo de formação e “utilização administrativa” do poder comunicativo, que consiste em “bem escasso e disputado por entidades e indivíduos detentores do poder, os quais não têm condições de produzi-lo” (HABERMAS, 1992, p. 186, tradução nossa). Trata-se de uma legitimidade dinâmica, pautada em um Estado de Direito que cumpre a função de “(...) conectar o sistema administrativo, comandado pelo código do poder, ao poder comunicativo, instituidor do direito, mantendo-o distante das ingerências do poder social e da conseqüente implantação fática de interesses privilegiados” (HABERMAS, 1992, p. 186, tradução nossa). Como médium pelo qual o poder comunicativo se transforma em poder administrativo, o direito preserva-se como veículo legitimador, na medida em que traduz uma reserva de justiça:

(...) a profanização do poder, no início dos tempos modernos, revelou que a forma do direito, enquanto tal, não é suficiente para a legitimação do exercício do poder. É certo que o poder político deve a sua autoridade normativa unicamente à fusão com o direito (...). Entretanto, essa reconstrução demonstra também que o direito só mantém força legitimadora enquanto puder funcionar como uma fonte da justiça. Na

medida em que o poder política mantém em reserva instrumentos de coerção como fonte de força, ao direito cumpre preservar-se como fonte de justiça. Todavia, esta fonte se esgota se o direito se afigura disponível a quaisquer razões de Estado (HABERMAS, 1992, p. 181, tradução nossa).

Não se pode, assim, elidir completamente o perigo de ingerências ilegítimas respaldadas pelo poder social, já que o poder comunicativo se traduz administrativamente à luz de um direito – e, por consequência, de um sistema de direitos – continuamente avaliado no espaço discursivo. Há uma tensão inesgotável que atravessa o processo de formação da vontade e da opinião coletivas, a qual deve ser ininterruptamente levada em consideração, em vista da ameaça constante de colonização pelo poder social e instrumentalização do direito por “quaisquer razões de Estado”.

Essa tensão também perpassa o sistema político no Brasil de 1988. Embora complexo e de difícil manejo, o arranjo institucional construído a partir da Constituição de 1988 busca promover um *locus* genuíno de diálogo entre os poderes. Ao Congresso Nacional e ao Palácio do Planalto são disponibilizadas as ferramentas necessárias para a preservação de seu espaço na realização do jogo político, voltado para a definição da agenda do governo. O Executivo controla a deflagração e o desenvolvimento do processo legislativo, conformando a pauta de apreciação parlamentar, mas o Congresso possui nas mãos uma série de mecanismos de contenção, seja para não converter uma

medida provisória em lei, seja para derrubar a negativa de sanção presidencial. Como cada poder detém uma parcela do amálgama político-procedimental, e como o resultado depende de ambos, o diálogo institucional precisa acontecer.

Foi justamente o fechamento do Executivo a esse diálogo que provocou a queda de Fernando Collor de Mello. Não se ignora que esse fechamento não se cinge a um mero conjunto de escolhas feitas pelo presidente. A própria unidade da coalizão montada no Congresso Nacional para derrubar Collor transcende qualquer percepção que os parlamentares pudessem ter de seu perfil. Em parte, tal unidade decorre das redes de relações transpartidárias (e, por vezes, até mesmo apartidárias) que membros do PMDB, do PT e do PSDB forjaram na luta contra o regime militar, no processo constituinte e na sustentação política obtida junto a uma enormidade de atores coletivos. Há, contudo, um ponto ainda mais interessante: o fato de que, em medidas, formas e momentos diferentes, “tais partidos interpretaram as políticas do governo Collor como ameaças ao processo de democratização, seja por desvalorizarem os partidos e o Congresso, seja por produzirem ônus para os trabalhadores, funcionários ou aposentados” (SALLUM JR.; CASARÕES, 2011, p. 197). De certa maneira, os operadores políticos já compartilhavam de uma impressão muito própria acerca das conquistas advindas da derrubada da ditadura de 1964 e da promulgação da Constituição de 1988.

Quaisseriam, então, os verdadeiros entraves à efetivação do nosso projeto de Estado Democrático de Direito? O que impede o sistema político desenvolvido a partir do projeto constituinte de 1987/1988 de operar adequadamente à luz

do marco de uma “política deliberativa”? O que torna o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro – que, apesar de tudo, consiste em um sistema de potencial democrático (SANTOS, 2006, p. 281-295) – um modelo subótimo de relação entre os poderes e de formação participativa da agenda de governo?

Sobre a conjuntura norte-americana, Daryl Levinson e Richard Pildes (2006) argumentam que o objetivo da teoria madisoniana da separação dos poderes, calcada na suposição de um ambiente competitivo de debate político entre o Legislativo e o Executivo, só se realiza a partir da atuação partidária.³⁸ Com base nisso, afirmam que a ordem constitucional dos Estados Unidos concebe dois sistemas operacionais de separação de poderes: o de governo unificado, no qual um só partido domina a Presidência e as duas Casas do Congresso, e o de governo dividido ou descentralizado, no qual a gerência dos órgãos afigura-se repartida entre democratas e republicanos (LEVINSON; PILDES, 2006, p. 5):

Em governos divididos, a ausência de um bloco de agentes centristas dispostos a superar as agendas partidárias dificulta a realização de acordos políticos e intensifica a competição entre o Legislativo e o Executivo. Em governos unificados, maiorias partidárias menores serão capazes de efetivar mudanças políticas sem que se implemente o esquema de *checks and balances* pensado para dividir e difundir o poder no sistema de Madison. Essas diferenças são imediatamente relevantes para os objetivos e os mecanismos da separação constitucional

dos poderes (LEVINSON; PILDES, 2006, p. 26, tradução nossa).³⁹

Uma análise histórica das relações interinstitucionais permite aos autores resgatar a separação dos poderes de forma a redefini-la em torno da concorrência partidária (LEVINSON; PILDES, 2006, p. 18-26). A partir disso, são lançadas novas luzes sobre a forma de operação do aparelho eleitoral, das políticas públicas, das entidades político-administrativas e do sistema de controle de constitucionalidade (LEVINSON; PILDES, 2006, p. 37-55). O argumento principal é que o arquétipo de organização e divisão das instituições democráticas funciona “não em torno dos órgãos do Estado, mas das instituições por meio das quais a competição política é de fato arranjada nas democracias modernas: os partidos políticos” (LEVINSON; PILDES, 2006, p. 73, tradução nossa).⁴⁰ Por essa razão, o espaço democrático de interlocução interinstitucional, tal como concebido por Madison, só se realiza de fato quando o governo está dividido, isto é, quando a gerência dos poderes fica a cargo de partidos diferentes (LEVINSON; PILDES, 2006, p. 66-73).

Sem entrar no mérito da tese defendida por Levinson e Pildes, entendemos, depois de todo o caminho que percorremos até aqui, que a conjuntura brasileira não permite a mesma conclusão. Se a presença de um número minimamente considerável de partidos consiste em variável certa no equacionamento da nossa dinâmica política, não há propriamente que se falar em governos unificados. Isso não existe. Todo governo é formado e reformado a partir

da divisão dos inúmeros discursos e polos de interesse vivificados na arena legislativa – aos quais cumpre, pela disposição ao diálogo, compor-se em uma maioria capaz de propor e efetivar determinada agenda política. E mais: essa maioria é inevitavelmente dinâmica (o que não significa dizer que seja instável), exigindo, em maior ou menor grau, um espaço inesgotável de (retro)alimentação deliberativa.

O problema, portanto, não está na quantidade de partidos, em sua suposta falta de ideologia, nem em qualquer posição de (des)privilégio antecipadamente ocupada pelo Executivo e pelo Legislativo na arena de debate público. *O problema é que as portas desse espaço ainda se afiguram fechadas à sociedade civil.* O modelo pensado pela Constituição de 1988 empurra as instituições para o diálogo, mas aos atores sociais não são assegurados canais de intervenção e participação ativas. Nesse cenário, a sociedade assiste às ações havidas no seio político, publicadas e noticiadas por inúmeros meios, como espectadores de um teatro de sombras. A forma de vida democrática, que se cristaliza em uma cultura política pluralista e organiza o cotidiano das relações interinstitucionais (incluindo as relações entre a sociedade e o Estado), é ainda pouco assimilada e praticada no funcionamento ordinário do sistema político brasileiro.

Por esse motivo, uma lançada de olhos sobre o sistema político do Brasil de 1988 e as diversas propostas de reformá-lo não pode partir de premissas ingênuas. A arena de debate público, pensada pelo Constituinte em vista de um esquema de realização participativa dos objetivos da sociedade política, é também palco fácil para apropriações autoritárias. Se o agir comunicativo adquire significado e

legitimidade precisamente pela lógica do procedimento democrático, avigorado sob as condições do pluralismo social e cultural (HABERMAS, 1992; 1996), o fechamento do *locus* de interlocução interinstitucional o transforma em um não *locus*, uma não arena de discussão e efetivação políticas. Portanto, a aptidão do sistema político brasileiro à concretização democrática, embora real, não se concretiza tranquilamente, sem dificuldades, conflitos ou percalços.

Há uma série de tensões que permeiam a operacionalização do presidencialismo de coalizão, muitas delas genuinamente predispostas à centralização decisória e ao uso abusivo do poder pela Presidência da República (CATTONI DE OLIVEIRA; ALVES, 2011, p. 22-23). A hipertrofia do Executivo é um risco verdadeiro no curso do processo político desenvolvido a partir da Constituição de 1988. Além disso, a disposição do aparelho político força o Planalto à prática da patronagem: “o Presidente, para compor a base do governo, forma seu ministério com elementos dos partidos de base que muitas das vezes não têm qualquer afinidade ideológica e expõe o governo a crises (...) e à fragmentação de suas políticas públicas” (CATTONI DE OLIVEIRA; ALVES, 2011, p. 25). Ou seja: ainda persiste – e é, por vezes, reforçado e ampliado – um espaço de instrumentalização do processo constitucional, cuja vivificação pode importar na deturpação da coerência primária da separação dos poderes no marco do Estado Democrático de Direito. O que defendemos no presente estudo, por outro lado, é que a possibilidade dessa instrumentalização não está ontologicamente presa à natureza do modelo brasileiro, mas à maneira como esse

modelo é colocado em funcionamento. A experiência da década de 1990 põe em evidência uma gama de formatos e contornos para a blindagem da arena público-decisória, com destaque para o enclausuramento político que se manifestou (e, de certa forma, ainda se manifesta) pela via da burocratização.

Às várias figuras de personificação dessa blindagem do sistema político contra a sociedade, Marcos Nobre (2013a; 2013b) dá o nome de “pemedebismo”, em referência ao partido que capitaneou a transição para a democracia. Essa cultura política ainda contrária à proposta de plenipotencialização da democracia constitucional aventada no Brasil de 1988 se revela, como já colocado, de variadas maneiras. Sua relação peculiar com a mobilização popular é o que, segundo Nobre (2013b, p. 142-157), impulsiona a efervescência dos segmentos sociais. As manifestações de 1992 consistiram em tentativas de expressão da insatisfação social com o modelo político praticado no país. Muito mais que levantes pelo *impeachment*, essas mobilizações buscaram traduzir uma rejeição contra o “pemedebismo” (NOBRE, 2013a). Ao rotulá-las – e, por consequência, limitá-las –, o sistema político retorna ao seu marco de fechamento e o recrudesce.

Na efervescência de 1992, a redução dos movimentos sociais à reivindicação pelo *impeachment* representou uma manobra de tergiversação do sistema, resultando no crescente fechamento da arena de debate público. A leitura que, a partir de então, se faz do presidencialismo de coalizão deve obrigatoriamente perpassar por essa verificação:

(...) o período pós-*impeachment* deu origem a uma segunda figura do pemedebismo, que deixou para trás a ideologia unificadora da união das forças progressistas. A resposta do sistema político ao processo de *impeachment* não foi uma reforma radical que o abrisse para a sociedade. Pelo contrário. Fincou-se como verdade indiscutível que Collor tinha caído porque não dispunha de apoio político suficiente no Congresso, porque lhe teria faltado “governabilidade”. Surgiu nesse momento a exigência, a partir de então inquestionável, de que esmagadoras maiorias suprapartidárias, segundo o modelo do Centrão da Constituinte, seriam indispensáveis não apenas para bloquear movimentos como o do *impeachment*, mas para que fosse possível governar (NOBRE, 2013b, p. 11-12).

Em síntese, apesar de o sistema político brasileiro apresentar em seu interior um potencial democrático, a pergunta sobre a operacionalidade desse potencial é complexa. Por esse motivo, devemos receber com cautela as propostas de reforma política – não porque não seja preciso mudar, mas porque precisamos debater claramente o que deve ser mudado. Propostas de redesenho institucional “pelo alto”, sem densificação no que tange ao aprimoramento da relação entre o Estado e a sociedade, consistem em desvios perigosos e desnecessários – consubstanciando, no mínimo, um adiamento da reforma real. Problemas como o da corrupção não podem ser enfrentados a partir de um mal-estar com o sistema político democrático; o único remédio para essas enfermidades é mais democracia:

A corrupção quebra o princípio da confiança, o elo que permite ao cidadão se associar para interferir na vida de seu país, e ainda degrada o sentido do público. Por conta disso, nas ditaduras, a corrupção tem funcionalidade: serve para garantir a dissipação da vida pública. Nas democracias – e diante da República – seu efeito é outro: serve para dissolver os princípios políticos que sustentam as condições para o exercício da virtude do cidadão. O regime militar brasileiro fracassou no combate à corrupção por uma razão simples – só há um remédio contra a corrupção: mais democracia (STARLING, 2009, p. 31).

O funcionamento adequado do presidencialismo de coalizão depende da abertura do sistema político à sociedade – o que implica, de certa forma, a institucionalização da participação política, a assimilação das mobilizações sociais e lutas por reconhecimento e a garantia de um espaço de cogestão e fiscalização dos representantes pelos representados.⁴¹

CONCLUSÃO



O sistema político brasileiro constitui um plexo dinâmico e tenso de realização da governança democrática. Isso não significa que essa governança seja sempre alcançada democraticamente. A história do presidencialismo de coalizão, entremeada pelo resgate de alguns momentos-chave, como a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 e o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, serve de importante iniciação para uma revisão dos significados atribuídos à representação política e à legitimidade democrática no Brasil recente.

A primeira fase de abordagem científica do sistema político brasileiro é de teor pessimista, focada no déficit de governabilidade provocado pela conjugação entre uma Presidência forte e um multipartidarismo desagregador. Essa visão é revista em seguida à experiência de 1992. Emerge, assim, um enfoque renovado, de caráter otimista, que aposta em uma governabilidade viável a partir dos instrumentos de fortalecimento institucional do Executivo Federal relativamente ao Congresso Nacional.

A partir de um resgate dessa história, defendemos neste livro que, embora relevante, a perspectiva da governabilidade só pode ser pensada em conjunto com a representatividade. A realização participativa e a responsabilidade político-discursiva de todos os cidadãos na luta incessante pela reconstrução da democracia constitucional e do Estado de Direito consistem, portanto, em condições de possibilidade da governabilidade. Por isso mesmo, não há *accountability* que não seja propriamente vertical, porque toda governabilidade pressupõe representatividade.

A concepção do sistema político no Brasil de 1988 deve, portanto, partir de uma leitura crítica não só das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, mas sobretudo do espectro interlocucional ocupado por esses poderes face à sociedade civil. A luta pelo Estado Democrático de Direito constitui um desafio imenso e inexaurível, e não existem soluções fáceis ou acabadas, exatamente porque não podemos nos salvar de nós mesmos. O que o sistema político no Brasil de 1988 exige é, acima de tudo, a tradução de uma abertura que possibilite a interação contínua entre o lugar decisório e o lugar deliberativo – uma interação entre homens do mundo que são cidadãos do Estado e cidadãos do Estado que são homens do mundo.

REFERÊNCIAS E NOTAS DE FIM



ABERS, Rebecca; KECK, Margareth. Muddy Waters: Decentralization, Co-ordination and Power Struggle in the Brazilian Water Management Reform. **International Journal for Urban and Regional Research**, vol. 30, n. 3, 2006, p. 601-622.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, 1988.

AGUILERA DE PRAT, Cesario; MARTINEZ, Rafael. **Sistemas de gobierno, partidos y territorio**. Madrid: Tecnos, 2000.

AMES, Barry. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. University of Michigan Press: Ann Arbor, 2001.

AVRITZER, Leonardo. O conflito entre a sociedade civil e a sociedade política no Brasil pós-autoritário: uma análise do *impeachment* de Fernando Collor de Mello. In: ROSENN, K. S.; DOWNES, R. (orgs.). **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007, p. 443- 464.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

BERTONCELO, Edison Ricardo Emiliano. “Eu quero votar para presidente”: uma análise da campanha para as diretas. **Lua Nova**, São Paulo, 76, 2009, p. 169-196.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Ed. Lisboa: Almedina, 2009.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **A sanção no procedimento legislativo.** Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Devido processo legislativo.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Constitucionalismo e história do direito.** Belo Horizonte: Pergamum, 2011.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Teoria da Constituição.** Belo Horizonte: Initia Via, 2012.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; ALVES, Adamo Dias. Considerações sobre a reforma política: uma análise da relação entre Legislativo e Executivo contra o presidencialismo de coalizão e o bonapartismo. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, v. 9, 2011, p. 13-31.

CHEIBUB, José Antonio. **Presidentialism, parliamentarism, and democracy.** Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary. A hibridização de formas constitucionais: a Constituição brasileira de 1988 em uma perspectiva histórica. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada.** Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 55-75.

COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Editora 34, 2004.

COOLEY, Thomas McIntyre. **The general principles of constitutional law in the United States of America.** New York: Forgotten Books, 2012.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves (org.). **Tancredo Neves: sua palavra na história**. [s.l.]: Fundação Tancredo Neves, 1988.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. Diretas-Já: vozes das cidades. In: FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão (orgs.). **Revolução e democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 409-427.

DILLY PATRUS, Rafael. Nem tanto ao mar, nem tanto à terra: a saia-justa das novas regras de distribuição dos royalties e participações especiais devidos pela exploração do petróleo. **Fórum Administrativo**, v. 148, 2013, p. 62-74.

DREIFUSS, René Armand; DULCI, Otávio Soares. As forças armadas e a política. In: ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; SORJ, Bernardo. **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 132-181.

DUHAMEL, Olivier. **Droit Constitutionnel et Politique**. Paris: Seuil, 1994.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPodium, 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1977.

FIGUEIREDO, Argelina. Government Coalitions in Brazilian Democracy. **Brazilian Political Science Review**, 1(2), 2007, p. 182 – 206.

HABERMAS, Jürgen. **Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates**. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1992.

HABERMAS, Jürgen. **Die Einbeziehung des Anderen**: Studien zur politischen Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1996.

JOBIM, Nelson. A Constituinte vista por dentro: vicissitudes, superação e efetividade de uma história real. In: SAMPAIO, José Adércio. **Quinze Anos de Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

LAMOUNIER, Bolívar. Impasses e alternativas: o Brasil diante da crise. In: PLASTINO, Carlos; BOUZAR, Roberto (orgs.). **A América Latina e a crise internacional**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

LAMOUNIER, Bolívar. O 'Brasil autoritário' revisitado: o impacto das eleições para a abertura. In: STEPAN, Alfred. **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

LAMOUNIER, Bolívar. Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Idesp, 1990.

LAMOUNIER, Bolívar. **Depois da transição**: democracia e eleições no governo Collor. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

LAMOUNIER, Bolívar. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). **O Brasil e as reformas políticas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

LAMOUNIER, Bolívar. A questão institucional brasileira. In: LAMOUNIER, Bolívar; NOHLEN, D. (orgs.). **Presidencialismo ou parlamentarismo**: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

LEONELLI, Domingos; OLIVEIRA, Dante de. **Diretas já**: 15 meses que abalaram a ditadura. Rio de Janeiro: Record, 2004.

LEVINSON, Daryl; PILDES, Richard. Separation of parties, not powers. **New York University Public Law and Legal Theory Working Papers**, Paper 25, 2006.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. **Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1945-1964**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. **Novos Estudos**. CEBRAP, v. 76, 2006, p. 17-41.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, nº 44, 1998, p. 81-104.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Editora FGV: Rio de Janeiro, 1999.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in the Brazilian Legislature. **Comparative Politics**, 32(2), 2000, p. 151-170.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, G; RENNÓ, L. (eds.). **Reforma Política: lições da história recente**. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2006, p. 249 - 280.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; ALCÁNTARA SAÉZ, Manuel (eds.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI**. Editora UFMG: Belo Horizonte, 2007, p. 147-198.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (org.).

Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 77-104.

LINZ, Juan. The perils of presidentialism. **Journal of Democracy**, vol. 1, n. 1, 1990, p. 51-69.

LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo:** triunfo e decadência do sufrágio universal. Trad. Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora UERJ e Editora UNESP, 2004.

MACIEL, David. **De Sarney a Collor:** reformas políticas, democratização e crise (1985-1990). São Paulo: Alameda, 2012.

MADISON, James. Federalist no. 51 (1788): the structure of the government must furnish the proper checks and balances between the different departments. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **The federalist papers.** 1787-1788.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, 28/29, 1993a, p. 21-74.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. **Comparative Political Studies**, 26(2), 1993b, p. 198-228.

MAINWARING, Scott. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil.** Stanford University Press: Stanford, 1999.

MARENCO, André. Devagar se vai longe? A transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada. In: MELO, Carlos Raulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara (orgs.). **A democracia brasileira:** balanços e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 73-105.

MELO, Carlos. **Collor: o ator e suas circunstâncias**. São Paulo: Ed. Novo Conceito, 2007.

MEYER, Emilio Peluso Neder. **Ditadura e responsabilização: elementos para uma justiça de transição no Brasil**. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

NOBRE, Marcos. **Choque de democracia: razões da revolta**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013a.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013b.

OFFE, Klaus. New social movements: challenging the boundaries of institutional politics. **Social Research**, n° 52, 1985, p. 817-868.

PAIXÃO, Cristiano. A constituição em disputa: transição ou ruptura? In: SEELAENDER, Airton (org.). **História do Direito e construção do Estado**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

POWER, Timothy. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy. **Bulletin of Latin American Research**, vol. 29, n. 1, 2010, p. 18-33.

REIS, Fábio Wanderley. O eleitorado, os partidos e o regime autoritário brasileiro. In: ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; SORJ, Bernardo. **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense, 1983, p. 91-131.

RODRIGUES, Alberto Tosi. **Diretas já: o grito preso na garganta**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

SADER, Emir. **Movimentos sociais na transição democrática.** São Paulo: Cortez, 1987.

SALLUM JR., Brasílio; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O *impeachment* de Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova**, São Paulo, 82, 2011, p. 163-200.

SALLUM Jr., Brasílio; KUGELMAS, Eduardo. O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80. In: SOLA, Lourdes. **Estado, mercado e democracia:** política e economia comparadas. São Paulo: Paz e Terra, 1993, p. 280-299.

SANDOVAL, Salvador. **Os trabalhadores param:** greves e mudança social no Brasil, 1945-1990. São Paulo: Ática, 1994.

SANDOVAL, Salvador. Social movements and democratization: the case of Brazil and the Latin countries. In: GIUGNI, Marco et al (orgs.). **From contention to democracy.** Boston: Rowman e Littlefield Publishers, 1998, p. 169-202.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão.** Editora UFMG: Belo Horizonte, 2003.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: SOARES, G; RENNÓ, L. (eds.). **Reforma Política:** lições da história recente. Editora FGV: Rio de Janeiro, 2006, p. 281-295.

SANTOS, Fabiano. A República de 46: separação de poderes e política alocativa. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara (orgs.). **A democracia brasileira:** balanços e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 39-72.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Ordem burguesa e liberalismo político.** São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SKOCPOL, Theda. **States and social revolutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SHUGART, Mathew; CAREY, John. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge University Press: New York, 1992.

SKIDMORE, Thomas. A queda de Collor: uma perspectiva histórica. In: ROSENN, K. S.; DOWNES, R. (orgs.). **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

SOARES, Gláucio Ari Dillon. Alianças e coligações eleitorais: notas para uma teoria. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 17, 1964, p. 95-124.

SOUZA, Amaury de. O *impeachment* de Collor e a reforma institucional no Brasil. In: ROSENN, K. S.; DOWNES, R. (orgs.). **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

STARLING, Heloísa Maria Murgel. Republicanismo. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

STARLING, Heloísa Maria Murgel. A república e o sertão. Imagem literária e republicanismo no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 82, Setembro 2008, p. 133-147.

STARLING, Heloísa Maria Murgel. Falso moralismo. **Revista de História (Rio de Janeiro)**, Rio de Janeiro, mar. 2009, p. 28-31.

STEPAN, Alfred; SKACH, Cindy. Constitutional frameworks and democratic consolidation. **World Politics**, 46(1), 1993, p. 1-22.

TAVARES, Olga. **Fernando Collor**: o discurso messiânico e o clamor ao sagrado. São Paulo: Annablume, 1998.

TSEBELIS, George. Decision-making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. **British Journal of Political Science**, v. 25, 1995, p. 289-326.

VERGOTTINI, Giuseppe de. **Diritto Costituzionale Comparato**. Padova: Cedam, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VON BEYME, Klaus. **Parliamentary democracy**: democratization, destabilization, reconsolidation, 1789-1999. London: Palgrave Macmillan, 2000.

WEYLAND, Kurt. The rise and fall of president Collor and its impact on Brazilian democracy. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, vol. 35, n.1, 1993, p. 1-37.

NOTAS DE FIM

1 O Coalitional Presidentialism Project (CPP) consiste em um projeto de pesquisa na Universidade de Oxford, dirigido pelos professores Paul Chaisty, Nic Cheeseman e Timothy J. Power e gerenciado pelo pós-doutoranda Svitlana Chernykh. A iniciativa investigativa é motivada pela surpreendente sustentabilidade do presidencialismo multipartidário na África, na América Latina e na Europa pós-comunista. Apesar das previsões em contrário, as presidências foram notavelmente bem sucedidas em angariar o apoio das legislaturas fragmentadas. Com os olhos voltados para as singularidades desse fenômeno, o projeto tem dois objetivos principais: (i) identificar as ferramentas de que os presidentes lançam mão para governar em conjunto com os Parlamentos multipartidários e (ii) avaliar os efeitos dessas ferramentas na accountability horizontal em novas democracias. Para desvelar e elucidar essas questões, o grupo de trabalho se propôs a realizar uma análise comparativa inicial de nove democracias emergentes entre 1979 e 2010: três na África (Benim, Quênia e Malawi), três na América Latina (Brasil, Chile e Equador) e três da antiga União Soviética (Armênia, Rússia e Ucrânia). Com isso, o projeto pretende produzir novos dados e integrar o conhecimento de cada caso específico em uma estrutura inter-regional rigorosa. Em 2013, o CPP promoveu três workshops de divulgação regionais em Brasília, Kyiv e Nairobi, e em 2014 o projeto foi concluído, no dia 31 de agosto, com uma conferência internacional realizada na Universidade de Oxford.

2 A discussão envolveu uma infinidade de aspectos materiais do cenário político na segunda metade da década de 1980: a política econômica adotada pelo Governo Sarney, fragilmente equilibrada entre as pressões militares e empresariais e as reivindicações dos movimentos sociais, além da preocupação com o desconhecido na abertura do sistema às eleições diretas. Para uma análise desse período transicional, cfr. Maciel (2012) e Sader (1987).

3 “O longo processo de redemocratização vivido pelo Brasil foi acompanhado de intenso debate institucional. Para muitos analistas, a consolidação da democracia em gestação pediria a rejeição da estrutura institucional que presidira a malsucedida experiência democrática anterior. No decorrer deste debate, a forma presidencialista de governo e as leis eleitorais se constituíram no alvo privilegiado das propostas de reforma institucional. O presidencialismo deveria ser preterido em função de sua tendência a gerar conflitos institucionais insolúveis, enquanto a legislação partidária deveria ser alterada com vistas à obtenção de um sistema partidário composto por um número menor de partidos, dotados de um mínimo de disciplina. De acordo com este diagnóstico, a fórmula institucional adotada pelo país levaria ao pior dos mundos: a explosiva combinação entre presidencialismo e um sistema pluripartidário baixamente institucionalizado. A sorte da democracia brasileira, em uma palavra, dependeria do exercício da engenharia institucional” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 81).

4 Trata-se de conceito que, segundo Canotilho, aproxima-se da ideia de regime político, compreendido como o “conjunto de regras constitucionais atribuidoras de funções ou poderes políticos” (2009, p. 573). A perspectiva conceitual em questão é, neste aspecto, tributária das propostas classificatórias de Olivier Duhamel (1994, p. 653), Giuseppe de Vergottini (1999, p. 81) e Cesario Aguilera de Prat e Rafael Martinez (2000, p. 15 e 73).

5 “A divisão entre Inglaterra e Estados Unidos, entre parlamentarismo e presidencialismo, é considerada fundamental, isto é, é vista como a fonte de duas formas completamente diferentes de organizar e praticar a política. Dessa distinção segue-se uma série de consequências, desde as relativamente brandas (...) às essenciais (...)” (CHEIBUB; ELKINS, 2009, p. 56).

6 No original: “We see it particularly displayed in all the subordinate distributions of power, where the constant aim is to divide and arrange the several offices in such a manner as that each may be a check to the other – that the private interest of every individual may be a sentinel over the public rights”.

7 David Maciel analisa que, no contexto político até então predominante, “a perspectiva autocrática do campo de interlocução liberal permitia que a crise do cesarismo militar não se desdobrasse em uma situação de ruptura com a institucionalidade autoritária reformada, pois a recomposição entre as diversas frações do bloco no poder

e o Estado exigia um movimento de acomodação política definido pela sucessão presidencial e pela definição do futuro governo. A campanha das ‘Diretas Já’ feria a lógica deste movimento de acomodação, determinando que o campo governista e a própria oposição burguesa se comportassem no sentido de esvaziar, senão eliminar, sua potencialidade antiautocrática e antiinstitucional. Mesmo derrotada, a campanha determinou a inviabilidade política da perspectiva de continuidade do cesarismo militar, abrindo caminho para que o movimento de acomodação se consolidasse através de uma alternativa política francamente definida pela composição entre as diversas frações do bloco no poder e entre os mais variados setores da oposição autocrática e do campo governista. A vitória da Aliança Democrática na sucessão presidencial permitiu que o cesarismo militar fosse superado sem que a institucionalidade autoritária reformada também o fosse” (2012, p. 56-57).

8 Para análises da Campanha das Diretas-Já, cfr. Rodrigues (2003), Leonelli e Oliveira (2004), Delgado (2007, p. 409-427) e Bertoncelo (2009, p. 169-196).

9 Muitos, porém, entendem que, a despeito de alguns momentos pontuais de rompante popular, a transição se deu inteiramente controlada pelos setores políticos dominantes – incluindo, evidentemente, os segmentos militares e as elites civis e empresariais: “apesar de alguns momentos de risco, como o das greves do ABC e da campanha das Diretas Já, as elites dominantes e seus aliados militares nunca

perderam o controle do processo de abertura” (KUCINSKI, 2001, p. 139).

10 Essa apropriação marca até hoje as leituras a respeito da transição: “O Brasil representou experiência exemplar dos modelos de transição por transação, caracterizados pela iniciativa de agentes do regime autoritário na introdução de uma agenda liberalizante e pelo forte controle exercido por estes sobre o ritmo e regras do processo de transição. Paralelo, uma convergência entre brandos do regime e liberais da oposição constituiu o centro gravitacional não apenas para a negociação dos termos e limites impostos pelos militares, como também, em especial no caso brasileiro, na constituição de uma alternativa sucessória para a passagem do último governo militar, ao primeiro gabinete civil” (MARENCO, 2007, p. 100).

11 É o que manifestou o deputado José Genoíno, na sessão em que seria lida a Proposta da Constituinte: “reafirmamos a posição contrária ao Decreto 91.450, que criou a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, conhecida como Comissão Pró-Constituinte. Achamos que somente o povo pode eleger poderes para a elaboração de uma proposta de Constituição, porque isso tratará da vida de cada cidadão e de cada cidadã, da vida social, política e cultural, do sistema político deste país. Não podemos estabelecer condicionamentos prévios, porque, ao estabelecê-los, poderemos, consciente ou inconscientemente, levarmos a Assembleia Nacional Constituinte a se transformar

num fórum em que continuarão governando as minorias privilegiadas, as elites, o poder econômico, o poder de influência política, enquanto as grandes majorias de desesperançados e marginalizados não terão voz nem espaço” (DCN, 8/8/1985, p. 1281).

12 Com efeito, uma quantidade expressiva de sugestões e recomendações oriundas de inúmeros segmentos sociais foi encaminhada à Comissão, que decidiu, mediante prorrogação de seu prazo de funcionamento, realizar audiências públicas e jornadas de trabalho (MICHILES, 1989, p. 34). Ao receber o trabalho da comissão, Sarney afirmou que, além da contribuição de seus integrantes e, muito especialmente do presidente Afonso Arinos, o documento continha “sugestões dos mais diversos setores da sociedade brasileira” (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 2002, p. 457).

13 Além disso, costuma-se atribuir a recusa de Sarney a um plexo de contendas entre o presidente, Ulysses Guimarães e Fernando Lyra, o candidato derrotado nas eleições para a presidência da Câmara dos Deputados (JOBIM, 2004, p. 11). Há, contudo, um problema nessas leituras reducionistas. É que, “se nos fiarmos nessa explicação, a novidade do processo constituinte de 1987 deve-se, exclusivamente, a disputas conjunturais entre lideranças parlamentares. Não que essas disputas sejam despidas de relevância, mas uma análise restrita a elas revela tão somente a miopia histórica do narrador que, incapacitado de enxergar mais adiante, descreve com

detalhes aquilo que tem sob os olhos. Ignora o amplo processo de mobilização social em curso no país no momento e ignora, ainda, o efeito ‘desorganizador’ que a participação popular produzira já no próprio âmbito da Comissão dos Notáveis, levando a um documento com mais de quatrocentos artigos” (BARBOSA, 2012, p. 209).

14 O artigo 19 da Resolução nº 2/1987 dispunha o seguinte: “Art. 19. Na Comissão de Sistematização os anteprojtos recebidos das Comissões serão distribuídos em avulsos a todos os seus membros, devendo o Relator, no prazo de 10 (dez) dias, apresentar relatório fundamentado, concluindo por anteprojeto. §1o Na elaboração do anteprojeto, a Comissão de Sistematização compatibilizará as matérias aprovadas nas Comissões. §2o Ao anteprojeto poderão ser apresentadas emendas nos 5 (cinco) dias que se seguirem à distribuição dos avulsos, e que serão destinados à sua discussão, circunscritas, essas emendas, à adequação do trabalho apresentado com os anteprojtos oriundos das Comissões”.

15 O artigo 1º da Resolução nº 3/1987 dispunha o seguinte: “Art. 1o Fica facultada à maioria absoluta dos membros da Assembleia Nacional Constituinte a apresentação de substitutivos a Títulos, Capítulos, Seções e Subseções e de emendas a dispositivos do Projeto de Constituição”.

16 Um exemplo é o Presidente José Sarney, conforme externado no tópico 2.1.2.

17 A Subcomissão do Poder Executivo era a Subcomissão b da Comissão III (Organização dos Poderes e Sistema de Governo). Sua mesa era composta pelo presidente Deputado Albérico Filho, do PMDB do Maranhão, pelo primeiro vice-presidente Deputado Vivaldo Barbosa, do PDT do Rio de Janeiro, e pelo segundo vice-presidente Deputado César Cals Neto, do PDS do Ceará, tendo o Deputado José Fogaça, do PMDB do Rio Grande do Sul, sido designado como relator.

18 A Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, por sua vez, tinha como presidente o Deputado Oscar Corrêa, do PFL de Minas Gerais, primeiro vice-presidente o Deputado Maurício Corrêa, do PDT do Distrito Federal, segundo vice-presidente o Deputado Dálmton Canabrava, do PMDB de Minas Gerais, e relator o Deputado Egídio Ferreira Lima, do PMDB de Pernambuco.

19 Essa derrota ocorreu em maio de 1988, quando o Plenário do Congresso rejeitou por 249 votos contra 210 o projeto do “Centrão” para o capítulo da Constituição a respeito da Ordem Econômica.

20 Em advertência similar, Timothy Power assinala que “reconhecidamente, uma longa fixação com as instituições políticas nos distancia dos inúmeros desafios colocados pelo regime pós-autoritário, incluindo a pobreza, a desigualdade, a exclusão social, os níveis dramaticamente altos de criminalidade e violência, além de uma baixa aderência à vivência democrática” (2010, p. 18, tradução

nossa). No original: “Admittedly, a longstanding fixation on political institutions distracts us from the many other challenges to the post-authoritarian regime, which include poverty, inequality, social exclusion, dramatically high levels of crime and violence, and disturbingly low levels of attitudinal support for democracy”.

21 A vitória do mandato quinquenal se deu por margem de 304 votos contra 233. A duração do mandato do presidente Sarney não foi definida nessa oportunidade; isso só efetivamente ocorreu com a votação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, muito embora a vitória dos cinco anos tenha funcionado como um teste indicativo do que seria decidido (BRASIL, 1988b, p. 1.365).

22 Para uma análise do sistema político brasileiro entre 1946 e 1964, cfr. Santos (2007, p. 39-72). Para um exame crítico das leituras que os filósofos políticos e cientistas sociais faziam desse sistema, cfr. Lima Júnior (1983).

23 “O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988, p. 21-22).

24 Conforme aponta Timothy Power, “nos primeiros anos em seguida à transição democrática, a

maioria das análises influentes a respeito da democracia brasileira eram fortemente institucionalistas e pessimistas. (...). A argumentação dos críticos tanto brasileiros quanto brasilianistas se escora em diversas deficiências: fragmentação partidária ensejando à posição presidencial minoritária em caráter permanente, fraqueza interna dos partidos, um sistema eleitoral que inibe o accountability democrático, e um federalismo robusto, marcado por um número excessivo de agentes com poder de veto” (2010, p. 19). No original: “In the early years after the 1985 democratic transition, most of the influential appraisals of Brazilian democracy were both strongly institutionalist and strongly pessimistic. (...). The argument of both Brazilian and Brazilianist critics alleged several key deficiencies: party fragmentation leading to permanent minority presidentialism, internal weakness of the parties, an electoral system inhibiting democratic accountability, and robust federalism and the concomitant ‘excess of veto players’”.

25 Não é por outro motivo que Juan Linz (1990) advoga pela premência do parlamentarismo como o sistema de governo capaz de amortecer as crises políticas e, dessa forma, resguardar a higidez do processo democrático, independentemente dos altos e baixos do governo.

26 “Aferrando-se às suas preferências e às prerrogativas que lhe são inerentes sob o regime presidencialista, o chefe de Estado passa a exercer autoridade fictícia, enquanto o país caminha rapidamente

para o desgoverno (...). Do lado do Congresso, o risco seria se o conflito entre suas principais correntes, ou a fragmentação interna de todas elas, impedisse tanto a aprovação dos programas do Executivo como o oferecimento a ele de alguma alternativa aceitável. Nesta hipótese, a capacidade de ação coletiva dos congressistas se reduziria a efêmeras coalizões de veto contra as propostas do Executivo, com a consequente paralisia do sistema” (LAMOUNIER, 1991, p. 83).

27 A pesquisa que propiciou a análise desenvolvida neste tópico partiu do excelente trabalho de Brasílio Sallum Jr. e Guilherme Stolle Paixão e Casarões (2011, p. 163-200)

28 A pretensão de “marcar sozinho um lugar na história do Brasil republicano” ganha ares bem próprios diante da convocação fundacional que se colocou às instituições democráticas em seguida à derrubada do regime militar. A Constituinte de 1987/1988 lançou um projeto propositadamente aberto e carente de concretização. Nessa perspectiva, a força do vazio da República pesava como uma bigorna sobre o governo, o primeiro eleito diretamente desde outubro de 1960: o desafio de constituir um novo Brasil, aberto e moderno, sensível às necessidades populares, ágil e dinâmico, o mesmo desafio que repetidas vezes se apresentara aos movimentos políticos dispostos a (re)inventar a República. “Fundar uma nação onde só parece crescer o vazio, criar formas de vida em comum, introduzir a possibilidade do convívio político a partir

das margens – essa a tarefa que nos coube, habitantes nesse desvio esconso do mundo ocidental a que se deu o nome de Brasil. Tarefa não apenas nossa. Nos subúrbios latino-americanos onde vivemos, já anotava Jorge Luís Borges, em seu Fragmentos de um evangelho apócrifo, o gesto de fundação sempre traduziu o dever de inventar uma maneira própria para plantar um marco de pedra num chão onde apenas parece existir areia, deserto e aparente caos” (STARLING, 2008, p. 133). Foi o que Collor pensou ser capaz de fazer sozinho: um novo Brasil, um castelo de ouro erguido do fosso desértico deixado por vinte anos de um regime fechado e antidemocrático.

29 “Quase todos os analistas do impeachment de Fernando Collor mencionam, pelo menos incidentalmente, suas características pessoais ou de comportamento como fatores contribuintes para que aquele evento tivesse ocorrido. Alguns deles, no entanto, fazem desses traços elementos-chave da explicação” (SALLUM JR.; CASARÕES, 2011, p. 165).

30 “(...) a aliança política que se estabeleceu entre a opinião pública, os movimentos sociais e o sistema legal revelou-se mais forte que as forças patrimonialistas que o presidente mobilizou a seu favor” (AVRITZER, 2000, p. 191).

31 “A primeira fase inicia-se com o lançamento do Plano Collor I de estabilização monetária e se encerra com o lançamento do Plano Collor II, em 31 de janeiro de 1991. Esta fase se caracteriza pelos experimentos heterodoxos de combate à inflação e, principalmente, pela edição de um

grande número de medidas provisórias (se incluirmos as medidas reeditadas, elas chegaram a 144), recebidas com animosidade crescente pelo Congresso. A segunda parte do governo inicia-se em 1º de fevereiro, com a posse dos deputados federais e senadores eleitos em 1990. Entendendo que teria se tornado inviável seguir governando da mesma forma, com prestígio em baixa e animosidade crescente no Congresso, Collor decidiu melhorar suas relações com o Legislativo, inclusive pela redução drástica de edições de medidas provisórias” (SALLUM JR.; CASARÕES, 2011, p. 181).

32 Uma leitura mais otimista já aparece no estudo de Mathew Shugart e John Carey (1992), considerado o primeiro e mais importante estudo comparativo sobre o sistema presidencialista de governo (POWER, 2010, p. 21).

33 “Em meados dos anos 1990, o Brasil era extensivamente visto como um caso problemático de presidencialismo multipartidário. Parte disso deveu-se certamente à subperformance objetiva do novo regime democrático, especialmente no período entre 1987 e 1993, marcado por baixo crescimento econômica, hiperinflação e Executivos impopulares. A situação muda dramaticamente com o Plano Real em 1994, medida que põe fim à alta inflação, e sobretudo após a inauguração de Fernando Henrique Cardoso como presidente em 1995. A aliança Cardoso (baseada principalmente no PSDB e no PFL) foi a primeira experiência sustentável de coalizão governativa bem-sucedida desde a Era Kubitschek. Tanto

as relações políticas horizontais (Executivo-Legislativo) quanto as verticais (Presidente-Governadores) parecem ter sido coordenadas muito melhor do que antes, e o presidente rapidamente obteve conquistas expressivas em estabilização financeira, ajustamento estrutural e reforma administrativa. Não é de surpreender que, já nos primeiros dois anos do Governo FHC, fosse deflagrada uma revisão nas análises até então vigentes acerca das instituições políticas brasileiras” (POWER, 2010, p. 21). No original: “By the mid-1990s, Brazil was widely viewed as a problematic case of multiparty presidentialism. Part of this was certainly due to the objective underperformance of the newly democratic regime, especially in the 1987-1993 period, which featured low growth, hyperinflation, and unpopular executives. The situation changed rather dramatically with the Plano Real in 1994, which ended hyperinflation, and especially after the inauguration of Fernando Henrique Cardoso as president in 1995. The Cardoso alliance (based largely on the PSDB [Party of Brazilian Social Democracy] and PFL [Party of the Liberal Front]) was the first sustained experience with successful coalition government since the Kubitschek period. Both horizontal (executive-legislative) and vertical (president-governors) political relationships seemed to be much better coordinated than before, and the president soon registered some impressive achievements in financial stabilization, structural adjustment, and administrative reform. It is perhaps not surprising, then, that within a year or two of Cardoso’s inauguration some revisionist analyses of Brazil’s political institutions began to appear”.

34 Dizemos “predominantemente”, porque há hipóteses de questões colocadas em deliberação que acabam ensejando a reorganização da arena parlamentar por outra lógica. Um exemplo claro é o critério estadual, muito marcante em debates atinentes a problemas de interesse direto dos governos subnacionais.

35 Especificamente a respeito das alianças partidárias, Lima Júnior afirma que sempre existiu uma tradição da teoria política brasileira, de visão profundamente autoritária, segundo a qual os partidos devem ser, no máximo, tolerados (LIMA JÚNIOR, 1983, p. 61). Tal visão permeia um grande número de estudos, compartilhando de um paradigma analiticamente pobre, “caracterizado por sua natureza classista, bastante mecanicista e rígida, ao interpretar o comportamento partidário, ou como mera indicação de um sistema de representação de classes, ou como algo sem função” (LIMA JÚNIOR, 1983, p. 61-62). Todavia, as hipóteses convencionais que se posicionam contrariamente a tal tradição, procurando explicar a formação de alianças e coalizões por outra lógica, também não se afiguram adequadas, porquanto assumem uma premissa de racionalidade invariante. A menção feita por Lima Júnior (1983, p. 62 e 68-69) é ao trabalho de Gláucio Ari Dillon Soares (1964), que, impressionado com o aumento eleitoral das alianças na década de 1950, formulou duas teorias explicativas do fenômeno: a teoria do esforço mínimo e a teoria da resistência ideológica. Embora se coloquem na contramão do pensamento autoritário clássico, as teses defendidas por Soares (1964) consubstanciam ferramentas

insatisfatórias, descontextualizadas e descontextualizadoras de análise, já que não levam em conta o tempo e o espaço políticos como vetores de dinamização da atuação partidária (LIMA JÚNIOR, 1983, p. 76-82).

36 Para uma análise da saia-justa do novo regramento distributivo dos royalties e participações especiais devidos pela exploração do petróleo e um exame das questões jurídicas que pululam o polêmico tratamento da matéria, com especial destaque para os argumentos plasmados na decisão cautelar proferida pela ministra Cármen Lúcia nos autos da ADI nº 4.917, cfr. Dilly Patrus (2013, p. 62-74).

37 Essa proposta constitucional não se afigura atrelada a uma categorização geral e estrangeira dos sistemas governo em parlamentaristas e presidencialistas. Para a descrição das relações entre os poderes no marco da Constituição de 1988, a distinção entre tais formas institucionais perde quase completamente a sua utilidade (CHEIBUB; ELKINS, 2009, p. 55-75).

38 “O sucesso da democracia americana superou quase que originariamente a concepção de Madison a respeito da separação de poderes, esvaziando a dinâmica política inicialmente destinada a fornecer a cada órgão estatal uma vontade autônoma” (LEVINSON; PILDES, 2006, p. 2, tradução nossa). No original: “The success of American democracy overwhelmed the Madisonian conception of separation of powers almost from the outset, preempting

the political dynamics that were supposed to provide each branch with a ‘will of its own’”.

39 No original: “Under divided governments, the absence of a bloc of centrist legislators willing to cross party lines will make policy agreement more difficult and interbranch disagreement more intense. Under unified governments, smaller partisan majorities will be able to effect major policy change without the full range of checks and balances that are supposed to divide and diffuse power in the Madisonian system. These differences are immediately relevant to the goals and mechanisms of the constitutional separation of powers”.

40 No original: “If the goal is a system of separation of powers that resembles the one Madison and subsequent generations of constitutional theorists imagined, it will have to be built not around branches but around the institutions through which political competition is in fact organized in modern democracies: political parties”.

41 A reivindicação de atores sociais por um espaço em instituições representativas, acentuada no Brasil a partir da década de 1980, importa no fortalecimento de formatos híbridos de tomada de decisões coletivas, especialmente nas áreas de saúde e políticas urbanas (COELHO; NOBRE, 2004; ABERS; KECK, 2006). A institucionalização de mecanismos de deliberação participativa introduz novas condições para os processos representativos de atuação política. A representação, contudo, não se esvazia com tal

fenômeno. Pelo contrário, o que se verifica é uma ampliação das instâncias representativas, com o surgimento de novas formas de representação ligadas ao envolvimento da sociedade civil com as políticas sociais (AVRITZER, 2007).