Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas
Mestrado em Ciência Política

**A ECONOMIA POLÍTICA DO GOVERNO COLLOR:
discutindo a viabilidade de governos minoritários sob o
presidencialismo de coalizão**

Guilherme Stolle Paixão e Casarões

São Paulo
2008

Guilherme Stolle Paixão e Casarões

**A ECONOMIA POLÍTICA DO GOVERNO COLLOR:
discutindo a viabilidade de governos minoritários sob o
presidencialismo de coalizão**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Prof. Dr. Fernando de Magalhães Papaterra Limongi, para a obtenção do título de Mestre.

São Paulo
2008

Folha de Aprovação

Guilherme Stolle Paixão e Casarões

**A Economia Política do Governo Collor: discutindo a viabilidade de governos
minoritários sob o presidencialismo de coalizão**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Prof. Dr. Fernando de Magalhães Papaterra Limongi, para a obtenção do título de Mestre.

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof. Dr. Fernando de Magalhães Papaterra Limongi (orientador)
Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes
Universidade de São Paulo

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo discutir a viabilidade de governos minoritários no presidencialismo brasileiro. Seu objeto de estudo é a formação do governo Collor, momento em que se compôs um gabinete minoritário, e hipótese aqui advogada é a de que o presidente agiu racionalmente ao realizar a opção minoritária. Essa noção é contra-intuitiva porque vai de encontro à tradicional concepção de “presidencialismo de coalizão” que informa a literatura política nacional. Todavia, uma breve apreciação do estado-da-arte sobre o sistema político brasileiro evidencia uma dinâmica específica das relações Executivo-Legislativo que não impede a existência e viabilidade de governos minoritários. A partir dessa percepção, constrói-se um modelo analítico cujas variáveis nos permitem desvendar o cálculo presidencial que levou Fernando Collor de Mello a constituir seu governo com ministérios apartidários. Por fim, retomam-se as relações entre aquele governo e o PMDB, na votação do Plano Collor, para demonstrar que governos sem base nominal majoritária conseguem lograr êxito parlamentar, dada a conjuntura anteriormente exposta.

Abstract

This paper aims at discussing the survival of minority governments under Brazilian presidentialism, with its focus on the formation of the Collor government, when a minority cabinet was assembled. The hypothesis put forth in this study is that the president acted rationally in picking the minority option, however counter-intuitive it might seem, given that it is not supported by the traditional concept of “coalition presidentialism” around which most of our political literature was built. We thus need to shed light on the state-of-the-art of the Brazilian political system, which evidences some specific dynamics of Executive-Legislative relations permissible to the existence and viability of minority coalition governments. Following this notion, we built an analytical model whose variables allow us to unveil the presidential calculus that led President Collor de Mello into forming his cabinet with non-partisan portfolio-holders. In the end, the relationship between that government and the PMDB during the voting of the Collor Plan is brought to light, in order to demonstrate that governments lacking nominal majoritarian support are able to enjoy legislative success, given a particular juncture.

Sumário

Lista de siglas	6
Agradecimentos	
Introdução	10
1. A Ciência Política contra Collor: hipóteses sobre o governo Collor no contexto do sistema político brasileiro pós-1988	16
1.1. <i>Os perigos do presidencialismo na América Latina</i>	17
1.2. <i>O paradigma linziano na política brasileira:</i> <i>três hipóteses sobre o governo Collor</i>	21
1.2.1. <i>Collor: de “imperador” a “amador”</i>	22
1.2.2. <i>Fragilidade partidária, representação proporcional e fraca base parlamentar</i>	24
1.2.3. <i>O dilema institucional: presidencialismo plebiscitário x relações com o Congresso</i> ..	27
2. A Ciência Política a favor do presidencialismo brasileiro: escolha racional, governos minoritários e “presidencialismo de coalizão”	30
2.1. <i>A viabilidade de governos minoritários: a discussão europeia</i>	31
2.2. <i>“Nada autoriza tratar o sistema político brasileiro como singular”:</i> <i>presidencialismo de coalizão e governos minoritários</i>	39
3. Revisitando hipóteses sobre o governo Collor: a racionalidade da composição governamental minoritária	42
3.1. <i>O modelo de análise</i>	43
3.1.1. <i>As variáveis de trabalho</i>	50
3.2. <i>A evolução do quadro partidário brasileiro nos anos 80 e o declínio do PMDB</i>	58
3.2.1. <i>A disciplina partidária da legislatura constituinte (1987-1990)</i>	69
3.3. <i>As prerrogativas legislativas do Executivo e o quadro institucional da CF-88</i>	74
3.3.1. <i>Poderes reativos: veto total e parcial</i>	75
3.3.2. <i>Poderes proativos: as Medidas Provisórias</i>	76
3.3.3. <i>Ascendência presidencial sobre a agenda legislativa</i>	80
3.4. <i>O contexto político-econômico: crise econômica, inflação e corrosão institucional</i>	83
3.5. <i>A conexão eleitoral: o impacto das eleições solteiras de 1990</i>	88
4. A formação do Governo Collor e as negociações do Plano Collor	91
4.1. <i>O cálculo presidencial: por que não incluir o PMDB na coalizão governista</i>	93
4.2. <i>O cálculo partidário: por que não entrar na coalizão governista</i>	96
4.3. <i>Um modelo contra-factual das negociações Collor-PMDB</i>	101
4.4. <i>As negociações no Congresso em torno do Plano Collor</i>	105
Considerações finais	119
Referências bibliográficas	129

Lista de siglas

ANC – Assembléia Nacional Constituinte
 ARENA – Aliança Nacional Renovadora
 PDS – Partido Democrático Social
 PDT – Partido Democrático Trabalhista
 PT – Partido dos Trabalhadores
 PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
 PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
 PPB – Partido Progressista Brasileiro
 PDC – Partido Democrata Cristão
 PMC – Partido Municipalista Comunitário
 PH – Partido Humanista
 PSC – Partido Social Cristão
 PTN – Partido Trabalhista Nacional
 PL – Partido Liberal
 PCB – Partido Comunista Brasileiro
 PC do B – Partido Comunista do Brasil
 PFL – Partido da Frente Liberal
 PMB – Partido Municipalista Brasileiro
 PN – Partido Nacionalista
 PTR/PP – Partido Trabalhista Renovador/Partido Progressista
 PLB – Partido Liberal Brasileiro
 Pasart – Partido Agrário Renovador Trabalhista
 PCN – Partido Comunitário Nacional
 PNR – Partido da Nova República
 PMN – Partido da Mobilização Nacional
 PS – Partido Socialista
 PRT – Partido Reformador Trabalhista
 PJ/PRN – Partido da Juventude/Partido da Reconstrução Nacional
 PND – Partido Nacionalista Democrático
 PRP – Partido Republicano Progressista
 PDI – Partido Democrático Independente
 PSB – Partido Socialista Brasileiro
 PSD – Partido Social Democrático
 PSP – Partido Social Progressista
 PV – Partido Verde
 PRP – Partido Republicano Progressista
 PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
 Pnab – Partido Nacional dos Aposentados do Brasil
 PNA – Partido Nacional dos Aposentados
 PHN – Partido Humanista Nacional
 PST – Partido Social Trabalhista
 PP – Partido do Povo/Partido Progressista
 PLP – Partido Liberal Progressista
 PDN – Partido Democrático Nacional
 Prona – Partido da Reedificação da Ordem Nacional
 PDC do B – Partido Democrata Cristão do Brasil
 PSL – Partido do Solidarismo Libertador
 PBM – Partido Brasileiro de Mulheres
 PEB – Partido Estudantil Brasileiro
 PSU – Partido Socialista Unido
 PAP – Partido de Ação Progressista
 PNT – Partido Nacionalista dos Trabalhadores
 PD – Partido Democrata
 PLH – Partido Liberal Humanista
 PT do B – Partido Trabalhista do Brasil
 PRS – Partido das Reformas Sociais

Agradecimentos

Quando defendi minha monografia, em dezembro de 2005, uma das críticas levantadas pela banca deveu-se ao fato de eu não ter feito uma seção de “agradecimentos” no texto. Se naquela época eu realmente não sentia ter alguém para de fato agradecer, no caso dessa dissertação é diferente. Cada linha deste texto eu devo, direta ou indiretamente, ao apoio de uma série de pessoas que viabilizaram esses quase dois anos em São Paulo.

Em primeiro lugar, como não poderia deixar de ser, agradeço ao meu orientador, Fernando Limongi. Sua paciência, objetividade e comentários valiosos foram imprescindíveis para que meu trabalho fizesse sentido. Se orientar já é difícil, imagino que lidar com alguém de fora da área seja uma tarefa ainda mais árdua. Portanto, de coração, meu muito obrigado.

A estrutura do DCP também foi fundamental para a consecução deste trabalho. Não seria ninguém sem a ajuda (e o sorriso!) da Rai, da Vivian e dos demais funcionários do Departamento. Do mesmo modo, sou grato aos professores com quem convivi – seja nas aulas ou na monitoria – e que me ajudaram a compreender os jargões e a dialogar com segurança no âmbito da Ciência Política. Meu agradecimento particular para os professores Adrian Laval, Bruno Konder e Marta Arretche, cujas lições foram de inestimável valor. Sou grato também aos professores Rogério Arantes e Paolo Ricci, que me deram boas dicas na banca de qualificação. Ainda no âmbito “uspiano”, gostaria de frisar a gratidão que tenho pelo apoio dos amigos que construí, mesmo que descoordenadamente, na convivência universitária: Biola, Karol, Nadim, Cláudia, Ricardo, Cléber, Fred, Elisa, Luís Enrique, Fabrício, Umberto, Rodolpho, Jean e tantos outros com quem dividi um momento de café na lanchonete da História.

Minha estadia (e minha vida social) em São Paulo não teria sido possível se não fosse o carinho e o apoio de algumas pessoas especiais. Meu muito obrigado à Clarissa Marcondes, que me deu meu chip de celular (que, aos trancos e barrancos, uso até hoje!), e à Tê, pelo meu primeiro laptop; ao bom camarada Guilherme Pereira; ao Prof. Henrique Altemani de Oliveira, que acreditou em mim e generosamente possibilitou meu ingresso na vida de docência universitária na Rio Branco, ao Prof. Gunther Rudzit, a quem hoje posso chamar de amigo, que me abriu as portas para a FAAP.

Na Rio Branco, fiz duas amizades inestimáveis. Angela Tsatlogiannis e Sérgio Gil são amigos a quem serei eternamente grato. Não fossem as “orgias gastronômicas” que sempre reuniram convivas da melhor qualidade no duplex do Sérgio, e a cada vez mais divertida companhia da Angela nos corredores da faculdade e nos *happy-hours* de fim de noite de

quinta e sexta, dificilmente encontraria forças para levar adiante essa empreitada acadêmica – que, muitas vezes, é quadrada, chata, mal-remunerada e difícil de engolir.

Também não posso deixar de agradecer meus alunos-amigos – a razão que me faz ser o que sou profissionalmente. Levarei para sempre as boas lembranças das primeiras turmas para quem dei aula na Rio Branco, de onde nasceram ótimas amizades, boas risadas, e momentos de descontração nos churrascos do CIERI nas sextas-feiras de Vila Madalena. O ideal nessa hora é não citar nomes, mas gostaria de deixar um agradecimento nominal ao Caio, Marcone, Rafa, Marília, Silas, Boal, Milena, Amanda, Bárbara, Bruno, Giovanna, Nathália, Livia, Flávio (Mau), com quem pude dividir um pouco mais que a sala de aula nos últimos dois anos.

A FAAP também me deixa bons amigos. Alexandra, Sobral, Quel, Paula, Arthur, Fernanda, Paulinho, Tati, Luiza, Bruna, Igor, Thaís, Bruno, Rod, Karl, Caio, Tom, Juliana, muitos dos quais tive o prazer de (des)orientar, me acompanharam nesses dois anos de cidade grande, e me ensinaram tanto quanto eu espero ter-lhes ensinado.

Grande parte da logística emocional e financeira acabou dependendo da ponte aérea BH-SP. Não é fácil deixar a família para trás e embarcar numa vida diferente. Portanto, além de não ter palavras para agradecer pela compreensão do “abandono”, fica difícil expressar o quanto eu amo e sou grato à existência da minha pequena (mas sonora) família. Minhas avós, Ema e Noeme, me ampararam incondicionalmente, com todo seu amor, tanto nos momentos de aperto quanto nos milhões de livros que minha compulsividade consumista me levou a comprar aqui em São Paulo. Agradeço também a minhas tias-avós, Theresinha e Rosine, pelo apoio e constante presença.

Luiz Feldman, Dawisson Lopes, Bernardo Moretzsohn, Lucas Rezende, Érika Molinari, João Vargas, Wagner Artur e especialmente Pedro Groppo, não são família de sangue mas, como bons irmãos, estiveram presentes sempre que precisei. Boas conversas e figurinhas acadêmicas ocasionais não faltaram. Falando em irmãos, não poderia deixar de agradecer o apoio, carinho e amor dos verdadeiros, Ludimila e João Francisco, quase-filhos com quem convivi pouco, mas em quem pensei muito nesses dois últimos anos.

É até desonesto tentar comparar a contribuição de todos estes que mencionei, e de tantos outros, com o que minha mãe, Denise, e meu pai, Roberto, fizeram por mim. Difícil colocar em palavras, mas basta dizer que, sem seu incentivo e constante presença, eu não seria nada do que sou hoje. Amo vocês.

Para fechar essa longa lista de agradecimentos, gostaria de dedicar esse trabalho a duas pessoas que (re)conheci há quase dois anos e que, literalmente, transformaram minha vida.

Devo à Marina, minha noiva, e à Ana Letícia, nossa filha, enorme parcela da minha felicidade e da minha razão de ser nos últimos tempos. Essa longa e tortuosa empreitada passou a fazer muito mais sentido quando incorporei meus dois amores à minha vida paulistana. Às duas, meu muito obrigado e meu eterno carinho.

Introdução

Embora represente dois anos das mais de duas décadas que já se vão desde a redemocratização, existe uma espécie de aura em torno do governo Collor que, por alguma razão, não cessa de existir. O que comumente se evoca a respeito da primeira – e fracassada – experiência plenamente democrática no Brasil após os “anos de chumbo” é que o período de 1990 a 1992 possui duas características marcantes: a concretização de um projeto neoliberal, por um lado (cf. Boschi, 1990), e a personificação da corrupção federal, por outro (Flynn, 1993). Contra este pano de fundo, um presidente azarão de frágeis vínculos partidários ou experiência política, cuja ascensão eleitoral ainda é um dos fenômenos mais desafiadores para qualquer analista político de ontem ou de hoje¹. À inusitada mistura, acrescenta-se a “arma de uma bala só”, o plano econômico mais audacioso – aviltante, dirão alguns – e controvertido da história nacional recente, imposto sobre a população e o Congresso mal o presidente havia tomado posse, e que cujo sucesso foi tão fugaz quanto a popularidade daquele governo. Em decorrência tem-se o retrato de um momento político cuja repulsa, pela conjunção de quaisquer dos elementos aventados acima, é praticamente inequívoca no senso-comum.

Em todo caso, o que se observa é certo silêncio póstumo sobre os dois anos e meio nos quais o Brasil foi governado por Fernando Collor de Mello. Poucos, arrefecido o calor do *impeachment* do presidente em setembro de 1992, dispuseram-se a visitar o período a partir da literatura política corrente². Esse desencontro fez com que os veredictos acadêmicos sobre o governo Collor se encerrassem numa visão pessimista sobre a política brasileira que vem sendo progressivamente superada. Afinal, a percepção dos experimentos presidencialistas na América Latina como fadados à ingovernabilidade, constantemente evocada à sombra dos processos de transição democrática, já não se assenta em bases firmes (Figueiredo e Limongi, 1999; Cheibub, 2006), e características do nosso próprio regime, como o multipartidarismo e a hipertrofia do Executivo, já não são mais epítomes do “déficit democrático” brasileiro (Nicolau, 1996; Palermo, 2000). Além disso, já se pode asseverar que o sistema político nacional, do ponto de vista de suas instituições, é tão sólido quanto o de outras democracias ditas consolidadas (Limongi, 2006, p. 20). Por que, então, um governo como aquele de Collor,

¹ Dente as tentativas de se avaliar as eleições de 1989 e a ascensão de Collor, ver Singer (1998), Sallum Jr. et al. (1990), Lamounier (1991), Weyland (1998).

² Efetivamente, não há nenhum trabalho especificamente sobre o período Collor que utilize o instrumental da escolha racional e a metodologia quantitativa que balizam as discussões atuais sobre política brasileira. Para comentários mais pontuais sobre o período, ver Figueiredo e Limongi (1999), Diniz (2005).

marcado pela falta sistemática de apoio partidário no âmbito legislativo³ e por um constante conflito com o Congresso, emergiu de nossa estrutura política?

Antes de tudo, quer-se argumentar neste trabalho que, olhando em retrospectiva, nada nos permite dizer que o governo Collor, nos contornos que assumiu, tenha representado qualquer tipo de anomalia ao sistema político nacional. *Não se trata de um problema institucional de qualquer ordem*. Entretanto, o contra-senso é óbvio. Sérgio Abranches há tempos demonstrou, de forma sólida, como a formação de coalizões majoritárias é parte integrante e indissociável do *modus operandi* da política nacional, atribuindo até ao sistema político brasileiro um título distintivo, o “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988). De acordo com essa lógica, a governabilidade só se faz possível num sistema socialmente heterogêneo com vários partidos, alta fragmentação partidária e fortemente influenciado pelos estados federativos, quando o presidente é capaz de arregimentar em torno de si legendas que, juntas, constituíam maioria congressional estável e possam, assim, aprovar as políticas de governo. Sedentos por cargos como são os políticos (Downs, 1999), o caminho natural para a composição de alianças é a distribuição de pastas ministeriais.

A lógica de formação de coalizões via loteamento partidário do gabinete não é nova, nem particular à política brasileira. A novidade aqui encontra-se no atrelamento *necessário* entre governabilidade e coalizões majoritárias que fossem capazes de atender à diversidade de interesses de classe, sociais, regionais e partidários. Eis o que costuma ser pensado como o “dilema institucional brasileiro”: coalizões são imprescindíveis para governar-se mas, ao mesmo tempo, representam estruturas inchadas, por demais heterogêneas, e instáveis, podendo desestabilizar o próprio regime presidencialista (Abranches, 1988, pp. 30-32). Ainda assim, esse tipo de conjugação de forças seria indispensável para o funcionamento do sistema político. Por que, então, Collor resolveu formar o seu primeiro escalão com uma série de ministros sem filiação partidária, alguns dos quais de projeção política quase nula, correspondendo a uma base minoritária no Legislativo? Mais ainda: partindo da premissa de que os atores políticos são racionais, como pode uma decisão desse tipo (que supostamente conduz o sistema à ingovernabilidade) ser racional, em qualquer hipótese?

Este trabalho propõe-se a responder tais questionamentos a partir de uma análise do processo de formação do governo Collor. Antes disto, é necessário esclarecer a hipótese da qual partimos. Se as instituições políticas brasileiras são análogas àquelas observadas em

³ Em uma das diversas contagens realizadas sobre os governos e coalizões pós-88, Figueiredo (2007) demonstra que houve quatro diferentes formações do governo Collor, que representavam 33,9%, 34,6%, 34,6% e 43,5% das cadeiras da Câmara dos Deputados, respectivamente. Tais números serão retomados adiante, em momento oportuno.

outras democracias, governos minoritários devem ser tão viáveis aqui quanto acolá. Vale notar que viabilidade não implica frequência: da alegação que governos minoritários não comprometem a governabilidade de nosso sistema político não decorre que eles ocorrerão reiteradamente. Tudo depende de um cálculo de custo-benefício que é realizado pelo presidente e pelos partidos quando da formação de um governo, de uma forma mais específica, ou mesmo ao longo de um mandato, quando não raro alianças são feitas e refeitas. Na formação do governo Collor, nosso objeto de estudo, o presidente e o principal partido, o PMDB, realizaram seu cálculo racional, cujo equacionamento fez com que uma coalizão minoritária se sobressaísse como o ponto de equilíbrio na relação entre poderes.

Essa conjugação, contudo, somente foi possível sob um pano de fundo muito particular, o que justifica o recorte dado à dissertação. Argumenta-se que algumas variáveis institucionais e conjunturais, em particular as prerrogativas legislativas do Executivo, a decomposição do quadro partidário, a marcada crise macroeconômica que desafiava a consolidação democrática e as eleições legislativas de 1990 engendraram uma configuração particular do cálculo presidencial e partidário em que o governo minoritário era a opção ótima. Pretende-se, assim, mostrar que o cerne da relação entre poderes no início dos anos 1990 gravitava em torno da “crise da economia política da legitimidade”, para utilizarmos um termo de Linz e Stepan (1999), que conferia possibilidades reais de funcionamento de um governo minoritário. Nesse contexto, ressalta-se a centralidade da aprovação do plano de estabilização econômica cujo objetivo imediato era debelar a inflação ascendente, em torno do qual giraram os conflitos entre os atores políticos nos momentos iniciais do governo Collor.

O argumento deste trabalho foi construído de forma cumulativa. Percebeu-se que um passo importante, antes de levarmos adiante a hipótese, era trabalhar a literatura da Ciência Política contemporânea ao nascimento da Nova República, segundo a qual o governo Collor foi lido, compreendido e interpretado. No capítulo 1, portanto, elencaremos o que chamou-se de “hipóteses tradicionais” sobre a formação minoritária daquele governo. Em primeiro lugar, apresentamos o que chamamos de “paradigma linziano”, tão resgatado no início dos anos 1990, que dizia respeito à inadequação do regime presidencialista às democracias latino-americanas. O argumento central de Linz (1990) de que a sobrevivência democrática no continente estaria comprometida com a adoção de constituições presidencialistas repousa sobre a rigidez deste tipo de regime, que se sustenta em mandatos fixos e numa legitimidade dual, e freqüentemente incompatível, entre o presidente e o parlamento. Rapidamente a lógica tornou-se paradigmática entre os círculos acadêmicos brasileiros, dando origem a um sem-número de escritos que se apropriaram da bandeira linziana e saíram em defesa do

parlamentarismo como solução para as mazelas políticas pelas quais o Brasil passava (Lamounier, 1991b; Lamounier e Nohlen, 1993, Serra et al., 1993). Termos como “presidencialismo imperial”, “crise de governabilidade” e “paralisia hiperativa” deram o tom da percepção do Brasil nesse contexto particular, ajudando a construir a imagem de um país institucionalmente frágil cujo sintoma máximo seria a fabricação e o colapso de um fenômeno (minoritário e imperial) como Fernando Collor.

Balizados pela máxima de que, no presidencialismo, o destino de um governo depende da personalidade e do estilo político do presidente (Linz, 1990, p. 60), alguns levaram a cabo uma hipótese personalista, buscando estabelecer uma relação causal entre uma suposta personalidade autoritária, centralizadora e explosiva do Presidente da República e a composição minoritária de seu governo (Vianna, 1991; Flynn, 1993; Weyland, 1993). Uma segunda hipótese, que mistura elementos personalistas e institucionais, é mais fiel ao argumento de Linz. Seu proponente, Bolívar Lamounier, argumenta que a conjuntura brasileira ao final dos anos 80, marcada pela exacerbação de tensões sociais, crise econômica e instituições políticas frágeis, é permissiva ao que ele chama de “presidencialismo plebiscitário”, situação institucional marcada por presidentes fortes e uma relação potencialmente destrutiva com o Congresso. Por fim, uma terceira hipótese, exclusivamente institucional, já se distancia do paradigma linziano, alegando que o problema não é o presidencialismo em si, mas sim uma combinação de representação proporcional, multipartidarismo e federalismo robusto⁴. Essa percepção, informada pelas discussões de Shugart e Carey (1992), Mainwaring (1993) e Mainwaring e Shugart (1997), assume que a composição minoritária – e fadada ao fracasso – do governo Collor decorreu não da personalidade do presidente nem do sistema de governo, mas sim de um quadro institucional e partidário particular.

Se são verdadeiras as conclusões a que chegou a literatura brasileira a partir de extensa pesquisa empírica, de acordo com a qual as instituições brasileiras são viáveis, os partidos são fortes na arena parlamentar e o quadro nacional é de governabilidade e não de crise estrutural (cf. Limongi e Figueiredo, 1999; Santos, 2002; 2004), nenhuma das hipóteses acima se sustenta. O segundo capítulo, portanto, trata da contribuição mais recente sobre instituições políticas e governabilidade aqui e alhures. Busca-se demonstrar, ao um só tempo, que governos minoritários são uma alternativa real em democracias dentro do marco da escolha

⁴ Sabemos que o adjetivo “robusto” não é o mais adequado para caracterizar elementos políticos, mas ele tem sido usado com recorrência nas traduções em português de “robust federalism” e será adotado ao longo do trabalho no sentido de consolidado, forte.

racional, dados certos constrangimentos endógenos ou externos, e que o governo brasileiro não representa uma conformação institucional singular nem fadada à decomposição. Graças às observações de Strøm (1990) podemos afirmar que, embora a lógica da maioria continue presente em todo e qualquer regime democrático, nada obriga que o apoio majoritário no Legislativo corresponda necessariamente a uma coalizão ministerial majoritária. Governos de minoria, antes tratados como anomalia pela literatura, podem ser encarados como um resultado racional de barganhas políticas em uma democracia. Isto porque o chefe do Executivo pode negociar maiorias legislativas, estabelecidas formalmente ou caso a caso, sem oferecer em troca pastas ministeriais – já que os políticos não são mobilizados exclusivamente por cargos, mas também por votos ou pela implementação de políticas. Ou seja, a formação de governo envolve um complexo cálculo do Executivo e dos partidos, em que um governo minoritário pode ser a consequência ótima da barganha.

Ainda que as conclusões expostas acima tenham sido pensadas em regimes parlamentaristas, pode-se reclamar a aplicação da mesma lógica para o presidencialismo. A literatura corrente da Ciência Política não mais comporta linhas demarcatórias rígidas entre os sistemas de governo. Em termos institucionais, seu funcionamento é extremamente semelhante, portanto sujeito aos mesmos instrumentos analíticos e suas conclusões (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2002; Cheibub, 2006). Além do quê, nem mesmo as supostas particularidades do presidencialismo de coalizão brasileiro são capazes de distanciá-lo da dinâmica institucional esperada tanto para parlamentarismos quanto para presidencialismos (Limongi, 2006). Ou seja, se governos minoritários são viáveis em democracias parlamentaristas, como quer Strøm (1990), não há razões para crer que eles não o seriam no Brasil, e que o governo Collor teria sido constituído, nesse sentido, sobre bases irracionais, personalistas ou qualquer alegação do gênero.

Novamente, dizer que governos minoritários são viáveis não é dizer que sejam freqüentes. No Brasil, os custos de uma composição de minoria é extremamente alto. Portanto, não faz sentido ignorarmos por completo a lógica de Abranches (1988), cujo retrato sociológico, econômico e institucional acerca da Nova República é capaz de jogar luz sobre os custos políticos que decorrem de qualquer barganha política. A questão é que, dadas certas conjunturas, a relação custo-benefício imputada ao cálculo dos atores políticos pende para a saída minoritária. Resta-nos compreender quais elementos da conjuntura política por trás da formação do governo Collor tornaram viável aquela opção. O terceiro capítulo será responsável pela construção de nosso modelo de análise, que parte de pressupostos da escolha racional para trabalhar com o cálculo presidencial, e cuja base é a formulação de Amorim

Neto (2006). Ele nos permite desvendar o que levou à constituição de um governo de minoria, e assume que quatro variáveis conjunturais/institucionais específicas informaram-no na formação do governo. São elas (1) a dinâmica do quadro partidário pós-militar, que denota o declínio da principal agremiação da Nova República, o PMDB; (2) os dispositivos presidenciais, em particular suas prerrogativas legislativas, inaugurados pela Constituição Federal de 1988; (3) a crise econômica que corroera o governo Sarney, donde se destaca a escalada inflacionária; (4) o horizonte temporal entre a posse presidencial, em março de 1990, e as eleições legislativas, em outubro daquele mesmo ano. Argumenta-se que o ocaso do PMDB fez com que, por um lado, sua inclusão na coalizão governista não se tornasse indispensável – uma vez que era grande o bastante para ser um jogador central, mas não o suficiente para vetar sozinho as medidas do governo, além de ainda conservar traços de indisciplina partidária característicos do processo constituinte – e, por outro, levasse tanto o partido como o presidente a apostarem nas eleições de 1990 como forma de expandir sua base parlamentar, e cujos dividendos seriam resultado de uma queda de braço legislativa esperada para os meses seguintes à posse. Além disso, o dispositivo da medida provisória faz com que o presidente tenha em suas mãos um importante trunfo para induzir (e vencer) a barganha legislativa, uma vez que altera o *status quo* vigente e altera a escala de preferência dos partidos no Congresso.

O quarto capítulo representa o desdobramento do modelo teórico para a discussão empírica. Parte-se do pressuposto de que o sucesso da estratégia minoritária do presidente dependeria, em grande medida, da aprovação do pacote de estabilização lançado no momento de sua posse, o Plano Collor. Construindo-se um jogo de duopólio em que o presidente e o PMDB são os atores e Collor move-se primeiro, as variáveis discutidas anteriormente nos servem de base para estabelecer os prêmios e demonstrar a racionalidade dos cálculos presidencial e partidário. Adiante, o jogo é levado para a “vida real” e verifica-se a pertinência das conclusões abstratas em seu contraste com o que realmente ocorreu na votação no plano. As nuances são colocadas em evidência, como as dificuldades sistemáticas pelas quais passou o governo na votação das principais medidas do pacote, como a MP nº 168, cuja obtenção da maioria legislativa estava condicionada, essencialmente, ao *método de votação* aplicado. Ainda assim, o que se verificou foi a vitória incondicional do governo – o que nos permite pensar que ele gozou de uma maioria legislativa, mesmo sem correspondê-la em seu gabinete. Espera-se, com isso, sustentar a hipótese da viabilidade de governos minoritários no Brasil, ainda que se ressalvem os custos envolvidos para os jogadores, bem como a contínua barganha a que são submetidos.

1. A Ciência Política contra o Brasil de Collor: visões sobre o presidencialismo brasileiro e o governo Collor no contexto do sistema político brasileiro pós-1988

O governo de Fernando Collor de Mello é tido como o exemplo mais didático do que não se deve fazer na presidência da República. Desde sua posse, mas de forma mais contundente desde o início da série de eventos que acarretaria, ao fim e ao cabo, o *impeachment* do presidente, Collor transformou-se em sinônimo de ingovernabilidade. As diversas análises políticas que vieram a público ao longo de seus dois anos de governo, e no calor de seu colapso, procuravam razões variadas para explicar seu destino. Muitos acusavam o presidente e sua personalidade explosiva, centralizadora, ou mesmo seu amadorismo, como raízes do fracasso político que se colocou. Outros centravam fogo numa espécie de meio-termo perigoso entre os constrangimentos institucionais gerados pelo sistema político nacional pós-88 e as escolhas feitas pelo presidente na formação e na condução do governo. Alguns, ainda, alegavam que o plebiscitarismo subjacente ao processo de seleção presidencial, somado aos poderes conferidos ao Legislativo a partir da Carta de 1988, levaria a um inexorável quadro de paralisia. Essas perspectivas, e outras tantas, informaram todo e qualquer trabalho que buscou jogar luz sobre o governo Collor, e desembocavam, de forma unânime, numa conclusão que virara pressuposto: aquela administração havia abertamente fracassado, e restava olhar para trás em busca da compreensão dos elementos que engendraram tal resultado.

Uma segunda conclusão (que também se mistura com um pressuposto teórico, que será discutido adiante), mais profunda que a primeira, diz respeito ao *fracasso do presidencialismo enquanto regime na América Latina*. Os perigos do presidencialismo, evocados por Linz (1990), haviam se tornado paradigmáticos no *mainstream* da Ciência Política, e devidamente incorporados por seus interlocutores brasileiros. Collor simbolizava, desta forma, o exemplo mais cabal de que o regime presidencialista em nosso continente estaria fadado ao insucesso. Essa percepção, sem dúvida, estimulou acadêmicos e políticos que compunham o grupo parlamentarista, preterido da decisão final sobre a Constituinte, e que ansiosamente esperava pelo plebiscito popular acerca de nosso regime político, agendado para 1993. José Serra, por exemplo, tornou-se um dos mais veementes interlocutores da “opção parlamentarista”, e argumentou da seguinte maneira sobre o fracasso da experiência presidencialista no país:

“De Juscelino para cá, não é preciso dizer muito. Os fatos são recentes: a renúncia de Jânio, a deposição de Jango, a experiência autoritária, a fragilidade da Nova República e, por último, o pesadelo de um presidente que imaginou que conseguiria, sozinho e num passe de mágica, derrubar a inflação com um tiro e colocar o Brasil no mundo desenvolvido. Acabou envergonhando o país com os desmandos e a corrupção de seu governo.

Oscilamos, portanto, entre governos fortes, que tiveram grande capacidade de intervir na economia, mas antidemocráticos, que excluíram o povo da vida política e agravaram as desigualdades sociais relativas; e governos democráticos mas, em geral, fracos, instáveis e incapazes de levar adiante as mudanças que prometem. *Se existe um regime que se mostrou inadequado em nosso país, é o presidencialista*” (Serra, 1993, p. 22, grifo nosso).

Este capítulo tem como objetivo expor o “quadro” pintado pela Ciência Política – de brasileiros ou brasilianistas – no início dos anos 1990 acerca do *status* da governabilidade no Brasil, de uma forma geral, e do significado do governo Collor nesse contexto, em particular. Especificamente, a questão que baliza esse primeiro momento do trabalho é: *como a Ciência Política avaliou a formação do governo Collor, cuja composição minoritária contrariou todas as expectativas de governabilidade do sistema político brasileiro, no quadro maior do regime presidencialista?*

A divisão será feita em duas partes. Em primeiro lugar, apresentaremos os argumentos que desafiavam a viabilidade do presidencialismo na América Latina. Num segundo momento, discutir-se-á a o paradigma linziano, de crítica aos presidencialismos, tendo como objeto o sistema político brasileiro inaugurado com a Nova República. Elencaremos três hipóteses sobre o governo Collor, dado o quadro teórico que apresentamos anteriormente, que são freqüentemente encontradas na literatura, seguidas de uma breve discussão sobre cada uma delas.

1.1. Os perigos do presidencialismo na América Latina

A preocupação acadêmica com os sistemas de governo em países democráticos ganhou novo fôlego com a chamada “terceira onda” de democratização (Huntington, 1994), iniciada com as transições democráticas bem-sucedidas da Europa mediterrânea em meados dos anos 1970, e encontrou na abertura latino-americana, uma década mais tarde, um excelente substrato empírico. Destacava-se, neste contexto, a opção de todos os países do continente que passavam pela redemocratização pelo presidencialismo. A escolha era contra-

intuitiva, na visão da Ciência Política, uma vez que a avassaladora maioria dos regimes democráticos estáveis era parlamentarista, e o único exemplo de presidencialismo bem-sucedido, marcado pela continuidade constitucional, era o dos Estados Unidos (Linz, 1990, pp. 51-2).

Observando-se o registro histórico dos regimes democráticos, duas características imediatamente vêm à tona: em primeiro lugar, o desempenho de sistemas parlamentaristas é superior, no sentido de preservarem a estabilidade da democracia. Em segundo lugar, em situações de crise, esperadas para qualquer tipo de governo, o parlamentarismo também apresenta melhores resultados: raramente em sistemas parlamentaristas uma crise do governo transforma-se em uma crise da democracia, mesmo em sociedades fortemente divididas ou que apresentem clivagens étnicas, políticas ou religiosas, enquanto o colapso democrático sucedeu crises em presidencialismos, como no caso do Chile ou do Brasil (Linz, 1990, p. 52).

O que distingue um regime parlamentarista de um presidencialista é o tipo de relação entre Poderes que nele se estabelece. No parlamentarismo, a única instituição democraticamente legítima é o parlamento, e a autoridade do governo, que compõe o poder Executivo, depende totalmente da confiança do Legislativo. Isto é, mesmo que haja casos de primeiros-ministros personalistas, que eventualmente lembrem o chefe de Estado e governo presidencialista, eles não podem sobrepor-se à vontade parlamentar e apelar diretamente ao povo em busca de legitimidade. A qualquer momento, caso careça de apoio legislativo, o primeiro-ministro perde o mandato, o Parlamento é dissolvido e novas eleições são convocadas. Isso obriga o governo a contar com apoio parlamentar majoritário a todo o tempo, e o contínuo processo de barganhas e concessões envolvido na sustentação governamental é uma importante salvaguarda da democracia (Linz, 1990, p. 52).

Por outro lado, no presidencialismo não somente o parlamento reclama legitimidade para si, como também o chefe do Executivo, munido de amplos poderes constitucionais e representando o comando do governo e do Estado. Este último é “diretamente eleito pelo povo por um mandato fixo e é independente de votos de confiança parlamentar” (Linz, 1990, p. 52). Nesse tipo de arranjo institucional, o presidente é detentor de um tipo de legitimidade por muitas vezes plebiscitária, mesmo que comumente (em particular em sistemas multipartidários) ele seja eleito com uma minoria de votos, se as eleições forem de um só turno (idem, p. 53). Essa característica, a que Linz denomina “legitimidade dual” (p. 62) e que incorre do distanciamento dos Poderes, faz com que possamos caracterizar o presidencialismo como um sistema de “independência mútua” entre Poderes, enquanto o parlamentarismo seria caracterizado por uma “dependência mútua” entre eles (Linz, 1994, p. 64).

Além disso, outra característica marcante do presidencialismo é o mandato fixo do chefe do Executivo. Embora apresente certas garantias no que diz respeito à alternância de poder, o termo pré-fixado acaba por segmentar o processo político em períodos descontínuos e rigidamente demarcados, “não deixando margem para os contínuos reajustes que os eventos podem demandar” (Linz, 1990, p. 54). Ademais, não somente o tempo do mandato deve constar no cálculo dos atores políticos, como também a possível emergência de seu sucessor automático (na maioria dos presidencialismos, o vice-presidente em caso de morte, doença ou impedimento). Com efeito,

“É um paradoxo do governo presidencialista que, enquanto ele conduz à personificação do poder, seus mecanismos legais podem também levar, na ocasião de uma súbita sucessão em meio de mandato, à ascensão de alguém de quem o processo eleitoral ordinário jamais teria feito chefe de Estado” (Linz, 1990, p. 54).

A questão sucessória não é, contudo, o único nem mesmo o mais marcante paradoxo do presidencialismo, na visão linziana. Outro ponto marcante das constituições presidencialistas está na noção de que, ao passo em que permitem criar um executivo estável e forte, com legitimidade plebiscitária o bastante para colocar-se no caminho de interesses particularistas que povoam a legislatura, elas buscam, ao mesmo tempo, conter eventuais excessos personalistas e plebiscitários, dos quais o presidente é sempre suspeito (Linz, 1990, p. 54). Esse quadro torna-se ainda mais problemático, segundo o autor, em função da regra eleitoral majoritária do “vencedor leva tudo”, que acarreta na transformação da política democrática em um jogo de soma-zero. Nesse contexto, o conflito é a regra, a oposição é implacável, e exacerbam-se as tensões e a polarização política entre os atores políticos relevantes (idem, pp. 56-7).

Mesmo que o processo de seleção de líderes seja uma etapa relevante do processo político democrático, há de se atentar também para que tipo de problemas o presidencialismo pode causar durante o mandato do Executivo. Se os defensores desse tipo de regime argumentam que o presidente, dotado de ampla legitimidade popular, pode se prontificar em “curar as feridas” da campanha eleitoral assim que assume seu cargo – tornando-se, portanto, um presidente de *todos* –, é ingênuo achar que esse tipo de esforço ocorrerá em todo e qualquer caso. Ele depende em grande medida da personalidade e do estilo político do presidente e, em menor grau, de seus principais opositores (Linz, 1990, p. 60). Ao fim, o autor sintetiza sua lógica, estabelecendo uma comparação entre os regimes:

“Talvez a melhor forma de sumarizar as diferenças básicas entre sistemas presidenciais e parlamentares é dizer que, enquanto o parlamentarismo imprime flexibilidade ao processo político, o presidencialismo o torna bastante rígido. Proponentes do presidencialismo podem retrucar que tal rigidez é uma vantagem, pois protege contra a instabilidade e a incerteza tão características da política parlamentarista (...). Mas enquanto a necessidade por autoridade e previsibilidade aparentemente favorecem o presidencialismo, há desdobramentos inesperados – que vão desde a morte do ocupante do cargo até graves erros de juízo cometidos sob a pressão de circunstâncias adversas – que fazem o governo presidencial menos previsível e frequentemente mais fraco que aquele do primeiro-ministro (...). Ademais, um primeiro-ministro pode ser substituído sem necessariamente criar uma crise do regime” (Linz, 1990, p. 55).

Uma segunda geração de estudos superou, em alguns aspectos, o paradigma linziano, muito embora continuasse sustentando a noção de que os presidencialismos apresentam mais problemas que seus análogos parlamentaristas. O problema, segundo estes autores, não seria o regime presidencialista em si, mas as variações internas que eles apresentam, especialmente ao redor da América Latina (Anastasia, Melo e Santos, 2004, pp. 56-7). Shugart e Carey (1992), em sua obra *Presidents and Assemblies*, são seus principais proponentes. Ao contrário da percepção até então convencional, os autores não vêem os regimes presidenciais em oposição polar ao parlamentarismo, tampouco inferiores a ele. Deve-se atentar, contudo, para a diversidade de regimes presidencialistas que existem, detentores de marcadas diferenças institucionais.

O que os autores denominam “presidencialismo puro” refere-se ao regime que atenda aos seguintes critérios: (1) eleição popular do chefe do Executivo; (2) mandatos fixos do chefe do Executivo e da Assembléia, que não dependam da confiança mútua; (3) o executivo eleito possui responsabilidade total sobre o gabinete, isto é, nomeia e dirige a composição do governo; (4) o presidente possui certa autoridade legislativa, garantida constitucionalmente (Shugart e Carey, 1992, p. 19). Sua diferença fundamental para o parlamentarismo puro está em quem é o responsável pela composição do Executivo (idem, p. 22). Um outro tipo de regime, enquadrado dentro do “guarda-chuva” conceitual do presidencialismo, é o chamado “premiê-presidencialismo” (ou, na terminologia mais comum de Duverger, semi-presidencialismo). Nele, o presidente é eleito por voto popular, detém poderes consideráveis, mas divide espaço com um premiê e um gabinete, que também desempenham funções executivas, e estão sujeitos à confiança da Assembléia. A diferença fundamental está no fato

de que o premiê-presidencialismo não garante um contraponto legislativo do presidente sobre o gabinete ou a Assembléia (idem, pp. 23-4). Em terceiro lugar, há um tipo de regime chamado “presidente-parlamentarismo”, definido pelos seguintes critérios: (1) eleição popular do presidente; (2) capacidade presidencial em indicar e demitir ministros do gabinete; (3) ministros estão sujeitos à confiança parlamentar; e (4) o presidente detém o poder de dissolver o Parlamento ou poderes legislativos ou ambos.

A diferença observada *entre* presidencialismos faz com que caia por terra a hipótese linziana de que este tipo de regime seria mais propenso à instabilidade. Evidências empíricas trazidas pelos autores mostram que os sistemas presidencialistas não entraram mais em colapso que os sistemas parlamentaristas (Shugart e Carey, 1992, p. 40-1). No entanto, algumas modalidades de presidencialismo seriam mais instáveis que outras. O “presidente-parlamentarismo”, por exemplo, conduz a certa confusão entre as competências do presidente e do primeiro-ministro no tocante ao gabinete. Ademais, em presidencialismos do tipo puro, certas regras institucionais, como aquelas que regem o sistema eleitoral, podem provocar a fragmentação partidária e, em decorrência, ampliar as possibilidades de conflito entre Executivo e Legislativo (cf. Shugart e Carey, 1992, cap. 4). Deve ser enfatizado, contudo, que certos tipos de regime presidencialista são, de fato, propensos ao conflito e à instabilidade. Ainda que a percepção dos autores tenha contribuído para dissipar parte do pessimismo de Linz (1990), ela não o sanou por completo: certa atenção deve ser dada a conjunções institucionais que porventura enfraqueçam a democracia que as adota.

1.2. O paradigma linziano na política brasileira: três hipóteses sobre o governo Collor

Os problemas apontados por Juan Linz e a segunda geração de estudos sobre o tema como os “perigos” do presidencialismo foram incorporados de diferentes maneiras pela literatura sobre a política nacional. Por tratar-se de fenômeno contemporâneo àquela produção acadêmica, a formação do governo Collor foi retratada das mais diversas maneiras, todas informadas pela visão linziana. Pudemos identificar três vertentes mais comuns que buscaram jogar luz sobre aquele processo, às quais denominamos “hipóteses tradicionais”. A primeira delas enfatiza as características pessoais do presidente, seguindo a máxima de Linz (1990) segundo a qual, no presidencialismo, a sorte de um governo está condicionada à personalidade e do estilo político do presidente. Buscou-se estabelecer uma relação causal entre as características pessoais de Fernando Collor, cujos arroubos de vaidade eram constantemente retratados pela mídia e cuja predileção pela centralização de governo marcara as negociações

ministeriais pós-eleição (cf. Rodrigues, 2000), com a opção por não garantir postos ministeriais a diversos partidos ou a figuras de renome (Vianna, 1991; cf. Veja, 07/02/1990).

Uma segunda hipótese, que mistura elementos personalistas e institucionais, é mais fiel ao paradigma linziano e sustenta que a conjuntura brasileira em fins da década de 1980, permeada por tensões sociais exacerbadas, hiperinflação aguda e instituições políticas débeis, abre portas para o que Lamounier (1991) chama de “presidencialismo plebiscitário” – situação institucional marcada por presidentes fortes e uma relação potencialmente destrutiva com o Congresso. Nesse caso, não é a personalidade do presidente ou a configuração institucional do sistema político que definem *per se* uma situação de apoio legislativo rarefeito e relações conflituosas entre poderes, mas sim uma combinação particular destes elementos: um presidente que recorre às massas num quadro institucional problemático, de partidos fracos e eleições personalistas, agravado pelas tensões sociais e econômicas presentes.

Por fim, uma terceira hipótese, exclusivamente institucional, já se distancia da visão de Linz (1990) e concentra-se não no regime presidencialista, mas na “explosiva” combinação de representação proporcional, multipartidarismo e federalismo robusto. Essa percepção é informada por uma segunda geração de estudos sobre o presidencialismo latino-americano (Shugart e Carey, 1992; Mainwaring e Shugart, 1997) e assume que a composição minoritária e potencialmente destrutiva do governo Collor decorreu não da personalidade do presidente nem do sistema de governo, mas sim de um quadro institucional e partidário particular.

1.2.1. Collor: de “imperador” a “amador”

Uma corrente de estudiosos buscou entender a formação daquele governo focando as características pessoais do presidente. Flynn (1993), por exemplo, acusa o “estilo imperial” de Fernando Collor, cujo apelo às massas era recorrente. Segundo o autor, Collor “havia visto seus trinta e cinco milhões de votos como razão suficiente para tentar ignorar o Congresso ou para apelar diretamente à população” (p. 352). Na mesma linha, Weyland (1993) dirá que a fabulosa ascensão de Collor ao poder – destacando não só a quantidade de votos, como o faz Flynn (1993), mas também todo o processo meteórico de vitória eleitoral – fez com que o presidente optasse por não procurar canais tradicionais de apoio político, sejam os partidos no Congresso, sejam mecanismos tradicionais de patronagem (Weyland, 1993, pp. 7-8).

Se análises empreendidas por brasilianistas apontavam um cenário em que as características presidenciais eram colocadas em evidência, os brasileiros que se dispuseram a

enveredar pelo mesmo caminho indicavam situações igualmente catastróficas. Vianna (1991), por exemplo, vale-se de linguagem caricatural para descrever o Plano Collor, colocado em marcha em meados de março de 1990. Para ele, “[a] luta contra a inflação dissimula, como o cavalo de Tróia, a entrada em cena da persona do grande capital como demagogo populista em geral, sob a roupagem caricata de um cavaleiro da fortuna em busca do poder e, se possível, do poder absoluto” (Vianna, 1991, p. 46).

Passagem ainda mais dramática é construída por Mendonça (1990, p. 34), na qual Collor é descrito como o *princeps*, “o primeiro dos cidadãos, aquele que foi invocado para exercer o mando sobre o gênero humano, e impedir que o mundo se dissolva na luta fracionária”:

“Dentre os rituais introduzidos pelos novos senhores da República na liturgia do poder, é especialmente notável a chamada ‘descida da rampa’. O chefe-de-Estado confere a um indivíduo a honra de acompanhá-lo à saída do Palácio. Perfilam-se e ouvem o Hino Nacional; em seguida, caminham para a calçada, ao som de um tema musical extraído do *hit parade* dos anos 50. Isto sempre com a presença de um grupo de admiradores que aclamam e, freqüentemente, de algum grupo de opositores que ali se colocam para aproveitar a oportunidade do ritual invariável e vaiar (...). Paralelamente a isto, o príncipe recompensa seus aclamadores com os gestos já consagrados pelo uso. É como se na Brasília de 1990 se repetissem as cenas dos cadafalsos do *Ancien Régime* descritas por Foucault. A luta entre o povo e os soldados pela posse do condenado é uma maneira do monarca fazer (sic) brilhar seu poder diante de adversários reduzidos à impotência” (Mendonça, 1990, p. 32).

Claro que descrições como a de Vianna (1991), ou parábolas como as de Mendonça (1990), fracamente informadas pela linguagem convencional acadêmica, não dizem muito, por si só, a respeito do que seria uma percepção generalizada sobre a personalidade do presidente. São, no entanto, indicativos de uma estranheza sintomática quanto ao exagero personalista a que o governo Collor estaria rumando. De qualquer forma, dois outros autores parecem apoderar-se do argumento personalista de forma mais sistemática. Um deles é Valença (2002), que aponta para o fato de a legislatura vigente quando da posse presidencial (1986-1990) ser de oposição – e ter se esforçado, no período da Assembléia Nacional Constituinte (ANC), em retomar certos poderes constitucionais ao Legislativo – como um forte constrangedor de opções ao presidente. “Sua única opção era, então, apelar para as ‘massas’ como ele tinha feito durante sua campanha, utilizando a seu favor os altos índices de

popularidade imediatamente após subir ao poder e demandas populares para acabar com a hiperinflação” (Valença, 2002, p. 130).

Ora, levando-se em conta que a coalizão eleitoral de Collor no segundo turno era constituída por PRN, PDS, PFL e PTB (Mainwaring, 1997; Amorim Neto, 2006), que representava, à época, aproximadamente 36% das cadeiras parlamentares, seria natural esperar-se um Congresso de oposição. Isso não impede, a priori, que relações cooperativas entre Executivo e Legislativo sejam estabelecidas, inclusive porque coalizões eleitorais dizem muito pouco a respeito do apoio legislativo durante um governo: ele pode, como já vimos, ser estabelecido por meio de distribuição de pastas (ver, por exemplo, Figueiredo & Limongi, 1999) ou construído, como advoga Strøm (1990), por meio de coalizões caso a caso. Ao fim e ao cabo, revestido de um argumento institucional embasado em relações necessariamente antagônicas entre poderes, Valença (2002) acaba caindo num argumento personalista – segundo o qual o presidente “somente” tinha a opção de recurso a seus eleitores.

Martins (1990) é menos taxativo a respeito da personalidade do presidente, mas afirma, ainda assim, que “[é] certo que os dados de personalidade do presidente eleito (o exibicionismo autoritário, o voluntarismo de *enfant gaté* etc.) contribuíram para exacerbar a busca dessa autonomia política. Mas o importante é que ela estava contida na situação [política vigente]” (Martins, 1990, pp. 29-30). Como ele atribui que a necessidade de autonomia política adveio das eleições sem fortes bases partidárias, dificilmente qualquer presidente eleito, na mesma situação (como é sabido, de alta fragmentação partidária, e virtual impossibilidade de que o partido do presidente represente, sozinho, maioria de cadeiras parlamentares), deixaria de buscar essa autonomia política. No limite, a personalidade presidencial é irrelevante frente aos outros argumentos, por mais que se queira, por vezes, fazer parecer o contrário.

1.2.2. O dilema institucional: presidencialismo plebiscitário x relações com o Congresso

O termo “presidencialismo plebiscitário” foi cunhado por Lamounier (1991) e remete à crença do poder unificador de um carisma institucional, isto é, a Presidência da República. “Escolhida mediante eleições diretas, representando a grande *constituency* nacional, com acesso privilegiado aos meios de comunicação e alta centralidade simbólica, a presidência imprimiria ao conjunto do sistema político a coerência que este de outra forma não poderia engendrar” (Lamounier, 1991, p. 39).

No Brasil, a idéia plebiscitária retoma o culto personalista a Vargas e atribui ao presidente da República papel dual e central: o de poder estabilizador, por um lado, disciplinando e contendo particularismos da sociedade, e o de desestabilizador construtivo, por outro, indicando a direção e ditando o ritmo das grandes reformas sociais. O presidencialismo plebiscitário estaria, assim, no centro do dilema institucional brasileiro, uma vez que sua aura dificulta o respeito às regras do jogo democrático e o equilíbrio entre os poderes constitucionais (Lamounier, 1992, p. 40).

O que nos importa diretamente do conceito trazido à baila pelo autor são os possíveis padrões de relacionamento de um presidente (plebiscitário, por definição do contexto) e o Poder Legislativo, e suas principais conseqüências. Eles estão sistematizados na Quadro 1:

Quadro 1.1 - Possíveis perfis do processo decisório e problemas de “governabilidade” no presidencialismo plebiscitário

		Relações com o Congresso	
		Cooperativas	Antagônicas
Popularidade do Presidente	Alta	Governo capaz de aprovar a legislação necessária, inclusive reformas constitucionais.	Pressão populista para sustentar legislação via medidas provisórias. Impasses frequentes.
	Baixa	Governo ainda estável, mas já tendendo, na prática, ao parlamentarismo.	Cenário de uma crise “janista” como a de 1961.

Fonte: Lamounier (1991), p. 28

Quais são os pontos de contatos entre esta abordagem e a formação do governo Collor? Para Lamounier (1991), os anos 80 trouxeram uma perigosa combinação de (1) acirramento dos conflitos sociais que sucederam à longa estagnação econômica; (2) elevação inflacionária, tendendo ao descontrole; (3) exacerbação do presidencialismo plebiscitário. Esse contexto fez com que a eleição de Collor enfrentasse, desde o início, altas possibilidades de relações tensas entre o Executivo e o Legislativo. A saraivada de MPs editadas por Collor para aprovação do Plano Collor, ainda em março de 1990, levou Lamounier (1991) a considerar razoável “conjecturar que o governo Collor teria início no quadrante superior à esquerda, permanecendo porém a indagação excruciante sobre qual dos três outros se seguiria a partir dos confrontos iniciais” (p. 29).

O autor prossegue argumentando que, frente ao particularíssimo contexto observado às vésperas da posse, a lógica das relações entre Executivo e Legislativo foi deixada de lado.

Esse contexto reunia três fatores que, conjugados, foi como se canalizassem as preocupações nacionais para um outro foco: (1) a emergência criada pela ameaça hiperinflacionária, que impeliu a sociedade em direção a “qualquer decisão” presidencial que viesse a contê-la – levando, no limite, à aceitação da ampla intervenção proposta mediante emissão do pacote de reformas (Plano Collor); (2) a apresentação do Plano, que previa medidas de reestruturação econômica e administrativa e que foi recebido com entusiasmo por grande parte da sociedade, incluindo-se empresários e imprensa, ampliando o suporte presidencial; e (3) a prerrogativa presidencial das MPs, “permitindo ao presidente recém-eleito uma clara transferência para o Congresso da responsabilidade pela não-aprovação das medidas econômicas” (Lamounier, 1991, p. 29) e fazendo com que o Congresso passasse a ser refém da emergência, sem possibilidades reais de confronto com o presidente.

Uma vez passado o “momento emergencial”, entretanto, e numa situação em que as medidas excepcionais adotadas pelo presidente não lograssem sucesso ou efetividade, a tendência era a de que a popularidade de Collor se esvaísse rapidamente, deslocando as relações com o Legislativo para os quadrantes inferiores. Lamounier (1991) escreve muito cedo para captar a seqüência de fatos que definiria este padrão a partir do momento em que o Plano Collor deixasse de atender aos anseios da sociedade. Curiosamente, mesmo com a popularidade em declínio, as relações entre Executivo e Legislativo foram mantidas, ao longo de seu governo, no quadrante superior à direita. Ainda assim, não se verificou um padrão de relacionamento com o Congresso fundado exclusivamente nas MPs, tampouco uma taxa de sucesso legislativo baixa do presidente em níveis que impedissem a produção legislativa de uma forma geral.

O problema no argumento central de Lamounier (1991; 1992), a nosso ver, é que ele atribui ao *presidencialismo plebiscitário* um quadro de tensões inerentes com o Congresso, em função da crença presidencial de que o apoio popular é capaz de sustentá-lo no governo, mesmo com relações antagônicas entre Executivo e Legislativo. Os quadrantes propostos pelo autor seriam, assim, pouco dinâmicos se comparados com padrões empiricamente observados. Vale notar que, na mesma linha proposta por aqueles que advogam pelos arroubos personalistas de Collor, ele coloca as relações entre os poderes como antagônica por escolha pessoal; a diferença, aqui – e nesse sentido o argumento nos parece muito mais fundamentado, ainda que falho em uma série de aspectos – é que essa escolha, para Lamounier (1991), é baseada em um contexto institucional particular, onde o Executivo é preponderante. Não nos parece convincente, contudo, a idéia de que um suposto caráter plebiscitário do presidencialismo brasileiro constrangeria as opções presidenciais em bases

dicotômicas ou imputaria no cálculo presidencial uma possibilidade real de recurso às massas caso deteriorassem as relações com o Congresso – intencionalmente ou não. Afinal, se estamos pensando em instituições que já se mostraram fortes, elas próprias retomariam o equilíbrio do sistema, salvaguardando-o de quaisquer anomalias que pudessem emergir de uma conjunção particular de eventos.

1.2.3. Fragilidade partidária, representação proporcional e fraca base parlamentar

Características institucionais intrínsecas ao presidencialismo brasileiro, notadamente a fragilidade do sistema partidário nacional e um sistema eleitoral que privilegiasse relações pessoais entre políticos e eleitores, foram utilizadas para explicar as dificuldades enfrentadas por Collor em sua formação de governo. A observação de Mainwaring (1997) parece-nos pertinente, segundo a qual “partidos dos presidentes brasileiros tipicamente controlaram uma distinta minoria de cadeiras no Congresso” (p. 66). É natural esperar que, num sistema partidário em que o número efetivo de partidos⁵ é $N=8,7$ em 1990, dificilmente algum dos partidos principais detenha, sozinho, maioria legislativa. Esse é o argumento de Abranches (1988), a propósito, para caracterizar o presidencialismo brasileiro como de coalizão.

Quais seriam os efeitos da fragmentação partidária sobre as escolhas do presidente? A lógica desencadeada por Mainwaring (1997) assume que há uma correlação alta e negativa entre fragmentação do sistema partidário e a capacidade presidencial de fazer valer sua agenda legislativa. Isso significa que, num cenário em que o partido formador, isto é, do próprio presidente, possui uma parcela ínfima de cadeiras no Congresso – como, de fato, foi o caso do presidente Collor – “obter apoio legislativo tende a ser mais difícil, efetivar reformas importantes tende a ser mais problemático, e impasses do tipo linziano entre o Executivo e a legislatura são mais prováveis” (Mainwaring, 1997, p. 69). A esse raciocínio falta uma real conexão causal entre os fatores, e sua manutenção em bases probabilísticas enfraquece o argumento. Como já mencionado, dificilmente qualquer presidente eleito num sistema com enorme número de partidos efetivos logrará maioria de cadeiras no Congresso, ou mesmo algo próximo disso.

É certo que, logo adiante, o próprio autor assume que mesmo um sistema com diversos partidos permite a aprovação de políticas presidenciais, caso as posições políticas do líder do

⁵ Ver Laakso e Taagepera (1979) para uma definição mais acurada e a demonstração do cálculo do número efetivo de partidos em um sistema partidário.

Executivo estejam próximas às de outros partidos. Nega essa possibilidade, contudo, ao governo Collor, “cujas posições políticas diferiam marcadamente daquelas do legislador ‘mediano’” (Mainwaring, 1997, p. 69). Não compartilhamos dessa idéia. A legislatura eleita em 1986, apesar de imbuída de certos anseios que a distinguiram daquelas que a sucederam, era tão conservadora quanto as demais, em que partidos de direita e centro-direita (considerando-se, naturalmente, a heterogeneidade do “centrão”, e particularmente do PMDB) eram representados de forma significativa⁶ (Lima Jr., 1991).

O sistema eleitoral, por fim, coloca também constrangimentos à escolha presidencial, em função de suas implicações institucionais. Nicolau (2000) afirma, por exemplo, que a fórmula D’Hondt, adotada na distribuição das cadeiras legislativas no Brasil, favorece os partidos com maiores votações (p. 40). Isso comprometeria a sobrevivência de partidos como o do presidente – que, em março de 1990, possuía pouco mais que 6% de representação parlamentar. Além disso, um sistema eleitoral de lista aberta teria um forte impacto sobre a ação dos congressistas, que se veriam tentados a centrar suas políticas nos respectivos redutos eleitorais, sem buscar representar, de fato, segmentos societários ou interesses mais amplos – uma política, enfim, no estilo *pork barrelling* (Ames, 2003). Essa dinâmica levaria a altas taxas de indisciplina partidária, em função da defesa dos interesses individuais (Mainwaring, 1997; Ames, 2003), mas foi refutada pela análise dos dados de disciplina partidária adiante (Figueiredo e Limongi, 1999).

O federalismo robusto é um tema que entra na mesma lógica daqueles que criticam os sistemas partidário e eleitoral brasileiros, colocando-o como um agravante para a governabilidade do país. Argumentam que a força dos estados faz com que eles se transformem, nos termos de Tsebellis (1999), em *veto players* significativos na consecução dos interesses federais, por duas vias distintas: em primeiro lugar, pela influência regional incutida aos próprios congressistas, com quem mantêm laços de interesses comuns (Mainwaring, 1997; Ames, 2003). Em segundo lugar, haveria uma dificuldade governamental, por exemplo, na consecução de reformas do Estado, como a descentralização de políticas sociais, em que estados jogariam um papel sensível de barreiras políticas (Souza, 1998). A análise de dados mostrou, contudo, que o governo federal, na Nova República, foi capaz de avançar em suas reformas do sistema de proteção social sem grandes bloqueios por parte dos entes federados (Arretche, 2000; Arretche, 2002).

⁶ Lima Jr. (1991) demonstra, em dados apresentados sobre a distribuição ideológica dos partidos, que a direita possuía 31% das cadeiras em 1990, contra 50% do centro e 14% da esquerda (p. 138).

Nenhuma das características institucionais acima elencadas é fator, a princípio, de preocupação. Discussões posteriores às formulações originais que refinaram a perspectiva linziana mostraram que muitos dos problemas que permeavam a agenda de pesquisa de autores como Mainwaring (1997), Lamounier (1991) ou Ames (2003) têm impacto reduzido no cálculo presidencial, no comportamento dos atores políticos centrais, ou mesmo inexistem (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2003). O governo Collor, portanto, mesmo convivendo com tal contexto institucional, colocava-se como alternativa viável dentro do sistema político.

* * *

Neste capítulo, buscamos demonstrar que nenhuma das hipóteses tradicionais sobre a formação do governo Collor é capaz de sustentar-se, dados os atuais veredictos sobre as instituições políticas nacionais. Ainda assim, não se falou sobre o significado da formação minoritária daquele governo para a governabilidade do sistema político. Ora, mesmo que as percepções aqui tratadas acerca da política brasileira, em geral, e sobre Collor, em particular, estejam equivocadas, continua sendo necessário realizar-se um esforço no sentido de mostrar que, ao menos no plano teórico, governos minoritários não são um problema para o presidencialismo de coalizão. Essa é a tarefa do próximo capítulo.

2. A Ciência Política a favor do presidencialismo brasileiro: escolha racional, governos minoritários e “presidencialismo de coalizão”

Nos modernos sistemas democráticos, uma das regras mais fundamentais é a da maioria – vislumbrada tanto em relação ao processo eleitoral quanto ao processo legislativo⁷. De certo modo, a teoria da escolha racional, cuja aplicação à Ciência Política foi trazida por Downs ([1957], 1999), assume e ratifica a idéia majoritária, corporificada na busca pelo eleitor mediano, no caso eleitoral⁸, e do legislador mediano, no caso do processo legislativo (ver, entre outros, Shepsle e Bonchek, 1997). Se pensarmos nas relações entre Executivo e Legislativo com vistas à formação de governo, e assumirmos que a racionalidade dos políticos pode ser traduzida em sua disposição a ocupar cargos ministeriais (*portfolio-seeking*)⁹, faz sentido considerarmos a seguinte situação: qualquer governo que queira ver suas políticas aprovadas e cujo partido formador (em sistemas parlamentaristas) ou do presidente (em sistemas presidencialistas) não disponha de maioria legislativa terá que recorrer a coalizões legislativas (Riker, 1962).

A tendência, identificada por Riker (1962), é a de que “em jogos de n-pessoas e soma zero, onde pagamentos laterais (*side-payments*) são permitidos, onde jogadores são racionais e onde eles dispõem de informação completa, somente coalizões vencedoras mínimas¹⁰ ocorrerão” (p. 32)¹¹. Sendo a formação de governo um jogo desta natureza, e tomando os políticos como *portfolio-seekers*, tem-se que a busca de apoio político no Legislativo será sempre baseada na construção de coalizões vencedoras mínimas, devidamente projetada na distribuição, aos partidos apoiadores, de pastas governamentais.

O corolário das coalizões *minimum-winning* sustentou-se imbatível, dentro da literatura da escolha racional, por quase três décadas. Entretanto, uma curiosa tendência podia ser observada, simultaneamente, em diversos sistemas parlamentaristas europeus: a ocorrência

⁷ O longo – e interessante – debate sobre as fundações do sistemas democráticos é tratado com maestria em Dahl (1989). Não entraremos nele aqui, pois a digressão seria infinita e mesmo enfadonha. Claro que houve, ao longo da história, aqueles que consideram que a regra majoritária não é exatamente a “regra de ouro” da democracia. No entanto, essa visão da democracia majoritária já está tão consolidada que, em diversos estudos, ela já é tomada como pressuposto.

⁸ Ver, especialmente, o capítulo 4 de Downs (1999).

⁹ Essa premissa é um dos corolários fundamentais da escolha racional aplicada à formação de governos, conforme estabelecido por Riker (1962). Partamos desse pressuposto, que nasce de forma exclusivamente dedutiva; criticá-lo será função das seções vindouras.

¹⁰ Coalizões vencedoras mínimas são aquelas que reúnem o número exato para a maioria absoluta. Num sistema de governo cujo legislativo conte, digamos, com 59 membros e leis sejam aprovadas por 50% + 1 do total de parlamentares, a coalizão vencedora mínima contará, idealmente, com 30 membros.

¹¹ Tradução livre, como as demais que porventura sejam realizadas neste artigo. Não pretendo demonstrar a idéia das *minimum-winning coalitions*, como o faz Riker (1962), mas sim considerar sua idéia fundamental, que informou, por décadas, a literatura relacionada.

reiterada de governos minoritários, isto é, formações “cujo gabinete é composto por representantes de partidos ou grupos parlamentares que, coletivamente, controlam menos que metade dos assentos na legislatura nacional” (Strøm, 1990, p. 7). Essa forma de governo representava, em meados da década de 1980, aproximadamente 35% dos gabinetes parlamentares europeus (idem, p. 8). Não obstante, por falta de interesse ou por conveniência científica, pouco se falou, nesse período, sobre governos de minoria para além da anomalia ou doença política. Haveria alguma outra forma de dar conta dessa observação contra-intuitiva, mas tão recorrente entre as democracias européias?

Este capítulo tem como objetivo avaliar, em primeiro lugar, a obra de Kaare Strøm (1990), que abriu uma linha de pesquisa considerável sobre a existência e viabilidade de governos minoritários em democracias parlamentaristas. Adiante, busca-se discutir a mesma ocorrência de formações governamentais de minoria no presidencialismo, à luz das recentes discussões sobre a forte semelhança, em termos operacionais, de democracias presidencialistas e parlamentaristas. Por fim, particulariza-se o objeto, realizando uma reflexão sobre governos minoritários *vis à vis* o presidencialismo de coalizão brasileiro.

2.1. A viabilidade de governos minoritários na Europa

Em sua obra *Minority Government and Majority Rule*, o norueguês Kaare Strøm busca dar trato sistemático e acadêmico a um fenômeno “sobre o qual a ciência política [até então] tem se mantido estranhamente em silêncio” (p. 2), os chamados governos minoritários. O autor define esse tipo de governo como aquele cujo gabinete é composto por representantes de partidos ou grupos parlamentares que, coletivamente, controlam menos que metade dos assentos na legislatura nacional – violando, assim, a expectativa de que a coalizão do Executivo seja idêntica àquela(s) formada(s) no nível do Legislativo (p. 7). Assinala, em função disso, o caráter contra-intuitivo da existência de governos de minoria, uma vez que a ciência política, em especial suas correntes embasadas pela escolha racional, tradicionalmente assume os partidos como *portfolio-seekers*. Ainda assim, gabinetes reduzidos (*undersized cabinets*) são uma ocorrência comum nas democracias parlamentares européias (p. 8). Strøm trabalha, ao longo de seu texto, com a hipótese de que governos minoritários podem ser compreendidos como fruto da racionalidade dos atores relevantes à formação do governo, fazendo com que “distintos padrões de constituição de gabinetes possam ser explicados por meio de características estruturais dos sistemas políticos, o que faz os cálculos que levam à formação de governos minoritários mais ou menos prováveis” (p. 23).

O argumento central de Strøm (1990) contrasta com a literatura pretérita sobre a formação de coalizão em democracias, que passam ao largo das opções minoritárias, acusando-as de anômalas. Dentre os argumentos que até então haviam sido utilizados na explicação das possíveis condições de formação de governos minoritários, há aqueles que tratam tal tipo de fenômeno como fruto de fatores estruturais, como crises políticas, fracionalização partidária ou polarização política, ou derivados da cultura política ou herança histórica de uma dada democracia (Strøm, 1990, pp. 11-15) – amplamente inadequados, no julgamento do autor. Governos de minoria, coloca, são formações que muito pouco têm a ver com anomalias institucionais, podendo ser explicados como frutos de escolha racional, ao molde das formações majoritárias.

Mas, afinal, como governos minoritários se formam e sobrevivem nas democracias parlamentaristas européias? Em primeiro lugar, faz-se necessário compreender o que seja o processo de formação de governo, caracterizado pelas funções específicas de (1) recrutamento de indivíduos aos cargos máximos do governo; (2) formulação de algum tipo de programa de políticas governamentais; e (3) estruturação da arena parlamentar em blocos coesos de legisladores, usualmente dicotomizados em governo-oposição (Strøm, 1990, p. 24). Em sistemas multipartidários, alega o autor, esse processo envolve alguma sorte de construção de coalizões e deve passar, em grande parte dos casos, por um requerimento formal, como o de investidura (idem, pp. 25-26).

Em segundo lugar, Strøm utiliza o instrumental da escolha racional para construir as assertivas que guiarão sua explicação acerca da formação de gabinetes minoritários. São elas: (1) o status majoritário não necessariamente é o *ponto efetivo de decisão* nas legislaturas parlamentares, ou seja, as coalizões legislativa e executiva não têm que coincidir; (2) no processo de formação de governo, partidos políticos não estão interessados somente na distribuição de pastas, como também em sua *influência sobre políticas*; (3) da mesma forma que a motivação em resultados de políticas é importante, a participação no governo não é uma *condição necessária para o payoff*; (4) o comportamento de líderes partidários possui uma perspectiva *temporal*, ou seja, são considerados tanto objetivos de curto prazo quanto de longo prazo, dentre as quais (5) destaca-se a preocupação quanto às eleições futuras, que estabelecem um *trade-off* com ganhos imediatos de pasta (Strøm, 1990, p. 38). Se a *competitividade* e o *potencial decisivo* das eleições são fatores que determinam os custos da escolha de curto (pastas) ou longo prazo (vantagens eleitorais), é necessário quebrá-los em quatro diferentes fatores que servirão como indicadores analíticos: potencial de identificação

das alternativas governamentais, competitividade eleitoral ou volatilidade, responsividade eleitoral das formações de governo, e proximidade eleitoral (Strøm, 1990, pp. 46-8)¹².

A partir do estudo de 356 governos¹³ em 15 países, entre 1945 e 1987, Strøm demonstra a alta frequência de ocorrência de tais governos, que somam, no período em tela, 35,1% do total, com tendências de crescimento ao longo do tempo (p. 59). Os dados obtidos são tratados a partir dos critérios de *base parlamentar*, *composição partidária* e *suporte externo*, este último útil na distinção entre o que Strøm chama de *governos minoritários formais* (cujo Executivo, ainda que nominalmente minoritário, possui acordos formais com partidos externos que garantem a maioria legislativa) e *governos minoritários substantivos*, que não gozam de tais acordos externos formais (p. 62) e se revelaram maioria dentre as ocorrências de governos minoritários.

Enquanto o teste empreendido das teorias “convencionais” aponta para a incapacidade explicativa das mesmas, busca-se demonstrar a adequação da escolha racional à formação de governos de minoria. Alguns pressupostos são lançados de forma a embasar o argumento de Strøm, quais sejam, (1) o tamanho de maioria não é necessariamente o *ponto efetivo de decisão* na sobrevivência ou funcionamento de um governo em termos legislativos; (2) partidos políticos buscam tanto *influência em políticas* quanto *vantagens eleitorais* além dos tradicionalmente considerados benefícios de cargos; (3) se os partidos são *policy-seekers*, ou seja, estão interessados na influência em políticas, a participação no governo pode não ser uma *condição necessária para o payoff*; (4) há um aspecto *temporal* no cálculo racional que deve ser considerado, isto é, os líderes partidários podem preferir as vantagens eleitorais num prazo mais longo aos benefícios governamentais de curto prazo; (5) decisões críticas que afetam a constituição do gabinete geralmente se traduzem num *trade-off* entre poder imediato e prospectos eleitorais (p. 69). Essa constatação relativiza a diferença entre os governos majoritários e os minoritários, apontando que a formação dos últimos se dá “quando os benefícios do cargo são superados pelos custos para um segmento majoritário do sistema partidário” (Strøm, 1990, p. 69).

Que condições seriam, deste modo, capazes de favorecer a abstenção do poder? Strøm aponta duas situações fundamentais: em primeiro lugar, quando as políticas possam ser influenciadas mesmo pelo status de oposição; em segundo lugar, quando as eleições futuras se

¹² Tais indicadores serão explorados com mais detimento no capítulo 4.

¹³ O número de governos excede consideravelmente o número *oficial* de governos em cada país. Isso porque o autor considera, além das convenções particulares de cada país, (1) qualquer mudança de primeiro-ministro; (2) qualquer mudança de partidos representados no gabinete; (3) qualquer eleição geral; ou (4) qualquer eleição intermediária que resulte em mudança na base parlamentar do governo, em termos de maioria/minoria (Strøm, 1990, p. 57).

mostram potencialmente competitivas e decisivas em termos de poder de barganha (p. 70). Dessa forma, têm-se duas variáveis explicativas para a formação de governos minoritários: a *influência potencial da oposição parlamentar*, medida por meio de cinco indicadores (número de comitês permanentes, presença/ausência de áreas fixas de especialização em tais comitês, correspondência das jurisdições destes com determinados departamentos ministeriais, restrições no número de designações de comitê por legislador, e proporcionalidade na distribuição de cadeiras nos comitês de acordo com os partidos parlamentares) e o *potencial de decisão (decisiveness) das eleições para o poder de barganha da coalizão*, cuja medida depende de quatro componentes (competitividade eleitoral ou volatilidade, responsividade eleitoral, potencial de identificação (*identifiability*) de alternativas governamentais viáveis e proximidade, estas duas últimas dando a medida do que o autor denomina *saliência eleitoral*). Por fim, o autor formaliza uma tipologia de padrões de formação de governo, baseado nas duas variáveis principais, que dá origem aos tipos *inclusionário* (eleições competitivas e oposições parlamentares influentes), *adversarial* (eleições competitivas e oposições menos influentes), *governo cativo* (eleições pouco decisivas e oposição influente) e *oposição cativa* (baixa influência tanto das eleições quanto da oposição parlamentar) (Strøm, 1990, pp. 89-91).

Tabela 2.1 – Padrões de formação de governo: uma tipologia

		Potencial de decisão eleitoral	
		Alto	Baixo
Influência da oposição	Alta	Inclusionário (Noruega)	Governo cativo (Itália)
	Baixa	Adversarial (Reino Unido)	Oposição cativa (Holanda)

Fonte: Strøm, 1990, p. 90.

Uma vez identificadas as condições a partir das quais formam-se governos de minoria, o autor parte a responder, no quarto capítulo, às questões relativas a *como* atuam os gabinetes minoritários, ou seja, como se dão as estratégias de construção de maioria legislativa em governos de minoria substantiva, e à qualidade de sua performance. Quanto às estratégias, Strøm ordena-as em duas dimensões: (1) a consistência dos membros (*membership consistency*) da coalizão legislativa do governo, que costumam basear-se na prática das coalizões *ad hoc* ou *maiorias alternadas* e são função do *poder de barganha* do governo e de seu *controle da agenda* (idem, p. 108), e (2) o conteúdo das políticas de concessão governamentais aos partidos apoiadores, que podem ser traduzidas tanto em cargos de

segundo escalão ou de agências públicas quanto em políticas públicas propriamente ditas (idem, pp. 96-98).

A respeito da *qualidade* dos gabinetes minoritários, Strøm desmembra o desempenho de tais governos em três: *office-seeking*, *policy-seeking* e *vote-seeking*. Para cada uma dessas esferas, o autor lança mão de indicadores específicos: *duração do gabinete*, para a medida da performance em termos de cargos; a *causa* e a *forma* da renúncia do governo, no caso da performance para políticas públicas; e *sucesso eleitoral* e *alternância*, para a qualidade do desempenho em relação aos votos (idem, pp. 114-115). Ao testar os indicadores via tipo de gabinete e numa análise país por país, o autor conclui que “a análise do desempenho dos governos minoritários nos deixa com uma impressão surpreendentemente favorável destes gabinetes” (idem, p. 129), uma vez que, apesar de marginalmente menos duráveis que coalizões majoritárias (formação que seria a alternativa lógica ao governo de minoria substantiva), gozam de vantagens marcantes em termos de sucesso eleitoral e são menos suscetíveis à renúncia sob circunstâncias traumáticas. Destarte, ainda que coalizões majoritárias costumem ser preferidas por partidos que são fortemente motivados por cargos, aqueles *policy-seeking* ou *vote-seeking* possuem fortes indícios para considerar governos minoritários como uma alternativa atraente (idem, p. 130).

Ao fim e ao cabo, o autor busca sumarizar as conclusões obtidas a respeito dos governos de minoria, e ao mesmo tempo incitar o pensamento a respeito da relação entre os achados teórico-empíricos e sistemas partidários, comportamento de partidos e democracia representativa. São quinze conclusões pontuais, enunciadas aqui: (1) governos de minoria são comuns em democracias parlamentares e se formaram com frequência, no pós-guerra, em diferentes contextos e sistemas políticos; (2) o fenômeno tem sido tratado como anomalia, em função da compreensão superficial e incompleta e do raro trato sistemático de governos minoritários até então; (3) interpretações “tradicionais” da formação de governos minoritários como decorrente de instabilidade política, conflito e *malaise* são equivocadas; (4) é possível, por outro lado, explicar tais governos com base na escolha racional dos líderes partidários, sob certos constrangimentos estruturais; (5) a formação freqüente de gabinetes minoritários na Escandinávia e nos países anglófonos devido ao seu tipo de governo, respectivamente *inclusionário* e *adversarial*; (6) a antecipação das eleições seguintes é o principal fator de opção por governos de minoria, fazendo com que sua ocorrência seja maior em democracias com eleições mais competitivas e decisivas; (7) governos minoritários são promovidos por instituições que melhoram o poder da oposição parlamentar frente ao governo; (8) tais governos não demandam alianças parlamentares estabelecidas *a priori* ou formalmente; (9) há

diversas estratégias de formação de maioria, cuja escolha varia com as condições institucionais, objetivos partidários no governo e na oposição, e seu poder relativo de barganha; (10) coalizões formalizadas e consistentes costumam ser formadas por partidos de baixo poder de barganha e *office-seekers*; (11) o desempenho dos governos de minoria costuma ser satisfatório e possuir vantagens comparativas com relação à sua principal alternativa, as coalizões majoritárias. (12) ainda com relação ao desempenho, sua qualidade é diretamente proporcional à sua ocorrência; (13) o estudo de caso da Itália e da Noruega demonstrou a eficácia dos governos minoritários em contraste com coalizões majoritárias; (14) gabinetes reduzidos funcionam como veículo de alternância de poder em sistemas imperfeitos bipartidários ou de dois blocos; (15) em tais condições, governos minoritários preservam as características de políticas bipartidárias, particularmente o papel decisivo das eleições (Strøm, 1990, pp. 237-238).

A respeito da relação entre governos minoritários e sistemas partidários, Strøm conclui que sua ocorrência é favorecida em sistemas pluralistas moderados, sendo que “a formação de governos de minoria em vez de coalizões de maioria é uma razão crucial pela qual alguns sistemas partidários exibem as características de pluralismo moderado e não polarizado” (idem, p. 241). O autor busca, logo adiante e embasado na conclusão anterior, iluminar a possibilidade de se relacionar fatores estruturais à conformação de comportamentos partidários específicos, bem como a relação entre condutas *office-seeking*, *vote-seeking* e *policy-seeking*. Finalmente, questionam-se as preocupações da literatura tradicional, para a qual governos minoritários comprometeriam a qualidade da democracia em dois aspectos: ameaça à estabilidade democrática e violação da regra majoritária nas relações Executivo-Legislativo. As evidências empíricas demonstram, sem grande necessidade de análise, que governos minoritários não colocam nenhum tipo de empecilho a qualquer regime democrático. No que tange à regra majoritária, contudo, Strøm considera legítimo o questionamento de “se governos minoritários não abrem mão demasiadamente das ligações entre governantes e governados”, em função de não terem sido eleitos pela maioria dos eleitores. Contudo, alega que sendo os governos de minoria por definição mais centristas que uma coalizão majoritária, cuja tendência é centrífuga, acabam representando as preferências dos eleitores de forma igualmente satisfatória – já que têm seu espectro de políticas mais próximo do eleitor mediano (idem, pp. 243-244).

2.2. A viabilidade de governos minoritários no presidencialismo

A discussão acima já nos permite afirmar com segurança que governos minoritários são viáveis (e até mesmo freqüentes) nos parlamentarismos europeus. Ainda assim, vale perguntar se os resultados seriam os mesmos em regimes presidencialistas. Costuma-se assumir que uma diferença central entre presidencialismo(s) e sistemas parlamentaristas reside nos fundamentos da governabilidade em cada um dos casos, isto é, as relações entre Executivo e Legislativo e os incentivos endógenos à formação de coalizões são diferentes, quando não diametralmente opostos (cf. Linz, 1990; Stepan e Skach, 1993). Além disso, um olhar criterioso sobre as democracias entre os anos 1970 e 1990 leva a dados que apontam na direção de uma correlação muito maior entre consolidação democrática e o parlamentarismo puro do que consolidação democrática e o presidencialismo puro (Stepan e Skach, 1993, pp. 4-5).

Não obstante, as linhas demarcatórias entre os tipos de regime são muito menos rígidas do que se costuma pensar. Baseando-se em extensa literatura pretérita¹⁴ sobre o assunto, Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) criticam o “mantra” que se costuma apregoar no que tange à diferença entre os sistemas, qual seja, o de que (1) parlamentarismos seriam sistemas de “dependência mútua”, enquanto presidencialismos seriam de “independência mútua” entre os poderes; (2) incentivos criados institucionalmente para a formação de coalizões são mais fracos no presidencialismo que no parlamentarismo; (3) coalizões formam-se dificilmente, e sua formação no presidencialismo é algo quase “excepcional”; (4) frente à ausência de coalizões, o resultado seria um impasse parlamentar duradouro, marcado por relações conflituosas entre poderes e que, no limite, impediria a sobrevivência do regime presidencialista (pp. 187-8).

Os autores utilizam o conceito de “ponto de reversão”, isto é, o resultado da não-formação de uma coalizão governista com suporte legislativo majoritário, para diferenciar regimes parlamentaristas e presidencialistas. Para eles, enquanto o parlamentarismo é marcado pela inexistência de governos sem maioria parlamentar (caso as coalizões não se formem, há eleições antecipadas), no caso presidencialista o governo minoritário pode sofrer oposição da maioria dos legisladores. O que deve-se ressaltar, neste caso, é o fato de que em ambos os sistemas “governos minoritários só ocorrem quando a política se aproxima do ponto ideal do governo” (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2002, p. 188), o que faz com que governos minoritários, rigorosamente falando, não sejam necessariamente menos eficientes do ponto de

¹⁴ Os principais autores citados por Cheibub, Przeworski e Saiegh são Linz (1994), Stepan e Skach (1993), Valenzuela (1998), Mainwaring (1990), Mainwaring e Scully (1995) e Huang (1997). Eventualmente retomaremos alguns deles; não há necessidade, todavia, de explorá-los mais detidamente no corpo do texto.

vista legislativo que coalizões de maioria. Isso porque formações minoritárias de governo não significam que o presidente ou primeiro-ministro não necessitem de uma maioria legislativa para governar. Identifica-se, portanto, a não necessidade de superposição perfeita entre a coalizão formal de governo, isto é, o núcleo partidário que se agrega em torno de cargos do Executivo, e a coalizão legislativa. Ainda que a maioria parlamentar seja imprescindível (nos parlamentarismos), ou ao menos fortemente desejável (nos presidencialismos), as alianças que se desenham quando da formação de um dado governo não precisam ser formalmente majoritárias (idem, pp. 189-90).

Como a ausência de maioria parlamentar não acarreta o término de um governo no presidencialismo, é de se esperar que formações minoritárias sejam mais comuns neste tipo de regime do que nos parlamentarismos – cujo suporte *parlamentar* minoritário levaria à convocação de novas eleições. De fato, os autores contabilizam que governos minoritários ocorreram em 39% dos casos analisados sob o presidencialismo e 21% sob parlamentarismo. A única diferença, contudo, parece ser de grau, não de espécie, uma vez que a lógica que baliza a formação de coalizões é essencialmente a mesma para ambos (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2002, p. 205). A conclusão a que chegam os autores pode ser citada em toda sua extensão:

“Governos de minoria [no presidencialismo] não resultam de ‘fracassos’ do processo de formação de alianças. Quando o partido do presidente está politicamente próximo de um partido ou partidos com o qual ele constitui uma maioria parlamentar, governos de minoria legislam de maneira tão eficaz quanto governos de coalizão majoritária. Governos de minoria emergem pois isto é o que todos os atores querem: o partido do presidente não sacrifica ministérios, enquanto os outros partidos podem dizer que se ‘opõem’ ao presidente mesmo apoiando medidas próximas às preferências dos presidente. Não se produz nenhum desastre parlamentar” (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2002, p. 207).

A próxima seção buscará trabalhar a viabilidade do “particular” presidencialismo brasileiro, o chamado “presidencialismo de coalizão”, dentro de um contexto de coalizões minoritárias de governo. Pretende-se, com isso, mostrar que não há indícios de particularismos que, em si, distingam o presidencialismo brasileiro dos demais, tampouco de regimes parlamentaristas – ao contrário, aproximando destes em muitos aspectos (Limongi, 2006). Decorrente desta lógica tem-se que atributos semelhantes nos parlamentarismos e no

presidencialismo brasileiro permitiriam, sem grandes percalços, a existência (e, mais importante, a sobrevivência) de governos minoritários no Brasil.

2.3. “Nada autoriza tratar o sistema político brasileiro como singular”: presidencialismo de coalizão e governos minoritários

Pode-se facilmente objetar a lógica argumentativa deste trabalho, à primeira vista, advogando-se pela impossibilidade de adaptação de um modelo teórico cuja base empírica assenta-se nos sistemas parlamentaristas europeus à realidade dos sistemas presidencialistas. Mais ainda: se a realidade do presidencialismo já não poderia ser captada pela idéia da racionalidade subjacente aos governos minoritários, que diremos do presidencialismo brasileiro, comumente entendido como fraco, fragmentado – no limite, ingovernável?

Os perigos de transplantar-se um modelo com destinatário específico para um sistema de difícil trato como o do Brasil, como quiseram (e querem) alguns analistas, seriam muitos. Uma vez confrontados com um tipo de presidencialismo que contém a explosiva mistura de proporcionalidade eleitoral, multipartidarismo, federalismo robusto e hipertrofia do Executivo (Abranches, 1988; Lamounier, 1992; Mainwaring, 1997) e que *necessariamente* se configura em torno de coalizões (majoritárias), pode-se considerar que a formação de governos minoritários seria nada menos que suicídio político – ou, em termos mais apropriados, uma *manobra irracional*. Afinal, o “presidencialismo de coalizão” brasileiro, cujo termo contém, como bem observa Limongi (2006), caráter valorativo (e não só descritivo), seria

“caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão” (Abranches, 1988, p. 27).

Como, então, sobreviveria um sistema instável e arriscado de nascença, ainda mais insustentável mediante a incapacidade/indisposição de se formar uma maioria legislativa formal? Sob essa lógica, seria incompreensível a manobra de Fernando Collor de Mello que,

uma vez eleito, constituiu um governo apartidário e com fracas bases estaduais¹⁵ (Meneguello, 1998, pp. 112-115). Quer se chegar, na realidade, no ponto de que a literatura tradicional não permite, teoricamente, a sobrevivência da tensa mistura entre presidencialismo de coalizão e apoio parlamentar minoritário.

Sendo assim, a tradição linziana, seguida em diferentes graus por Lamounier (1991; 1992), Mainwaring (1997; 2001) e Ames (2003), entre outros, vislumbraria diversas e consistentes razões para o pessimismo – que seria ainda corroborado pela desastrosa saída de Collor do governo, em fins de 1992. Quinze anos depois, no entanto, os fatos acabaram por desmontar grande parte da argumentação que colocaria o Brasil numa situação necessariamente ingovernável¹⁶. Entre 1988 e 1998, para mantermo-nos no marco coberto pela literatura mais extensa sobre o debate, Limongi e Figueiredo (1999) constataram, por exemplo, disciplina partidária em níveis comparativamente elevados no país, o que confere grau significativo de previsibilidade legislativa quando uma matéria é posta em votação, levando-se em conta a ascendência que os líderes têm sobre suas bancadas. Observou-se também no país, em período até mais abrangente, altas taxas de sucesso do Executivo, em torno de 70%, e igualmente altas taxas de dominância do Executivo em termos de produção legislativa, por volta de 85% (Limongi, 2006). Frente a dados como esses, devidamente corroborados pelo material empírico à disposição, hoje já se pode seguramente considerar o Brasil um país governável (Palermo, 2000, p. 549).

Claro que dados como estes, na ausência de um contexto específico, podem levar a conclusões apressadas. Mainwaring (1997) e Ames (2003) criticam, por exemplo, a metodologia adotada pelo estudo de Limongi e Figueiredo (1999) no que diz respeito ao sucesso do Executivo, uma vez que não se consideram as propostas que nem chegam ao Congresso por uma medida preventiva do presidente, bem como à disciplina partidária, que ainda não seria comparável à dos parlamentarismos europeus. Acreditamos, no entanto, que a visão “otimista” – para usar uma taxonomização realizada por Amorim Neto (2006) – possui

¹⁵ Não consideramos, aqui, decisivo o apoio dos executivos estaduais ao presidente, em termos de manutenção de governo; nem é dizer que composição ministerial que contemple a diversidade regional/estadual faça diferença no apoio vinculado ao poder tradicional. A observação de Meneguello (1998), na verdade, só torna ainda mais árida a viabilidade do governo Collor, segundo a crença de Abranches (1988) de que as coalizões são estabelecidas não só partidariamente, como também pela via regional (p. 22).

¹⁶ Palermo (2000) realiza um extenso e completo mapeamento do debate em torno da relação entre instituições políticas e gestão de governo no Brasil. Ele divide os autores em quatro categorias de enfoques: aqueles que acreditam que, no país, instituições caracterizam-se por (1) dispersão decisória e ingovernabilidade (Lamounier, 1991; Mainwaring, 1997; Shugart e Carey, 1992); (2) centralização decisória e ingovernabilidade (Kinzo, 1999); (3) dispersão e governabilidade (Figueiredo & Limongi, 1999; Santos, 1999; Diniz, 1997); e (4) centralização e governabilidade (Meneguello, 1998; Nicolau, 1996). Nenhum dos enfoques está livre de críticas; o próprio autor, contudo, advoga pela situação de governabilidade que marcam as instituições brasileiras.

argumentos persuasivos: não só fazem sentido em termos teórico-empíricos, como os fatos mais atuais tendem a corroborar seus argumentos.

Dizer isso sem embasamento é fácil, e até mesmo leviano. A afirmação torna-se ainda mais traiçoeira quando confrontada com os fatos: dentre os governos da chamada Nova República, o de Collor foi o que menos durou – pouco mais de 900 dias – e foi o único na história nacional que passou por um processo formal de impedimento. Análises póstumas sobre o governo Collor envolveram-se na aura da profecia auto-cumpridora, alegando que as frouxas bases parlamentares daquele presidente necessariamente conduziriam-no ao ocaso. Como o ocorrido se deu justamente como previam os “pessimistas”, poucos retornaram e debruçaram-se sobre o caso para conferir se a “tensa” relação presidencialismo de coalizão e governo minoritário foi realmente a *causa mortis* daquele governo. O resultado foi vago e pouco revelador, especialmente porque quem o fez, fê-lo baseado nos velhos argumentos linzianos. Vejamos como pode-se pensar o processo de formação do governo Collor sob uma nova perspectiva.

3. Revisitando hipóteses sobre o governo Collor: a racionalidade da composição governamental minoritária

O caráter anômalo da formação minoritária do governo Collor é atribuído a diferentes fatores. Pudemos enumerar três que mais comumente aparecem na literatura sobre o período, um argumento essencialmente personalista e dois institucionais: (1) características pessoais negativas, irresponsáveis e/ou centralizantes, que condicionaram o desprezo presidencial pelo Congresso; (2) fragilidade no sistema partidário, que impossibilitou a construção de uma maioria sólida no Congresso, por um lado, e impediu a formação de um grande partido de centro-direita, por outro; (3) o “presidencialismo plebiscitário” brasileiro, que compromete a geração de incentivos para a formação de coalizões e para uma relação positiva entre Executivo e Legislativo (Lamounier, 1991; Lamounier, 1992).

A despeito de suas diferenças, há um ponto comum entre essas abordagens: a percepção de que a formação minoritária não passou de anomalia, gerada pessoal ou institucionalmente. Defendemos, em seções anteriores, que governos minoritários sustentáveis, isto é, que correspondam a uma maioria legislativa, fixa ou estabelecida *ad hoc*, não são incompatíveis com o presidencialismo brasileiro. Não obstante, afirmar a possibilidade da ocorrência de governos minoritários no presidencialismo de coalizão não é dizer que eles sejam, a todo tempo, a escolha ótima dos presidentes. É importante, contudo, insistir em sua viabilidade: excluir esse tipo particular de formação governamental do leque de preferências do decisor executivo é um equívoco tanto teórico quanto empírico que ainda prevalece na literatura sobre o sistema político brasileiro.

Pois bem, o que se pretende é demonstrar que, no contexto em que Collor fora eleito, a formação minoritária do Executivo colocava-se como ponto ideal do presidente. Ou seja, o governo Collor não foi constituído, como alguns quiseram crer, sobre bases anômalas. Faz-se necessário, assim, divisar um modelo de utilidade presidencial e partidária a partir do qual o cálculo de custo-benefício que balizou a decisão do presidente seja evidenciado. Sua inspiração direta são as formulações de Figueiredo (1993), Amorim Neto (2006), Cheibub (2007) e Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002; 2004), cuja articulação será explorada adiante. A constituição de preferências e o *payoff* atribuído a determinados resultados da interação estratégica entre atores políticos podem ser discriminados por meio da consideração de quatro variáveis particulares àquele contexto: (1) a dinâmica do quadro partidário pós-militar, que denota o declínio da principal agremiação da Nova República, o PMDB; (2) os dispositivos

presidenciais, em particular suas prerrogativas legislativas, inaugurados pela Constituição Federal de 1988; (3) a crise econômica que corroera o governo Sarney, donde se destaca a escalada inflacionária; (4) o horizonte temporal entre a posse presidencial, em março de 1990, e as eleições legislativas, em outubro daquele mesmo ano. Todos esses fatores serão tratados a seguir, de forma a compor o argumento da viabilidade de governos minoritários no Brasil.

3.1. O modelo de análise

O modelo de análise adotado por este trabalho é uma adaptação daquele formulado por Amorim Neto (2006), com acréscimo de desdobramentos lógicos e novas variáveis, e ao mesmo tempo dispensando o uso de métodos estatísticos mais elaborados na discussão destas, por não tratar-se de um estudo comparativo de fôlego quantitativo. Parte-se, como aquele autor, do pressuposto de que um *modelo centrado no presidente* é capaz de nos fornecer aporte suficiente para compreender a viabilidade de governos minoritários no presidencialismo de coalizão¹⁷, dadas circunstâncias particulares. Um modelo desta natureza, coloca o autor, “propõe um cálculo simples de tomada de decisão para um determinado ator (...) e presume que este último [sic] se defronta com escolhas dentro de um conjunto de ações disponíveis, cada uma das quais possibilitando um provável resultado” (Amorim Neto, 2006, p. 42).

A construção acima exposta aproxima-se bastante do modelo “orientado-para-o-ator” empreendido por Figueiredo (1993, pp. 29-34). Sua estratégia de pesquisa “concentra-se na conduta estratégica de atores políticos em situações históricas concretas” (idem, p. 29), e joga-se luz sobre as escolhas realizadas pelos atores, devidamente (e efetivamente) sujeitas a constrangimentos estruturais¹⁸. Nesse contexto, argumenta a autora, “tendências econômicas gerais bem como o arcabouço político-institucional serão considerados como constrangimentos às ações individuais ou grupais”, bem como “[a] distribuição real de recursos econômicos, políticos e organizacionais à disposição dos vários atores” (idem, p. 30). Para colocar em termos mais teóricos, o modelo considera as características pertinentes à

¹⁷ Um modelo centrado no presidente não possui a mesma eficácia em todos os presidencialismos. Nos sistemas políticos da América Latina – e, em menor grau, dos EUA – o presidente é o principal agente decisório. Nos regimes europeus em que há a figura do presidente, a relação não é a mesma (Amorim Neto, 2006, p. 27). A escolha do tipo de modelo faz todo o sentido para analisar o caso brasileiro, mas a ressalva faz-se essencial.

¹⁸ Não estamos falando, aqui, do modelo de racionalidade constrangida ou *bounded rationality* proposto por Simon (1985; 1995), que busca transcender a racionalidade puramente econômica (característica dos modelos de escola racional) e levar em consideração “as limitações de conhecimento e poder computacional do organismo decisor” (Simon, 1985, p. 294).

estrutura (que afeta a ação dos agentes e é afetada pelos mesmos), cujo impacto sobre o cálculo político deve ser pensada no médio ou longo prazo, e também faz presentes as qualidades dos próprios agentes, cuja ressonância sobre o cálculo ou mesmo a ação política é mais imediata¹⁹. Se o processo de desestruturação dos grandes partidos ao longo dos anos 1980 ou a escalada inflacionária são elementos estruturais do nosso contexto analítico, as prerrogativas legislativas do Executivo colocam-se como qualidades do agente que igualmente impactam sobre o cálculo presidencial.

Algumas ressalvas devem ser feitas de antemão. Em primeiro lugar, não se quer dizer que a simplificação teórica do modelo leve à redução do sistema político às vontades de um ator só. Não obstante, dadas as características do sistema político nacional instaurado constitucionalmente em 1988, há claramente um líder no que podemos modelar como um jogo de duopólio sobre a produção de leis e a implementação de políticas, cujos atores centrais são Executivo e Legislativo, ou melhor, o presidente de um lado e, naquele contexto particular, o PMDB de outro – que representava, a um só tempo, a maior bancada do Congresso, um partido de oposição e o pivô de qualquer negociação legislativa que Collor precisasse realizar. Tem-se, assim, o que Rasmusen (1989) denomina *equilíbrio de Stackelberg*, cuja característica distintiva “é que um dos jogadores [o líder de Stackelberg] se compromete primeiro com uma determinada estratégia” (*apud* Amorim Neto, 2006, p. 43). Como estamos lidando com atores racionais num contexto de informação completa, o líder consegue vislumbrar a matriz de *payoffs* do seguidor, de modo que o primeiro escolhe o ponto maximizador da sua própria utilidade na curva de utilidade do último (*idem*, p. 43).

Com efeito, até o momento falou-se à exaustão de “cálculo presidencial” e a forma como esse cálculo definiu as relações entre Executivo e Legislativo no governo Collor. Como segunda ressalva, é importante evidenciar, de saída, o que parece ser acordo entre os principais autores da escolha racional a respeito dos objetivos perseguidos por todo e qualquer ator político, sejam os partidos, de uma forma geral, ou o presidente, em particular. Toda decisão política é fundada no equilíbrio de uma conjugação entre comportamentos *policy-seeking*, *vote-seeking* e *office-seeking* (Strøm, 1990; Amorim Neto, 2006). No âmbito legislativo, a conduta da busca por votos se destaca, uma vez que a possibilidade de reeleição

¹⁹ Para o estado da arte do debate agência-estrutura na Ciência Política, ver Clark (1998), Hay (1995) e Fuchs (2001).

é infinita e condicional, no limite, os meios utilizados para a conquista de eleitores²⁰. Dentre os cargos executivos, essa percepção não é a mesma. Segundo Amorim Neto (2006),

“[s]e o contexto empírico são as democracias presidencialistas do continente americano, então, pode-se descartar o objetivo eleitoral. Isso porque os presidentes do continente ou são proibidos de se reeleger ou podem reeleger-se depois de cumprido(s) um ou dois mandato(s) por outro(s) presidente(s) ou podem reeleger-se consecutivamente apenas uma vez. É obvio que os presidentes que podem reeleger-se têm objetivos eleitorais. Porém, como só podem reeleger-se uma vez, esse objetivo só funciona no primeiro mandato, de modo que os presidentes, por conta de alguma cláusula de não-reeleição, se vêem pressionados a operar sob um curto horizonte de tempo” (Amorim Neto, 2006, pp. 26-7).

Não é dizer que o presidente não seja movido por benefícios eleitorais, mas sim reiterar que, numa situação em que ele não pode concorrer eternamente à reeleição, ele não pensa diretamente nos dividendos eleitorais *para si* – o que, efetivamente, não impede que ele busque angariar votos para sua base parlamentar, por exemplo. De qualquer maneira, na visão do presidente, a tônica parece ser *manter-se no cargo*, por um lado, e *implementar suas políticas*, por outro. Em se tratando de presidencialismo puro, como aquele praticado na América Latina ou nos Estados Unidos, manter-se no cargo é relativamente simples: por ter sido eleito por um mandato prefixado, um dado político ocupará a presidência pelo tempo específico para o qual foi designado – caso as regras do jogo não sejam alteradas de maneira inconstitucional, caso a falta de governabilidade não acarrete uma renúncia ao cargo, ou caso o presidente não abra um flanco jurídico tal que legitime um processo de *impeachment*. Pensando-se no marco democrático, dada a ausência do “voto de desconfiança” como nos parlamentarismos, a permanência no cargo chega a ser trivial: o máximo que pode acontecer – e esse padrão pode ser facilmente observado – é a punição do “mau político” nas urnas, não sendo reeleito, caso isso seja possível, ou não sendo capaz de transferir seu capital político para um sucessor.

O cerne das motivações presidenciais aparentemente relaciona-se, pois, mais com a implementação de suas metas programáticas do que com a busca de votos ou da manutenção

²⁰ Claro que, mesmo com possibilidade infinita de reeleição, cada sistema político tem suas idiossincrasias. No caso norte-americano, em que é possível fazer uma carreira legislativa sólida nas comissões, por exemplo, o interesse do político pela permanência no âmbito legislativo costuma ser maior do que em países como o Brasil, em que se observa um constante trânsito de políticos entre o Executivo e o Legislativo, nos diversos níveis da federação. Ainda assim, a força do comportamento *vote-seeking* não se desfaz, a julgar pela forma com que votos para as casas legislativas podem traduzir-se em capital político para uma potencial candidatura a cargos executivos, e vice-versa.

no cargo. De fato, pela lógica, tanto voto quanto o cargo – ou a governabilidade subjacente, por assim dizer – dependem da capacidade do presidente em tocar adiante sua agenda, evitando o que Wanderley Guilherme dos Santos denominou, com tintas catastróficas, “paralisia decisória” (Santos, 1986; 2003). Essa percepção relaciona-se diretamente com o que Linz (1994, p. 17) chamou de desejo de *vouloir conclure*, isto é, implementar e concretizar sua própria agenda sobre o país dado seu constrangimento temporal (*apud* Amorim Neto, 2006, p. 27; Linz, 1998). Esse desejo tem no Legislativo seu objeto fundamental de interação, e pode ser satisfeito (1) pela negociação com o Congresso, mediante envio de projetos de lei, ou (2) pela ação unilateral, por meio de prerrogativas legislativas do Executivo. No caso do Brasil, de nosso interesse direto, lembramos que o presidente possui preponderância legislativa, além de valer de um mecanismo de decreto imediato de legislação, a Medida Provisória.

Note-se que a orientação racional para votos, cargos e políticas não cessa de existir no cálculo presidencial. O que argumentamos aqui é que a implementação de políticas é mais central que as demais, pelo simples fato de que o mandato é pré-fixado (e nenhum político é auto-destrutivo, abrindo flancos para um eventual impedimento constitucional de seu mandato) e de que, num cenário em que a reeleição não é possível, a relação com os votos destina-se mais à base parlamentar (ou base relativa a outros níveis de governo, como estados ou municípios, que não estão em questão aqui) do que a si próprio (ver Figura 3.1).

Figura 3.1. Ordenamento de preferências presidenciais

Fonte: o autor.

Outro fator que move o interesse presidencial é a tentativa de controlar o aparato burocrático do Executivo. “Não à toa, os presidentes gastam uma boa parte do seu tempo, especialmente durante as transições presidenciais, tentando encontrar as pessoas certas para os cargos certos” (Amorim Neto, 2006, p. 28). Fazendo coro à percepção de Moe e Caldwell (1994), o autor postula que o presidente, de forma a enfatizar sua própria liderança e controle governamental, busca centralizar, coordenar e controlar *top-down* a burocracia estatal. Essa afirmação se encaixa de forma particularmente vívida no caso brasileiro, repleto de servidores estáveis, com baixa qualificação, que podem eventualmente reduzir a capacidade gerencial do Estado e deter interesses e agendas políticas que se afastam daquelas do próprio presidente (idem, p. 28).

Como forma de levar a cabo as metas programáticas, por um lado, e controlar a burocracia governamental de cima para baixo, por outro, é necessário ater-se a um requisito comum e central: o poder de nomeação ministerial que o presidente detém. Ao passo em que isso representa um grande recurso nas mãos do chefe do Executivo, traz consigo um dilema – o presidente quer nomear ministros de diferentes partidos de forma a compor uma coalizão²¹ e tornar sua administração “governável”, mas ao mesmo tempo é tentado a centralizar o poder em si, nomeando apenas ministros do seu partido e/ou de sua confiança. Enquanto um gabinete apartidário ou monopartidário garante o máximo controle das políticas governamentais e das burocracias ministeriais, poderá faltar-lhe capital político “para lidar eficazmente com a legislatura e os partidos políticos” (Amorim Neto, 2006, p. 29). Por outro lado, um gabinete partidário, que corresponda (na visão costumeira sobre o processo) a uma coalizão majoritária no Legislativo, pode levar a um conflito indesejado de interesses, haja vista que “membros de partidos alçados a postos ministeriais têm, freqüentemente, suas próprias agendas e interesses” (idem, p. 29).

Assim, é plausível considerar que as Constituições presidencialistas no âmbito latino-americano oferecem ao presidente duas estratégias básicas: (a) buscar a consecução de seus objetivos programáticos através de projetos de lei, em que demonstram estar abertos ao debate e à expressão de opiniões e interesses dos legisladores (Amorim Neto, 2006, p. 39); e (b) perseguir seus interesses por meio de prerrogativas do Executivo, como a emissão, no caso do Brasil, de Medidas Provisórias (p. 40). Enquanto a primeira estratégia requereria, em grande

²¹ E esse é o mecanismo apontado e desenvolvido por Abranches (1988) para explicar o “presidencialismo de coalizão” brasileiro: troca-se apoio parlamentar por pastas ministeriais, partindo-se de um pressuposto fundamentalmente *office-seeking* e *policy-seeking* por parte dos partidos. Há a necessidade, segundo o autor, “mais ou menos freqüente, de recurso à coalizão interpartidária para a formação do Executivo (gabinete)” (Abranches, 1988, p. 20).

medida, a construção de uma maioria legislativa sólida, por meio da composição de um gabinete majoritário em que os partidos fossem contemplados institucionalmente, a segunda poderia ser feita (e só teria sentido, no limite) a partir da formação de um governo minoritário. Sem entrarmos na formalização pela qual o autor se envereda, é possível demonstrar, esquematicamente, a lógica de seu argumento (ver Figura 3.2).

Uma crítica imediata e válida ao modelo apresentado refere-se à simplificação em que ele incorre ao postular que ambas as estratégias são mutuamente excludentes. Um presidente não consegue governar durante todo o mandato recorrendo a uma *ou* outra estratégia. Além do quê, o registro empírico nos informa, de maneira inequívoca, que os presidentes brasileiros adotaram um misto de ambas ao longo do tempo, sem que isso se relacionasse diretamente com a composição dos gabinetes²². É possível contornar essa crítica ao assumirmos, como Amorim Neto (2006), que as estratégias estão sempre ligadas a áreas temáticas (*issue-areas*) particulares, que, num determinado momento, encontram-se no topo da agenda do Executivo. Assume-se, por força de hipótese, que a área temática predominante na agenda do presidente-eleito, quando da constituição de seu governo, era a economia – uma vez que a escalada da hiperinflação estava sendo vista como uma ameaça real à governabilidade, e mesmo à democracia. Este ponto será desenvolvido adiante.

Figura 3.2 – A relação entre preferências presidenciais, incentivos institucionais, condições políticas e econômicas, a estratégia decisória e o desenho do gabinete

Fonte: adaptado de Amorim Neto (2006), p. 52

²² Basta observarmos que, dos 17 gabinetes formados entre 1988 e 2007, somente 6 eram minoritários, 4 deles correspondendo aos 2 anos do governo Collor (Figueiredo, 2007, p. 190). Ainda assim, não se observou, no mesmo período, oscilações significativas no padrão de utilização de MPs, que relacionasse positivamente gabinetes minoritários e estratégias unilaterais.

Uma outra crítica diz respeito a um dispositivo institucional presente na Constituição brasileira, a lei delegada. Por meio desta, “o Congresso facultaria ao Presidente da República a capacidade de legislar sobre a política econômica e o combate à inflação nas condições e abrangência especificadas através de resoluções” (Arantes, 1997, pp. 135-6). Seria uma terceira estratégia, que permitiria a rápida aplicação de qualquer medida do Executivo – assim como suas prerrogativas legislativas – sem, contudo, prescindir da composição majoritária do gabinete. Note-se, todavia, que as leis delegadas somente são plausíveis no tocante às relações Executivo-Legislativo em situações em que se busque promover explicitamente um ambiente de co-responsabilidade (Arantes, 1997, p. 137), e naturalmente num contexto em que não haja, como é costumeiro, desconfiança mútua entre Poderes que se enxergam como concorrentes, e não complementares. Assim, para fins analíticos mais abrangentes, acredita-se poder dispensar o cenário da lei delegada sem comprometer os contornos gerais do modelo.

Há, por fim, uma terceira crítica, que incorporaremos ao modelo proposto. Da forma como Amorim Neto (2006) constrói sua argumentação, fica a sensação de que os poderes legislativos do Executivo são utilizados como forma de “passar por cima” de uma maioria legislativa, o que justificaria a composição minoritária do governo. Na realidade, como já exposto no capítulo 2, um governo minoritário viável não prescinde de maioria no Congresso. A diferença é que as maiorias são negociadas caso a caso, variando com a política proposta pelo governo e com as possibilidades que são ofertadas aos legisladores. Não é possível, portanto, afirmar que as medidas provisórias seriam uma forma de ignorar a vontade legislativa. Por outro lado, sem dúvida alguma os decretos presidenciais forçam a negociação entre os poderes. Em função disto, podemos pensar que o presidente dispõe de recursos como a MP *na crença de que conseguirá convencer o Congresso a negociar e a aprovar suas políticas*, uma vez que a alteração súbita do *status quo* tem o potencial de transformar as preferências dos jogadores. Nesse diapasão, as MPs “fazem parte dos mecanismos através dos quais o Poder Executivo negocia suas iniciativas – isto é, conserva a capacidade de iniciativa, porém não no marco de exclusão ou de submetimento, mas no de negociação” (Palermo, 2000, p. 543). O esforço de barganha, portanto, continua imprescindível: a estratégia minoritária simplesmente representa a transferência dos custos da divisão dos benefícios políticos entre uma base majoritária para os custos de negociações *ad hoc*, cuja eficácia nem sempre é garantida.

Resumindo os pressupostos teóricos sobre os quais o modelo se sustenta, temos que dois fatores movem, antes de tudo, o interesse presidencial: (1) o desejo de implementar suas

políticas, isto é, a motivação *policy-seeking* do agente político racional; (2) o desejo de controlar, em função disto, a burocracia estatal. Note-se que esse modelo trabalha com um cenário muito específico de um presidente eleito que não tem a possibilidade de reeleger-se ao fim de seu mandato. Nesse contexto, que ainda não é informado pelas variáveis explicativas específicas (que, de acordo com a Figura 3.2, são as *preferências presidenciais*, os *incentivos institucionais* e as *condições políticas e econômicas*), o presidente fará um cálculo custo-benefício em que, dado seu interesse, escolhe uma estratégia dominante de relacionar-se com o Congresso. O próximo passo é tratar das variáveis explicativas que conferem sentido ao modelo, e cujo equacionamento permite pensarmos na viabilidade de uma estratégia minoritária no caso da implementação do plano de estabilização de Collor, no início de seu mandato.

3.1.1. *As variáveis de trabalho*

A perspectiva esquematizada na seção anterior nos serve de base para a construção de uma abordagem própria. Observando-a em seus contornos genéricos, contudo, ainda não é possível procedermos a uma aferição mais específica dos custos e benefícios envolvidos no cálculo presidencial. Trabalharemos, neste modelo, com quatro variáveis que condicionam a formação de um governo: a) estrutura do sistema partidário; b) custos da utilização dos dispositivos unilaterais do Executivo; c) gravidade da crise econômica, em termos da governabilidade subjacente; d) horizonte temporal da aposta presidencial. Tais variáveis explicativas serão tratadas aqui como qualitativas categóricas, não sendo pretensão ou escopo deste trabalho quantificá-las ou mensurá-las de forma mais específica.

a) *Estrutura do sistema partidário*

Não é exagero dizer que a primeira coisa que um presidente observa ao compor seu próprio governo é a estrutura vigente do sistema partidário. Afinal, tem-se como corolário da Ciência Política que as relações entre Executivo e Legislativo, inobstante o sistema de governo, serão pautadas em grande medida pela composição partidária do gabinete. Antecipando possíveis críticos que ainda não conseguem enxergar sentido ou utilidade real nos partidos nacionais, não é demais ressaltar que Figueiredo e Limongi (1999) e um sem-

número de trabalhos ancorados na agenda de pesquisa por eles aberta (cf. Santos, 2002; 2003; Melo, 2004) já demonstraram que, ao menos no âmbito legislativo, os partidos importam. Portanto, reitera-se a centralidade dos partidos ao se pensar na formação de qualquer governo no Brasil.

Composições minoritárias de governo, ou seja, aquelas que não incluam partidos no gabinete (a não ser o partido *formateur*, do próprio presidente) ou cujo equacionamento partidário não atinja nominalmente os 50% + 1 das casas legislativas, necessários para a aprovação de políticas do Executivo, ainda são encaradas como anomalias num sistema em que coalizões majoritárias são o parâmetro. Os capítulos anteriores buscaram mostrar que nem sempre governos minoritários são inviáveis; tudo dependerá da forma como o presidente jogar com os partidos legislativos, traçando estratégias de negociação individual ou cooptação coletiva que não correspondam necessariamente à distribuição de cargos de alto escalão. Às vezes, lotear por completo ministérios ou altos postos não é o caminho mais sensato para o chefe do Executivo. Devemos pensar que, se partirmos do pressuposto de que o presidente age racionalmente de forma a maximizar seu próprio benefício, nada impede que capitalizar sozinho ou dividir com um grupo menor as benesses de políticas propostas pelo Executivo seja a estratégia dominante, se os custos de sustentar um governo minoritário não excederem os ganhos.

Destarte, torna-se crucial que o presidente observe a estrutura do sistema partidário e calcule, a partir dela, a melhor forma de compor seu governo. Antes, quer-se deixar claro que a posição ideológica do partido formador deve ser levada em consideração. Se temos um presidente cujo partido é de centro, mesmo que o centro ideológico do espectro não seja hegemônico – como foi o “centrão” de Sarney durante grande parte de seu governo –, as composições tornam-se mais simples pelo próprio fato de que a área de contato com as vizinhanças partidárias é maior²³.

As dificuldades são maiores quando trata-se de um presidente cuja posição é situada em um dos pólos²⁴. Supondo uma distribuição mais ou menos equitativa entre direita, centro e esquerda num dado sistema político, governos situados mais próximos de quaisquer extremos

²³ Note que essa afirmação contém em si outro pressuposto teórico, o de que não são possíveis coalizões desconectadas ideologicamente, em que algum(ns) partido(s) do espectro são pulados, desrespeitando a contigüidade ideológica. Não é dizer que elas não são possíveis, mas no quadro partidário que se observava no caso do Brasil nos anos 80, saindo de uma disputa plebiscitária e rumando a uma polarização direita/esquerda (dada pelas eleições de 89), dificilmente elas ocorreriam.

²⁴ Uma discussão aprofundada sobre a relação entre posição ideológica do presidente – partido que contém o legislador mediano e a formação de governos minoritários é empreendida em Negretto (2006). Seu modelo de explicação de governos de minoria, embora muito útil, não é o mais adequado para os propósitos deste estudo, em função do tipo de pressupostos que adota.

necessariamente rumarão ao centro de forma a conseguir governar. A tendência centrípeta dos sistemas políticos não é nova e revela uma dinâmica importante para o argumento. Não se pode “pular” o centro, supondo uma eventual coalizão entre esquerda e direita, em condições normais; por outro lado, se a dimensão central do espectro for fragmentada, ou se o centro for ideologicamente ou programaticamente amorfo, ou demasiadamente heterogêneo, tais características ressoam sobre a disciplina partidária dos partidos centrais e permitem uma maior margem de manobra do presidente.

Algumas suposições nos parecem suficientemente fortes, por mais difícil que seja fazer inferências teóricas gerais sem se considerar, a princípio, a posição ideológica do partido formador. A primeira delas é a de que a fragmentação partidária impacta diretamente no cálculo presidencial. Quanto menos partidos parlamentares²⁵, menor o leque de escolhas à disposição do presidente. Sistemas com poucas legendas efetivas tendem a apresentar possibilidades de coalizão muito menos fluidas que um sistema mais fragmentado. Sem fazer juízo a respeito da relação entre fragmentação partidária e estabilidade do sistema como um todo, acredita-se que um aumento no número de partidos possibilita um número maior de composições governamentais. Na ausência de um partido dominante, especialmente de centro, esse cenário é ainda mais expressivo.

Uma segunda suposição diz respeito ao tamanho do centro do sistema partidário. Quanto maior a proporção relativa do centro frente aos extremos, mais indispensável ele se torna para qualquer coalizão majoritária bem-sucedida. Ao mesmo tempo, quanto mais fragmentado for o centro, isto é, por quanto mais partidos ele for constituído, menores os custos para o presidente em se aproximar de um dos extremos (partidos de centro-esquerda ou centro-direita) ou de um ou poucos partidos centrais (no caso de que todos sejam de fato “de centro”) sem ter que levar todo o centro em sua coalizão. O centro com maior poder de barganha, se podemos colocar nesses termos, é aquele unipartidário e relativamente grande no âmbito legislativo. Ele é naturalmente indesejável ao presidente de um dos extremos, pois os custos de incluí-lo na coalizão são altos (função do seu poder relativo), mas os problemas gerados em não tê-lo ao lado do Executivo podem ser maiores no tocante à prática legislativa cotidiana.

Por outro lado, um centro unipartidário e numeroso perde relativa capacidade de negociação legislativa se não apresentar altos índices de disciplina. Comumente, por serem

²⁵ Não queremos negar o fato de que há uma diferença fundamental entre a dinâmica partidária no âmbito eleitoral e parlamentar. Para todos os efeitos, trata-se aqui do sistema partidário projetado no Legislativo, que é a dimensão que nos importa diretamente para a análise. Para essas diferenças, ver Pereira e Mueller (2003), Figueiredo e Limongi (2003), Lima Jr. (1997).

heterogêneos e ideologicamente frágeis – características de partidos *catch-all* – a expectativa é de que grandes partidos centrais sejam mais indisciplinados que a média do sistema. Enquanto partidos extremamente disciplinados não são facilmente cooptáveis, em termos de seus membros individuais, agremiações indisciplinadas no âmbito legislativo permitem barganhas individuais ou setoriais (e.g. setores que têm interesse particular em um ponto de legislação enviada pelo presidente, enquanto o resto do partido se opõe, etc.) que acabam por diluir os custos impressos por uma grande legenda de centro.

Coloca-se, com isso, a seguinte questão. É racional para *todo e qualquer governo*, frente a projeções de ganho no curto prazo, buscar repartir os dividendos governamentais entre um número restrito de partidos, concentrando-os em poucos beneficiários. Isso não é comum porque freqüentemente os custos de se montar um governo minoritário, especialmente se considerarmos um horizonte temporal mais longo (o mandato inteiro, por exemplo), superam seus benefícios. Ainda assim, é necessário atentar-se para o quadro partidário numa determinada situação política, e verificar que existem conjunturas mais ou menos propícias para a composição de um governo minoritário.

b) *Poderes legislativos do Executivo*

A forma que um governo tomará depende não somente da estrutura do sistema partidário, como também das características do Executivo que impactam diretamente na sua relação com o Legislativo. No caso, é possível pensar que o rol de dispositivos dos quais dispõe o presidente gera custos e benefícios particulares que condicionarão as estratégias de formação governamental.

Dividindo-se poderes executivos em reativos e proativos, podemos pensar em custos e benefícios específicos de se constituir um governo minoritário em função das prerrogativas do presidente. A primeira delas é a capacidade reativa de vetar legislação. Quanto maior a capacidade do presidente em vetar legislação, maiores os custos do Congresso em afastar-se do ponto ideal do presidente; se o veto não somente total, mas também parcial, mais ainda. Isso porque o veto pleno, faca de dois gumes, pode gerar problemas não somente para seus proponentes como também para o presidente, que não possui o “controle fino” da legislação e pode acabar por ter que vetar/aprovar um conjunto quando somente um ponto não lhe agradava. Como se isso não bastasse, quanto mais amplo o poder de veto presidencial, menor a dependência do Executivo da negociação com partidos de oposição; caso os opositores

estejam dispostos a confrontar o presidente com legislação, eles teriam que se antecipar a um possível veto presidencial, moldando a proposição de uma forma mais palatável ao Executivo, portanto aproximando-a do ponto ideal deste.

A capacidade proativa do presidente diz respeito a duas qualidades distintas: controlar a agenda legislativa por meio de pontos de iniciativa exclusiva, ou por meio de dispositivos que aceleram sua própria capacidade de legislar, como decretos presidenciais ou pedidos de urgência. Nesse caso, a relação parece ser bem direta entre o poder legislativo do chefe do Executivo e sua dependência de negociações com o Congresso: quanto maiores as áreas de iniciativa exclusiva, e quanto mais amplos os poderes de decreto do presidente, maiores a chance de a política situar-se no ponto ideal deste, e menores os custos de barganha com o Legislativo.

c) Crise econômica e governabilidade

O legado que diversos regimes autoritários deixaram para as democracias que os sucederam foi particularmente perverso em termos econômicos. Assim, discussões que buscavam lidar com o desempenho econômico como variável dependente para explicar transições democráticas foram particularmente comuns ao longo das décadas de 1980 e 1990. De acordo com Haggard e Kaufman (1997, p. 277),

“as oportunidades para as elites políticas mobilizarem apoio ou oposição em novas democracias vão [depende] de como a política econômica e seu desempenho afetam ambos o nível e a distribuição de renda entre diferentes grupos sociais, e o desempenho econômico ao longo do tempo pode afetar preferências acerca de instituições democráticas, políticas particulares, e mandatos presidenciais”.

Assim, parece-nos razoável afirmar que quanto mais cedo no processo de democratização um pacote de reformas é tentado, maior o apoio – popular e legislativo – a elas. As expectativas altas que cercam um governo democrático recém-instaurado permitem uma margem de manobra ampla em termos de concertação social e possibilidades de reforma econômica. O caso espanhol, nesse sentido, é exemplar (cf. Linz, 1990; Diniz, 1990c). O problema é que, em diversos países, as condições econômicas sequer permitiam soluções pactuadas, cujo tempo de implementação, de um modo geral, é maior. Isso levou governos

democráticos recém-empossados, como no Brasil, Argentina, Bolívia ou Peru, a optarem por soluções expansionistas e, via de regra, por meio de choques monetários heterodoxos, que não lograram sucesso no médio prazo (Haggard e Kaufman, 1996, p. 196).

A combinação de circunstâncias econômicas adversas com expectativas públicas irrealistas sobre os benefícios econômicos que surgiriam da democratização fez com que os governos latino-americanos recorrentemente adotassem políticas econômicas equivocadas (Haggard e Kaufman, 1996, p. 196). Nesse sentido, uma outra suposição também é válida: quanto mais aguda a crise econômica com a qual depara o primeiro governo de uma nova democracia, uma sucessão de políticas malsucedidas pode levar não somente ao agravamento da crise como também ao colapso do próprio regime democrático. Isso porque, de um modo geral, em processos de transição democrática as instituições ainda estão sendo construídas, e seu caráter incipiente pode revelar uma fragilidade subjacente.

No contexto de uma mudança de governo frente a uma crise econômica aguda, sendo que o presidente anterior havia sido incapaz de solucioná-la, retornam as elevadas expectativas quanto a seu apaziguamento. Logo, a legitimidade inicial do governo que assume as rédeas do país num quadro de hiperinflação, por exemplo, é alto, embora eventuais resultados negativos possam – e provavelmente irão – rapidamente corroer essa legitimidade²⁶. Situações como esta aqui descrita fazem com que se reduzam os custos de medidas radicais de reforma econômica. Isso porque, numa conjuntura em que os eleitores estiverem muito confiantes no futuro, optarão por apoiar uma estratégia econômica radical, em detrimento de reformas graduais ou do *status quo* (Przeworski, 1994, p. 222). Além do quê, do ponto de vista da equipe econômica,

“o sucesso se define pela concretização de seus projetos de transformação da economia, pela realização das metas de estabilidade, solvência e eficiência. Eles querem resultados e não se preocupam particularmente com os custos sociais. Conseqüentemente, preferem reformas radicais à alternativa gradual e esta à situação atual” (Przeworski, 1994, p. 223).

Percebe-se, assim, que um contexto de crise econômica que possa se transformar numa crise de regime, como é o caso das escaladas hiperinflacionárias, reduz sensivelmente os custos de uma reforma radical, pois faz convergir expectativas populares e os fins almejados

²⁶ Na realidade, considerando-se que todo pacote de reforma econômica implica custos sociais, sua legitimidade – ou melhor, sua popularidade, para utilizarmos algo mensurável – declina. “Mesmo quando, de início, o tratamento radical tem apoio popular, os poucos dados de que dispomos indicam que esse apoio de reduz, às vezes drasticamente, assim que começam a se fazer sentir os custos sociais” (Przeworski, 1994, p. 226).

pelo Executivo. Juntando essa percepção com a variável anterior, temos que a rapidez no lançamento de reformas radicais é diretamente proporcional à capacidade de ação unilateral do Executivo. Ademais, caso o governo obtenha sucesso em atacar os problemas econômicos e a população perceba que sua situação melhorou, é plausível supor que o primeiro será premiado nas urnas nas próximas eleições. Isso nos leva às apostas eleitorais, a próxima e última variável do nosso modelo.

d) *Temporalidade e apostas eleitorais*

Por mais que o caráter *vote-seeking* não seja o aspecto mais importante a se observar no comportamento presidencial, é razoável assumir que perspectivas eleitorais futuras também o movam, especialmente quando haverá pleitos diretamente conectados à governabilidade do presidente no decurso de seu mandato. Sem dúvida, trata-se de uma particularidade daquele momento inicial da Nova República, quando o calendário eleitoral não estava ainda unificado, e eleições presidenciais e legislativas/estaduais ocorreram com virtualmente um ano de distância – as primeiras em novembro/dezembro de 1989 e as segundas em outubro de 1990.

Não há razões aparentes para negar, entretanto, possíveis benefícios eleitorais que o sucesso das políticas iniciais do governo capitalizariam para o presidente e sua coalizão governista. Isso porque, em termos abstratos, quanto maior a popularidade de um presidente, em decorrência de políticas bem-sucedidas (em outros termos, quanto maior o grau de satisfação do eleitorado com políticas praticadas pelo governo), maior a chance de realinhar as preferências dos eleitores em torno dos *candidatos* que compõem sua base, ainda que isso não signifique a anulação das tendências ideológicas já observadas no eleitorado (Singer, 2000, pp. 89-128).

Muito embora a proposição de Singer (2000) tenha se referido ao efeito do Real nas eleições de 1994, ela é informada por uma percepção mais geral sobre a influência da economia sobre os resultados eleitorais. Para o autor, “[a] experiência brasileira do Plano Cruzado, em 1986, e a argentina com o Plano Austral, em 1991, já haviam mostrado que o controle da superinflação gera uma forte onda de popularidade, com importantes efeitos eleitorais correlacionados” (Singer, 2000, p. 102).

Esse tipo de correlação origina-se em debates pertinentes a uma ampla literatura sobre comportamento eleitoral. Não é intenção deste trabalho enveredar-se por esse tipo de

discussão, mas uma breve apresentação de alguns de seus achados é importante. É plausível supor que, da mesma forma que o presidente é um ator político que age racionalmente, os eleitores também o são²⁷. *Assim, o presidente pode computar, em seu cálculo, expectativas racionais que ele projeta nos eleitores*. Existe, pois, um fundamento teórico em que nosso ator orientado-para-votos baseia-se, que obedece à lógica do eleitor movido pelo voto retrospectivo e pelo voto prospectivo (Borsani, 2003). Inobstante suas diversas formulações e nuances, uma percepção geral sobre o comportamento eleitoral nos diz que os indivíduos utilizam a informação da qual dispõem sobre os resultados de um governo para projetar, no futuro, possíveis políticas que aquele governo (ou alternativas a ele) pode implementar (Downs, 1999; Borsani, 2003). Contudo, como afirma Fiorina (1981 apud Borsani, 2003, p. 65), os cidadãos acabam movendo-se mais pelos resultados imediatos do que pelas políticas *per se*, sendo os efeitos, portanto, mais importantes que os meios. Com isso, num contexto de crise econômica, os impactos de resultados macroeconômicos positivos sobre a população podem converter-se em votos nas próximas eleições.

* * *

A próxima seção busca discutir mais a fundo as variáveis elencadas acima já tendo em mente o contexto particular que informou o cálculo do presidente Collor. Em primeiro lugar, a respeito da estrutura do sistema partidário brasileiro, faz-se uma digressão empírica desde o fim do bipartidarismo do regime militar, buscando compreender a evolução dos partidos que surgem nos primeiros anos da Nova República. Particular atenção será dada ao declínio dos principais partidos herdeiros do regime anterior, o PDS e o PMDB, bem como à disciplina partidária dos partidos legislativos, e como esses fatores compuseram a estratégia presidencial. Adiante, far-se-á uma ponderação acerca das prerrogativas legislativas do Executivo na ordem constitucional de 1988, atentando para as implicações políticas da utilização das medidas provisórias e dos demais dispositivos legislativos do presidente. Em terceiro lugar, quer-se traçar um panorama da crise econômica brasileira que se avolumou ao longo dos anos 1980 e demonstrar como o quadro de hiperinflação que se configurava poderia aproximar-se de uma crise do regime político, demandando uma solução radical e urgente. Por fim, realiza-se uma breve reflexão sobre a condição “descasada” das eleições de 1989 e

²⁷ “Em definitivo, racionalidade [no caso do eleitor, neste particular] simplesmente exige que os atores (eleitores, consumidores) usem eficientemente toda a informação disponível; racionalidade não tem nada a ver com quantidade de informação disponível” (Borsani, 2003, p. 68).

1990, e como essa característica singular do calendário eleitoral impactou no cálculo dos partidos no tocante a apostas políticas futuras.

3.2. A evolução do quadro partidário brasileiro nos anos 80 e o declínio do PMDB

Uma das hipóteses centrais que guia este trabalho relaciona-se com a estrutura do sistema partidário brasileiro e sua evolução no período da Nova República²⁸. Na realidade, em se tratando dos partidos e de sua relação com o sistema político nacional, é necessária uma digressão um pouco mais longa, remontando o fim do período militar. Argumenta-se que a formação do governo minoritário de Collor relacionou-se, entre outros fatores, com um processo de fragmentação acelerada do sistema partidário, observada na década que se iniciou com a abertura partidária, em 1979, e estendeu-se até a posse do novo presidente, em meados de 1990. A progressiva perda de importância relativa do PMDB no processo político nacional, decorrente de seu esvaziamento ao longo daqueles anos, minimizou seu poder de barganha frente ao governo recém-eleito e fez com que o partido em si não mais se colocasse como peça indispensável da composição governamental que decorreu daquele processo.

Talvez o efeito mais visível do movimento “lento, gradual e seguro” de distensão durante a segunda metade do período autoritário tenha sido a reforma partidária, instaurada por meio da Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Imbuído tardiamente de uma lógica do tipo “dividir para governar”²⁹, o regime decide flexibilizar o auto-imposto bipartidarismo entre ARENA e MDB e permitir que as agremiações partidárias fossem organizadas livremente. Isso se deveu, principalmente, ao “reconhecimento da impossibilidade de o governo assegurar uma sólida base de apoio parlamentar, necessária para implementar as reformas liberalizantes segundo o ritmo e o alcance desejado” (Kinzo, 1990, p. 111), expondo o esgotamento do arranjo bipartidário. Com efeito, o processo de redemocratização, na visão de Lima Jr. (1991), “requereu, como um de seus principais condutos um novo sistema de

²⁸ Agradeço ao Prof. Rogério Arantes por ter insistido, na banca de qualificação, na importância dessa variável específica para o argumento do trabalho.

²⁹ Argumenta-se que foi uma percepção tardia mais em função do já observado desgaste do modelo bipartidário instituído em 1965 do que propriamente de uma delonga involuntária do regime. Esse arranjo, “que foi certamente útil ao regime durante as fases de compressão, tornou-se um problema durante as fases de decompressão, na medida em que os espaços abertos à participação eram prontamente utilizados por uma oposição unida no único canal de expressão legal que o regime permitia. O surpreendente evento eleitoral de 1974, consagrando o MDB nas urnas, forneceu a prova decisiva da inviabilidade daquele arranjo (...)” (Kinzo, 1990, p. 111). Por outro lado, dificilmente uma reforma partidária lograria êxito nos momentos iniciais da distensão.

partidos políticos efetivos, representativos e legítimos” (p. 39). Isso porque o sistema bipartidário vigente era precário, a julgar por sua incapacidade de representar a contento as forças sociais existentes, e carecia de legitimidade, em sendo herdeiro direto do autoritarismo (idem, pp. 39-40).

Assim, o sistema partidário que emergia daquele processo deveria, a um só tempo, acomodar as elites políticas – inclusive aquelas que regressariam ao cotidiano político, após a anistia – e garantir sustentação político-parlamentar ao governo (Lima Jr, 1991, p. 40). A garantia de maioria governamental era imprescindível para a situação, que parecia disposta a encarar a redemocratização, mas não a transferir plenamente seus poderes à oposição. Dito de outra maneira, é difícil desvincular a gênese de uma lógica partidária alternativa àquela que marcara o período militar da dinâmica do próprio regime. Para Kinzo (1990), se procede a análise de Souza (1976), que atribuiu a debilidade do sistema partidário de 1946-64 à centralização institucional legada pelo Estado Novo, “ela é ainda mais adequada para explicar a experiência partidária pós-64 que (...) sofreu os constrangimentos de um regime militar-autoritário” (p. 109).

A resultante do componente partidário da lógica da distensão foi a implementação de um sistema multipartidário com um número reduzido de legendas (Lima Jr, 1991, p. 40)³⁰. Sua composição se deveu, em grande medida, à severidade das exigências legais para o registro, a organização e a representação dos partidos, à vinculação total de votos, fruto do Pacote de Novembro de 1981 (que fortaleceu os partidos de dimensão nacional, o PDS e o PMDB), e à supressão do voto de legenda, que enfraqueceu as agremiações de modo geral (idem, p. 41).

Seis partidos surgem naquele contexto imediato: o Partido Democrático Social (PDS), herdeiro direto da ARENA e centralizador das elites governistas; o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que concentrou a maior parcela da oposição ao regime; o Partido Popular (PP), liderado pelo então ministro Petrônio Portella e por Tancredo Neves, que se pretendia um interlocutor responsável da oposição com o governo (Lamounier, 2005)³¹; o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), sob o comando de Ivete Vargas, que buscou dar um tom moderado (eventualmente rumando à direita) à bandeira trabalhista; o Partido Democrático Trabalhista (PDT), fruto da derrota de Leonel Brizola no pleiteio da antiga sigla getulista, liderado pelo próprio e por Saturnino Braga; e o Partido dos Trabalhadores (PT),

³⁰ Havia uma “necessidade de o sistema estruturar-se com essas características”, originadas da “preocupação de evitar legendas de aluguel, partidos pouco representativos ou regionais (...)” (Lima Jr., 1991, p. 40).

³¹ O Partido Popular teve curta duração, sendo fundado em 1980 e incorporado ao PMDB no início de 1982, “sobretudo como decorrência da legislação sobre a representação política” (Lima Jr., 1991, p. 41).

originário das greves de 1980 e calcado no movimento sindical paulista, cujas lideranças – como Luís Inácio da Silva – representavam uma significativa parcela da classe trabalhadora urbana (Lima Jr., 1991, pp. 41-2)³². Enquanto os dois primeiros, como já dito, eram partidos genuinamente nacionais e arregimentavam grande parte da elite política nacional do período, os demais fincaram suas bases, de início, exclusivamente na região centro-sul do país³³. Ademais, no contexto dos novos partidos, a única novidade de fato que se apresentava era o PT – que, mesmo baseando-se no movimento sindical paulista (sendo, portanto, um partido de origem popular, “de baixo para cima”), organizou-se e disputou cargos em todos os níveis no país inteiro (Lima Jr., 1991, p. 42; cf. Nicolau, 1996, p. 20).

Rigorosamente falando, por trás do multipartidarismo nominal, perdurava uma lógica bipartidária – construída em torno do PDS e do PMDB – que durou por mais algum tempo. No veredicto de Melo (2004), “[o] pluripartidarismo criado de forma compulsória pelo regime militar resumia-se então a um bipartidarismo de fato” (p. 37). Não é dizer, contudo, que a estrutura partidária permaneceu intocada após a abertura dos partidos. Muito pelo contrário: tratava-se de uma composição mais legítima, mais ampla e certamente mais democrática que a anterior. Além disso, somou-se à dicotomia governo-oposição, sustentáculo do bipartidarismo, um segundo eixo – a disputa *entre* partidos de oposição (Lima Jr., 1991, p. 42).

Nos primeiros anos dos novos partidos, contudo, o eixo fundamental continuava sendo a disputa entre os “herdeiros diretos” do período militar. PDS e PMDB, juntos, respondiam por 22 dos 23 estados brasileiros, 90,6% dos deputados federais e 97,1% dos senadores após as eleições de 1982. A Tabela 3.1 indica a distribuição das representações, nos âmbitos federal e estadual, entre os cinco partidos que se consolidaram na abertura, e evidencia essa desproporção inicial das duas maiores agremiações no período pós-eleitoral.

A estrutura essencialmente bipartidária, mesmo sob uma legislação pluripartidária, manteve-se até 1984, último ano em que PDS e PMDB ainda arregimentavam, somados, 90% da Câmara. O sistema demonstraria, a partir daí, uma dinâmica de acomodação interna ao Congresso Nacional “que viria a se tornar uma prática para os próximos anos” (Melo, 2004, p. 37). O primeiro “baque” que transformou a configuração daquele sistema decorreu da desgastante campanha pelas eleições diretas para presidente. A discordância, no próprio seio dos herdeiros do regime, quanto ao candidato civil a ser lançado para continuar o legado

³² Para uma historiografia enxuta dos partidos políticos, ver Schmitt (2000), Motta (2008). Para discussões específicas sobre o PMDB, ver Kinzo (1988), e sobre o PT, ver Keck (1991) e Meneguello (1989).

³³ Para uma análise mais abrangente da gênese dos partidos políticos na década de 1980, ver Nicolau (1996), Lamounier (1990).

militar fez com que o PDS perdesse parte significativa de sua bancada entre 1985 e 1986. Pode-se argumentar que a cisão daquele partido no início de 1985, com a criação do Partido da Frente Liberal (PFL), teve uma função dúplice: ao mesmo tempo, liberava deputados e senadores que o desejassem “da incômoda vinculação ao antigo regime”, em tempos de renovada democratização, bem como permitia o apoio à chapa Tancredo Neves/José Sarney no Colégio Eleitoral (idem, p. 37).

Tabela 3.1 – Representação política por partidos em 1983

Partido	Senado		Câmara dos Deputados		Assembléias Estaduais		Governadores	
	n	%	n	%	n	%	n	%
PDS	46	66,7	235	49,1	476	50,3	13	56,5
PMDB	21	30,4	200	41,7	404	42,7	9	39,1
PDT	1	1,4	23	4,8	36	3,8	1	4,3
PT	-	-	8	1,7	13	1,4	-	-
PTB	1	1,4	13	2,7	18	1,9	-	-
Total	69		479*		947		23	

* um dos deputados não possuía representação partidária em 1983.

Fonte: Lima Jr., 1991, p. 46.

Além da reacomodação interna referente à migração do PDS para o PFL³⁴, uma segunda modificação da legislação partidária, levada a cabo em 1985 – por meio da Emenda Constitucional nº 25, de maio, e da Lei nº 7.454, de setembro –, imprimiu um tom “desregulamentador” aos assuntos referentes à organização partidária no advento da Nova República: “aboluiu a fidelidade partidária, suspendeu as restrições ao funcionamento dos partidos comunistas e permitiu que os partidos em formação, dotados apenas do registro provisório, concorressem às eleições daquele ano”³⁵ (Melo, 2004, p. 47).

Os impactos imediatos da nova legislação foram a recomposição dos partidos comunistas – o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) – e a proliferação de pequenas legendas, como o Partido da Juventude (PJ), o Partido Social Cristão (PSC) e o Partido da Reconstrução Nacional (PRN), utilizados por Collor para

³⁴ A Constituição militar previa perda de mandato para todo político que desrespeitasse as diretrizes pelos partidos ou mudasse de legenda. Ainda que a prerrogativa da fidelidade partidária somente tenha sido extinta em meados de 1985, a criação do PFL, que precede esta data, tornou-se possível a partir de uma brecha na lei partidária de 1979, que possibilitava a mudança partidária *caso ela estivesse vinculada à formação de um novo partido* (Melo, 2004, pp. 47-8).

³⁵ Nas seis eleições ocorridas após a instituição da reforma partidária – 1985, 1986, 1988, 1989, 1990, 1992 –, “a distinção jurídica entre partidos com registro provisório e registro definitivo foi irrelevante para a competição eleitoral do período” (Nicolau, 1996, p. 12), pois aceitou-se a participação das legendas que somente tivessem obtido o registro provisório.

amparar institucionalmente sua candidatura em 1989 (Sallum Jr., Graeff e Lima, 1990, p. 70). Nicolau (1996), por sua vez, afirma que a “liberalização da legislação e o clima criado pela passagem do país para o regime democrático” estimularam a criação de nada menos que 24 novos partidos somente no ano de 1985 (p. 14). O número de legendas crescia a cada pleito, pulverizando em termos nominais a disputa por cargos eletivos³⁶. A tabela 3.2 mostra a evolução do quadro partidário nacional a partir da liberalização, com particular destaque ao contínuo movimento de criação de novas legendas nas corridas eleitorais.

Tabela 3.2 – Número de partidos e de novos partidos por eleição

Ano	Número de partidos	Número de novos partidos	% novos
1982 (legislativo federal, gerais estaduais)	5	5	100,0
1985 (municipais)	29	24	82,8
1986 (legislativo federal, gerais estaduais)	30	1	3,3
1988 (capitais)	31	8	25,8
1989 (presidenciais)	27	6	22,2
1990 (legislativo federal, gerais estaduais)	34	11	32,4

Fonte: Nicolau (1996), p. 14.

Ademais, a partir de 1985, os partidos fundados em 1980 passaram por mudanças substantivas (Nicolau, 1996, p. 21), a principal delas atingindo em cheio o PDS. Com o racha do partido governista e a decorrente fundação do PFL, o PMDB foi elevado à condição de partido majoritário, controlando 44,7% das cadeiras legislativas, contra 24,6% do PFL e 19,8% do PDS em meados de 1986 (Lima Jr., 1991, p. 52). O herdeiro direto da ARENA passaria por um esvaziamento contínuo no decorrer daquela década, perdendo filiados e lideranças para o PFL e para outras legendas menores, e vendo sua popularidade reduzir-se a três estados somente: São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (Nicolau, 1996, p. 21).

Se a situação já parecia favorável à principal agremiação de oposição antes mesmo da posse do novo governo por ela chancelado, as eleições subseqüentes, de 1986, alavancaram o PMDB a uma posição ainda mais confortável. Decorrente daquele pleito, e devidamente alçado pelo aparente sucesso inicial do governo em lidar com questões econômicas

³⁶ Desde a reforma partidária de 1985, nas 11 eleições realizadas até 2003, nada menos que 76 partidos apresentaram candidaturas (Nicolau, 2003, p. 14).

candentes³⁷, o partido conquista 53% das vagas na Câmara, 77,5% do Senado, além de impressionantes 23 governos estaduais, dos 24 possíveis (Melo, 2004, pp. 37-8). Tal conjuntura levou a prognósticos como o de Rodrigues (1987, apud Melo, 2004), para quem as eleições de 1986 engendrariam um sistema cuja característica marcante seria a existência de um partido majoritário no interior de um sistema competitivo (p. 38), para utilizar a terminologia de Sartori (1982).

Acreditava-se, nesse contexto, que a virtude marcante do PMDB seria, além de sua tradição democrática – herdada da trajetória de oposição ao regime militar –, sua capacidade de “pretender-se popular”, mantendo-se eleitoralmente viável e, ao mesmo tempo, consecutindo seus objetivos estratégicos (Reis, 1988, p. 319). Para Rodrigues (1987, p. 35), o que destacava o partido dentro do quadro institucional brasileiro era sua habilidade de

“aglutinar um amplo leque de forças ao centro, em função da existência de ‘um fundo ideológico comum’, capaz de agregar ‘a maior parte de seus integrantes em torno de certos valores centrais’, sem eliminar ‘a possibilidade de tendências e de sua convivência no interior de um mesmo partido’” (apud Melo, 2004, p. 38).

Essa flexibilidade e amplitude do PMDB, conquanto assumidas como virtude pelos autores supracitados, podem ser interpretadas de uma maneira alternativa. Mainwaring e Pérez-Liñán (1997), por exemplo, são enfáticos em destacar as características *catch-all* do partido – que, por definição, implicam esvaziamento ideológico/programático³⁸. Na mesma linha, Montero (2005) pondera que tanto o PMDB quanto o PFL, agremiações que saíram fortalecidas deste primeiro processo de reacomodação das elites políticas após a liberalização partidária, possuem feições marcadamente *catch-all*, englobando uma ampla gama de correntes ideológicas e fazendo solapar, assim, eventuais aspirações por uma identidade particular. Além disso, apresentam – pelo menos no tocante ao período analisado – níveis comparativamente baixos de disciplina partidária e coerência programática (Montero, 2005, p. 54).

³⁷ “Capitalizando em sua imagem como o partido responsável pela transição para a democracia e num plano econômico que suprimiu (ainda que artificialmente) a inflação nos meses que precedem as eleições de 1986, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), de centro, obteve uma impressionante vitória e acabou com 305 das 559 cadeiras na Assembléia Nacional Constituinte (ANC)” (Mainwaring e Pérez-Liñán, 1997, p. 457).

³⁸ De acordo com Wolinetz (), seguindo a definição fundacional realizada por Kirchheimer (1966), os partidos *catch-all* têm como característica fundamental seu esvaziamento ideológico. Para o autor, “Acatando as leis do mercado político, os partidos [catch-all] abandonavam esforços prévios

Tais características, em um primeiro momento, fizeram com que PMDB e PFL servissem de refúgio para diversos políticos vinculados de alguma forma ao regime militar, cuja legitimidade perdia-se a olhos vistos. Houve, portanto, uma migração significativa dos ex-membros do PDS para as duas legendas, no despertar do novo governo civil. Esse movimento, ainda que tenha contribuído para fortalecer *numericamente* ambos os partidos, gerou um revés especialmente para o PMDB, cuja composição diversa, abarcando tanto membros de direita quanto de centro-esquerda, acabou por colocar em risco as tão propaladas credenciais democráticas do partido (Montero, 2005, p. 55).

Destarte, o PMDB viu-se perdendo adesões a partir de 1986. Os primeiros a debandarem, ainda que timidamente, foram os da ala esquerda do partido – que migraram para os recém-criados PCB, PC do B e PSB (Nicolau, 1996, p. 21). Essas migrações pontuais, contudo, não foram expressivas: como já exposto, o partido sai com peso impressionante das eleições daquele ano (ver Tabela 3.3).

O grande desfalque do PMDB decorreria dos trabalhos constituintes, já em 1988. A legenda perderia 31 deputados na criação do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), legisladores constituintes descontentes com a posição assumida pelo partido em questões levantadas durante os debates da ANC, em particular no tocante à escolha do sistema de governo (os deputados que cindiram com o PMDB para criar a nova agremiação eram defensores do parlamentarismo) e à duração do mandato do presidente Sarney³⁹. A emergência do PSDB e, por razões distintas, do PRN, produziram um novo ordenamento do quadro partidário no último triênio da década de 1980 (Nicolau, 1996, p. 24).

Podemos sumarizar as transformações ocorridas no sistema partidário brasileiro a partir de 1985 observando-se a natureza dos partidos que dali nasceram. De acordo com Nicolau (1996, p. 22), é possível dividir as legendas criadas sob o efeito da nova legislação em três grupos: a) os partidos dissidentes do PDS – PFL e, em 1986, o PL – e, mais tarde, a cisão do PMDB formando-se o PSDB; b) as legendas de esquerda doutrinária (PCB, PC do B e PSB); e c) aquelas formadas por cidadãos anônimos. O advento desses últimos, na visão do autor, relaciona-se com a migração de políticos de grandes partidos, em particular lideranças de apelo estadual, para tais legendas. Singularidade do período inaugurado em 1985, o

³⁹ O próprio Nicolau (1996), adiante em seu trabalho, expõe a dificuldade de se compreender/identificar as razões que levam um parlamentar a trocar de partido, ilustrando com o exemplo do próprio PSDB. Ainda que a gênese do PSDB seja comumente atribuída a diferenças ideológicas pertinentes, principalmente, ao sistema de governo a ser adotado pela nova Constituição, ela pode ser interpretada de uma outra maneira, relativa à “disputa regional entre as alas parlamentares e os então governadores do partido, Álvaro Dias (PR), Orestes Quêrcia (SP) e Newton Cardoso (MG) (...). Ou, quem sabe, teria sido a tentativa de viabilizar a candidatura de Mário Covas à presidência no ano seguinte (...). Os exemplos poderiam ser dados à exaustão” (Nicolau, 1996, p. 70).

fenômeno da migração interpartidária ocorreu de forma corriqueira durante os primeiros anos da Nova República (cf. Melo, 2004) e contribuiu para a sobrevivência de diversas das pequenas agremiações, cuja busca pelo registro definitivo era impulsionada pelos líderes que a elas filiavam-se (Nicolau, 1996, p. 23).

A migração partidária é um dos elementos que desafiam a linha demarcatória entre os partidos na arena eleitoral e na arena legislativa. Se a tabela 3.4 demonstra que houve, a partir de 1985, uma crescente profusão de partidos na esfera eleitoral, que participaram dos sucessivos pleitos ao longo da década, é necessário ressaltar o fato de que nem todos eles foram efetivamente conduzidos ao âmbito parlamentar federal. Dos 31 partidos registrados quando das eleições de 1986, por exemplo, somente 6 deles (19%) obtiveram mais de 3% de cadeiras na Câmara dos Deputados (ver Tabela 3.3). Não obstante, muitos dos pequenos partidos foram ganhando dimensão em decorrência das migrações no próprio Congresso. Isso significou um progressivo esvaziamento das grandes legendas, evidenciado abaixo.

Tabela 3.3 – Cadeiras no Congresso por partido, 1985-1990

Partido	Jan. 1985	Jul. 1986	Fev. 1987	Set. 1988	Mar. 1990	Out. 1990
PMDB (1966)	225 41,1	246 44,9	306 54,7	235 42,0	151 26,5	135 23,1
PDS (1966)	204 37,2	81 14,8	38 6,8	34 6,1	33 5,8	46 7,9
PDT (1980)	24 4,4	26 4,7	26 4,7	28 5,0	47 7,5	52 8,9
PTB (1980)	14 2,6	13 2,4	18 3,2	29 5,2	33 5,8	43 7,3
PT (1980)	8 1,5	6 1,1	16 2,9	16 2,9	17 3,0	36 6,1
PFL (1985)	-	149 27,2	132 23,6	125 22,4	105 18,4	102 17,4
PDC (1985)	-	4 0,7	6 1,1	13 2,3	21 3,7	26 4,4
PSB (1985)	-	5 0,9	2 0,4	6 1,1	10 1,8	12 2,0
PC do B (1985)	-	2 0,4	3 0,5	5 0,9	6 1,1	5 0,8
PCB (1985)	-	3 0,5	3 0,5	3 0,5	3 0,5	3 0,5
PL (1986)	-	5 0,9	7 1,3	7 1,3	13 2,3	14 2,4
PSDB (1988)	-	-	-	48 8,6	73 12,8	47 8,0
PRN (1988)	-	-	-	-	33 6,1	43 7,3
Outros (1986-89)	-	8 1,5	2 0,4	10 1,8	27 4,7	20 3,4
Total	548 100,0	548 100,0	559 100,0	559 100,0	570 100,0	584 100,0

Fonte: Adaptado de Souza (1992), p. 192.

Tabela 3.4 – Partidos brasileiros, 1982-1990

Partido	Pedido de registro	Nº	1982	1985	1986	1988	1989	1990
PDS	5-1980	11	X	X	X	X	X	X
PDT	8-1980	12	X	X	X	X	X	X
PT	10-1980	13	X	X	X	X	X	X
PTB	3-1980	14	X	X	X	X	X	X
PMDB	4-1980	15	X	X	X	X	X	X
PPB	5-1980	16		X	X	X	X	
PDC	5-1985	17		X	X	X	X	X
PMC	6-1985	18		X	X	X		
PH	5-1985	19		X	X	X		
PSC	5-1985	20		X	X	X	X	X
PTN	6-1985	21		X	X	X		X
PL	7-1985	22		X	X	X	X	X
PCB	5-1985	23		X	X	X	X	X
PC do B	5-1985	24/65		X	X	X	X	X
PFL	5-1985	25		X	X	X	X	X
PMB	5-1985	26		X	X	X		
PN	5-1985	27		X	X		X	
PTR/PP	7-1985	28		X	X	X	X	X
PLB	6-1985	29			X			
Pasart	6-1985	30		X	X	X		
PCN	7-1985	31		X	X	X	X	X
PNR	7-1985	32			X			
PMN	5-1985	33		X	X	X	X	X
PS	7-1985	34/50		X	X	X		X
PRT	7-1985	35		X	X			
PJ/PRN	6-1985	36		X	X	X	X	X
PND	5-1985	37		X	X			
PRP	7-1985	38		X	X			
PDI	6-1985	39		X	X			
PSB	7-1985	40		X	X	X	X	X
PSD	1-1987	41			X	X	X	X
PSP	1-1987	42				X		
PV	12-1987	43				X	X	
PRP	6-1988	44				X	X	X
PSDB	6-1988	45				X	X	X
Pnab	6-1988	47				X		
PNA	6-1988	48				X		
PHN	5-1988	49				X	X	
PST	1-1989	52					X	X
PP	1-1989	54					X	
PLP	3-1989	55					X	
PDN	3-1989	51					X	
Prona	4-1989	56					X	X
PDC do B	4-1989	57					X	
PSL	8-1989	59						X
PBM	2-1990	61						X
PEB	3-1990	62						X
PSU	2-1990	63						X
PAP	3-1990	64						X
PNT	2-1990	67						X
PD	12-1989	68						X
PLH	3-1990	69						X
PT do B	7-1989	70						X
PRS	2-1990	71						X

Fonte: Nicolau (1996), pp. 15-6.

Se, por um lado, “o perfil da Câmara se diluiu em um número cada vez maior de partidos”, por outro, “o que se observa é que os novos parceiros do poder parlamentar não são nacional ou sequer regionalmente representativos” (Lima Jr., 1993, p. 99). A distribuição de poder passou por um forte processo de fracionamento, marcado, a um só tempo, pela perda de poder parlamentar das grandes legendas e pelo aumento do controle, pelos partidos menores, de uma crescente parcela do poder Legislativo (idem, p. 101). Se entre 1980 e 1984 o Brasil possuía um sistema partidário pouco fragmentado, com cerca de cinco partidos efetivos e 0,73 de fragmentação média, na segunda metade da década o índice de fragmentação subiu para 0,81⁴⁰. Isso não significa que o grau de fragmentação seja diretamente determinado pelo número de partidos parlamentares, mas denota que a conjunção disto com a perda de poder relativo dos grandes partidos pode levar a um aumento do índice (idem, pp. 102-4).

Nesse sentido, devem-se notar os impactos causados por dois eventos singulares, ao final da década. O primeiro deles é a promulgação da Constituição de 1988, que tornou livre a organização dos partidos no tocante “à sua estrutura interna e regime disciplinar, deixando para a lei complementar a regulamentação de seu funcionamento parlamentar” (Lima Jr., 1993, p. 105). O segundo são as eleições presidenciais de 1989, que representaram o reforço do plebiscitarismo na política nacional e a evidência mais clara de uma crise do sistema partidário (Sallum Jr., Graeff e Lima, 1990, p. 69).

A tendência, como observada na Tabela 3.3, foi a de multiplicação de legendas a partir de 1985 e do esvaziamento do centro partidário, em particular das duas maiores legendas – não à toa apoiadoras do governo Sarney – PMDB e PFL. Como impacto direto, a fragmentação partidária no âmbito parlamentar passou de 0,70 em 1987 para 0,92 em 1990 (Lima Jr., 1993, p. 106). Esse processo tem duas implicações para o quadro geral do sistema partidário. Primeiramente, dificulta a consolidação do sistema, que ainda estava longe de se tornar nacionalizado. Esse tipo de característica resvala diretamente sobre a dinâmica partidária legislativa. Na opinião de Lima Jr. (1993, p. 101),

“O resultado final [das transformações partidárias do período] foi a descaracterização partidária do Congresso, com graves prejuízos para sua representatividade e legitimidade, produzida pelo divórcio entre a opinião pública, tal como expressa nas urnas, e a distribuição por partido do Poder Legislativo. O custo de sobrevivência da elite política parlamentar revelou-se bastante alto, do

⁴⁰ Muito embora, olhando-se para a dinâmica partidária nos estados, quase metade das unidades passou, a partir de 1985, a ter índices de fragmentação abaixo daquele do período anterior (Lima Jr., 1993, p. 104).

ponto de vista de sua representatividade, pois levou à descaracterização do Congresso, transformando os partidos políticos em instrumentos de sobrevivência política e de viabilização de projetos políticos individuais”.

Em segundo lugar, tem-se o descompasso entre o eleitorado e as opções partidárias consolidadas, particularmente visível nas eleições presidenciais de 1989. O oposicionismo ao governo Sarney, na opinião de Sallum Jr., Graeff e Lima (1990, p. 69), extravasou as opções partidárias preexistentes e culminou numa manifestação indiscriminada de rejeição à “classe política”. Esse quadro levou ao segundo turno das eleições dois contendores “agudamente carentes de sustentação parlamentar” (Lamounier, 1990, p. 142). A Tabela 3.5 evidencia esse descompasso, contrastando a presença parlamentar de alguns dos partidos que disputaram o pleito de 1989 e sua votação no primeiro turno.

Tabela 3.5 – Bancadas parlamentares dos partidos e votação dos respectivos candidatos no primeiro turno presidencial de 1989

	% da Câmara em março/87	% da Câmara em julho/89	% da votação no 1º turno/89
PMDB	53,6	39,7	4,43
PFL	23,8	20,8	0,83
PDS	6,6	5,8	8,28
PDT	4,9	5,6	15,45
PT	3,3	3,2	16,08
PRN	-	2,6	28,52
PSDB	-	9,0	10,78
Outros	3,8	13,3	15,63*

* Inclui abstenções, votos nulos e em branco.

Fonte: Lamounier (1990), p. 141.

Pois bem, esta foi a tendência geral com que Collor se deparou ao ser eleito. Embora, adotando-se um olhar retrospectivo, não seja adequado falar em colapso do sistema partidário – já que ele se sustentou ao longo do tempo, vivenciando realinhamentos e transformações sem comprometimento à dinâmica partidária nos âmbitos legislativo e eleitoral –, havia uma espécie de crise anunciada, cujas evidências mais importantes eram a proliferação das pequenas legendas, levando à incerteza do eleitorado e perda dos vínculos partidários, no âmbito eleitoral, e o esvaziamento do centro, observado pelo “naufrágio” parlamentar e eleitoral das grandes legendas, como o PMDB e o PFL. A decomposição do quadro partidário ditou, em alguma medida, o cálculo presidencial, cujo leque de apoios dos pequenos partidos ampliou-se, ao passo em que o PMDB perdia sua centralidade em qualquer coalizão governista que se formasse, e o partidário, tornando uma eventual oposição bem-sucedida

imprescindível para a sorte eleitoral dos grandes partidos, como o PMDB. No entanto, foi a dinâmica *parlamentar* das legendas que permitiu com que Collor pudesse jogar com os partidos e levar a cabo suas políticas, mesmo a despeito de uma base nominal minoritária.

3.2.1. A disciplina partidária da legislatura constituinte (1987-1990)

O formato que tomou o conflito entre o presidente Collor e o Congresso com o qual ele se deparou dependeu amplamente da forma como os partidos se organizam no âmbito parlamentar. Isto quer dizer que o cálculo presidencial está condicionado à disciplina partidária no Legislativo: se a disciplina é alta, a estratégia do Executivo é negociar com as lideranças, ou formular políticas tomando como referência o ponto ideal dos líderes dos quais se quer lealdade; caso contrário, a estratégia toma a forma de negociações individuais, *ad hoc*, diluindo as identidades partidárias e tornando mais lento, complexo e incerto (ainda que não inviável) o processo de barganha legislativo.

De uma forma geral, os partidos brasileiros durante a primeira década sob a nova ordem constitucional demonstraram alta coesão e disciplina, em particular nos sete grandes partidos (PT, PDT, PSDB, PMDB, PTB, PFL e PPB) (Limongi e Figueiredo, 1999, p. 111). Pode-se falar, assim, de partidos no sentido downsiano do termo (Downs, 1999 [1957]), isto é, atores unitários com objetivos claramente definidos.

Não obstante, essa constatação deve ser contrastada com o comportamento legislativo dos partidos durante a legislatura que ainda encontrava-se em vigência quando mudaram as regras institucionais no país, em 1988. É interessante comparar os resultados oferecidos por Figueiredo e Limongi (1999) com as discussões realizadas e os dados obtidos por Mainwaring e Pérez-Liñán (1997) acerca dos partidos na Assembléia Nacional Constituinte (ANC). Enquanto o período entre 1989 e 1999 foi marcado por *disciplina partidária relativamente alta* para todos os partidos – notando-se, entretanto, uma significativa diferença entre os partidos de esquerda e os demais –, os resultados para os dois anos anteriores, 1987 e 1988, apontam para partidos de centro e direita bem menos disciplinados. Separando-se os sete grandes partidos⁴¹ que compunham o quadro partidário nacional do período, apresentamos dados sobre a disciplina partidária durante a ANC (Tabela 3.6):

⁴¹ Com a ressalva de que o PDS, após incorporar, sucessivamente, o Partido Democrata Cristão (PDC) em 1993 – transformando-se em Partido Progressista Reformador (PPR) – e o Partido Progressista (PP) em 1995, assumiu a denominação de Partido Progressista Brasileiro (PPB) (Schmitt, 2000, pp. 70-1). Hoje, o herdeiro direto da ARENA assumiu, novamente, a sigla PP.

Tabela 3.6 – Disciplina Partidária na Assembléia Nacional Constituinte (1987-88)

Partido	No. de membros (Períodos I e II)		Disciplina Relativa	Desvio-Padrão	Disciplina Absoluta	Desvio-Padrão	Taxa de Ausência Média
PDS	I	39	77,4	13,7	56,2	18,9	24,8
	II	35	79,9	14,2	54,9	18,0	29,6
PFL	I	133	76,6	14,2	51,0	16,2	30,9
	II	124	76,5	11,0	48,0	15,8	35,9
PTB	I	17	72,2	7,9	54,6	13,0	22,5
	II	26	68,4	9,2	48,2	19,0	29,7
PMDB	I	306	65,7	9,7	48,7	14,0	24,8
	II	256	64,7	9,9	43,7	15,7	31,2
PSDB	I	-	-	-	-	-	-
	II	43	82,6	9,9	66,2	18,1	20,2
PDT	I	26	83,6	18,7	67,8	20,1	19,4
	II	26	90,4	5,7	65,0	19,4	27,6
PT	I	16	98,5	1,3	93,9	4,0	4,5
	II	16	97,8	1,7	92,7	5,4	5,0
Plenário	I	561	71,9	14,1	53,1	17,9	25,0
	II	562	73,1	13,9	50,9	20,1	29,9

Fonte: adaptado de Mainwaring e Pérez-Liñán, 1997, p. 464. Os períodos I e II referem-se, respectivamente, de 28 de janeiro a 1 de julho de 1988, e de 29 de julho a 2 de setembro do mesmo ano.

O que se percebe, de imediato, é que – salvo, novamente, os disciplinadíssimos partidos de esquerda – os partidos obtiveram resultados consideravelmente inferiores durante a ANC, em termos de disciplina, que no período posterior. Para os partidos de centro-direita, usualmente rotulados de “catch-all” (Mainwaring e Pérez-Liñán, 1997), a disciplina partidária atingiu índices absoluta e relativamente baixos. O PMDB, maior bancada do Congresso à época (e, talvez, em função disso), consagrou-se como o partido menos disciplinado da casa. Essa percepção tem, também, implicações diretas para o argumento, e será retomada adiante. Uma consideração final sobre a Tabela 3.6 diz respeito à sua simplificação: uma análise mais detida, como fizeram os autores, a respeito da disciplina partidária do Congresso Constituinte teria que levar em conta variáveis como a ideologia das agremiações, troca de partidos, a lealdade partidária e as diferenças inter-estaduais e sua relação com os resultados (Mainwaring e Pérez-Liñán, 1997, pp. 466-471). A rigor, contudo, tais variáveis já foram filtradas nos números expostos, e o resultado agregado nos parece mais importante.

De qualquer forma, duas perguntas são pertinentes. Em primeiro lugar, quais são os fatores institucionais que condicionam a disciplina partidária; e, na sequência, quais foram as mudanças que acarretaram um aumento generalizado na disciplina dos partidos a partir de 1989. Para a primeira delas, Mainwaring e Pérez-Liñán (1997, p. 475) argumentam que seis arranjos institucionais são fundamentais na moldagem da disciplina das agremiações, e que todos eles favoreceram os fracos resultados no âmbito da ANC. São eles (1) o sistema eleitoral e suas regras: no caso brasileiro, eleições proporcionais com lista aberta enfatizam as

jurisdições particulares de cada candidato e diminuem o papel do partido da disputa eleitoral; (2) as regras para escolha de candidatos em cada partido: a forma como o município e os distritos municipais coordenam as convenções partidárias locais também reduz a ascendência dos líderes nacionais sobre o processo, desabonando o deputado eleito de seguir regras da cúpula; (3) o grau de controle, pelos líderes partidários no Congresso, de recursos (institucionais) que permitem influenciar parlamentares individualmente: quanto maior esse controle, espera-se que maior a disciplina; (4) as regras que determinam a modalidade de voto – se nominal ou simbólico: como os parlamentares poderiam propor emendas individualmente, durante o processo constitucional, levar proposições a plenário era razoavelmente fácil, e os distanciava das lideranças; (5) o sistema de governo: presidencialismos, de uma forma geral, não possuem um incentivo que os parlamentarismos têm à disciplina partidária, a moção de desconfiança, que afeta não somente o primeiro-ministro como o legislador, caso caia o governo; (6) o tipo de arranjo federativo: quanto mais descentralizado o sistema, mais os políticos construirão suas carreiras em torno das políticas locais ou regionais, aumentando a influência dos governadores estaduais sobre legisladores individuais e, ao mesmo tempo, reduzindo a ascendência dos partidos sobre os mesmos (Mainwaring e Pérez-Liñán, 1997, pp. 475-477).

Destes elementos, (1), (2) e (5) não se alteraram significativamente a partir da nova Constituição. Tampouco a forma de organização federativa parece ter influenciado fortemente a disciplina partidária. Caso tenha-o feito, seria no sentido de diminuí-la, uma vez que a partir de 1988 houve um contínuo processo de descentralização, primeiro fiscal, e depois nos instrumentos de provisão social, a partir dos anos 1990 (cf. Arretche, 2000). Restam, então, o controle dos líderes partidários sobre recursos institucionais no âmbito do Legislativo e a forma como a proposição e votação de leis é permitida, que serão explorados adiante.

Por fim, para esgotar-se o argumento institucional, deve-se jogar luz noutra característica dos partidos brasileiros, qual seja, sua orientação ideológica. Se a disciplina partidária confere às agremiações a qualidade de *ator unitário*, podendo ser pensadas como jogadores racionais/maximizadores do sistema político, a disposição dos partidos em termos ideológicos é o que confere seu caráter distintivo, por um lado, e permite-nos prever padrões de alianças e desdobrar a lógica do cálculo racional no âmbito político, por outro. Mas seria possível dispor as agremiações partidárias brasileiras em um contínuo ideológico esquerda-direita, se estamos tratando de partidos fracos e sem aporte programático, como quer Mainwaring (2001)? A opinião de Lima Jr. (1991) parece indicativa a esse respeito, ao avaliar o componente ideológico da legislatura eleita em outubro de 1990:

“Se, do ponto de vista das legendas, o sistema partidário está mal consolidado, o mesmo não se pode dizer da dimensão ideológica (...). A atual Câmara é predominantemente de centro-direita; a esquerda, contando 20% das cadeiras, elegeu no Sudeste sua maior bancada. O centro, com 45% dos assentos, obteve também no Sudeste sua maior bancada. Já a direita, com 34% das cadeiras, concentrou seus votos no Nordeste. A região Sul apresenta percentuais razoavelmente equilibrados entre a direita e a esquerda” (Lima Jr., 1991, pp. 133-5).

Naturalmente, a classificação ideológica não passa de uma *proxy* da posição do parlamentar, uma posição que foi atribuída a cada um deles com base no pertencimento partidário (Lima Jr., 1991, p. 135). Ora, se a base de tal representação são os próprios partidos, por mais débeis que se aleguem ser institucionalmente, eles se reafirmam como referencial-chave para qualquer análise do sistema político. Assim sendo, apesar de “frouxa” em termos de precisão ideológica, a classificação é capaz de nos fornecer *insights* importantes para a compreensão, por exemplo, da ação presidencial no âmbito legislativo.

Figueiredo e Limongi (1999), por sua vez, trazem-nos perspectivas mais conclusivas acerca da posição ideológica dos partidos. Argumentam que os principais partidos brasileiros (PDS/PPR, PFL, PTB, PMDB, PSDB, PDT e PT) “podem ser dispostos num *continuum* ideológico, da direita para a esquerda, onde coalizões contíguas são a regra” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 76). Na Figura 3.1, dispõem-se os partidos ao longo de tal contínuo unidimensional, cujos extremos equivalem ao que se convencionou chamar de esquerda e direita.

Figura 3.1 – Disposição ideológica dos partidos em plano unidimensional, 1989-1994

Fonte: Lima Jr. (1991), Mainwaring (1997), Mainwaring e Pérez-Liñán (1997) e Figueiredo e Limongi (1999).

O espectro acima contempla, a um só tempo, os “sete grandes” partidos dos quais tem se tratado, bem como aqueles que assumiram certa projeção política no período, como o PRN, partido de Collor. É interessante notar que, dentre os grandes, há uma divisão razoavelmente equilibrada de posicionamento ideológico, com três (PDS, PFL e PTB) à direita, três (PT,

PDT e PSDB) à esquerda e um partido central (PMDB). Apesar de fora de escala, deve-se ressaltar que o PMDB ocupa em sua quase totalidade o centro métrico do contínuo, por se tratar do maior partido no período recortado. O PSDB, por ter resultado de um racha do próprio PMDB, pode ser melhor classificado como um partido de “centro-esquerda”. À direita, o PTB pode ser entendido como “centro-direita”, na classificação de Mainwaring e Pérez-Liñán (1997, p. 467), ainda que, tomando o PMDB como referência, o PFL tenha maior afinidade de encaminhamentos com o centro que o próprio PTB (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 77). A Tabela 3.7 explora certas nuances da dinâmica partidária do período, que também podem ser úteis para o argumento a seguir.

Tabela 3.7 – Proporção de encaminhamentos similares pelos líderes partidários, 1989-94

Partidos	PFL	PTB	PMDB	PSDB	PDT	PT
PDS	68,8	61,5	54,8	43,4	20,4	13,6
PFL		64,3	64,3	46,6	17,2	11,8
PTB			55,2	45,7	22,2	15,8
PMDB				64,3	37,6	30,3
PSDB					49,3	48,9
PDT						71,5

Fonte: Figueiredo e Limongi (1999), p. 77.

Uma análise dos dados acima revela aspectos que não são visíveis a partir de uma projeção ideológica unidimensional dos partidos. O fato de o PMDB e o PFL, por exemplo, possuírem uma convergência de políticas de 64,3%, enquanto essa proporção reduz-se para 37,6 e 30,3 na relação entre o PMDB e o PDT e o PT, respectivamente, indica que a maior bancada do Congresso está muito mais à direita do centro do que se poderia imaginar. Olhando-se para os três partidos de direita (PDS, PFL e PTB), percebemos que todos possuem compatibilidade de encaminhamentos com o PMDB acima dos 50%. Isso é revelador porque significa que o esforço de Collor em angariar apoio a suas medidas seria menor do que esperado caso o PMDB estivesse exatamente no centro métrico do espectro. Em primeiro lugar, pois estamos falando de uma legenda comparativamente indisciplinada⁴², o que simplifica a tarefa de cooptar parte de uma bancada em algumas votações específicas. Em segundo lugar, pois os dados mostram que a liderança do partido estaria mais próxima do

⁴² Tanto com relação aos demais partidos durante a legislatura 1986-1990, quanto com relação a ele próprio a partir de 1990.

ponto ideal do presidente (partindo-se, naturalmente, do pressuposto de que suas políticas estariam à direita do espectro), o que reduz o custo das negociações *ad hoc*.

Retomemos, pois, o cenário com que se deparou Collor na véspera da formação do seu governo. Como já foi demonstrado, não havia nenhum fator institucional que o informasse de que uma constituição minoritária de governo seria impossível ou inviável. O *apartidarismo* ministerial, visto por alguns como um dos condicionantes para sua derrocada (Anastasia, Melo e Santos, 2004, p. 67)⁴³, na realidade é a tradução mais clara de que, naquele contexto institucional, (1) governos minoritários são possíveis, mesmo na “explosiva mistura” entre forte federalismo, fragmentação partidária e representação proporcional de lista aberta; (2) coalizões legislativas podem ser montadas, como bem argumenta Strøm (1990), não só pela via da distribuição de pastas: apoios no Congresso podem ser obtidos, pela via institucional, por um cálculo de ambas as partes que envolve influência em políticas, por um lado, e prospecções eleitorais, por outro⁴⁴.

O que pretende se mostrar é que, num cenário de (1) altas prerrogativas do Executivo sobre a formulação legislativa; seguida por (2) considerável controle da agenda do Congresso por parte do presidente; (3) disciplina partidária e ascendência da liderança sobre sua bancada; (4) possibilidade de definição ideológica de partidos e políticas; o ambiente institucional conta *favoravelmente* à diversidade do cálculo formativo do presidente – tornando possível a opção minoritária, quando pensado dentro de uma conjuntura específica – e não o contrário, como a literatura sugere. Sendo assim, os incentivos institucionais que fazem com que o presidente escolha uma estratégia dominante são elementos analíticos centrais para a explicação que buscamos dar sobre a formação do governo Collor em março de 1990.

3.3. As prerrogativas legislativas do Executivo e o quadro institucional da CF-88

Já é ponto pacífico na literatura política brasileira que a Constituição de 1988 representou, em alguns aspectos, afastamento da experiência democrática anterior (1946-1964) e, ao mesmo tempo, aproximação das constituições militares. Essa mudança nas bases institucionais do sistema político brasileiro, como argumentam Figueiredo e Limongi (1999), alteraram sensivelmente seu funcionamento. Duas transformações foram especialmente

⁴³ “[A]lguna relação parece existir (...) entre o tamanho da base de apoio e o fato de ter havido *impeachment*: em todos os casos [em que presidentes da América do Sul foram destituídos, incluindo-se o de Collor], os presidentes sempre constituíram apoio legislativo abaixo do limite que evitaria a aprovação da destituição” (Anastasia, Melo e Santos, 2004, p. 67).

⁴⁴ Sem contar as vias não-institucionais, como a patronagem e a compra de votos, que não estão em questão aqui.

visíveis: a ampliação dos poderes legislativos do presidente da República, que na realidade tratou-se de uma continuidade com relação ao regime autoritário, e a também ampliação dos recursos legislativos à disposição dos líderes partidários no controle de suas bancadas (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 20)⁴⁵. A relação entre líderes e partidos dentro do Legislativo será tratada adiante. Por ora, importa-nos destacar as mudanças constitucionais trazidas pela Carta da Nova República no sentido de potencializar os poderes presidenciais.

3.3.1. Poderes reativos: veto total e parcial

Mainwaring (1997) apresenta uma exposição sucinta, conquanto completa, das prerrogativas presidenciais adquiridas com a nova Constituição. O autor divide os poderes do presidente em reativos e proativos. A respeito do primeiro, o autor refere-se à possibilidade de veto presidencial à legislação, “e particularmente quando é difícil para o Congresso derrubar o veto” (Mainwaring, 1997, p. 60). Enquanto, formalmente, a Constituição de 1988 não dificulta para o Congresso acabar com um veto presidencial, garantindo sua derrubada por *maioria absoluta*, isto é, 50% mais um de todos os membros (no Congresso brasileiro, em números atuais, 298 dos 594 representantes), fatores como o alto nível de ausência e fragmentação do sistema partidário fazem com que, na opinião de Mainwaring (1997), a prática não se constitua em algo fácil.

Há também o veto parcial no rol de poderes reativos – que, como o nome diz, torna o presidente capaz de bloquear quaisquer partes do processo legislativo que o convierem, promovendo a “sintonia fina” da legislação (Mainwaring, 1997, p. 61). Por fim, uma última modalidade de poder reativo seria a capacidade de iniciar a legislação em determinados assuntos. A Carta de 1988, em seu Artigo 61, conferiu ao presidente direito exclusivo sobre a criação de leis que tratem do contingente das Forças Armadas; criação de empregos e aumento de salários em determinadas áreas do funcionalismo público; questões referentes à organização administrativa ou judiciária; questões relativas a ministérios públicos e defensoria pública; e, finalmente, assuntos orçamentários. O Congresso não pode, por

⁴⁵ É interessante ilustrar esse ponto com um exemplo trivial de controvérsia acadêmica acerca do sistema político brasileiro pós-88, nos primeiros anos de sua vigência. Enquanto Jaguaribe (1992) afirma que a Carta de 88 inaugurou um Legislativo forte, preponderante sobre o Executivo, Lamounier (1992) é veemente ao caracterizar o novo sistema como caracterizado pela “hipertrofia do Executivo”. Figueiredo e Limongi (1999), mais tarde, também destacarão o forte papel legislativo do poder Executivo, sem, contudo, advogar por algum tipo de preponderância de um sobre o outro. O ponto que quero destacar aqui é o de que, se havia uma dificuldade entre especialistas do campo em concordar em torno de um diagnóstico comum sobre o sistema político pós-88, essa limitação também deveria acometer, de uma maneira talvez até mais grave, os atores políticos.

exemplo, emendar o orçamento anual, preparado pelo presidente, com programas ou projetos não incluídos na proposta original do Executivo (Mainwaring, 1997, pp. 61-62).

3.3.2. Poderes proativos: as Medidas Provisórias

Poderes proativos, por outro lado, seriam aqueles relacionados à capacidade presidencial de emitir decretos legislativos. Adquirem este nome em função de os presidentes “não mais precisarem depender completamente da iniciativa congressional para fazer valer sua agenda legislativa; de fato, eles nem precisam ter o suporte da maioria para determinadas iniciativas” (Mainwaring, 1997, p. 62). O Artigo 62 da Constituição de 1988 permite ao presidente lançar medidas provisórias (MPs), que possuem força de lei e atuam por um período de 30 dias sem necessidade de aprovação do Congresso. Caso as MPs não sejam votadas dentro desse período, elas são rejeitadas; a prática, entretanto, tem sido por sua reedição (Figueiredo e Limongi, 1999)⁴⁶. Ainda que as MPs tenham sido criadas para casos de “relevância e urgência”, elas têm sido usadas com recorrência para levar ao Congresso diversos tipos de propostas, e seus efeitos perduram mesmo depois de expirado seu prazo de votação (Mainwaring, 1997, pp. 62-3).

As medidas provisórias têm sido um dos maiores alvos de críticas no contexto das instituições inauguradas em 1988, aventadas por aqueles que associam tal prerrogativa a uma herança perversa do período militar. Lamounier (1994), por exemplo, é implacável ao associar o dispositivo das MPs à debilidade do sistema institucional brasileiro, alegando que, no plano legislativo, a Carta Constitucional

“não apenas manteve a antiga figura legal do decreto-lei (devidamente rebatizado de ‘medida provisória’), como, na verdade, *aumentou seu campo de ação, tornando-o, assim, mais arbitrário* (...). Como a experiência tem demonstrado, esse é um contraponto *cesarista* a nosso sistema partidário e de representação legislativa idealmente consociativo, mas na verdade invertebrado. *Não querendo enfrentar o desafio da reforma institucional, a maioria da elite prefere fingir que um instrumento arbitrário como a medida provisória é compatível com a democracia* – ou vê-lo como um dado irremovível da realidade” (Lamounier, 1994, pp. 33-4, grifos nossos).

⁴⁶ Até o ano de 2001, quando foi aprovada a Emenda Constitucional no. 32 (EC-32), que proibia a reedição ilimitada de MPs e que previa o trancamento da pauta caso a medida não fosse votada.

Paradoxalmente, o retrato um tanto quanto impressionista das medidas provisórias descrito pelo autor encobre uma função central dessa prerrogativa do presidente: quebrar – ainda que de forma “arbitrária” ou “cesarista” – o ciclo de *paralisia hiperativa*⁴⁷ que, na visão do próprio Lamounier (1994), é a característica mais sintomática da fragilidade democrática no país. Ou seja, o mesmo elemento que é explicitamente taxado de ditatorial é aquele que, em conjunção com outras engrenagens, permite o funcionamento da democracia brasileira⁴⁸.

Ademais, nesse diapasão, é necessário apresentar três dados que colocam em xeque a percepção negativa acerca das MPs. Em primeiro lugar, decretos constitucionais não são exclusividade da política nacional. No âmbito dos presidencialismos latino-americanos, Argentina, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai também desfrutam dessa prerrogativa do Executivo (Anastasia, Melo e Santos, 2004, p. 63). Mesmo democracias européias, como França, Itália e Rússia possuem, à sua maneira, poderes constitucionais de decreto. O Quadro 3.1 sistematiza os países onde há o dispositivo e formatos que ele assume:

Quadro 3.1 – Variantes de poder constitucional de decreto

O decreto se torna permanente?			
O decreto tem efeito imediato?		Sim	Não
	Sim	Rússia (Art. 90) Peru em 1993 (Art. 118:19) Colômbia em 1991 (Art. 215) Chile em 1989 (Art. 32: 22)	Brasil em 1988 (Art. 62) Itália (Art. 77) Colômbia em 1991 (Art. 213) Argentina em 1994 (Art. 99:3) França (Art. 16)
	Não	Equador (Art. 65) França (Art. 49:3)	Não disponível

Fonte: Carey e Shugart (1998)

⁴⁷ “Desde o início da década de 1980, o Brasil tem vivido sob o que se pode chamar de *paralisia hiperativa*: uma síndrome de governabilidade em declínio, causada por um sentimento generalizado de insegurança entre as elites do país a respeito de sua coesão e legitimidade e agravada por uma tendência equivocada a querer solucionar o problema sobrecarregando constantemente a agenda política. Ao invés de esforçar-se em agregar interesses e propostas e negociar uma solução ampla, a elite política tem feito o contrário, isto é, tem trabalhado de maneira desagregada, exacerbando expectativas e sendo tragada a cada passo pelo mar de desapontamento que se abre a seus pés” (Lamounier, 1994, p. 31).

⁴⁸ Para Lamounier (2005), a constância com que as medidas provisórias são utilizadas denota, ao mesmo tempo, fragilidade do Executivo e de sua relação com o Legislativo. “Esse prolongado período de fragilidades (...) haveria de se exteriorizar por meio de alguma deformação institucional grave. Sob pressão da própria paralisia, o organismo político tratou de se defender do impasse subjacente, invertendo a função de um instrumento legislativo previsto no texto de 1988: a Medida Provisória (MP)” (Lamounier, 2005, p. 197).

Sendo os decretos constitucionais uma realidade não só no Brasil, mas em diversas democracias do globo, é de se crer que sua existência não está necessariamente correlacionada, como evocam alguns críticos da MP brasileira, com uma espécie de herança, ou vocação autocrática de períodos anteriores. Carey e Shugart (1998), por exemplo, ainda que concordem que alguns episódios de utilização deste poder tenham de fato acarretado a usurpação dos poderes legislativos, em geral essa correlação é exagerada. Para os autores,

“decretos executivos não são sempre, ou mesmo usualmente, a mesma coisa que ‘chamar os tanques’. O que observamos como decreto é com frequência tanto o poder delegado pelas legislaturas através da lei, como o poder de decreto assegurado nas Constituições. Mais do que isto, quando examinamos as características institucionais de sistemas onde o decreto é observado, encontramos padrões consistentes com a proposição de que os decretos não significam necessariamente que os interesses legislativos – tanto interesses em políticas públicas como interesses institucionais – estejam sendo marginalizados” (Carey e Shugart, 1998, s/p).

A constatação de Carey e Shugart nos permite dizer, com alguma segurança, que o padrão observado do uso das MPs desde 1988 não distancia nosso sistema político de uma democracia. Discordamos, pois, de Lamounier (2005), para quem “[d]esde 1988, o inchaço da prerrogativa de editar MPs configura uma anomalia (...)” (p. 198). A medida provisória é um dispositivo *constitucional*, criada pelos próprios parlamentares à luz da experiência prévia nacional, e não uma anomalia que emanou inadvertidamente da Carta de 1988 e acabou por garantir ao Executivo um constante flerte com o autoritarismo. Ainda que a ressalva contida na Constituição – segundo a qual as MPs somente devem ser emitidas em caso de extrema relevância e urgência – deixe de fato uma brecha para a interpretação presidencial sobre o que ele considera necessário e urgente, não nos parece que o emprego observado de tal medida nas últimas duas décadas nos dê substrato para falarmos de arbitrariedade autoritária.

Por outro lado, de fato, o que se observa ao longo da História recente é uma constância na aplicação das MPs, ou mesmo um padrão crescente com o tempo. A Tabela 3.8 reúne os dados das últimas duas décadas relativos ao emprego da medida provisória por presidente, bem como sua média mensal.

Algumas tendências são imediatamente perceptíveis a partir de uma leitura da tabela acima. Houve um progressivo aumento da utilização de medidas provisórias, de Collor a Lula. Se partirmos de uma hipótese não muito irreal de que a democracia brasileira vem se consolidando, e não entrando em colapso, cai por terra a percepção de que há uma correlação

negativa entre uso de medidas provisórias e vigor democrático do país. Uma interessante conclusão oferecida por Pereira, Power e Rennó (2007) é a de que, contra-intuitivamente, a reforma das MPs implementada pela EC-32/2001, que proibiu a reedição indefinida das medidas e cujo objetivo imediato era reduzir ostensivamente os poderes unilaterais do presidente de iniciar legislação, “de fato aumentou ainda mais os poderes de agenda do Executivo” (Pereira, Power e Rennó, 2007, p. 91). Ao fim e ao cabo, criou-se uma dependência ainda maior das MPs, haja vista o recurso a elas com crescente frequência. E, ainda assim, não há indícios de que o Brasil esteja padecendo de déficits democráticos desta natureza.

Tabela 3.8 – Uso de MPs pelos presidentes brasileiros, 1988-2008

Presidente	MPs originais	Média mensal	MPs reeditadas	Média mensal
Sarney, 1988-1990	125	5,2	22	0,9
Collor, 1990-1992	89	2,9	70	2,3
Itamar, 1992-1994	142	5,3	363	13,4
FHC-1, 1995-1998	160	3,3	2449	35,4
FHC-2, pré-reforma (1999-10/9/2001)	103	3,1	2587	78,4
FHC-2, pós-reforma (11/9/2001-2002)	102	6,8	n/d	n/d
Lula, 2003 até 29/2/2008	319	5,14	n/d	n/d

Fonte: Pereira, Power e Rennó, 2007, p. 77 e Revista da Semana, 31 de março de 2008.

Em terceiro lugar, as medidas provisórias foram essenciais para a consecução dos três grandes planos de estabilização econômica dos anos 90 no Brasil: o Plano Brasil Novo (Collor I), o Plano Collor II e o Plano Real. No limite, é possível ponderar se qualquer instrumento econômico de “choque” ou mudanças imediatas no *status quo* econômico lançados pelo governo seriam profundamente comprometidos, ou mesmo impossibilitados, não fosse pela medida provisória. Faz-se coro, assim, a Gláucio Ary Dillon Soares, para quem, no contexto latino-americano, “[a] pergunta para a qual não há resposta empírica é se, nos três países [Argentina, Brasil e Peru], esses planos [de estabilização] poderiam ser implementados *sem* a transferência de poderes para o Executivo”, por meio dos poderes de decreto (Soares, 1997, p. 7). O que é importante ressaltar, neste particular, é que a denominação *presidencialismo imperial*, utilizada à exaustão pelos críticos do caráter

plebiscitário do Executivo brasileiro (cf. Lamounier, 1992), pode ser pensada como uma espécie de requisito para a implementação exitosa de planos de estabilização, mas não necessariamente uma característica permanente dos presidencialismos latino-americanos, em particular do brasileiro (Soares, 1997, p. 13). De qualquer forma, resta a interpretação de Amorim Neto (2006), para quem as medidas provisórias são “uma forma robusta (sic) de autoridade legislativa porque permite ao Executivo se sobrepor à lei ordinária e mudar o *status quo* para a posição desejada” (*apud* Pereira, Power e Rennó, 2007, p. 76). A estratégia do governo Collor, centrada inicialmente em MPs, será desdobrada posteriormente.

3.3.3. *Ascendência presidencial sobre a agenda legislativa*

Outra característica institucional do presidencialismo brasileiro, desenvolvida a contento por Mainwaring (1997) e Figueiredo e Limongi (1999), refere-se à ascendência presidencial sobre a agenda legislativa. A prerrogativa da medida provisória, definida constitucionalmente, não somente confere ao presidente ampla capacidade de legislar, como também influenciar a agenda do Congresso (Mainwaring, 1997, p. 64). Essa influência pode se dar de várias maneiras. A primeira delas é pela própria emissão de decretos presidenciais: caso o Congresso não aprecie a MP dentro dos 30 dias previstos para sua validade, a medida vai automaticamente para o topo da agenda legislativa e, a partir das mudanças implementadas em 2001, engendra o trancamento da pauta. Da mesma forma, leis ordinárias emitidas pelo presidente em caráter de “urgência”, conforme definido pelo Artigo 64 da Constituição, têm que ser votadas num período de 45 dias, sendo dirigidas, em caso contrário, para o topo da agenda. Uma última definição constitucional, prevista pelo Artigo 57, permite ao presidente convocar sessões especiais do Congresso, durante as quais a Casa somente pode deliberar sobre questões determinadas por iniciativa do presidente (Mainwaring, 1997, p. 65).

Tais prerrogativas presidenciais imprimem duas características fundamentais ao padrão legislativo dos poderes sob a atual Constituição brasileira: em primeiro lugar, há clara predominância do Executivo sobre o processo legislativo. No período entre 1989 e 1994, de 1.257 leis sancionadas, nada menos que 997 (85%) foram de iniciativa do Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999, pp. 50-51). Em segundo lugar, o tempo médio de apreciação das leis propostas pelo presidente é sensivelmente menor do que das leis propostas pelo próprio Legislativo. Enquanto MPs levam em torno de 20 dias para serem votadas, e leis ordinárias executivas aproximadamente 400 dias, projetos de lei introduzidos pelos congressistas têm prazo médio de apreciação de em torno de 1100 dias (Mainwaring, 1997, p. 65).

A soma de todas essas características, observadas a partir de um estudo metódico sobre os efeitos da ordem constitucional de 1988 nas relações Executivo-Legislativo (cf. Figueiredo e Limongi, 1999) nos leva a quebrar com diversos lugares-comuns que eram propagados pelas análises políticas que lidavam com as instituições governativas nacionais. Primeiramente, as bases sobre as quais opera o sistema político brasileiro não podem ser comparadas às da república de 1946: não há indícios de uma indisciplina partidária patológica ou um Congresso que atue, de fato, como um *veto player* institucional (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 20). O Executivo é a força preponderante no binômio presidente-parlamento, em função das qualidades expostas acima, e estabelece com o último uma relação tal que nos permite comparar a democracia brasileira, a rigor, com qualquer democracia consolidada européia, em termos de seu *modus operandi* (Limongi, 2006). Ademais, a dinâmica de forças que se coloca em nosso sistema político, ainda que conserve forte a característica da coalizão, não leva o país à ingovernabilidade – é, ao contrário, permissiva a uma ordem e estabilidade particulares (Palermo, 2000).

Pois bem, assumamos então um cenário de preponderância do Executivo em termos legislativos sobre o Congresso. Que dizer, no entanto, do caráter cooperativo e disciplinado do Congresso de que tratam Figueiredo e Limongi (1999)? Se considerarmos o período entre 1989 e 1998, pode-se afirmar que (1) os governos lograram considerável grau de sucesso legislativo (Tabela 3.9), denotando cooperação (ou aquiescência) parlamentar; (2) de uma forma geral, os partidos comportam-se como atores coletivos, demonstrando coesão partidária e forte ascendência do líder sobre a bancada; (3) o conflito na Câmara dos Deputados estrutura-se em linhas partidárias, que podem ser dispostos num contínuo direita-esquerda (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 101).

Tabela 3.9 – Resultados dos projetos de lei segundo a iniciativa, 1989-98

		Apresentados	Transformados em lei	Rejeitados	Outros	Em tramitação	Vetados totalmente
Executivo	Orçamento	902	898	4	-	-	-
	Medida Provisória	517	358	14	72	71	2
	Outras leis	655	350	6	184	115	8
	Total	2.074	1.606	24	256	186	10
Legislativo	Total	16.217	262	246	s/i	15.595	114

Fonte: Figueiredo e Limongi, 1999, p. 104.

Deve-se ressaltar à interpretação da Tabela 3.9 o fato de que houve quatro presidentes entre 1989 e 1998, ou seja, os dados discriminados não nos permite assegurar que *todos* os chefes do Executivo gozaram do mesmo sucesso legislativo, ou da mesma postura cooperativa dos congressistas. O estudo de Diniz (2005), utilizando as leis acerca da reforma trabalhista propostas pelo Executivo para aferir o sucesso presidencial na relação com o Legislativo, demonstra que cada presidente teve uma sorte distinta. Nesse contexto, Collor foi o único a sofrer veto total, referente à MP 215/90, que extinguiu imediatamente o imposto sindical. Após reeditar a MP três vezes, o Congresso ofereceu ao presidente e aprovou a PLV 58, que previa o fim gradual daquela contribuição. Collor, por sua vez, optou por manter o *status quo* original e vetou o projeto de lei de conversão. Por fim, um ano mais tarde, enviou os PLs 1.231/91 (sobre organização sindical) e 1.232/91 (sobre negociação coletiva), que tramitaram lentamente nas casas legislativas até serem retirados, adiante, por Fernando Henrique Cardoso (Diniz, 2005). Além disso, o estudo de Mainwaring e Pérez-Liñán (1997), discutido anteriormente, nos mostra que a disciplina partidária da legislatura constituinte não atingiu os mesmos altos níveis que o registro mais longo denota. É bem plausível supor, portanto, que Collor tenha se defrontado com partidos mais indisciplinados do que sua média para toda a década de 1990.

Esses dados nos oferecem duas lições importantes. Primeiramente, o cenário das relações entre Executivo e Legislativo no país é muito mais complexo que simplesmente afirmar uma preponderância constante do primeiro sobre o segundo. O sucesso da agenda legislativa do presidente depende, entre outras coisas, da natureza da política lançada⁴⁹ (se emergencial ou ordinária, por exemplo), do assunto tratado (cf. Figueiredo e Limongi, 1999, p. 106) ou das preferências dos partidos e do presidente sobre uma determinada política, num determinado contexto. Em segundo lugar, existem conjunturas mais propícias ao conflito ou à cooperação, ainda que mantidas *ceteris paribus* as instituições. O argumento que desenvolveremos adiante é o de que o momento de particular calamidade em que Collor tomou posse favoreceu, em grande medida, a ação unilateral do presidente (por meio de prerrogativas constitucionais, enfatize-se) e imprimiu tom conflitivo às relações Executivo-Legislativo no começo de sua gestão.

⁴⁹ O que, muito corretamente, levou determinados críticos de Figueiredo e Limongi (1999) a considerar, por exemplo, que aquele estudo não conseguia aferir, por exemplo, o grau de influência legislativa sobre as medidas enviadas pelo presidente, que poderia antecipar potenciais vetos do Congresso e moldar políticas que se afastassem de seu ponto ideal mas que pudessem ser aprovadas (Diniz, 2005, pp. 337-8). Um contínuo impasse sobre o que é a agenda governamental e como avaliar sucesso ou fracasso presidencial ainda permeia a literatura sobre o sistema político nacional, contrapondo autores como Figueiredo e Limongi (1999) e Santos (2001), de um lado, e Mainwaring (1997) e Ames (2003), de outro.

Entretanto, descontextualizar o arcabouço institucional do seu contexto político mais amplo impede que se demonstre a contento não somente a *viabilidade* de governos minoritários no presidencialismo brasileiro, mas *por que* esse tipo particular de formação foi escolhido pelo presidente quando de sua posse. Acredita-se, portanto, ser necessário incluir na equação as condições econômicas que acometem o país ao que decisões formativas são tomadas.

3.4. O contexto político-econômico: crise econômica, inflação e corrosão institucional

“Momentos difíceis temos enfrentado entre a memória da hiperinflação, incessantemente reativada, e a realidade da recessão, incomodamente visível”. Assim Diniz (1990b, p. 11) descreve o período pelo qual passavam os brasileiros, nos fins da década que se convencionou, muito acertadamente, chamar de “perdida”. Entre a cruz e a espada, o povo aguardava ansiosamente alguém que pudesse, de uma vez por todas, debelar a inflação galopante. Sarney havia tentado com o Cruzado, Bresser e Verão, sem qualquer êxito duradouro, o que fizera derrubar sua imagem e mesmo tornar seu governo acuado e à beira do colapso, ao fim daquele mandato. Muitos associavam o fracasso em conter a crise econômica – tarefa, vale lembrar, para a qual o primeiro presidente da Nova República havia sido designado⁵⁰ – aos infortúnios políticos do próprio governo. Qual o sentido causal real dessa percepção, o que viera primeiro, se a crise ou a inépcia para resolvê-la, pouco importa. Já no início de 1988, o presidente admitiria que estava “sem chão”, só contando com o paradoxal amparo que lhe ofereciam as Forças Armadas (Noblat, 1990, p. 153). Sua impopularidade, indicada pelos baixíssimos resultados que o presidente (e, para além dele, a classe política como um todo) obtivera em pesquisas de opinião realizadas entre 1989 e 1990⁵¹, já adquiria contornos de uma “crise moral” generalizada (Rodrigues, 2000, p. 34). Se a guinada de Sarney à direita, simbolizada no rechaço às soluções heterodoxas das alas mais progressistas

⁵⁰ Na opinião de Modiano (1990), já na inauguração da Nova República, frente ao fracasso da estratégia de gradualismo, as taxas galopantes de inflação “não ameaçavam apenas os ministros da área econômica, mas também a coalizão política que sustentava o governo. A legitimidade do processo de votação indireta que elegeu Tancredo Neves e da sucessão presidencial após a sua morte foi novamente posta em questão” (Modiano, 1990, p. 347).

⁵¹ “De fato, a severidade dos eleitores brasileiros na avaliação da vida pública é quase unânime: as taxas de censura aos políticos ultrapassam, em alguns casos, a 80% e a insatisfação com o desempenho dos partidos políticos é majoritária, mesmo se isso não implica em rechaço do sistema pluripartidário; ao mesmo tempo, a insatisfação com o governo e o Congresso Nacional, se menos intensa, também é majoritária, significando que ela perpassa praticamente todos os segmentos do eleitorado. Isso sugere uma tendência nacional de rejeição aos políticos e, também, ao modo de funcionamento de algumas instituições (Moisés, 1995, p. 206 *apud* Rodrigues, 2000, p. 34).

do PMDB e na composição de um “centrão” com os conservadores do PMDB e o PFL, buscou dar sobrevida ao governo após a promulgação da nova Constituição, a mudança de estratégia seria tão efêmera quanto seus planos de estabilização:

“No início do ano, o objetivo do governo do Presidente José Sarney era o de chegar, politicamente, forte às vésperas da eleição de novembro próximo [de 1989] para influir na escolha de seu sucessor. Nos primeiros dias de maio último, o objetivo passou a ser o de chegar lá, pelo menos, em uma situação tal que o presidente não viesse a se sentir obrigado, como se sentiu o General João Figueiredo, a deixar o palácio pela porta dos fundos (...). [O objetivo do governo era] chegar ao fim do seu mandato de qualquer jeito” (Noblat, 1990, pp. 195-6).

Não é demais dizer que, pela própria forma como comentadores políticos sentiam e traduziam o momento político e econômico por que passava o governo Sarney, *o contexto da crise, mais que própria base política do presidente no Legislativo, era o “fiel da balança” da sobrevivência governamental*. Isto é, por mais que Sarney estivesse amparado por uma ampla base parlamentar – o referido “centrão” garantia ao governo 63% das cadeiras da Câmara (Figueiredo, 2008, p. 190) – a duração do governo, acreditava-se, dependia da habilidade governamental em conduzir a economia.

Essa característica não é uma particularidade do Brasil. Conforme afirmam Haggard e Kaufman (1996), a incapacidade de lidar com problemas econômicos foi uma característica quase unívoca das democracias recém-inauguradas da América Latina, agravadas por uma estrutura política incipiente, muitas vezes fragmentada. Some-se a essa particularidade institucional uma grande expectativa popular, generalizada e mesmo irrealista, sobre os benefícios econômicos da transição para a democracia (Haggard e Kaufman, 1996, p. 196). Essa foi a conjuntura que marcava o país às vésperas da primeira eleição direta para presidente na Nova República.

No fim das contas, Sarney foi capaz de chegar ao fim de seus cinco anos de mandato – compondo, note-se, o questionável rol de ser o terceiro governante em quase meio século, após Dutra e Juscelino, que concluía seu termo no Executivo. Já em meados de 1989, contudo, estava claro que o presidente não deixaria legado político algum, e o resultado do primeiro turno das eleições presidenciais daquele ano demonstraram que, seja à esquerda ou à direita, ganharia aquele que se opusesse de forma mais vigorosa ao próprio governo⁵². Os

⁵² Compondo, como quer Lamounier (1992; 2005), o caráter plebiscitário de grande parte dos pleitos presidenciais brasileiros.

candidatos que representavam o *mainstream* político do momento, Ulysses Guimarães (PMDB) e Aureliano Chaves (PFL), lograram votações pífias no pleito presidencial, angariando 4,4% e 0,8% dos votos válidos, respectivamente⁵³. Nesse contexto, uma dúplici estratégia de parte dos presidenciáveis com as maiores votações no primeiro turno, bater em Sarney e prometer soluções para o drama inflacionário, garantia a empatia com o público.

Collor, sem dúvida, foi quem soube melhor aproveitar essa linha de conduta e assegurar para si o “voto volátil”, daqueles que, insatisfeitos com a condição política e econômica do país, buscavam alternativas reais ao *establishment*. Nesse sentido,

“a candidatura Collor pode ser resumida, em sentido geral, como aquela que perseguiu de modo mais tenaz a articulação de duas ordens de prioridades: por um lado, ocupar o enorme vácuo deixado pelas lideranças à direita que haviam feito parte da transição conservadora e, por outro, dirigir-se à massa diretamente, num estilo fortemente populista e autoritário, *com um discurso forjado a partir da apreensão das expectativas frustradas da população*” (Rodrigues, 2000, p. 63, grifo nosso)

Assim, no que tange às campanhas que se projetavam ao segundo turno, uma das maiores preocupações – senão a maior – era a de como apaziguar, ou mesmo solucionar, a crise econômica do país (Carvalho, 2006, p. 102). Por mais que se possa afirmar que a dicotomia entre Collor e Lula era entre direita ou esquerda, mercado ou Estado, choque ou “pacto social” (cf. Boschi, 1990), as candidaturas estavam conscientes de que a questão econômica era o ponto nevrálgico para a governabilidade da nova administração. A carga sobre o presidente eleito, portanto, seria particularmente alta, inclusive porque, entre os dois turnos da eleição, a inflação atingia seus piores níveis. A taxa acumulada para o ano de 1989 foi nada menos que 1.287% (ver Tabela 3.10).

Tabela 3.10 – Desenvolvimento dos indicadores econômicos pós-transição no Brasil

	1980-84	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Crescimento do PIB	1,5	7,9	8,0	3,3	-0,2	3,3	-4,2
Inflação	125,1	226,9	145,2	229,7	682,3	1.287,0	2.937,8
Déficit fiscal/PIB	-3,3	-11,2	-13,3	-12,1	-15,3	-16,1	-5,6
Conta Corrente/PIB	-4,8	-0,1	-2,0	-0,5	1,3	0,2	-0,6
Investimento/PIB	20,0	19,2	19,1	22,3	22,8	24,9	21,5

⁵³ Dados do TSE.

Salário Real	0,8	24,4	25,2	-5,0	6,2	8,6	-14,0
--------------	-----	------	------	------	-----	-----	-------

Fonte: Haggard e Kaufman, 1996, p. 195.

No despertar do ano de 1990, em face aos indicadores econômicos em declínio quase que vertical, o presidente eleito Collor de Mello seria confrontado com dois cursos alternativos: ou partia-se, no limite, para uma conduta mais autocrática e centralizadora, que garantisse a adoção de um pacote draconiano pela via de um ataque surpresa, ou optava-se pelo pacto social, ou seja, um modelo marcadamente consociativo (Boschi, 1990, p. 2). Levando-se em conta o grau da escalada inflacionária, não parecia haver tempo para soluções progressivas e negociadas. O “elemento surpresa” que marcara as abordagens – heterodoxas ou ortodoxas – dos ministérios de Sarney no combate à inflação seria, num cenário de complicações econômicas como as expostas acima, uma estratégia a ser mantida (Moura, 1990, p. 55). Diferentemente da abordagem de acomodação e negociação que caracterizou os (exemplares) pactos de Moncloa, realizados na Espanha entre 1977 e 1982, no contexto brasileiro havia “predominado a preferência pelo tratamento de choque e pelas soluções de teor radical, daí decorrendo a opção por procedimentos em que o sigilo, o fator surpresa e a prevalência de critérios técnicos aparecem como peças essenciais” (Diniz, 1990c, p. 19).

O aventado “pacto social”, reiterado pelas candidaturas de esquerda como forma de aproximar governo, sociedade e empresariado em torno de soluções para a crise econômica, estava constrangido pela urgência da própria sobrevivência da democracia. Com efeito, segundo Lamounier (1990), “[s]e alguma ameaça paira sobre a estabilidade democrática no Brasil, trata-se sem dúvida, da ingovernabilidade, vale dizer, da instabilidade política e dos impasses institucionais a que o país pode ser levado pela situação econômica e por um eventual descontrole inflacionário” (p. 32). Essa visão é compartilhada por Diniz (1990c), que atribui ao “insucesso continuado na administração da crise econômica” a raiz da crise de governabilidade que afetou o governo Sarney (p. 16).

Isso fazia com que o governo Collor apresentasse, em si, um alto risco em virtude das incertezas quanto ao sucesso das políticas adotadas para atacar a crise econômica (Boschi, 1990, p. 2). Às vésperas da posse, lembra-nos Diniz (1990b), a situação cada vez mais dramática projetava, mesmo para o curto prazo, o colapso econômico e institucional em função da hiperinflação. Acelerava o processo de desintegração social e, em sua dimensão política, a crise confluía para uma situação de plena ingovernabilidade, “caracterizada pela falência do Estado, pelo bloqueio do processo decisório por tensões internas do aparato

político-administrativo e pelo comprometimento da capacidade operacional do governo” (Diniz, 1990b, p. 39).

É natural pensar que sempre haveria uma alternativa ao curso político adotado por um determinado presidente⁵⁴. Como dito, frente ao colapso institucional que se avizinhava, a dicotomia era entre uma solução pactuada ou de choque. Se um “pacto social” amplo resultaria em frutos melhores no longo prazo, é difícil dizer. Dadas as circunstâncias eleitorais, institucionais e econômicas, entretanto, o cálculo pendeu para uma solução brusca, conquanto eficaz, que aliviasse o problema maior que acometia a democracia e a governabilidade.

Temos, pois, a seguinte situação: Collor havia sido eleito com os – reiteradamente resgatados – 35 milhões de votos que garantia ao presidente ampla legitimidade popular. Isso fazia com que ele pudesse amparar, de forma menos destrutiva para o próprio sistema político, demandas e reclamações sociais que porventura surgissem naquele contexto. Além disso, a estrutura institucional erigida pela Constituição de 1988 permitia ao chefe do Executivo o valioso recurso a decretos presidenciais que aceleravam o processo de implementação de sua agenda política. Por fim, o Brasil passava por um contexto econômico tão grave e ameaçador ao estado de Direito que, nas palavras de Diniz (1990a), o povo estaria disposto a aceitar, como mal temporário, medidas econômicas amargas pelo bem da recomposição social. Tais fatores agregados, ao contrário do que se possa pensar, em vez de estimular a formação de coalizões vencedoras mínimas, podem fomentar uma situação de governo minoritário com constituição de coalizões legislativas *ad hoc*. Com efeito, o presidente

“tinha um bom subterfúgio para adotar uma política que passasse por cima do Legislativo: o caos inflacionário registrado no fim do governo Sarney, que justificava a implementação de ‘medidas emergenciais’. Com esse argumento, e aproveitando-se tanto de sua popularidade como também da falta de credibilidade dos deputados em fim de mandato, Collor praticamente ignorou o Congresso e fez da Medida Provisória seu instrumento de governo por excelência” (Abrucio, 2002, p. 202).

A forte afirmação de Abrucio (2002) deixa passar um fato que é importante: a importância de apoio legislativo para levar adiante *qualquer* política, mesmo aquelas empreendidas por meio de MPs. Ou seja, não se pode dizer que o presidente tenha ignorado o

⁵⁴ O estudo mais detalhado sobre a forma como a decisão de um presidente, num determinado contexto, elimina uma série de alternativas possíveis é realizado por Figueiredo (1993), acerca do governo Goulart.

Congresso, embora fique clara a sua tentativa de forçar a cooperação deste. Nesse contexto, faz mais sentido a afirmação de Negretto (2004, p. 549), segundo o qual, “[d]ada a profundidade da crise econômica, Collor conseguiu assegurar apoio inicial do PMDB e de outros partidos para controlar a inflação”. Todavia, Abrucio destaca um elemento-chave, que é o fato de os congressistas encontrarem-se em fim de mandato. A separação eleitoral dos pleitos presidencial e legislativo, pertinente à conjuntura daquele momento, em que o calendário eleitoral ainda não estava unificado, dá mais força ao argumento, e será discutido a seguir.

3.5. A conexão eleitoral: o impacto das eleições solteiras de 1990

Retomemos alguns fatos básicos conhecidos, por força de hipótese, pelo presidente no período de formação do governo, isto é, entre as eleições, no correr de 1989, e a posse, em março de 1990. Ele sabia que, em termos institucionais, o Executivo possuía não só preponderância legislativa como também controle da agenda congressional. Era também de sua ciência que considerável grau de disciplina partidária poderia ser esperado em grande parte das bancadas e que partidos à direita, em função de suas proposições programáticas e da polarização eleitoral, tenderiam a apoiá-lo, enquanto o suporte da esquerda era improvável. Por outro lado, Collor sabia que o principal partido do Congresso, o PMDB, por tratar-se do maior partido “catch-all”, poderia ter alguns de seus membros cooptados sem grandes esforços. Afinal, o partido “entrara na ANC como um partido altamente heterogêneo, com facções proeminentes estendendo-se da esquerda à direita do espectro ideológico” (Mainwaring e Pérez-Liñán, 1997, p. 466) e, portanto, sem registros significativos de disciplina partidária. Sabia, por fim – e esse é um dado importante –, que o fato de as eleições presidenciais terem sido excepcionalmente desconectadas dos pleitos para o Congresso e os governos estaduais⁵⁵ faria com que seu relacionamento com tais arenas se alongasse por, no máximo, mais um ano, e não por todo o mandato.

Por que é crucial atentar-nos para as eleições “descasadas” de 1989 e 1990? Ela, juntamente com a crise econômica, é a chave para a lógica que desdobraremos a seguir. A posição de Linz (1998) é categórica sobre da importância da forma como o calendário eleitoral é organizado, isto é, maneiras particulares de dividir-se o “tempo político” têm peso crucial na confirmação de um governo democrático (p. 24). A disposição dos pleitos ao longo

⁵⁵ Retomaremos a questão dos governadores mais adiante. Ela não nos é importante para o desenvolvimento deste ponto específico.

do tempo possui não somente um impacto programático, como quer Linz, impondo aos eleitores julgamentos variados sobre eleições que se baseiam em plataformas e níveis governativos distintos, como também diz muito sobre a relação entre poderes num determinado momento político. É isso que ocorre, por exemplo, nas eleições legislativas de meio-de-mandato (*mid-term elections*) nos Estados Unidos. Pode-se dizer que há uma espécie de componente plebiscitário nesse tipo de pleito intermediário, que diz bastante sobre o desgaste presidencial sofrido ao longo dos dois primeiros anos de governo e que causaria, nas palavras de Calvert e Isaac (1981), “uma inerente desvantagem” do partido do presidente nas eleições parlamentares desta natureza.

Sem dúvida, a disposição *sui generis* das eleições brasileiras no biênio 1989-1990 cria uma espécie de eleições de meio-de-mandato antecipada, no sentido de que a trajetória do governo nos primeiros seis meses definiria, em grande medida, o sucesso do partido do presidente (ou da coalizão governista) nos estados e, mais notadamente, no Congresso. A grande diferença, nesse caso, é que o tempo reduzido de contato entre o presidente/governo e a população gera um bônus para o núcleo governista que resulta das expectativas ainda altas, de eventuais políticas cujo efeito agregado seja positivo e de um desgaste ainda incipiente. Em qualquer hipótese, é de se esperar uma inerente *vantagem*, não desvantagem, do governo em face do calendário eleitoral relativo àquele momento específico. Com efeito, defende Souza (1992), “[o] governo Collor depositou suas esperanças nas eleições de 1990 como forma de construir uma base de apoio duradouro no Congresso” (p. 183). Essa visão é apoiada por Crabtree (1991) e por Lamounier (1991), ainda que este último considere a aposta presidencial uma espécie de “estelionato eleitoral” à semelhança daquele que ocorrera em 1986, quando “o governo obteria uma falsa vitória, conquistando o apoio apenas momentâneo de uma maioria heterogênea entre os governadores e no Congresso” (Lamounier, 1991, p. 41).

Não obstante, pensa-se sempre a partir da ótica do eleitor, e não dos poderes *per se*. Sob a perspectiva das relações entre Executivo e Legislativo, é possível vislumbrar um efeito fundamental que as eleições descasadas exercem. Diminuindo-se sensivelmente o tempo de convivência com a legislatura constituinte (1986-1990), reduz-se em proporção semelhante os custos presidenciais de eventuais embates que produzam resultados melhores que a cooperação pura. Afinal, sabendo-se que grande parte do Congresso está de “saída”⁵⁶, não pesa sobre as costas do presidente a necessidade de adotar uma postura cooperativa a todo momento, e abrir mão de seu ponto ideal de políticas, em função da governabilidade. Essa

⁵⁶ Vale notar que a taxa de renovação do Congresso brasileiro é alta desde a Nova Republica, aproximando-se de 55% (Lemos, 2005; Bourdoukan, 2005). Em contraste, renova-se menos de 10% no homólogo norte-americano.

percepção é particularmente convidativa no que diz respeito à implementação de um plano de estabilização econômica, imperativo político que envolvera as eleições de 1989 e as expectativas populares. Um pleito legislativo vindouro garante um benefício duplo, neste contexto: minimiza o tempo de atrito entre Executivo e uma dada legislatura, como mencionado, e assegura, dado o sucesso do plano, que a próxima legislatura seja mais próxima do presidente, fruto de políticas bem-sucedidas.

Capítulo 4 – A formação do Governo Collor e as negociações do Plano Collor

Diversos eram os rumos que o Governo Collor poderia ter tomado em sua composição. Tudo dependeria, como tem sido dito ao longo do trabalho, de uma série de fatores institucionais e conjunturais que engendrariam um cálculo particular de custo-benefício. Nada nos permite pensar que o governo minoritário era, por assim dizer, “carta fora do baralho”. A literatura mais recente sobre a política brasileira, tratada no capítulo 2, já assume que conjunções minoritárias são possíveis, aqui ou alhures, e não necessariamente colocam a governabilidade do sistema político em risco.

Como exposto por Amorim Neto (2006), governos que carecem de maioria sistemática no Legislativo tendem a utilizar suas prerrogativas unilaterais como estratégia dominante, de forma a sustentar sua posição de políticas. Quer-se demonstrar, neste capítulo, que essa foi justamente a escolha de Collor ao montar seu gabinete, e quais razões levaram-no a tal decisão.

Compôs-se, assim, um governo minoritário, com reduzida ascendência partidária sobre os ministérios, apostando-se a) na viabilidade da negociação *ad hoc* de suas políticas com o maior partido do Congresso; e b) na lealdade dos partidos de direita para com seu governo, uma vez que haviam constituído apoio formal a Collor no segundo turno, e dada a proximidade de seus pontos ideais de políticas com os do presidente⁵⁷. A tabela 4.1 detalha a composição ministerial de Collor quando de sua posse, em 15 de março de 1990:

Tabela 4.1 - Ministérios de Collor e ministros empossados, 15/3/1990

Ministério	Nomeado	Partido	Estado/Região
Agricultura	Joaquim Domingos Roriz	PTN(?)*	GO/CO
Economia, Fazenda e Planejamento	Zélia M. Cardoso de Mello	-	SP/SE
Infra-estrutura	Ozires Silva	-	?/SE
Educação e Cultura	Carlos Alberto Chiarelli	PFL	SC/S
Saúde	Alceni Guerra	PFL	PR/S
Trabalho e Previdência Social	Antonio Rogério Magri	-	SP/SE

⁵⁷ “Collor foi eleito no segundo turno eleitoral por uma pequena margem de votos sobre seu adversário, Luís Inácio da Silva (uma diferença de 5.8% votos), *sustentado por uma junção de forças políticas de perfil conservador, localizadas em candidaturas apresentadas no primeiro turno, dentre as quais, as candidaturas do PDS e do PFL* (Meneguello, 1998, p. 110, grifo nosso).

Ação Social	Margarida Maria Maia Procópio	-	AL/NE
Justiça	José Bernardo Cabral	PRN(?)*	AM/N
Relações Exteriores	José Francisco Rezek	-	SP/SE

Fonte: Meneguello (1998).

* Não há dados que deixem clara a filiação de Joaquim Roriz ao PTN ou de Bernardo Cabral ao PRN. A tabela original (Meneguello, 1998) trata-os como sem partido.

Algumas colocações podem ser feitas a partir dos dados apresentados acima. A primeira delas é a dramática redução de ministérios empreendida por Collor, em contraste com o governo anterior. Enquanto Sarney possuía 15 ministérios ao fim de seu mandato, o novo presidente reduziu o número de pastas para 9, num dramático corte de 40%⁵⁸. Essa decisão significou, ao mesmo tempo, uma drástica redução da burocracia estatal ligada aos ministérios e a possibilidade de um maior controle sobre as pastas remanescentes por parte do Executivo federal.

Uma segunda percepção relaciona-se com o forte caráter *apartidário* do governo recém-empossado. Se a ampla distribuição de pastas entre poucos partidos é garantia de apoio dos mesmos ao governo no Congresso, a composição de Collor, com somente *um* partido representado (PFL)⁵⁹, detentor de dois portfólios (22,2% do total), denota um esforço ainda maior do presidente em controlar a burocracia executiva a despeito das agremiações que o apoiavam. Dentre as pastas assumidas pelo PFL, vale notar, nenhuma era primordial no contexto de revés econômico em que o país se encontrava. Os ministérios-chave da Economia e da Justiça, que sustentariam o plano econômico que também veio com a posse, foram ocupados por ministros sem partido (ver nota acima).

Faz-se nota também à composição do governo Collor *por região do país*. Tratou-se de um ministério particularmente diverso, em que todas as regiões foram contempladas, ainda que seja clara a prevalência do sudeste, representado em 4 pastas (44,4%), e de São Paulo, com 33,3% dos ministérios. Centro-Oeste, Nordeste e Norte computaram uma pasta cada, sendo que as três foram indicações apartidárias. Ou seja, dificilmente sustenta-se a hipótese de

⁵⁸ Exclusive ministérios militares – Aeronáutica, Exército e Marinha – e secretarias de governo.

⁵⁹ O único problema empírico é colocado por Bernardo Cabral, nomeado Ministro da Justiça. Algumas fontes, como Amorim Neto (2006), assumem que ele ainda compunha a bancada do PMDB quando empossado, o que garantiria apoio *nominal* majoritário ao presidente (50,3%). A grande maioria da literatura, contudo, não considera o apoio do PMDB, mas não deixa claro se o ministro ainda era filiado ao partido ou não. A consulta aos diários da Câmara dos Deputados evidencia que Cabral de fato desligara-se do PMDB em 23 de novembro de 1989, e que, em discurso proferido no dia 6 de dezembro daquele ano, consta como “sem partido-AM”. Consta em reportagem do Correio Braziliense de 9 de julho de 2002, por sua vez, que Cabral deixara o PMDB em novembro de 1989 e filiara-se ao PRN logo em seguida. A questão se complica ainda mais pelo fato de Meneguello (1998) classificá-lo como *sem partido* em sua versão daquele ministério. É curioso notar essa discrepância, por mais que o partido de Cabral não seja central ao argumento.

que Collor queria, com essa diversificação, agradar caciques e lideranças regionais e garantir uma via alternativa de apoio legislativo, por meio dos governos de Estado⁶⁰.

Chega-se, então, ao cerne do problema que vem sendo construído neste trabalho: por que Collor optou pela formação minoritária de governo, quando somente a alternativa majoritária, segundo o senso comum, garantir-lhe-ia governabilidade? Nas próximas seções, buscaremos compreender tanto o cálculo presidencial – fruto de uma conjugação particular de preferências presidenciais, incentivos institucionais, condições políticas e econômicas – quanto o cálculo do PMDB, modelando um jogo de dois atores em que, nas projeções do chefe executivo, a bancada peemedebista seria levada a garantir maioria parlamentar ao governo nas votações do Plano Collor, mesmo não compondo seu gabinete. Por fim, um estudo empírico do processo de votação das medidas do pacote econômico pretende dar sentido à lógica teórica subjacente.

4.1. O cálculo presidencial: por que não incluir o PMDB na coalizão governista

Uma vez elencados os fatores institucionais e econômicos que informam o contexto da formação do governo Collor, resta sabermos como eles compuseram com as preferências do próprio presidente, em seu cálculo custo-benefício. É importante ressaltar que a formação de preferências não é um dado endógeno ao modelo analítico apresentado anteriormente, baseado na escolha racional, mas sim um construto empírico determinado exogenamente. Consideremos, nesse contexto, os seguintes elementos:

1. Collor não possuía incentivos para afastar as políticas aprovadas por seu governo de seu ponto ideal. Não é dizer que o presidente não queria dividir poder – esta, no limite, uma característica de sua personalidade, cuja avaliação importa pouco para nosso propósito – mas sim que, como um ator racional, ele buscou aquilo que maximizaria sua utilidade (dadas certas preferências) dentro de certos constrangimentos oferecidos pelo sistema político brasileiro pós-88. Dentre eles, de forma sumária, podemos destacar um elemento institucional, que é a estrutura da relação entre Executivo e Legislativo determinada pela Carta de 1988, e dois elementos conjunturais, a aguda

⁶⁰ Apesar do quê, um dos ministros escolhidos por Collor foi o então governador indicado do Distrito Federal, Joaquim Roriz (então PTR-DF), que logo seria substituído para poder disputar (e ganhar em primeiro turno) as primeiras eleições diretas do DF, em 1990. Roriz manteve-se fiel a Collor ao longo de 1990 e 1991, encabeçando um apoio estadual ao presidente chamado de “Frente dos Governadores” (Meneguello, 1998, p. 112).

crise econômica que acometia o país, e cujo agravamento minara o governo anterior; e as eleições descasadas – presidenciais em 1989 e legislativas em 1990 – que davam pouco mais de um semestre ao presidente para constituir estratégias de potencial ampliação de sua base no Congresso. O Plano Brasil Novo representava, de forma sintética, a política ideal de Collor para atacar ambas as questões estruturais levantadas acima. Ao mesmo tempo, surgia como uma promessa de apaziguar a crise em geral, e a escalada inflacionária em particular (a inflação sendo a variável econômica à qual o povo era mais sensível), e uma forma de arregimentar votos para os partidos de direita nas eleições de 1990, ampliando sua base legislativa.

2. Collor havia sido eleito, em dezembro de 1989, numa situação caracterizada por uma crise econômica gravíssima. Diniz (1990a) acuradamente pondera que, nos primeiros meses do ano seguinte, a situação econômica “projetava, para um futuro próximo, a ameaça de colapso econômico em consequência da perda de controle do processo inflacionário, configurando-se um quadro de hiperinflação e de ingovernabilidade” (p. 39). Conter, portanto, a escalada da inflação, manobra que não lograra êxito nas inúmeras tentativas empreendidas pelo governo Sarney, compunha o rol das *primeiras medidas a serem adotadas pelo novo governo*. É interessante notar que o Plano Collor não se tratava de uma medida ingênua para solucionar a crise econômica. Naturalmente, o caráter extremamente brusco do bloqueio de liquidez dos ativos causaria uma forte reação entre os diversos setores da sociedade. No entanto, em face ao fracasso dos choques heterodoxos do governo Sarney, a dura política anti-inflacionária colocava-se “não somente como um imperativo econômico, mas também social e político” (Crabtree, 1991, p. 119), e pesquisas de opinião da época mostravam que a população estaria disposta a sofrer uma pesada intervenção estatal na economia para solucionar o problema macroeconômico (cf. Lamounier, 1992b).

3. Em sendo o problema mais grave, ou mais imediato, por que passava o país, imaginava-se que os louros provenientes do impacto positivo de medidas bem-sucedidas de controle inflacionário recairia sobre seus responsáveis diretos, isto é, o Poder Executivo. Ou seja, quanto menos partidos Collor alavancasse aos cargos de primeiro escalão, deixando seus ministérios circunscritos aos partidos que se posicionavam mais próximos de seu próprio ponto ideal, maior o benefício bruto para cada um deles. Novamente, numa situação em que o governo encontrava-se a pouco

mais de um semestre das eleições legislativas, a expectativa era a de capitalizar o sucesso do plano de estabilização em favor dos poucos partidos que compunham a base aliada, *tornando-a mais ampla* e permitindo, num breve horizonte, a “oligopolização” do controle político. Em outras palavras, a idéia de Collor era ficar com o ônus e o bônus do plano⁶¹. A “bala solitária” para matar o “tigre inflacionário”, a despeito de sua reação imediata potencialmente negativa, apresentaria um balanço positivo no cálculo custo-benefício: a um só tempo resolveria o maior problema econômico do país, consagrando a presidência de Collor e conferindo-lhe legitimidade (e, no limite, poderes extra-constitucionais⁶²), e também garantiria, nas eleições de 1990, que o presidente ampliasse seu apoio legislativo *sem precisar afastar-se de seu ponto ideal*.

4. O principal fundamento técnico do Plano Brasil Novo era a drástica redução da moeda circulante, reduzindo-se a inflação via contenção monetária. Um plano desta natureza demandava rápida implementação, não sendo possível pactuar sua legitimidade por meio de uma (demorada) composição social, tampouco lançá-lo por meio de projetos de lei. Afinal, o período de tramitação de projetos de lei nas duas casas legislativas é razoavelmente alto, especialmente se comparado com o trâmite das MPs⁶³ (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 53). Isso tornava a alternativa da medida provisória particularmente palatável, já que a outra opção aventada, a lei delegada, havia sido previamente rejeitada em negociações entre a equipe do novo governo e o presidente da Câmara, Ulysses Guimarães (Arantes, 1997).

5. Uma vez implementado “à força” por meio de MPs, era virtualmente impossível o retorno do *status quo ante*⁶⁴. Essa característica da medida provisória é comentada por Figueiredo e Limongi (1999), em passagem que vale ser citada em toda sua extensão:

⁶¹ cf. Veja, 18/04/1990.

⁶² É possível extrapolar a análise exclusivamente institucional e afirmar, com alguma segurança, que uma das questões fundamentais relativas ao seqüestro dos ativos instituído pelo Plano Collor era a disponibilidade de recursos para as eleições de outubro de 1990, *cujas distribuições estavam sob controle exclusivo do Ministério da Economia*. Com o controle do grau de abertura da “torneira”, Zélia e a equipe econômica do governo poderiam, seletivamente, potencializar ou constranger o caixa de partidos e de campanhas de forma a beneficiar os aliados – rumo ao já mencionado desejo de uma maioria sólida na próxima legislatura.

⁶³ Figueiredo e Limongi (1999) indicam que, enquanto a média (em dias) de tramitação das MPs no Congresso, alteradas ou não, é de 18 dias, a apreciação de projetos de lei enviados pelo Executivo demora uma média de 412 dias (p. 53).

⁶⁴ Justamente essa característica das MPs, que imprime a certas decisões a qualidade de *fato consumado*, foi questionada como inconstitucional pelo então deputado Tarso Genro (PT-RS), nos debates sobre a votação da

“Trata-se de importante arma nas mãos do Executivo porque a edição de uma medida provisória implica a imediata alteração do *status quo*. Ao analisá-la, o Congresso não opta entre o *status quo* anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej). Digamos que para a maioria dos legisladores a seguinte relação de preferência seja verdadeira: $SQ > SQmp > MPrej$, onde o símbolo $>$ significa ‘é preferido a’. Logo, a maioria aprova a MP. Se fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, a MP seria rejeitada. Por surtir efeito no ato de sua edição, (...) [o]s congressistas podem ser induzidos a cooperar” (Figueiredo e Limongi, 1999, pp. 25-26).

Decorre desta lógica que a indução da cooperação legislativa é uma realidade envolvida na edição das MPs. Ou seja, mesmo que o governo contasse com apoio *nominal* minoritário no Congresso, era de se esperar que algumas forças opositoras, especialmente aquelas que se encontrassem mais próximas do ponto ideal do presidente ou da bancada governista, referendassem o pacote econômico já em curso. Caso o governo tivesse que negociar e ceder, as concessões certamente seriam menores que aquelas que porventura ocorreriam numa situação de eventual adequação do plano a uma bancada majoritária e heterogênea.

Pois bem, essa foi a situação com a qual o presidente se deparou ao compor sua própria dinâmica de forças, de forma a estruturar seu rol de preferências. Se o cerne da análise é buscar um nexo causal entre a formação minoritária de governo e a estrutura do Plano Collor, pensando neste processo como um jogo de interação estratégica entre dois atores, é necessário vislumbrarmos as preferências atribuídas ao outro jogador, o PMDB, que também entra no cálculo presidencial pelas atribuições de nosso modelo.

4.2. O cálculo partidário: por que não entrar na coalizão governista

MP 168: “O conteúdo básico dessas medidas e desses decretos provisórios é o de que no Estado democrático eles podem gerar situações de fato, irreversíveis. Em sua natureza, portanto, esse remédio constitucional não deve representar algo que, do ponto de vista social, nas relações entre pessoas jurídicas privadas e nas relações entre cidadãos, leve a uma situação que não se permita retornar ao *statu quo ante*. Toda iniciativa estatal desse gênero, que não tenha o abrigo do Poder Legislativo e que implique situações irreversíveis, aponta para o desmonte do estado de direito” (DCN, 12/04/1990, p. 2.441, grifo no original).

Em se tratando do cálculo realizado pelo PMDB referente à sua possível entrada na coalizão de governo que se formou em 1990, as considerações de Strøm (1990) parecem-nos fortes. Até agora, utilizou-se a formulação deste autor muito mais pela força de suas constatações empíricas (ver Capítulo 2) que, propriamente, por suas hipóteses teóricas. Isso porque estas pressupõem um cálculo partidário em sistemas parlamentaristas (onde a barganha acontece estritamente entre partidos) que não poderia ser imputado a Collor, levando-nos à construção de um modelo alternativo, *centrado no presidente*, para compreender o cálculo do Executivo. Não obstante, ao se pensar a oposição, as variáveis explicativas do modelo advogado por Strøm passam a fazer sentido.

Duas variáveis permitem a compreensão do cálculo partidário por trás da formação de um governo. A primeira delas é a *influência potencial da oposição parlamentar*. Ela mensura “os benefícios de se governar (ou, mais precisamente, os custos em termos de políticas de estar na oposição)”, representando “as oportunidades de influência parlamentar abertas a oposições parlamentares” (Strøm, 1990, p. 70). Trocando em miúdos, quanto maior a possibilidade de influência da oposição sobre as políticas, menores os custos de manter-se na oposição e, por conseguinte, maior a probabilidade de ocorrer uma composição minoritária de governo.

No modelo de Strøm, essa influência é medida por cinco indicadores, todos referentes a comissões: (1) o número de comissões permanentes; (2) cada comissão ter ou não áreas fixas de especialização; (3) cada jurisdição das comissões corresponder ou não a departamentos ministeriais; (4) haver ou não restrições ao número de comissões por legislador; (5) se os cargos na comissão são alocados proporcionalmente entre os partidos parlamentares (Strøm, 1990, p. 71). No caso brasileiro, esses indicadores não fazem tanto sentido; as comissões, assim como todo o processo legislativo, encontram-se concentradas nas mãos dos líderes partidários (Santos, 2003, p. 100; Figueiredo e Limongi, 1999). Desta forma, a influência da oposição sobre políticas parece ter uma correlação positiva com o tamanho das bancadas às quais correspondem os líderes de partidos. Assim, de forma bastante direta, quanto maior a bancada de um partido, maior seu potencial de influência como oposição.

A segunda variável diz respeito ao *grau de decisão* (decisiveness) *das eleições para o poder de barganha da coalizão*. Quer dizer, quanto mais decisivas – no sentido de alterar o equilíbrio de forças no âmbito parlamentar – forem as eleições futuras, dados os custos atuais de se governar, maiores as chances dos partidos ficarem na oposição em busca dos dividendos eleitorais, e maior a possibilidade de ocorrência de um governo minoritário. Strøm operacionaliza essa variável a partir de quatro indicadores: (1) o grau de identificação

(*identifiability*) de alternativas viáveis de governo, isto é, quão distintas são as alternativas de políticas em termos de partidos ou governo/oposição; (2) competitividade eleitoral ou volatilidade: quanto maior a flutuação na distribuição de cadeiras entre partidos, de eleição para eleição, maior o grau de decisão eleitoral; (3) responsividade eleitoral (*responsiveness*): o grau de decisão das eleições depende de uma correlação não-perversa entre sucesso eleitoral e participação no governo, isto é, para que haja responsividade eleitoral, é necessário que os governos sejam formados por partidos que ganharam, em vez de terem perdido, assentos na eleição; (4) proximidade: quanto mais próximas as eleições, maior seu grau de decisão (Strøm, 1990, pp. 72-3).

Se considerarmos as eleições de 1990 tendo como referência o pleito presidencial do ano anterior, podemos considerá-las decisivas no sentido de gerarem incentivos para que os partidos ficassem na oposição caso acreditassem poder receber dividendos eleitorais imediatos (ver Quadro 4.1).

Quadro 4.1. Incentivos à permanência do PMDB na oposição ao governo Collor, com relação às eleições de 1990

	Influência potencial da decisão parlamentar	Grau de decisão das próximas eleições				
		<i>Identifiability</i>	Volatilidade	Responsividade	Proximidade	Total
Alta	X	X	X		X	X
Baixa				X		

Fonte: o autor, adaptado de Strøm, 1990.

Com relação aos dados apresentados acima, a seguinte situação parece ser aplicável:

1. O PMDB havia perdido grande parte de sua projeção após o fracasso do governo Sarney, que havia se traduzido nos poucos 4% atingidos por Ulysses Guimarães nas eleições presidenciais de 1989. Ademais, a bancada quase hegemônica que o partido havia construído nas eleições para a ANC, três anos antes, não conseguira se manter: dos 260 deputados federais eleitos pelo PMDB em 1986, nada menos que 103 (39,6%) mudaram de partido ao longo do mandato, enquanto somente 2 aderiram à sigla (Melo, 2004, p. 157). Mais da metade dos congressistas (54) que saíram destinou-se ao PSDB, criado em 1988 em função de um racha à esquerda do partido. Em qualquer hipótese, tanto a migração partidária quanto o fracasso eleitoral de Ulysses foram caros ao partido, em particular por se tratar de uma agremiação de centro,

constantemente ameaçada à direita e à esquerda do espectro político pela constante possibilidade de mudança de legenda. Esperava-se, pois, que o PMDB buscasse estratégias eleitorais para retomar sua dimensão legislativa, mirando o pleito de outubro de 1990.

2. A primeira estratégia possível de recompor a bancada peemedebista seria a prática da oposição responsável ao governo Collor. Não se pode afirmar, por falta de documentação definitiva sobre o assunto, se a não-inclusão do PMDB na coalizão governista foi iniciativa do partido, do presidente eleito, ou fruto de um silêncio mútuo⁶⁵. Uma breve digressão ao ano anterior, contudo, já dava indícios dessa incompatibilidade. A postura de Collor – seja candidato ou presidente eleito – indicava, ao mesmo tempo, forte aversão à gestão vigente, do presidente José Sarney (do PMDB), além de forte vocação centralizadora, mediante diversos sinais de indisposição explícita em negociar. Conforme mencionado anteriormente, é possível pensar que o chefe do Executivo, tendo em mente os dispositivos constitucionais que possuía em seu favor, não possuía incentivos para afastar-se de seu ponto ideal de políticas, ao abarcar o PMDB na coalizão. Tampouco parecia interessar à maior bancada do Congresso aderir ao governo. Tomar a iniciativa e pedir para entrar na coalizão configuraria, em si, uma derrota política de grandes proporções – admitindo, por exemplo, que a bancada estaria em declínio e que o partido dependeria da participação no governo para selar sua sorte política. Em segundo lugar, as próprias feições políticas já desenhadas pelo governo Collor antes mesmo da posse, dos discursos à composição do núcleo da equipe de governo, não eram compatíveis com a posição do partido, ou melhor, do legislador mediano do partido, no espectro político –

⁶⁵ Aparentemente, o PMDB optou por ficar na oposição, numa condição que Arantes (1997) rotulou de “oposição crítica”. “A estratégia governista de compor maioria no Congresso através da promoção de coresponsabilidade entre os dois Poderes foi se esvaindo em função da permanência, até a posse, do PMDB e PSDB na condição de *oposição crítica* ao novo governo. Na verdade, essa condição refletia mais os efeitos da campanha eleitoral da qual saíram derrotados e também o fato de grupos internos estarem aderindo por conta própria ao novo governo (principalmente do PMDB). *Oposição crítica* significa esperar a edição das primeiras medidas para, depois de analisado o mérito, manifestar-se contra ou a favor do governo” (Arantes, 1997, p. 137). Com efeito, a condição de oposição impediu que Collor amealhasse o apoio do PMDB paulista, oferecendo cargos em troca dos votos recebidos em São Paulo. “Depois que a vitória de Collor foi proclamada pelo TSE, os radares do Palácio dos Bandeirantes, onde reside o governador Orestes Quércia, captaram vários sinais de empatia enviados pelo presidente eleito. Uma mensagem cifrada dizia mesmo que Quércia poderia, se quisesse, até indicar nomes para o ministério [da Economia]. O governador de São Paulo ficou satisfeito com os sinais recebidos, mandou agradecimentos em código, mas optou por outro caminho. Não vai hostilizar Collor, mas também não irá apoiá-lo – prefere ficar com o PMDB, na oposição” (Veja, 24/01/1990, p. 28). Ainda assim, não está claro se o flerte com a base quercista do partido significava, efetivamente, incluir o PMDB na coalizão governista.

muito à esquerda, como se mencionou, do ponto ideal de Collor. Os custos ao PMDB de se juntar a um governo de orientação neo-liberal seriam maiores que os benefícios, a pensar sua orientação para políticas. Sendo a oposição a saída racional para o PMDB, a idéia era engajar-se numa queda de braço com o governo de forma a trazer as políticas para a esquerda, e não afastar-se tanto da sua própria posição. Contudo, a postura da bancada haveria de ser responsável porque, independentemente da qualidade do governo, pode-se pensar nos custos políticos de levantar barreiras legislativas ao primeiro governo democraticamente eleito da Nova República. Nesse sentido, é difícil acreditar que o PMDB aceitaria arcar com os custos de causar a tão-temida ingovernabilidade.

3. Carvalho (2006) afirma que, antes mesmo de serem oferecidos ao comitê do presidente eleito, os termos econômicos do que viria a ser o Plano Collor já haviam sido discutidos no âmbito dos assessores econômicos do PMDB⁶⁶. Conhecendo este dado, e cientes de que “[a] proposta de bloqueio [da liquidez dos haveres financeiros] teve origem no debate acadêmico e se impôs às principais candidaturas presidenciais” (Carvalho, 2006, p. 101), pode-se aventar a possibilidade de rejeição popular imediata ao choque, caso Collor viesse a utilizá-lo. A estratégia dominante do partido era capitalizar essa possível rejeição às medidas drásticas do Plano, ou seu fracasso no curto prazo.

4. O PMDB encontrava-se em declínio político, mas mantinha-se como a principal força do Congresso. A gestão constituinte conferia ao partido, mesmo depois do racha da criação do PSDB, aproximadamente 151 cadeiras (26,5%) nos primeiros meses de 1990. Por tratar-se de um partido de centro (nos termos de Mainwaring e Pérez-Liñan, “catch-all”), tornava-se peça imprescindível para qualquer governo, à esquerda ou à direita. Um embate direto com o PMDB faria do Brasil potencialmente ingovernável, forçando, portanto, a barganha e as concessões.

5. Dada a situação de declínio, não parecia razoável para o PMDB juntar-se ao governo Collor. Isso porque as próprias feições políticas já desenhadas pelo governo

⁶⁶ “O desenho final [do Plano Collor] foi provavelmente muito influenciado por um documento discutido na assessoria do candidato do PMDB, Ulysses Guimarães, e depois na assessoria do candidato do PT, Luís Inácio Lula da Silva, entre o primeiro turno e o segundo” (Carvalho, 2006, p. 101).

Collor antes mesmo da posse, dos discursos à composição do núcleo da equipe de governo, não eram compatíveis com a posição no espectro do partido, ou melhor, do legislador mediano do partido – muito à esquerda do ponto ideal de Collor. Os custos ao PMDB de se juntar a um governo de orientação neo-liberal seriam maiores que os benefícios, a pensar sua orientação para políticas. Sendo a oposição a saída racional para o PMDB, a idéia era engajar-se numa queda de braço com o governo de forma a trazer as políticas para a esquerda, e não afastar-se tanto da sua própria posição.

4.3. Um modelo contra-factual das negociações Collor-PMDB

Considerando-se as informações acima e o modelo construído no capítulo anterior, compreende-se que os custos relativos à formação de um governo majoritário, com a inclusão do PMDB, superam seus benefícios – seja para o presidente, seja para o próprio PMDB. Qual foi o raciocínio realizado por Collor, líder de Stackelberg do nosso modelo? Em primeiro lugar, conforme exposto anteriormente, ele detinha informações sobre suas próprias preferências, o contexto em que se inseria e a dinâmica que sustentaria o cálculo do outro jogador. A opção por uma estratégia de confrontação inicial com o Congresso por meio de MPs pode ser vislumbrada por meio de um exercício do tipo contra-factual, em que é considerada a alternativa na qual o governo monte apoio majoritário no Congresso – acrescentando o PMDB (responsável por 26,5% das cadeiras do Congresso em 1990) aos três partidos de base, PRN, PDS e PFL. Lembremo-nos de que esta escolha – adicionar o PMDB, e não qualquer outro partido à esquerda dele – é a mais sensata dado o contínuo ideológico em que os partidos se situam.

O que ocorreria com o plano de estabilização? Em primeiro lugar, ele dificilmente manteria seus fundamentos intactos. Coligar-se com o partido de maior bancada no Congresso, naturalmente heterogêneo e já enraizado no *modus operandi* dos mecanismos de patronagem da política nacional, implica uma cessão considerável na montagem do plano. Se considerarmos que o pacote a ser lançado estava intimamente ligado à sua condução pelo Ministério da Economia, fusão das antigas pastas da Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio⁶⁷, é possível pensar que o novo superministério seria alvo de demandas peemedebistas, distanciando Collor da dinâmica econômica. Além disso, o PMDB contava

⁶⁷ A fusão também era parte integrante do pacote de MPs apresentado ao Congresso no dia seguinte à posse do presidente.

com deputados à esquerda do legislador mediano do partido que, mesmo que representassem minoria, poderiam impingir três resultados à coligação: ou consolidariam uma menor disciplina partidária, ou debandariam para a outra alternativa de centro-esquerda, o PSDB, ou seriam responsáveis por uma “desradicalização” do programa de estabilização, opondo-se a diversos dos pontos antes mesmo de seu lançamento⁶⁸. Tais alternativas eram reais, em particular, porque se esse grupo saísse do PMDB ou se cristalizasse como bloco opositor do partido, a coalizão de Collor passaria a andar numa linha tênue entre a maioria e a minoria, mesmo com a alta disciplina dos demais partidos da base.

Percebe-se, assim, que a integridade do plano estaria comprometida com a inclusão do PMDB na base de apoio do governo. Qualquer configuração ótima do plano que emergisse do processo de barganha com os peemedebistas, a que chamaremos de P' , estaria mais longe do ideal do presidente, P . Não somente isso, mas também a dinâmica da implementação poderia comprometer-se. Na votação das MPs que compuseram o Plano Brasil Novo, em março de 1990, o PMDB rejeitou as MPs 161 (referente a tributação) e 168 (referente à instituição do Cruzeiro e ao congelamento de ativos financeiros)⁶⁹ (Figueiredo e Limongi, 1999, pp. 174-176). Ou seja, o cerne do plano – a MP 168, em particular⁷⁰ – estaria em perigo caso fossem abertas negociações com o PMDB.

Temos, como resultado da constituição de uma base majoritária, o plano de estabilização P' . Como já dito, na visão do presidente, $U(P') < U(P)$. Isso porque (a) o conjunto de medidas encontra-se mais distante do ponto ideal presidencial; (b) caso o plano obtenha êxito, os benefícios eleitorais de seu sucesso seriam diluídos; (c) caso o plano fracasse, o peso de mais uma tentativa malsucedida seria concentrado na figura do presidente e de sua equipe, fator pelo qual a legitimidade do governo Sarney havia sido derradeiramente minada. O segundo momento desse exercício é verificar as duas possibilidades, os planos P e P' , frente ao Congresso. Vale lembrar que P relaciona-se com a constituição minoritária de governo e P' com a inclusão do PMDB na base de apoio.

Quais os incentivos do Congresso em aprovar P ? A princípio, poucos. Se seguirmos a lógica de Amorim Neto (2006), temos que o governo minoritário, formação necessária para

⁶⁸ Figueiredo e Limongi (1999) demonstram que o PMDB teve, em média, 16,7% de indisciplina partidária na votação das MPs referentes ao Plano Collor (p. 176). Esse dado nos é importante porque a disciplina partidária do PMDB foi mais baixa que a de qualquer partido da direita, nesse episódio.

⁶⁹ A MP 168 foi novamente votada, e então aprovada pelo PMDB, ainda que tenha causado grande divisão no partido. Na segunda votação, o líder do partido liberou a bancada e o placar dentro do partido foi de 62% a 48%.

⁷⁰ “A essência do Plano Collor está em três medidas provisórias – 154, 160 e 168 – que cuidam de políticas de renda, fiscal e monetária. As demais medidas (reforma administrativa, corte de subsídios, *blitz* contra a sonegação, venda de ativos e privatização, etc.) têm caráter complementar, poderão vir a representar o Brasil Novo, mas individualmente, pouco significam para a sorte do plano de estabilização (...)” (Longo, 1990, p. 48).

que P fosse o plano de estabilização escolhido, correlaciona-se com a estratégia presidencial por meio de MPs. Se o Legislativo já espera ter que aprovar um plano *imposto*, ou seja, cuja validade e implementação independe, a rigor, da vontade dos congressistas, os incentivos para cooperação são baixos. Por outro lado, retomando a argumentação de Figueiredo e Limongi (1999), pode ser que tais incentivos aumentem a partir do momento em que deputados e senadores prefiram os efeitos da MP à sua rejeição após entrada em vigor.

Adentrando o cerne do Plano Brasil Novo (P), voltamos ao fato de que seu sucesso estava condicionado à contenção drástica dos ativos financeiros, e que isso, para surtir o efeito desejado na economia, deveria ser feito rapidamente – por isso o termo “seqüestro” para referir-se à mola-mestra do plano. Ora, se a primeira e imediata medida contida em P era a da redução vigorosa da liquidez da economia, reduzindo para aproximadamente 25% o total de haveres financeiros (Longo, 1990, p. 49), rejeitar em plenário as MPs que compõem o plano seria o equivalente a jogá-lo, em sua totalidade, por água abaixo. O “problema” para o Congresso é que a tática do plano funcionou: a taxa de inflação caiu vertiginosamente ao longo do primeiro mês de sua implementação, vislumbrando uma possível vitória de seus proponentes. Reverter o processo seria minar a esperança de todos aqueles que viram o “tigre da inflação” – mesmo que, como sabemos, por pouco tempo – ser debelado com a bala solitária de Collor, e chamar para si os custos do fracasso de um pacote que parecia estar no rumo correto. Assim, para a maioria dos legisladores, é possível afirmar que $SQ_{mp} > MP_{rej}$. Tamanha a coerência dessa lógica que, saindo da situação hipotética e voltando para os fatos, em março de 1990 o PMDB (e mesmo o PSDB) cedeu para aprovar, com razoável folga, a quase totalidade das MPs relativas ao plano, com poucas alterações⁷¹ (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 153).

A outra situação aventada refere-se à segunda estratégia enunciada por Amorim Neto (2006): a constituição de um governo majoritário e atuação baseada em projetos de lei. Nesse caso, P' seria o resultado ótimo da barganha entre Collor e o PMDB, hipoteticamente compondo a base governista. Já vimos que a preferência presidencial é $P > P'$, e a do Congresso? Se considerarmos que o *payoff* do Legislativo na relação com o Executivo refere-se ao que é preferido pela maioria dos seus membros, temos que, *ceteris paribus*, $U(P') > U(P)$, já que P' foi montado a partir da barganha com um grupo maior de legisladores, encontrando-se, assim, mais próximo do ponto ideal do legislador mediano.

⁷¹ Nas palavras do Deputado Humberto Lucena (PMDB-PB), nas discussões acerca da votação da MP nº 168: “Não podemos, a meu ver, em sã consciência, derrubar, pura e simplesmente, esta medida provisória [168], que é a espinha dorsal do plano, pois o Congresso Nacional, com isso, assumiria uma imensa responsabilidade perante o povo” (DCN, 12/04/1990, p. 2.421).

Calculando-se a relação custo/benefício da aprovação de P' no Congresso, podemos chegar à seguinte relação: se os deputados referendam P', eles consolidam sua própria posição frente ao presidente, podendo beneficiar-se eleitoralmente do sucesso do plano. Por outro lado, se o plano falhar, os reveses são concentrados no presidente e na equipe econômica, timoreiros da estabilização, ou, na pior das hipóteses, difusos. Se, por sua vez, os deputados rejeitam P', em função da tênue linha preenchida pela esquerda rateante do PMDB, os custos são altos tanto para o Executivo – que pode rumar para a ingovernabilidade frente à ausência de um plano de estabilização, a despeito de ter montado uma base majoritária e centrípeta – quanto para o Legislativo, que sairia na visão do público como aquele que impediu a concretização de um possível plano derradeiro contra a inflação.

A Figura 4.1 busca sistematizar, num jogo sequencial, as possíveis decisões e os *payoffs* a elas relacionados em cada uma das possibilidades. A característica fundamental deste tipo de jogo é que ele possui, necessariamente, um *first-mover*, isto é, quem joga primeiro. No caso, cabe ao presidente formar o governo antes que o Congresso possa agir. Ele o faz baseado nos *payoffs* que espera ter ao final do jogo, considerando-se que se trata de uma situação com informação completa. Destarte, temos que a estratégia dominante de Collor é formar um governo minoritário, pois qualquer uma das manobras do Congresso – aprovar ou rejeitar o plano – confere a ele uma recompensa maior que se houvesse montado um governo majoritário. Quanto aos congressistas, ainda que a maior recompensa proviesse da aprovação de P', frente a um governo minoritário e considerando-se que $SQ_{mp} > MP_{rej}$, a decisão é por aprovar o plano como proposto pelo governo.

Estruturando os *payoffs* (prêmios) em termos de benefícios eleitorais de curto prazo, isto é, decorrentes das eleições de 1990, podemos discutir sumariamente o que cada alternativa significaria para os jogadores. A aprovação de P' num cenário em que o PMDB compusesse uma coalizão majoritária geraria benefícios para presidente e partido, uma vez que colheriam os dividendos de uma política bem-sucedida⁷². Inversamente, a rejeição de P' seria deletéria para ambos, uma vez que os iriam por água abaixo todos os esforços de concertação e negociação envolvidos na inclusão do PMDB no governo e na formulação de um plano que beneficiasse aos dois grupos. Podemos pensar, nessa situação, em algo parecido com a perda vertiginosa de credibilidade vivenciada pelos partidos apoiadores do governo Sarney, em face ao colapso do Plano Cruzado, em fins de 1986.

⁷² Vale lembrar, aqui, que a responsabilidade do governo, de acordo com a Carta de 1988, recai em grande medida sobre o Poder Executivo (Arantes, 1997, p. 120).

O problema encontra-se no fato de que, para Collor, propor qualquer coisa diferente de P era inviável. Em função do exposto anteriormente, P' seria pior para o presidente, já que seus potenciais benefícios seriam diluídos e, a rigor, de difícil implementação, já que não fica claro o que seria de um plano que se situasse entre os pontos ideais do presidente e do PMDB. Em todo caso, a estratégia dominante do presidente, como vemos, é optar pelo governo minoritário, já que supomos um jogo de informação completa e perfeita em que o líder consegue prever os prêmios de seu seguidor. Se, uma vez na oposição, o PMDB aprovasse P, transferiria os dividendos eleitorais para o governo, mas ao mesmo tempo poderia tentar extrair algum benefício decorrente das negociações do plano no Congresso. Por outro lado, se o partido rejeitasse o plano, ficaria como responsável exclusivo por seu fracasso – e, neste caso, o *payoff* seria tanto menor quanto fosse o sucesso de curto prazo do pacote econômico.

Figura 4.1 – Relações Executivo-Legislativo na aprovação do Plano Collor

A simplificação que decorre do raciocínio acima perde algumas nuances que nos são importantes. Não obstante, já é possível demonstrar-se que, se modelarmos a relação Executivo-Legislativo, ou Collor-PMDB, em um jogo de duopólio em que o presidente se move primeiro, nada nos impede de considerar que o movimento de composição governamental minoritária foi racional, dados os objetivos iniciais do presidente acerca da aprovação de seu plano econômico. A próxima seção sai da abstração aos fatos, e busca mostrar que, ainda que a lógica disposta anteriormente tenha se concretizado, Collor encontrou mais dificuldades do que aparentemente teria.

4.4. As negociações no Congresso em torno do Plano Collor

Quando Collor compôs seu governo e imprimiu a ele as características que o marcaram – apartidarismo e reduzido número de pastas – o que ele estava fazendo, na verdade, era uma espécie de *aposta*: segundo seu cálculo, seria possível levar o Congresso a aprovar seu plano de estabilização (1) sem arcar com os custos de lotear ministérios ou cargos de alto escalão a partidos cujo ponto ideal fosse muito distante de seu próprio, ou garantir muitos ministérios para aqueles que já estivessem ideologicamente próximos dele (portanto, mais facilmente cooptáveis); (2) sem arcar com o risco de colocar o cerne do seu plano em risco em função de uma complicada negociação intra-governamental com um PMDB governista, como foi demonstrado anteriormente; (3) angariando, ao fim e ao cabo, os benefícios da aprovação do plano, sem ter que “repartir o bolo” de seu sucesso com diversos partidos ou lideranças.

A aposta de Collor poderia inclusive levar o governo a uma eventual situação majoritária no Congresso nas eleições de 1990. Não há informações suficientes para certificar-se dessa suposição; de qualquer forma, é interessante notar que, caso seja verdadeira, ela traz uma implicação teórica valiosa: o governo que é formado minoritariamente acaba por enxergar uma situação mais próxima da *minimum-winning coalition* como desejável. É dizer que nenhuma composição minoritária é exatamente confortável: toda negociação individual no âmbito do Legislativo envolve um desgaste que é custoso ao Executivo; a questão é pensar se esse custo excede os benefícios de se concentrar as vitórias executivas nas mãos de poucos ou não.

Do outro lado, havia também uma aposta do PMDB, que não lhe permitira ingressar na coalizão governista: na impossibilidade de eleger um presidente próprio – hipótese ainda mais distante em função do revés eleitoral de Ulysses Guimarães no ano anterior – era melhor que o partido buscasse aumentar sua influência por políticas *desde a oposição*, já que estamos tratando, como observado nas seções anteriores, de um contexto em que ocorreriam eleições competitivas em breve. Seria a chance de o PMDB recompor-se em termos parlamentares, e reverter a curva descendente que havia marcado a trajetória do partido desde seu auge, em 1986.

Com efeito, a condição *sui generis* que envolveu a eleição de Fernando Collor foi permissiva para que tanto o presidente quanto a maior bancada do Congresso fizessem essa espécie de aposta. Diferentemente do calendário eleitoral que entrou em vigor a partir de 1994 – com eleições legislativas e executivas coincidentes nos âmbitos federal e estadual –, as eleições presidenciais de 1989, por serem solteiras, conferiam aos partidos uma nova

dinâmica, cujos infortúnios ou benefícios poderiam ser colhidos nas eleições legislativas e estaduais no ano seguinte.

Retomando a ótica do presidente, manter exclusivamente a base de apoio original no governo (que, no segundo turno, incluiu PDS e PFL à chapa do PRN), e garantir-lhe as recompensas eleitorais que a estabilização econômica traria em 1990, permitiria que a coalizão governista ampliasse seu suporte legislativo sem preocupar-se em ceder a outros partidos. Para tanto, era necessária uma vitória no Congresso, no tocante ao Plano Brasil Novo, lançado por meio de nada menos que 22 MPs no dia 15 de março de 1990. Dado o cenário de rápida e progressiva decomposição política e econômica, o tratamento da economia, em função da impressionante inflação que minara a economia nos primeiros meses daquele ano, deveria ser de choque⁷³. Poucos imaginavam, contudo, que o plano lançado por Collor seria tão dramático. Enquanto alguns argumentam que a política econômica adotada assentava-se num imperativo não somente econômico, mas também político e social (Diniz, 1990a; Crabtree, 1991; Lamounier, 1991), dentre adjetivos comuns que encontramos para descrever o plano, tem-se: “improvisado” (Rodrigues, 2000), “audacioso e autoritário” (Martins, 1990), “drástico” (Crabtree, 1991), “antidemocrático, antiliberal, antioperário e antipopular” (Vianna, 1991) e “inconstitucional”⁷⁴ (Gandra, 1990; Arantes, 1997). Tecnicamente falando, no entanto, o plano foi avaliado como “impecável” (Diniz, 1990a) ou ao menos “logicamente correto” (Longo, 1990).

Dentre as medidas adotadas, destacam-se o confisco das cadernetas de poupança ou contas-corrente que excedessem Cz\$ 50.000⁷⁵ (ou Cz\$ 25.000 no caso das contas *overnight*), a serem devolvidos após dezoito meses, com a devida correção e juros; a retroação dos preços para os do dia 12 de março, criminalizando a prática de abuso econômico⁷⁶; reajuste e congelamento de salários; aumento de impostos, como a IOF (Rodrigues, 2000, pp. 98-99). Outras medidas que acompanharam o Plano Brasil Novo foram o fechamento de uma série de

⁷³ De acordo com Souza (1992, p. 181), os esforços de Collor para aprovar suas políticas representam um recurso valioso, “na medida em que a gravidade dos problemas econômicos criou também um ambiente receptivo para iniciativas mais drásticas”.

⁷⁴ O debate sobre a inconstitucionalidade das MPs emitidas por Collor acerca de seu plano econômico é complexo e foi realizado com bastante fôlego por Arantes (1997). Há também diversos artigos tratando do assunto na compilação realizada por Faro (1990). A discussão, contudo, não nos é importante aqui.

⁷⁵ O valor, decidido arbitrariamente pela equipe econômica do governo na noite anterior ao lançamento do plano, equivalia a aproximadamente US\$ 1.200 (Crabtree, 1991; Kingstone, 1999). Mesmo sendo um valor extremamente baixo, dados da época apontam que somente 10% da população possuíam poupança acima desse montante (Rodrigues, 2000).

⁷⁶ “Abuso econômico passa a dar até cinco anos de cadeia neste país. Esconder mercadorias, exagerar nos preços, iludir o consumidor, levará para trás das grades o gerente, o diretor e o dono da empresa”, alertou Collor ao decretar o Plano (Rodrigues, 2000, p. 98), numa reação à conduta especulativa que havia caracterizado os dois primeiros meses de 1990.

agências e companhias estatais⁷⁷, demissão de uma significativa parcela do funcionalismo público e mudanças administrativas significativas na área de comércio exterior. A principal delas foi a desativação da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), centro da reserva de mercado nacional, e a criação do Departamento de Comércio Exterior (DECEX), de caráter altamente liberal (Kingstone, 1999, pp. 159 *et passim*)⁷⁸.

O cerne do plano era, sem dúvida, a Medida Provisória nº 168, que previa o famigerado confisco da poupança. Por seu caráter controverso, fortemente recessivo de início, provavelmente seria o ponto onde concentrar-se-iam as maiores reclamações populares, constituindo-se, portanto, no “calcanhar de Aquiles” do governo. A expectativa do governo era de que as medidas da MP nº 168 fossem duramente rechaçadas no Congresso, justamente aquelas que compunham o núcleo duro do plano (ver Quadro 4.2).

**Quadro 4.2 – O bloqueio da liquidez no Plano Collor – Medida Provisória 168,
15/03/1990**

Bloqueio da liquidez de parte considerável dos haveres financeiros, exceto o papel-moeda em poder do público. Os valores em cruzados novos bloqueados ficariam recolhidos ao Banco Central do Brasil por dezoito meses, recebendo juros de 6% ao ano mais correção monetária, creditados diariamente, e seriam liberados em doze parcelas mensais a partir do 19º mês.

Os haveres financeiros seriam convertidos ao par, de cruzados novos (NCz\$) para cruzeiros (Cr\$), após a cobrança extraordinária de 8% de IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) nos haveres não monetários e na venda ou transmissão de ações e ouro, isentos os depósitos à vista e os títulos e depósitos do ativo das instituições financeiras.

⁷⁷ Collor decretou o fechamento do Instituto do Café, Instituto do Alcool e Açúcar, Portobrás (administradora estatal dos portos), Interbrás (braço comercial internacional da Petrobrás), e Siderbrás (*holding* estatal para aço).

⁷⁸ O caráter ambíguo do Plano, intervencionista e liberalizante ao mesmo tempo, provocou reações desfavoráveis e cautela entre os congressistas (liberais, centristas ou de esquerda) e o empresariado. No entanto, seus resultados práticos imediatos, em geral positivos, mudaram essa percepção. Ao longo do primeiro semestre de 1990, a despeito do quadro de recessão generalizado na indústria, o empresariado não se expressou contrariamente ao plano, muito em função dos baixos índices de inflação. Em pouco tempo, contudo, os problemas começariam a aparecer com mais vigor. Sob o impacto de 45 mil demissões registradas na indústria paulista em abril, metalúrgicos de São Bernardo do Campo realizaram ato público contra o arrocho salarial, congregando cinco mil pessoas na primeira grande manifestação pública contra o Plano (Rodrigues, 2000, p. 110). Em junho, a paralisação atingiu 250 mil trabalhadores, 65 mil dos quais, metalúrgicos. No despertar do segundo semestre, as vendas no comércio e na indústria passaram a cair ainda mais rapidamente, e o controle inflacionário apresentava sinais de desgaste.

A conversão em cruzeiros deveria ser feita no momento da liberação dos valores retidos, com regras diferenciadas:

- papel-moeda, conversão imediata, sem bloqueio;
- depósitos à vista e cadernetas de poupança, liberação imediata de até Cr\$ 50 mil (pela taxa de câmbio oficial de 13/3/1990, US\$ 1.300,00; pela taxa do câmbio paralelo, US\$ 610,00 em 13/3, US\$ 1.110,00 em 19/3 e US\$ 770,00 em 30/3);
- aplicações *overnight* e contas remuneradas, liberação imediata de Cr\$ 25.000,00 ou de 20% do total, valendo o maior;
- fundos e depósitos a prazo, 20% do total.

Todos os limites deveriam ser calculados por aplicador e por instituição financeira. Títulos e depósitos do ativo das instituições financeiras submetiam-se ao mesmo regime.

Nos depósitos a prazo, debêntures e cotas de fundos, a conversão para cruzeiros da parcela liberada deveria ser feita apenas no vencimento do título. Nos fundos, a conversão ficava condicionada à disponibilidade de liquidez em cruzeiros. As parcelas não convertidas deveriam permanecer denominadas em cruzados novos até seu vencimento. Títulos com prazo superior a dezoito meses permaneceriam denominados integralmente em cruzados novos até o vencimento.

Os cruzados novos bloqueados poderiam ser usados por sessenta dias (até 18/5/1990) para pagamento de impostos, taxas, contribuições e obrigações previdenciárias e por 180 dias podiam ser transferidos entre pessoas físicas e jurídicas, “para fins de liquidação de dívidas e operações financeiras comprovadamente contratadas antes de 15/3/1990”, processo denominado de “transferência de titularidade”.

Recursos dos tesouros dos três níveis de governo ficaram livres do bloqueio e foram convertidos integralmente, com liberação imediata dos cruzeiros no caso de depósitos à vista e recursos em trânsito no sistema bancário, e liberação no vencimento, no caso de títulos. Para os três níveis de governo, recursos recebidos em cruzados novos até 18/5/1990, pelo pagamento de impostos, taxas e contribuições, seriam convertidos integralmente e liberados na data de vencimento da obrigação que lhes deu origem, ou de imediato, no caso de obrigações já vencidas.

Fontes: BCB; *Gazeta Mercantil* (edição extra, 17/3/1990, n. 19.299, p. 32); *Revista de Economia Política*, 1990. p. 117-120. In: Carvalho, 2006, p. 104.

Caso o presidente fosse derrotado já de partida, dificilmente a estratégia minoritária poderia sustentar-se adiante. O caráter emergencial do plano, contudo, contribuía para deixar o cenário ainda mais complexo. Assim, era de se esperar que o PMDB tentasse, de todo jeito, ampliar sua margem de manobra em face ao Executivo – por mais que o jogo modelado acima nos mostre que, entre rejeitar e aceitar o plano, a segunda opção era mais sensata ao partido. Confrontados com uma espécie de *fait accompli*, parecia razoável a Ulysses Guimarães e aos demais congressistas do partido dificultar ao máximo o processo de aprovação do pacote econômico, buscando imprimir pontualmente suas vontades a um plano supostamente “imexível”, sem contanto derrubá-lo. “Vamos mexer no plano com cuidado para não ficar com a responsabilidade do fracasso”, ponderou Ulysses (Veja, 11/4/1990, p. 25). Assim, o PMDB poderia garantir alguma ressonância positiva para si na negociação do pacote de Collor, forçando o presidente a repartir alguns dos benefícios. Santos (1997, p. 351)

argumenta que os constrangimentos eleitorais, em face das eleições de 1990, representavam ponto crucial para se compreender o comportamento dos parlamentares, “em face do imperativo do ajuste econômico e dos custos sociais que lhe são inerentes”. A autora sintetiza a situação da seguinte maneira:

“Esses constrangimentos eleitorais afetam o comportamento tanto dos partidos governistas como dos de oposição e manifestam-se especialmente em anos de eleição. Dentre muitos exemplos, cita-se, em 1990, ano das eleições para deputado federal e um terço do Senado, as negociações em torno das Medidas Provisórias – MPs 154 e 168, espinha dorsal do Plano Collor I, relativas, respectivamente às políticas salarial e monetária. Mesmo apoiando o plano governamental de uma maneira geral, em ambiente inicialmente cooperativo entre os dois Poderes, o PMDB e o PSDB não deixa de persistentemente negociar com o governo alguns pontos que afetam diretamente os pequenos poupadores e os assalariados, especialmente os de baixa renda, logrando obter resultados mais favoráveis a esses grupos (...)” (Santos, 1997, pp. 351-2).

Essa situação era particularmente delicada para o governo. Ceder às pressões do PMDB no legislativo seria arriscado, já que havia o risco de o plano ser duramente desfigurado. “Confio que o plano não será tocado pelo Congresso na sua estrutura”, alertou o presidente. “Até porque a emenda pode sair pior do que o soneto e nem soneto nós teremos mais depois que a estrutura foi mexida” (Veja, 11/4/1990, p. 22).

A forma como a base legislativa de Collor deveria portar-se na Câmara e no Senado era, pois, crucial. Ainda que reduzida em número, a “tropa de choque” arregimentada pelo presidente foi particularmente ativa no mês que correu entre a emissão das medidas provisórias do pacote e sua votação no Congresso. Liderada pelo deputado Renan Calheiros (PRN-AL), principal articulador do presidente, e pelo líder do PFL na Câmara, Ricardo Fiúza, sua principal missão era salvaguardar a integridade do Plano Collor, em vigor desde março, e garantir que a bancada governista triunfasse sobre a oposição – encabeçada pelo PMDB – nas matérias referentes às MPs apresentadas.

Tabela 4.2 – Emendas e destaques apresentados e votados (Plano Collor)

MP	Assunto	Nº de emendas apresentadas na comissão	Nº de emendas incorporadas pelo relator	Nº de destaques apresentados	Nº de destaques aprovados
148	Alienação imóveis União	10	1	10	0
149	Idem	208	22	60	4
150	Org. ministérios	260	87	133	4

151	Extinção órgãos públicos	517	241	356	13
152	Previdência privada	14	4	1	0
153	Abuso poder econômico	481	Revogada	Revogada	Revogada
154	Preços e salários	181	S/I	350	0
155	Desestatização	227	56	423	4
156	Crimes c/ Fazenda	33	Revogada	Revogada	Revogada
157	Privatização	45	1	39	0
158	Isenção/red. IPI	39	20	46	6
159	Normas conduta servidor public	82	46	27	3
160	Alterações IOF	140	43	44	1
161	Tributação	44	2	13	2
162	Tributação	0	0	0	0
163	Demissão de funcionários	7	1	0	0
164	Tributação	0	0	0	0
165	Tributação	25	5	0	0
166	Adm. receitas	6	S/I	3	0
167	Imp. renda rural	30	21	3	1
168	Institui cruzeiro; congela ativos financeiros	914	S/I	S/I	0
169	Dívida pública	16	S/I	0	0

Fonte: Figueiredo e Limongi (1999), p. 174

O primeiro trunfo do PMDB nas negociações do Plano Collor foi a obtenção da relatoria de todas as medidas, em decorrência do tamanho de sua bancada. Com isso, o governo viu-se na obrigação de ceder em alguns pontos, “recuando de seu propósito inicial de não aceitar qualquer modificação do plano” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 174). Essa, pelo visto, era a expectativa dos opositoristas no Congresso: é possível notar, pelo número colossal de emendas apresentadas, que os congressistas estavam dispostos a alterar diversos pontos do que estava sendo votado. As MPs mais sensíveis e controversas, como a 168, receberam nada menos que 914 emendas (ver Tabela 4.2).

A concessão governista deu-se, principalmente, na aceitação de algumas emendas às MPs. Aqui, observa-se o protagonismo do PMDB – os relatores indicados pelo partido funcionariam como filtros à participação individual (e hiperativa) dos congressistas. Em alguns casos, o número de emendas incorporadas pelo relator da MP representou uma redução de 90% em comparação ao número de proposições originais. A elaboração dos Projetos de Lei de Conversão (PLV) tornava-se o ponto de contato entre as demandas da maior bancada e as vontades do Executivo. Da mesma forma, os destaques ressaltados para votação em separado, por meio dos quais deputados e senadores teriam outra chance de fazer valer seus interesses particulares, foram também neutralizados pelas relatorias. “Entende-se, assim, por que o governo foi forçado pelo PMDB a fazer concessões” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 175). Não fossem as negociações com as relatorias, a profusão de emendas poderia levar (e certamente levaria) o já tumultuado processo de votação do plano ao caos.

Pode-se afirmar, por conseguinte, que a disputa em que se engajaram governo e PMDB, os grandes protagonistas da política brasileira naquele momento de consolidação da transição democrática, tinha como objetivo imediato arrecadar, no mercado eleitoral de outubro de 1990, votos, cadeiras no Congresso e, portanto, controle político para a próxima legislatura. As eleições descasadas, assim, mudaram sensivelmente o cálculo estratégico dos atores em função de um benefício concreto de curto prazo. Pelo lado de Collor, como já mencionado, formou-se um governo minoritário com vistas a arregimentar uma maioria legislativa posterior. Nesse caso, importa-nos pouco se tratar-se-ia de uma maioria nominal ou *ad hoc* – pensando na base do governo, composta por partidos à direita do PMDB, qualquer ampliação à direita no palco legislativo seria um ganho para o governo, mesmo que não fosse em legendas que nominalmente compunham o ministério. Isso porque a própria característica auto-proclamada do governo – neoliberal, modernizante, voltado para o mercado – engendraria políticas que cairiam, intencionalmente ou não, no ponto ideal dos partidos à direita. Pelo desdobramento lógico do argumento, qualquer alternativa à esquerda não lograria apoio entre os partidos direitistas, pois afastava-se do seu ponto ideal.

O que deve estar presente é o fato de que, em consonância com o argumento que vem sendo desenvolvido, mesmo que o governo continuasse minoritário em termos nominais, isto é, na correspondência entre partidos nos ministérios e apoio legislativo daqueles, apoio parlamentar majoritário obtido caso a caso é imprescindível para a sobrevivência governamental em termos de políticas. Mesmo as medidas provisórias, ao contrário do que os mais alarmistas propagam, têm que ser aprovadas em algum momento. Nesse contexto, destacam-se a altíssima disciplina partidária apresentada pelos partidos de direita, nas votações relativas às MPs do Plano, e a forte ascendência dos líderes partidários sobre sua bancada (ver tabela 4.3).

Se a disciplina dos partidos de direita e esquerda era razoavelmente alto, a imprevisibilidade sobre a votação das medidas recaía sobre as agremiações de centro, o PMDB e o PSDB. A participação deste último, contudo, “acabou por mostrar-se irrelevante, na medida em que o partido tendeu a apoiar o governo somente quando o PMDB também o fez” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 176). Compreende-se, então, por que a maior bancada do Congresso era uma espécie de pivô do processo de aprovação do plano.

Na Câmara dos Deputados, o PMDB votou com o governo em nada menos que 13 das 16 votações nominais. A impressão transmitida aos congressistas era a de que o apoio da legenda ao Plano Collor constituía-se numa espécie de “rolo compressor”. Na ocasião da votação da MP nº 168, o deputado Adhemar de Barros Filho (PRP-SP), embora apoiador das

“medidas excepcionais” que seriam ali votadas, ressalta negativamente uma espécie de acordo acrítico que aparentemente havia se formado entre Collor e o PMDB na aprovação de algumas matérias. Seu incômodo referia-se à MP nº 155, que tocava no sensível ponto da desestatização de parte da máquina estatal:

“Entendemos que a inflação, ao final do Governo Sarney, tornara-se no (sic) maior desafio brasileiro, aquele que afeta direta ou indiretamente toda a sociedade, especialmente o povo trabalhador da nossa terra. E, por isso mesmo, justifica-se que se apóiem medidas excepcionais como essa contida na medida provisória (...). Mas não poderia deixar de fazer uma referência à Medida Provisória nº 155, *aprovada ontem pelo rolo compressor fruto da aliança do PMDB com o Governo Collor*, e que estabelece o Programa Nacional de Desestatização, com o qual escancarou-se a abertura para o capital internacional” (DCN, 12/04/1990, p. 2.407).

Destaca-se, aqui, o papel central assumido pelo líder da bancada, que indicou explicitamente seu apoio nos casos de adesão ao governo. Para Figueiredo e Limongi (1999, p. 177), os votos controlados pela liderança peemedebista “eram mais do que suficientes para garantir a aprovação das matérias previamente acordadas. Mesmo que o partido perdesse alguns votos de sua ala esquerda em algumas votações específicas, esses votos indisciplinados não punham em risco as medidas do governo”. Mesmo contando com uma coalizão minoritária, portanto, Collor conseguia a adesão do PMDB em medidas específicas e as bancadas, reunidas, instituíam o tal “rolo compressor” sobre uma oposição diminuta à esquerda.

Novamente, a margem de vitória do governo foi confortável na grande maioria dos casos. Isso porque, em diversas oportunidades, o PMDB conseguiu induzir a cooperação de parte significativa da bancada do PSDB (ver Tabela 4.3). É importante ressaltar, todavia, que o apoio conferido por estes partidos ao governo não vinha fácil – sendo, ao contrário, fruto de duradouras negociações entre as lideranças. A aparente fluidez dos apoios decorria do fato de que os acordos de líderes eram realizados a portas fechadas, costurados à última hora, e só então reportados “de forma didática ao plenário, que aguardava o momento de votar” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 177). Os demais congressistas, bem como os líderes não envolvidos nas discussões, tomavam conhecimento dos acordos quando de sua votação – o que causava estranhamento em plenário, e desgastava ainda mais a relação entre os parlamentares, no contexto já extenuante da votação de diversas medidas provisórias. Reclamações como a do deputado Evaldo Gonçalves (PFL-PB) eram recorrentes:

“Estamos aqui desde ontem, entramos pela madrugada, para votar a medida (...). Vamos acabar com a ditadura das lideranças desta Casa. Vamos votar. (...). Estamos aqui para votar a favor ou contra. O que não podemos é ficar submetidos a essas injunções das Lideranças, que sequer sabem a que servem” (DCN, 12/04/1990, p. 2.415).

Em todo caso, os acordos de liderança funcionaram conforme o figurino no tocante às medidas marginais ao pacote, que a rigor não comprometeriam o ponto ideal de políticas das “oposições críticas” ao governo. O problema começou a surgir na votação da MP nº 161, que “alterna a legislação [sobre] imposto de renda de pessoa jurídica”. Sua controvérsia reside nos cortes a incentivos fiscais nas regiões Norte e Nordeste, que as penalizariam. Quando colocada em votação, optou-se pela forma simbólica. “No caso”, afirmam Figueiredo e Limongi (1999, p. 181), “não interessava a qualquer líder, quer do governo, quer das esquerdas, provocar uma votação nominal”. A partir daí, a modalidade de votação passou a ser utilizada, tanto pelo governo quanto pela oposição, de maneira estratégica. A centralidade do tipo de votação é explicada pelos autores, numa passagem que vale ser citada à extensão:

“A restrição ao recurso constante a votações nominais e o controle rígido concentrado nas mãos das lideranças sobre a oportunidade de provocá-las contribuem decisivamente para a disciplina partidária. Líderes agem de maneira estratégica e evitam votações difíceis. As prerrogativas nas mãos dos líderes não permitem que eles ajam sem levar em conta os interesses dos seus representados. A restrição acaba por proteger a unidade do partido contra as tentações dos deputados de se comportarem de maneira oportunista (*free-rider*). Analogamente, muitas vezes a ação dos líderes protege os membros das bancadas, que do contrário teriam que se manifestar publicamente sobre questões eleitoralmente delicadas” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 181).

A derrota da MP nº 161 pela votação simbólica fez com que o governo lançasse a estratégia oposta: ao propor um destaque para eliminar um subsídio específico do PLV que estava sendo proposto pelo relator (efetivamente fazendo com que o texto do PLV ficasse igual ao da medida rejeitada), o líder do governo, Renan Calheiros, solicitou que ele fosse sujeito à verificação de votação – o que equivale à votação nominal – após ter sido derrotado pelo método simbólico. A emenda é aprovada na Câmara por 246 a 186, e a bancada governista logrou disciplina de 92,3% entre seus membros. Mesmo quem se pronunciara

contrário à MP, acabou votando com o governo. Destarte, percebe-se que “[o] controle exercido pelas lideranças sobre a pauta e sobre o próprio processo de votação limita os espaços disponíveis para a expressão da indisciplina partidária” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 182).

Tabela 4.3 – Proporção de votos de acordo com as indicações dos líderes partidários, segundo sua posição em relação à indicação do governo

Projeto	PDS		PFL		PMDB		PSDB		Total*
	Apóia	Opõe	Apóia	Opõe	Apóia	Opõe	Apóia	Opõe	
1 – MP nº 148	95,5	-	100,0	-	94,2	-	91,7	-	96,4
1 – MP nº 159	100,0	-	97,6	-	91,6	-	86,8	-	94,6
1 – MP nº 149	100,0	-	94,1	-	80,0	-	-	98,0	90,7
1 – MP nº 161	95,8	-	92,2	-	-	74,1	54,0	-	82,3
1 – MP nº 161	100,0	-	97,7	-	80,4	-	-	98,0	92,4
1 – MP nº 150	100,0	-	95,6	-	84,1	-	67,3	-	88,2
1 – MP nº 151	95,6	-	91,8	-	79,8	-	-	85,1	87,2
1 – MP nº 151	100,0	-	95,4	-	82,6	-	-	86,1	90,9
1 – MP nº 151	100,0	-	97,6	-	85,2	-	82,0	-	91,4
1 – MP nº 154	100,0	-	95,2	-	79,5	-	-	82,8 ²	88,4
1 – MP nº 154	100,0	-	99,0	-	90,0	-	75,9	-	92,2
1 – MP nº 155	100,0	-	97,6	-	82,8	-	70,0	-	88,1
1 – MP nº 155	100,0	-	98,6	-	93,3	-	87,2	-	95,5
1 – MP nº 157	100,0	-	98,4	-	81,5	-	-	94,9 ²	92,4
1 – MP nº 168	100,0	-	97,6	-	-	66,1	-	100,0	88,4
1 – MP nº 168	100,0	-	97,3	-	62,0 ¹	-	-	92,3 ¹	95,5

Fonte: Figueiredo e Limongi (1999), p. 176

* Média da proporção de disciplina por votação nominal para todos os partidos

¹ Líder libera bancada.

² Líder se omitiu.

Não somente o governo Collor utilizava-se dos métodos de votação de forma estratégica. As esquerdas, “oposição sistemática” ao governo, também conseguiram aproveitar-se do pedido de verificação para derrotá-lo.

“A estratégia é a seguinte. A esquerda pede verificação de votação para determinado destaque. Vota-se e, como de costume, a esquerda perde. No entanto, quando se votam novos destaques, estes são votados sob a vigência do interregno que impede nova votação nominal dentro do prazo de uma hora. Nesse caso, havendo dúvidas quanto ao resultado da votação simbólica, a pendência é decidida por voto de lideranças, isto é, pela soma dos votos das bancadas de acordo com o voto dos líderes. Dessa forma, a coalizão de centro-esquerda derrota o governo” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 183).

Nesse sentido, o método de votação é dado central no cálculo presidencial porque é ele quem define, no limite, o sucesso de um presidente que busca deputados indisciplinados para

juntar-se à sua base, ou de coalizões que precisam da disciplina de grandes partidos, determinada pelas lideranças de bancada, para derrotarem seu adversário político.

A questão do método de votação legislativa foi o que determinou o sucesso do governo em aprovar o cerne do programa econômico, a MP nº 168, que versava sobre a liquidez de ativos financeiros, ou melhor, sobre o famigerado confisco da poupança. De acordo com Figueiredo e Limongi (1999, p. 184), o padrão de negociação via acordos de liderança foi o mesmo que presidiu a votação do restante do plano. Havia, contudo, dois pontos de divergência entre o governo e o PMDB: o limite dos saques nas cadernetas de poupança e a faculdade exclusiva concedida ao Ministério da Economia para abrir as “torneiras” de liquidez, isto é, permitir a conversão de cruzados bloqueados em cruzeiros correntes para atender casos especiais (idem, p. 184).

O relator da medida, deputado Osmundo Rebouças (PMDB-CE), propôs no texto de sua PLV um duplo afrouxamento das provisões da MP. O chamado “Plano Osmundo” (cf. Veja, 18/04/1990), previa a liberação de três parcelas de 200 mil cruzados, devidamente convertidos, nos meses de julho, outubro, e janeiro do ano seguinte. Além disso, passava a exigir que as liberações emergenciais de recursos por parte do Ministério da Economia fossem acompanhadas por parecer de toda a diretoria do Banco Central. O PMDB buscava, assim, “restringir o poder arbitrário que a medida concedia ao governo” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 185).

Ainda assim, havia dúvidas sobre qual política seria mais “difícil de digerir” no Congresso, se a MP 168, ou o substitutivo do PMDB. Enquanto as reações sociais à primeira já eram patentes e deveriam ser encaradas pelos congressistas, a sombria perspectiva econômica que poderia decorrer de um afrouxamento do confisco, conforme previa o Plano Osmundo, parecia ainda pior – uma vez que poderia rapidamente restabelecer a espiral inflacionária⁷⁹. Mesmo que o PMDB tentasse aproximar-se das esquerdas para aprovar a PLV da relatoria, opiniões como a do deputado Virgílio Guimarães (PT-MG) eram ouvidas com frequência, em meio aos debates em plenário:

“(...) o substitutivo do PMDB, que foi apresentado, traz o pior dos mundos, porque não corrige essas injustiças [decorrentes do Plano Collor] e, a partir de pressões de setores da economia nacional, abriu excessivamente, levando a uma irrigação do

⁷⁹ “O Plano Osmundo (...) acabou sendo repudiado pelas lideranças governistas, assustou os partidos dispostos a criar mecanismos viáveis de aumentos de saques na poupança, causou engulhos até mesmo em membros do PMDB e emperrou todas as possibilidades de negociação” (Veja, 18/04/1990, p. 24).

sistema monetário, o que iria fazer com que voltasse o fantasma da hiperinflação” (DCN, 12/04/1990, p. 2.393).

A despeito de reações desfavoráveis (até das esquerdas, portanto) quanto ao projeto de conversão de Osmundo Rebouças, ele foi aprovado simbolicamente na Câmara. Neste momento, o líder do governo pede verificação de votação, como forma de cooptar aqueles que haviam se pronunciado contrariamente ao PLV, mas que haviam se protegido por trás da vontade da bancada. O resultado final é a rejeição do projeto por 248 a 202, mantendo-se, portanto, a “espinha dorsal” do pacote econômico (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 187). Destaca-se aqui o papel decisivo jogado pela indisciplina do PMDB, encoberta pela votação simbólica, mas tão visível na votação nominal: enquanto 78 deputados votaram com sua liderança, 40 apoiaram o governo. A votação apertada representou, em qualquer hipótese, uma vitória significativa para Collor e suas medidas econômicas, uma vez que manteve seu núcleo intacto – com a aprovação da MP nº 168 – e iniciou uma segunda fase de apreciação do plano. Esta etapa, que envolvia a aprovação de um sem-número de medidas complementares ao pacote, editadas para corrigir falhas técnicas, questões jurídicas ou correções de curso, foi marcada pelo confronto aberto entre o governo e o PMDB e, de uma forma geral, arrastou-se pelo tempo (Figueiredo e Limongi, 1999, pp. 187-8). As posições de cada um dos lados acirram-se, logo transformando-se numa disputa explícita entre partes intransigentes. Como colocam os autores,

“Na noite em que a MP nº 168 é aprovada, o governo deixa claro que não faria mais concessões ao PMDB. O presidente veta parcialmente sete das 18 medidas provisórias aprovadas. Isto é, veta-se boa parte das modificações introduzidas pelo Congresso Nacional no plano em virtude dos acordos firmados com o PMDB. Este responde no mesmo tom apresentando PLVs às reedições das correções da MP nº 168 que relaxam o saque das poupanças” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 188)

Ao passo em que as medidas eram reeditadas e superpostas, torna-se difícil distingui-las daquelas que são editadas para atender às necessidades cotidianas do governo. Por isso, não é possível realizar um cômputo confiável do resultado da queda de braço entre o PMDB e o governo. Decorre daí, entretanto, que o conflito político entre as partes se prolongue por diversos meses, em que ambas as partes desenvolvem estratégias – em grande medida calcadas no método de votação – para bater seu oponente (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 198). Nesse sentido, concluem:

“O conflito entre o governo e as oposições, comandadas pelo PMDB, alonga a apreciação do Plano Collor. O ‘empate técnico’ que se verifica é resolvido pela reedição das medidas provisórias que perdem sua eficácia. As modificações introduzidas, as novas arestas abertas e as correções de rumo impostas pelo desenrolar dos acontecimentos impedem que se faça um balanço conclusivo sobre a sorte das medidas relacionadas ao plano de estabilização no Congresso Nacional. O quadro relativamente simples que presidiu a aprovação das medidas editadas no dia da posse cede lugar a um quadro complexo, marcado pelo conflito e por vitórias parciais” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 191).

Pois bem, o custo que Collor optou pagar em março de 1990 havia sido o de passar por dificuldades (temporárias, esperava-se) no início do governo, tendo o trabalho de negociar maiorias *ad hoc* e depender a todo o tempo do método de votação, para conseguir firmar sua base legislativa em outubro, guinchada pelo êxito político e econômico do Plano Collor (e, de uma forma mais geral, dos seus primeiros seis meses de governo). Nos primeiros meses, quando a vida do Plano Brasil Novo dependia de uma constante negociação caso a caso em busca das maiorias, seja estabelecendo o “rolo compressor” com o PMDB em algumas votações simbólicas, seja explorando sua indisciplina partidária em questões mais complexas por meio da votação nominal. Em todo caso, o que se verifica, no recorte proposto, é a prevalência dos interesses do governo, que viu seu plano ser aprovado de forma intacta e ainda conseguiu, nos casos em que foi forçado a ceder aos interesses da bancada peemedebista, vetar parcialmente as modificações propostas. Se retrospectivamente os primeiros sucessos de Collor não se configuraram numa “vitória estrondosa”, como noticiou a Veja do dia 18 de abril de 1990 acerca da votação da MP 168 e da aprovação do plano, ao menos é possível afirmar que a estratégia minoritária mostrou-se viável e operacional. Mesmo que o recurso a medidas provisórias, que dela decorre, não permite que o Executivo governe contra a vontade da maioria (Limongi e Figueiredo, 1999, p. 191), ele se mostrou uma arma eficaz do presidente na indução de negociações específicas de que, ao fim e ao cabo, ele saiu vitorioso.

Considerações finais

Existem lugares-comuns na política brasileira que, uma vez sedimentados, são de difícil desconstrução. As perspectivas sobre a Nova República, que encerrava duas décadas de regime autoritário no país, foram inicialmente cercadas por uma aura de negativismo e descrença. Muito provavelmente, o pessimismo decorreu da impressão de que pouco havia mudado. A progressiva retomada dos direitos políticos e civis, pilares da cidadania brasileira que haviam sido corroídos com o início do período militar (Carvalho, 2001), sem dúvida foi um processo louvável, inaugurado mesmo antes da queda do último general. Não obstante, o primeiro governo civil, encabeçado por José Sarney, havia se mostrado tão ou mais incapaz de solucionar questões econômicas candentes que vinham se acumulando desde a década anterior. O agravante, neste caso, diz respeito a quão próximos do bolso do brasileiro os infortúnios econômicos poderiam chegar. À medida que a “crise da dívida” de Figueiredo e Delfim Netto, ainda distante, transformava-se na “crise inflacionária” de Sarney e Dornelles, Funaro, Bresser-Pereira e Maílson, o povo começava a cobrar resultados. Ao mesmo tempo, desacreditava das instituições políticas e da classe política em geral (cf. Lamounier, 1992b; Sallum Jr., 1988), aparentemente inaptas em atacar e resolver problemas cotidianos de quem havia depositado nelas tantas expectativas.

O processo constituinte, iniciado em março de 1987, foi também um repositório de expectativas, não somente populares, como também de parcelas da própria classe política que, a um só tempo, desejavam tornar as instituições políticas mais eficientes e eficazes, bem como remover do horizonte político o “entulho autoritário” acumulado nos vinte anos anteriores (Arantes, 1997, p. 118). Os dois anos de feitura da Constituição vivenciaram uma profunda discussão acerca da qualidade do sistema de governo e do equilíbrio de forças que balizava as relações entre Executivo, Legislativo e Judiciário no país. A polarização entre parlamentarismo e presidencialismo, que acabou por acirrar o processo de fragmentação do centro partidário com o cisma PMDB-PSDB, foi talvez a característica mais marcante dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Seu produto final, reflexo dessa queda-de-braço acerca do sistema de governo, foi antes de tudo caracterizado pela transferência de poderes do Executivo para o Legislativo. Inaugurou, nas palavras do então senador Marco Maciel (PFL-PE), um “presidencialismo equípotente”, em que os Três Poderes gozariam de atribuições equilibradas, sem que houvesse predomínio de um sobre os demais (apud Arantes, 1997, p. 118).

Enquanto a perda relativa de poderes do Executivo foi comemorada como uma vitória da nova ordem constitucional, começaram os alertas para aquelas prerrogativas presidenciais que haviam sido mantidas. As medidas provisórias, herdeiras constitucionais do decreto-lei militar, foram encaradas como o algoz do equilíbrio de poder do sistema político nacional, uma vez que permitiam certo grau de arbitrariedade por parte do presidente da República e poderiam, em caso de má aplicação, restabelecer um “presidencialismo imperial” ou autoritário – colocando em risco a ordem democrática pela qual tanto se lutara.

Críticas a supostas brechas deixadas no bojo do texto da Constituição misturavam-se com um apelo à “opção parlamentarista” para o Brasil. O pessimismo sobre a capacidade governativa do presidencialismo na Nova República, que não parecia sanado após a promulgação da Carta Magna em 1988, encontrava na mudança do sistema de governo sua solução derradeira. Se o processo constituinte não reacendera, de forma significativa, o otimismo acerca da política brasileira, ao menos ele havia conseguido indicar o caminho para que a governabilidade fosse possível. O questionamento acerca do sucesso da transição democrática e da consolidação de nossas instituições encontrou duas respostas, distintas, ainda que conexas. A primeira delas dizia respeito a uma vantagem intrínseca do parlamentarismo sobre o presidencialismo (Linz, 1990; Linz e Valenzuela, 1994; Lamounier e Nohlen, 1993). Sob esse ponto de vista, não havia nada que justificasse a escolha presidencialista sobre a parlamentarista em países como o Brasil. Em primeiro lugar, o fato de poderes Executivo e Legislativo serem eleitos em processos de escolha desconectados no presidencialismo fazia com que, eventualmente, forças partidárias distintas (ou mesmo opositoras) pudessem controlar presidência e Congresso, o que geraria condições propícias para uma situação de impasse institucional – ou pior, de colapso do regime (Anastasia, Melo e Santos, 2004, p. 56). Em segundo lugar, a força plebiscitária que comumente informa a escolha do chefe do Executivo é, em si, um perigoso estímulo ao personalismo, além de transformar a política num jogo de soma zero – afinal, numa eleição necessariamente majoritária, a regra é a de que o vencedor leve tudo (Linz, 1990). Em resumo, essa “legitimidade dual” característica dos presidencialismos, somada à rigidez constitucional deste tipo de regime, faz com que ele seja muito mais propenso à instabilidade – não sendo, pois, recomendável para democracias incipientes e naturalmente mais frágeis, como a brasileira.

A segunda resposta, freqüentemente evocada na literatura, diz respeito não a um problema congênito do sistema presidencialista de governo, mas sim a uma conjunção de fatores que fazem do Brasil um caso de complexo trato. O país reúne uma tríade de

características – multipartidarismo, representação proporcional de lista aberta e federalismo robusto – que torna as lealdades políticas excessivamente difusas e faz com que o indivíduo (político) seja mais importante que a legenda que representa. Essa conjugação particular enfraquece os partidos nacionais, incentiva o personalismo nos âmbitos executivo e legislativo, e potencializa a qualidade destrutiva de uma eventual paralisia institucional. Além disso, a sociedade brasileira é marcada por um alto grau de heterogeneidade estrutural e alta propensão ao conflito de interesses, que cortam a dinâmica de classes e se manifestam pelas mais diversas clivagens sócio-políticas. Tal quadro levaria a um inexorável dilema institucional, que somente poderia ser dirimido por uma espécie de mecanismo de controle externo das tensões entre Executivo e Legislativo, ausente – antes ou após a promulgação da Carta de 1988 – do sistema político nacional (Abranches, 1988, pp. 27-32). O modelo amplamente aceito de compreensão da política brasileira, consagrado como “presidencialismo de coalizão” a partir da formulação de Abranches (1988), emergiu desse tipo de percepção sobre o quadro político-partidário nacional.

Note-se que, em qualquer hipótese, a política brasileira era encarada como frágil. A necessidade permanente da formação de coalizões estáveis de governo, pluripartidárias por excelência, em que o presidente deveria escolher representantes partidários para compor seu gabinete e garantir, em troca, maioria parlamentar tornava nosso cotidiano político constantemente aberto a tensões. É precisamente contra esse pano de fundo que surge Fernando Collor de Mello. Sua eleição em 1989, em que concorrera a todo o tempo como um azarão, denotava a fragilidade do sistema partidário nacional, por um lado, e evidenciava a incongruência entre poderes sobre a qual alertou Linz, por outro. Enquanto o candidato elegeu-se por uma legenda “de aluguel”, criada às vésperas do processo eleitoral e que detinha menos de 5% de representação parlamentar na Câmara dos Deputados, os concorrentes que representavam as duas maiores bancadas do Congresso, somando 61% das cadeiras, não lograram, juntos, sequer 5% do voto popular (Souza, 1992, p. 180).

Collor havia construído sua campanha com base na oposição ao governo Sarney, de quem já havia sido correligionário. Rechaçou, durante toda a corrida presidencial, o apoio de partidos ou empresários, alegando serem forças obsoletas e retrógradas. Ancorou seus discursos no pessimismo que acometia a população em função da inépcia administrativa do primeiro governo da Nova República, prometendo uma nova forma de fazer política, descolada das velhas práticas e personagens. Sua plataforma e sua retórica de campanha, em si, mostravam que era possível correr às margens do sistema político e lograr dividendos eleitorais. A bem da verdade, tanto Collor quanto Lula, que surpreenderam as primeiras

análises políticas sobre aquele pleito ao disputarem o segundo turno, adotavam um discurso de oposição e de mudança. A diferença é que, num mundo ainda assolado pelo “fantasma” do comunismo, palavras como as de Lula causavam insegurança, por mais que o PT houvesse se instituído como força partidária significativa, a partir das eleições municipais de 1988.

Ao fim e ao cabo, o eleitorado inclinou-se pela opção mais conservadora dentre duas plataformas oposicionistas. As primeiras eleições diretas para presidente, sem dúvida alguma, conferiram grande legitimidade a Collor, que ascendeu à presidência da República com aproximadamente 35 milhões de votos. O que se esperava era que, ao menos, o novo chefe do Executivo conseguisse compor uma base sustentável de apoio parlamentar, já que a coligação que o elegera, mesmo após a inclusão de PFL e PDS no segundo turno, correspondia a pouco mais de um quarto da representação do Congresso Nacional. Se a lógica do presidencialismo de coalizão estava correta, o presidente precisaria de pelo menos maioria simples no Legislativo para governar. Ao invés disso, observou-se, nos três meses entre a eleição de Collor e sua posse, a paulatina composição de um ministério apartidário, politicamente inexpressivo, sem qualquer sinal de agregação de elites e partidos dominantes, como seria de praxe.

Com essa manobra inesperada, estaria comprometida a governabilidade? No veredicto acadêmico, pelo menos, tudo parecia que sim – a julgar pela lógica exposta anteriormente. O confronto que se avizinhava entre um presidente minoritário e um Congresso de oposição poderia gerar uma paralisia institucional, ou mesmo, para os alarmistas, a queda do regime democrático. Esse tipo de conflito decorria justamente da legitimidade dual à qual o presidencialismo brasileiro estaria sujeito, em que a fonte de legitimação de ambos os Poderes não era a mesma, e parecia ser mutuamente excludente. O personalismo exacerbado de Collor seria, assim, fruto do próprio sistema político nacional, de partidos fracos e políticos individualistas. Matizes diferentes informaram as diversas percepções sobre o governo Collor, devidamente elencadas no primeiro capítulo, mas todas tocavam num mesmo ponto comum: a emergência de um presidente e de um governo como aquele representava uma grave distorção decorrente da própria estrutura do sistema político. Agora, de duas, uma: ou o próprio sistema se responsabilizaria por corrigir o problema, salvaguardando a governabilidade, ou seu colapso seria mera questão de tempo.

Olhando-se para trás, parece-nos que a primeira opção prevaleceu. O Brasil não se tornou ingovernável – nem em Collor, nem após. O governo de Fernando Collor de Mello, durante seus dois anos e meio, logrou, como qualquer outro, conquistas e derrotas. Se foi exemplar a forma como o Congresso atuou para retirá-lo do poder em setembro de 1992, isso

se relacionou muito mais com um mal que acomete a política brasileira (e não só ela) desde tempos imemoriais, a corrupção, do que com uma suposta falha institucional do sistema político brasileiro, com um presidente amador, ou com sua insistência em manter um governo minoritário, do início ao fim de seu mandato.

Eis, então, nossa pergunta de partida: dada a incapacidade de Collor em se manter no poder, é possível sustentar a lógica de que supostos problemas de governabilidade atribuídos àquele governo foram gerados por uma composição governamental minoritária, que deixou partidos centrais como o PMDB à margem do processo? Em termos mais gerais: governos minoritários são sustentáveis sob a lógica do “presidencialismo de coalizão” brasileiro?

A hipótese advogada aqui foi a de que governos minoritários são viáveis no Brasil, mesmo nas bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Testá-la requereu, em primeiro lugar, ir fundo na discussão bibliográfica sobre governos minoritários, presente no segundo capítulo. Recorrentes nas democracias parlamentaristas européias, tais composições governamentais foram tratadas, até a intervenção de Strøm (1990), como anomalias empíricas. Afinal, a regra que costumeiramente informou a lógica das democracias representativas foi a da maioria (cf. Dahl, 1989; Riker, 1962). Strøm (1990), entretanto, nos mostra que governos minoritários são possíveis porque a chamada “maioria nominal”, ou seja, a correspondência perfeita entre pastas ministeriais distribuídas a partidos e a base parlamentar de um governo, não é necessariamente o ponto ideal de uma formação governamental. Tanto partidos que compõem o governo quanto aqueles que ficam na oposição são atores racionais que realizam cálculos estratégicos. Se um governo minoritário representar, por quaisquer motivos, mais benefícios que custos para aqueles que o compõem, ele será formado. Inversamente, se entrar numa coalizão governamental representar, para um dado partido, mais custos que benefícios, ele não entrará. Sendo assim, um governo de minoria pode se formar por incentivos de quem governa, de quem se encontra na oposição, ou de ambos.

Pensados em democracias parlamentaristas, governos minoritários ainda suscitam mais uma interrogação: se o primeiro-ministro depende de uma maioria parlamentar para investi-lo no poder, ou para sustentar seu gabinete, por que existem formações minoritárias? O mais lógico não seria a convocação de novas eleições, das quais emergiria uma maioria sustentável? A chave para compreender a existência de governos de minoria está no fato de que embora maiorias nominais, de gabinete, sejam dispensáveis, maiorias parlamentares não o são (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2002). Isso significa que, nos exemplos europeus, formações minoritárias, ainda assim, gozam de apoio parlamentar majoritário. Ele pode ser

negociado antes da posse ou durante o governo, sendo estabelecido de forma fixa ou *ad hoc*. Em todo caso, tais governos sustentam-se enquanto sua base no Parlamento detenha a maioria das cadeiras. Essa condição é imprescindível não somente para a aprovação de políticas, como para sua própria sobrevivência.

No caso dos presidencialismos, a situação é um pouco diferente. Como a sobrevivência dos presidentes independe da investidura dos partidos no Congresso, um governo pode ser formado com apoio minoritário nominal e parlamentar. Evidentemente, um quadro como este é altamente propenso à ingovernabilidade, visto que ou o presidente não conseguirá aprovar suas políticas no âmbito congressional; ou o Congresso não conseguirá levar adiante medidas, caso esteja sujeito ao veto presidencial, e seja difícil derrubá-lo (como o é no Brasil). Nesse caso, a paralisia decisória pode caracterizar as relações entre Executivo e Legislativo, e o rompimento da democracia, como observou Wanderley Guilherme dos Santos no caso da crise brasileira de 1964, é um cenário plausível.

Pois bem, uma segunda necessidade vislumbrada ao se testar a hipótese da viabilidade de governos minoritários em nosso sistema político foi observar cuidadosamente o *estado da arte* da literatura nacional sobre o assunto, também exposta no capítulo 2. Figueiredo e Limongi (1999) inauguraram uma agenda de pesquisa sobre o presidencialismo de coalizão em que se desconstruiu grande parte do senso comum pessimista sobre o funcionamento de nossas instituições. A crença do *mainstream* da literatura política brasileira hoje já assume que o país é governável e estrutura-se em torno (1) do presidente, figura forte e central em nosso sistema político, que detém diversas prerrogativas legislativas e é responsável por grande parte da iniciativa legal; (2) dos partidos, mormente representados na figura do líder do partido no Congresso, que atuam concertada e disciplinadamente no âmbito legislativo e servem não como uma barreira às vontades do Executivo, mas como um complemento destas (cf. Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, F. 2002; 2003). Mais ainda, a julgar pela dinâmica entre Executivo e Legislativo observada na ordem constitucional pós-1988, nada nos autorizaria rotular o presidencialismo brasileiro de “singular”, uma vez que seu *modus operandi* é comparável ao dos consolidados parlamentarismos europeus (Limongi, 2006).

As conclusões trazidas pela literatura a respeito dos governos minoritários, por um lado, e do presidencialismo brasileiro, por outro, nos permite afirmar que, ao menos no plano abstrato, formações minoritárias de governo seriam possíveis e viáveis em nosso sistema político. Possíveis, porque a lógica assim o diz – além do quê, empiricamente, verificaram-se, nos últimos vinte anos, pelo menos seis formações minoritárias diferentes, não somente em Collor, como também em FHC e Lula (Figueiredo, 2007). Viáveis, porque já não mais sendo

possível insistir em diferenças institucionais (e qualitativas) entre presidencialismo e parlamentarismo (Cheibub, 2006), é bem possível pensar num cenário em que o presidente tenha maioria parlamentar que não corresponda a loteamento de seu gabinete. Ora, então por que o governo minoritário de Collor continuou sendo tratado com estranheza (cf. Meneguello, 1998, Ames, 2003), se o pano de fundo teórico que informou aquelas abordagens já foi superado?

Com isso em mente, no terceiro capítulo buscou-se construir um modelo de análise, informado pela escolha racional, que fosse capaz de explicar a viabilidade da opção minoritária de Collor a partir do destrinchamento de seu cálculo presidencial. Partiu-se de um pressuposto comum a grande parte da literatura do *rational choice*: políticos querem ganhar votos, manter-se no cargo e implementar suas políticas. No caso do presidente, seu caráter *policy-seeking* é ressaltado. Políticas bem-sucedidas permitem que o governo mantenha-se no cargo e amplie, por meio do voto, suas bases de apoio. Possibilitam, ainda, que o Executivo controle de forma mais direta a burocracia estatal. Essas premissas, naturalmente, são gerais, não dizendo respeito exclusivamente ao governo Collor.

Tem-se, como decorrência lógica dos pressupostos considerados, que um presidente vai buscar encontrar a melhor forma de implementar suas políticas. Para tanto, ele pode recorrer a uma estratégia abertamente cooperativa com o Congresso, enviando-lhe projetos de lei, ou pode lançar mão de suas prerrogativas legislativas unilaterais – como a medida provisória, no caso brasileiro – para levar adiante sua agenda. A escolha presidencial estará condicionada aos custos e benefícios vislumbrados para cada uma das estratégias.

Resta conhecermos o conjunto de variáveis que o presidente levará em conta no seu cálculo custo-benefício com relação a suas estratégias de aprovação de políticas no Legislativo. Consideramos que (a) os fatores institucionais, isto é, a correlação de forças entre os Poderes prevista constitucionalmente; (b) a conjuntura política, ou seja, o quadro partidário-eleitoral; (c) a conjuntura econômica; (d) a percepção temporal de curto prazo, referente às próximas eleições; são os elementos explicativos que balizarão a escolha presidencial ao compor seu governo. No caso específico de Collor, ele se deparou (a) com amplas prerrogativas legislativas, em particular a medida provisória, que reduz sensivelmente os custos de negociação de políticas com o Congresso; (b) com uma progressiva decomposição do centro partidário, com o PMDB visivelmente perdendo sua força eleitoral e parlamentar; (c) com um quadro de aguda crise econômica, em que a hiperinflação era iminente, que demandava intervenção rápida do governo; (d) com eleições parlamentares e estaduais no ano seguinte, que não só diminuía o tempo de atrito entre aquela legislatura e o

presidente, como também possibilitariam a reversão de políticas bem-sucedidas em dividendos eleitorais, tanto para o presidente quanto para a oposição.

O quarto capítulo teve como objetivo transpor o modelo de análise a uma avaliação empírica da formação do governo Collor. De acordo com as previsões do modelo, a relação de custo-benefício encontrada pelo presidente, dadas as variáveis explicativas pertinentes, o levaria a compor um governo minoritário. Antes, contudo, projetou-se o modelo num jogo de duopólio entre o governo e o PMDB, buscando aferir *payoffs* específicos para cada um dos jogadores. Assumindo uma situação em que o chefe do Executivo é o líder de Stackelberg, ele move primeiro, antecipando as preferências do segundo jogador e assumindo como estratégia dominante a manobra que lhe conferirá maiores benefícios. Assim, temos que *a formação minoritária de governo era a estratégia dominante* do presidente Collor e, dado esse quadro, aprovar o plano seria a alternativa mais sensata ao PMDB, já que o partido se moveria por último.

Todo modelo, vale dizer, é uma simplificação da realidade objetiva. Como tal, é incapaz de perceber nuances que o distanciam do exemplo empírico. Se a aprovação do Plano Collor parecia, em função do modelo, uma tarefa razoavelmente simples e direta, as negociações da “vida real” entre o governo e o PMDB revelaram uma disputa muito mais complexa por políticas, apoio e dividendos eleitorais. Nada, contudo, que tenha enfraquecido as premissas do modelo – muito pelo contrário. Ao fim das votações das MPs referentes ao plano, Collor saiu vitorioso, por mais difícil que tenha sido a queda de braço com o PMDB nas medidas centrais do pacote econômico. A “vitória estrondosa” do presidente, noticiada pelos meios de comunicação após a aprovação da MP 168, mostrou que obter maioria legislativa sem distribuição de pastas ministeriais é possível, embora custoso, já que envolve um longo trabalho de negociação caso a caso e o desenho de estratégias de votação que podem modificar o resultado de uma política, sendo a disciplina partidária (ou a indisciplina, em algumas votações em que o PMDB liberou a bancada) fator crucial para obter-se o fim desejado.

A análise apresentada suscita algumas reflexões importantes. Em primeiro lugar, o sucesso do Plano Collor, bem como o contexto econômico em que ele se fez necessário, dá a entender que governos minoritários são viáveis, às vezes por se tratarem da única alternativa factível, como parece ter sido o caso em tela. Buscou-se demonstrar, espera-se que a contento, que conjunturas particulares fazem com que o cálculo de custo-benefício que um presidente realiza ao compor coalizões – seja na formação de seu governo, seja ao longo de seu mandato – o leve a opções minoritárias. Tudo dependerá de diversas dinâmicas – institucionais,

partidárias e econômicas – que se sobrepõem em um determinado momento e tornam certas estratégias mais atraentes que outras. Na formação do governo Collor, a alternativa minoritária foi a escolha mais racional, isto é, a que apresentou o maior prêmio, tanto para o presidente quanto para o maior partido, o PMDB, cuja não-entrada na coalizão foi devidamente calculada pelo primeiro.

Duas ressalvas, no entanto, devem ser feitas. Em primeiro lugar, afirmar que Collor foi racional ao formar seu governo não significa dizer que ele foi racional ao levar adiante uma estratégia minoritária, até o fim de seu governo. Embora não tenha sido objeto deste trabalho ponderar as causas do colapso presidencial, e não nos parece razoável insistir na correlação entre *impeachment* e falta de apoio nominal, a mudança nas variáveis elencadas pode demandar a reformulação das estratégias de relação entre Executivo e Legislativo. Além disso, o pressuposto da racionalidade dos atores políticos nem sempre encontra correspondência perfeita nas evidências empíricas. Afinal de contas, estamos tratando de indivíduos, que não operam com um leque infinito de possibilidades e são incapazes de projetar todos os cenários possíveis, dada uma conjunção específica de variáveis. Em todo caso, a formação minoritária do governo Collor, cujo objetivo primordial era a aprovação do pacote econômico do governo, parece-nos muito mais uma decisão racional acertada do que uma escolha distorcida pelos constrangimentos humanos à racionalidade pura.

Em segundo lugar, insistir na viabilidade de governos minoritários no presidencialismo de coalizão não significa dizer que esse tipo de composição governamental seja confortável, nem que será recorrente na política brasileira. As eleições parlamentares e estaduais de 1990 nos oferecem um substrato interessante para crer que, tanto para Collor quanto para o PMDB, comportar-se de forma a compor um quadro minoritário era particularmente palatável naquele momento em função de benefícios eleitorais futuros que um ou outro poderiam obter. Novamente, não é dizer que a *aposta* no pleito de 1990 tenha sido a principal força motriz da conduta de ambos os jogadores, mas ela indica que, em qualquer hipótese, era desejável para a base governista ou para a legenda de Ulysses Guimarães ampliar sua participação parlamentar. Isso nos leva a considerar, especialmente apreciando-se a estratégia presidencial, que o governo minoritário seria nada mais que um estágio temporário, e a consecução dos objetivos políticos no curto prazo – em particular a contenção inflacionária – permitiriam a construção de um governo majoritário a partir de outubro. Como a condução econômica da equipe de Zélia foi problemática, e a inflação já voltava a escalar em meados de maio, a popularidade presidencial declinante não foi capaz de

reverter o quadro minoritário com as eleições de outubro, por mais que a direita tenha, efetivamente, logrado espaço em detrimento do centro (Lima Jr., 1991).

Com relação a isso, é necessário ressaltar que o fracasso do Plano Collor, por mais que essa discussão esteja fora do recorte proposto, relaciona-se muito mais com a incompetência ou inépcia em implementá-lo do que com qualquer tipo de problema institucional ou das relações entre Poderes. Nesse sentido, Diniz (1997b, p. 29) argumenta que ao longo dos anos 1980 e 1990, “as equipes técnicas dos vários ministros responsáveis pelos sucessivos programas de estabilização econômica gozaram de alto grau de insularidade burocrática, não se observando, em nenhum dos casos, obstrução significativa derivada da dinâmica parlamentar”. Ou seja, no tocante à *aprovação* do pacote econômico, a estratégia minoritária logrou pleno êxito, ao conseguir manter as medidas provisórias intocadas.

Finalmente, tampouco quer-se afirmar que as formações minoritárias serão comuns na política brasileira. Viabilidade, note-se, não é sinônimo de recorrência. O tipo de variáveis com as quais opera o nosso sistema político torna a opção minoritária muito cara aos governantes. Nas duas vezes em que composições de minoria foram observadas pós-Collor – a última coalizão de FHC (3/2002 a 12/2002), fruto de um desgaste político que culminou com a saída do PFL, e a primeira coalizão de Lula (1/2004 a 1/2005), quando ainda costurava-se o apoio do PMDB (Figueiredo, 2007, p. 190) –, ficou claro o seu caráter temporário. Lula, em particular, viu-se na necessidade de mudar de estratégia e rapidamente incorporar o PMDB, ainda dono de uma bancada significativa, como forma de garantir a aprovação de suas políticas. Ainda assim, não nos parece que governos minoritários sejam anomalias que eventualmente acometam nosso sistema político. Eles são frutos de cálculos racionais, condicionados a um leque de variáveis conjunturais e institucionais, e podem surgir em determinadas circunstâncias, como o foi na formação do governo Collor, sem que isso represente qualquer risco à governabilidade, ao sistema político ou ao regime democrático.

Referências bibliográficas:

ABRANCHES, Sérgio H. H. de. “Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro”. **DADOS**, vol. 31, no. 1, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira (2ª. ed.). São Paulo: Hucitec, 2002.

AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. “The Puzzle of Party Discipline in Brazil”. **Latin American Politics and Society**, vol. 44, no. 1, 2002, pp. 127-144.

AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e Governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e Representação Política na América do Sul**. Rio de Janeiro e São Paulo: Konrad Adenauer/UNESP, 2004.

ANDRADE, Régis de Castro. “Presidencialismo e Reforma Institucional no Brasil”. **Lua Nova**, no. 24, 1991.

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 1997.

ARMIJO, Leslie Elliott; FAUCHER, Phillipe; DEMBINSKA, Magdalena. “Compared to What? assessing Brazil’s political institutions”. **Comparative Political Studies**, vol. 39, no. 6, 2006, pp. 759-786.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro/São Paulo: Revan/FAPESP, 2000.

ARRETCHE, Marta. “Relações Federativas nas Políticas Sociais”. **Educação & Sociedade**, Vol. 23, No. 80, setembro de 2002a.

AUSTEN-SMITH, David e BANKS, Jeffrey. “Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes”. **American Political Science Review**. No. 82, 1988.

BAKER, Andy. “Reformas Liberalizantes e Aprovação Presidencial: a politização dos debates da política econômica no Brasil”. **DADOS**, vol. 45, no. 1, 2002, pp. 77-98.

BAUMANN, Renato (org.). **Brasil: uma década em transição**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BORSANI, Hugo. **Eleições e Economia**: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998). Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Ed. UFMG/UCAM-IUPERJ, 2003.

BOSCHI, Renato Raul. “Só Não Vê Quem Não Quer”. **Cadernos de Conjuntura IUPERJ**, no. 31, agosto 1990.

BOURDOUKAN, Adla. “Trajetórias de Carreiras e Arenas Políticas”. Trabalho apresentado no 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Belo Horizonte: UFMG, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “As Incertezas do Plano Collor”. **Revista Brasileira de Economia**, 45, janeiro de 1991a, pp. 83-96.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “O Governo Collor e a Modernidade em Tempos Incertos”. **Novos Estudos CEBRAP**, no. 29, março de 1991b, pp. 3-9.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “Uma Abordagem Pragmática para a Intervenção do Estado: o caso brasileiro”. **DADOS**, vol. 34, no. 1, 1991c, pp. 5-19.

CALVERT, Randall L. e ISAAC, R. Mark. “The Inherent Disadvantage of the Presidential Party in Midterm Congressional Elections”. **Public Choice**, vol. 36, no. 1, 1981.

CAMERON, Charles M. **Veto Bargaining: presidents and the politics of negative power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

CAREY, John M. e SHUGART, Matthew. “Poder de Decreto: chamando os tanques ou usando a caneta?”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 13, no. 37, 1998.

CAREY, John M. e REINHARDT, Gina Yannitell. “Impacto das Instituições Estaduais na Unidade das Coalizões Parlamentares no Brasil”. **DADOS**, vol. 46, no. 4, 2003, pp. 773-804.

CARREIRÃO, Yan de Souza e KINZO, Maria D’Alva G. “Partidos Políticos, Preferência Partidária e Decisão Eleitoral no Brasil (1989/2002)”. **DADOS**, vol. 47, no. 1, 2004, pp. 131-168.

CARVALHO, Carlos Eduardo. “O Fracasso do Plano Collor: erros de execução ou de concepção?”. **Economia**, vol. 4, no. 2, 2003, pp. 283-331.

CARVALHO, Carlos Eduardo. “As Origens e a Gênese do Plano Collor”. **Nova Economia**, vol. 16, no. 1, 2006, pp. 101-134.

CHEIBUB, José Antonio. **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

CHEIBUB, José Antonio e LIMONGI, Fernando. “Democratic Institutions and Regime Survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered”. **Annual Review of Political Science**, 2002.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam e SAIEGH, Sebastian. “Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas”. **DADOS**, vol. 45, no. 2, 2002, pp. 187-218.

CINTRA, Antônio Octávio. “Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições?”. In: CINTRA, Antônio Octávio e AVELAR, Lúcia (orgs). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Konrad/UNESP, 2004.

COLLOR, Presidente Fernando. **Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional**. Brasília: 1991.

CRABTREE, John. "The Collor Plan: shooting the tiger?". **Bulletin of Latin American Research**, vol. 10, no. 2, 1991.

DAHL, Robert A. **Democracy and Its Critics**. New Haven: Yale University Press, 1989.

DAHL, Robert A. "O Mito do Mandato Presidencial". **Lua Nova**, no. 24, 1991.

DINIZ, Eli. "O Plano Collor: implicações éticas e políticas". **Cadernos de Conjuntura IUPERJ**, no. 28, maio de 1990a.

DINIZ, Eli. "O Plano Collor: paradoxos e miragens". **Cadernos de Conjuntura IUPERJ**, no. 26, março de 1990b.

DINIZ, Eli. "Reformas económicas y democracia en el Brasil de los años noventa: las cámaras sectoriales como foro de negociación". **Revista Mexicana de Sociología**, vol. 57, no. 4, 1995, pp. 61-93.

DINIZ, Eli. Crise, **Reforma do Estado e Governabilidade**: Brasil 1985-95. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997a.

DINIZ, Eli. "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90". In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de. **Reforma do Estado e Democracia no Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 1997b.

DINIZ, Simone. "Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial". **DADOS**, vol. 48, no. 1, 2005, pp. 333-369.

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

FERNANDEZ, Raquel e RODRIK, Dani. "Resistance to Reform: status quo bias in the presence of individual-specific uncertainty". **The American Economic Review**, vol. 81, no. 5, dezembro de 1991, pp. 1146-1155.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Democracia ou Reformas? alternativas democráticas à crise política 1961-1964**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. "Government Coalitions in Brazilian Democracy". **Brazilian Political Science Review**, no.1, vol. 2, 2007, pp. 182-216.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. "Constitutional Change, Legislative Performance and Institutional Consolidation". **Brazilian Review of Social Sciences**, no. 1, 2000, pp. 73-94.

FIORI, José Luis. “Transição Terminada: crise superada?”. **Novos Estudos CEBRAP**, no. 28, 1990.

FLYNN, Peter. “Collor, Corruption and Crisis: time for reflection”. **Journal of Latin American Studies**, vol. 25, no. 2, 1993.

GEDDES, Barbara. “A Game-Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies”. In: BOOTH, William James et al. (eds.). **Politics and Rationality**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

GRINDLE, Merilee S. e THOMAS, John W. **Public Choices and Policy Change: the political economy of reform in developing countries**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991.

HAGGARD, Stephan e KAUFMAN, Robert R. **The Political Economy of Democratic Transitions**. New Jersey: Princeton University Press, 1996.

HAGGARD, Stephan e KAUFMAN, Robert R. “The Political Economy of Democratic Transitions”. **Comparative Politics**, vol. 29, no. 3, 1997.

KINGSTONE, Peter. **Crafting Coalitions for Reform: business preferences, political institutions, and neoliberal reform in Brazil**. University Park: The Pennsylvania State University Press, 1999.

HOWELL, William G. **Power Without Persuasion**. Princeton: Princeton University Press, 2003.

JAGUARIBE, Helio (org.). **Sociedade, Estado e Partidos**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

KECK, Margaret. **PT: a lógica da diferença**. São Paulo: Ática, 1991.

KINZO, Maria D’Alva G. “O Quadro Partidário e a Constituinte”. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: IDESP, 1990.

KINZO, Maria D’Alva G. “Partidos, Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 19, no. 54, 2004, pp. 23-41.

KREHBIEL, Keith. **Pivotal Politics: a theory of U.S. lawmaking**. Chicago: The University of Chicago Press, 1998.

LAMOUNIER, Bolívar. “Perspectivas da Consolidação Democrática: o caso brasileiro”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, no. 4, vol. 2, 1987, pp. 43-64.

LAMOUNIER, Bolívar. **Partidos e Utopias: o Brasil no limiar dos anos 90**. São Paulo: Loyola, 1989.

LAMOUNIER, Bolívar. “Antecedentes, Riscos e Possibilidades do Governo Collor”. In: _____ (org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: IDESP, 1990.

LAMOUNIER, Bolívar (org.). **A Opção Parlamentarista**. São Paulo: IDESP/Editora Sumaré, 1991b.

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 Editora, 1992a.

LAMOUNIER, Bolívar (org.). **Ouvindo o Brasil**: uma análise da opinião pública brasileira hoje. São Paulo: IDESP, 1992b.

LAMOUNIER, Bolívar. “A Democracia Brasileira de 1985 à Década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa”. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). **Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1994.

LAMOUNIER, Bolívar. **Da Independência a Lula**: dois séculos de política brasileira. São Paulo: Augurium, 2005.

LAMOUNIER, Bolívar e MENEGUELLO, Rachel. **Partidos Políticos e Consolidação Democrática**: o caso brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LAVER, Michael e HUNT, W. Ben. **Policy and Party Competition**. New York: Routledge, 1992.

LAVER, Michael e SHEPSLE, Kenneth A. (eds.). **Cabinet Ministers and Parliamentary Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

LAVER, Michael e SHEPSLE, Kenneth A. **Making and Breaking Governments**: cabinets and legislatures in parliamentary democracies. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LAVER, Michael e SHEPSLE, Kenneth A. “Events, Equilibria, and Government Survival”. **American Journal of Political Science**, vol. 42, no. 1, 1998.

LAVER, Michael e SHEPSLE, Kenneth A. “Understanding Government Survival: empirical exploration or analytical models?”. **British Journal of Political Science**, vol. 29, no. 2, 1999.

LAVER, Michael e SCHOFELD, Norman. **Multiparty Government**: the politics of coalition in Europe. Oxford: Oxford University Press, 1990.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. “Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada”. Tese de doutorado. Brasília: UnB, 2005.

LIMA JR., Olavo Brasil de. **Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80**. São Paulo: Loyola, 1991.

LIMA JR., Olavo Brasil de. “A Reforma das Instituições Políticas: a experiência brasileira e o aprofundamento democrático”. **DADOS**, vol. 36, no. 1, 1993.

LIMONGI, Fernando. “Democracia no Brasil”. **Novos Estudos CEBRAP**, Vol. 76, 2006.

LINZ, Juan. “The Perils of Presidentialism”. **Journal of Democracy**, winter 1990.

LINZ, Juan. “Democracy’s Time Constraints”. **International Political Science Review/Revue Internationale de Science Politique**, vol. 19, no. 1, 1998.

LINZ, Juan J. e STEPAN, Alfred. **A Transição e Consolidação da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LINZ, Juan J. & VALENZUELA, Arturo (eds.). **The Failure of Presidential Democracy: comparative perspectives** (vol. 1). Baltimore: the Johns Hopkins University Press, 1994.

LIJPHART, Arend. “Presidentialism and Majoritarian Democracy: theoretical observations”. In: LINZ, Juan J. e VALENZUELA, Arturo (eds.). **The Failure of Presidential Democracy: comparative perspectives** (vol. 1). Baltimore: the Johns Hopkins University Press, 1994.

LONGO, Carlos Alberto. “O Plano Collor em Perspectiva”. In: FARO, Clóvis de (org.). **Plano Collor: avaliações e perspectivas**. Rio de Janeiro: LTC, 1990.

MAINWARING, Scott. “Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais”. **Novos Estudos CEBRAP**, no. 29, 1991.

MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

MAINWARING, Scott e PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. “Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress”. **Legislative Studies Quarterly**, vol. XXII, no. 4, 1997, pp. 453-483.

MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARTINS, Luciano. “A Autonomia Política do Governo Collor”. In: FARO, Clovis de (org.). **Plano Collor: avaliações e perspectivas**. Rio de Janeiro: LTC, 1990.

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

MELO, Carlos Ranulfo. **Retirando as Cadeiras do Lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

MENDONÇA, Carlos Eduardo Rebello de. “De Advento Augusti: o principado Collorido e a plebe petista”. **Cadernos de Conjuntura IUPERJ**, no. 32, setembro de 1990.

MENEGUELLO, Rachel. **PT: a formação de um partido (1979-1982)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MERSHON, Carol. "The Costs of Coalition: a five-nation comparison". In: BOWLER, Shaun et al. **Party Discipline and Parliamentary Government**. Columbus: Ohio State University Press, 1999.

MODIANO, Eduardo. "A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989". In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1990.

MOE, Terry M. e HOWELL, William G. "Unilateral Action and Presidential Power: a theory". **Presidential Studies Quarterly**, vol. 29, no. 4, 1999.

NEGRETTO, Gabriel L. "Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: the cases of Brazil and Argentina". **Comparative Political Studies**, vol. 37, 2004.

NEGRETTO, Gabriel L. "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America". **Latin American Politics and Society**, vol. 48, no. 3, 2006.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

NICOLAU, Jairo Marconi. "A Reforma Política e os Pequenos Partidos". In: **Reforma Política no Brasil: realizações e perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

NICOLAU, Jairo Marconi e SCHMITT, Rogério Augusto. "Sistema Eleitoral e Sistema Partidário". **Lua Nova**, no. 36, 1995.

OLIVEIRA, Francisco de. **Collor: a falsificação da ira**. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

ORDESHOOK, Peter C. **A Political Theory Primer**. New York: Routledge, 1992.

ORDESHOOK, Peter C. & WINER, Mark. "Coalitions and Spatial Policy Outcomes in Parliamentary Systems: some experimental results". **American Journal of Political Science**, vol. 24, no. 4, 1980.

PALERMO, Vicente. "Como se Governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo". **DADOS**, vol. 43, no. 3, 2000, pp. 521-557.

PATINKIN, Don. "Israel's Stabilization Program of 1985, or Some Simple Truths of Monetary Theory". **Journal of Economic Perspectives**, vol. 7, no. 2, 1993, pp. 103-128.

PIERSON, Paul. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". **American Political Science Review**, vol. 94, no. 2, 2000, pp. 251-267.

PIO, Carlos. "A Estabilização Heterodoxa no Brasil: idéias e redes políticas". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, no. 46, 2001, pp. 29-54.

POWELL Jr., G. Bingham. **Contemporary Democracies: participation, stability and violence**. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado no Leste Europeu**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

PRZEWORSKI, Adam et al. "What Makes Democracies Endure?". **Journal of Democracy**, vol. 7, no. 1, 1996.

REVISTA DA SEMANA. São Paulo: Ed. Abril, 31 de março de 2008.

RIKER, William H. **The Theory of Political Coalitions**. New Haven: Yale University Press, 1962.

RODRIGUES, Alberto Tosi. **O Brasil de Fernando a Fernando: neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994**. Ijuí: Unijuí, 2000.

ROSENN, Keith S. & DOWNES, Richard (orgs.). **Corrupção e Reforma Política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000.

SALLUM JR., Brasília. "Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira". In: SOLA, Lourdes (org.). **O Estado da Transição: política e economia na Nova República**. São Paulo: Vértice, 1988.

SALLUM JR., Brasília e KUGELMAS, Eduardo. "O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80". In: SOLA, Lourdes (org.). **Estado, Mercado e Democracia: política econômica comparada**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

SALLUM JR., Brasília; GRAEFF, Eduardo P. e LIMA, Elisabeth Gomes de. "Eleições Presidenciais e Crise do Sistema Partidário". **Lua Nova**, nº 20, 1990.

SAMUELS, David. "Concurrent Elections, Discordant Results: presidentialism, federalism, and governance in Brazil". **Comparative Politics**, 2000, pp. 1-20.

SANTOS, Maria Helena de Castro. "Governabilidade, Governança e Democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte". **DADOS**, vol. 40, no. 3, 1997, pp. 335-376.

SANTOS, Fabiano. "Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão". **DADOS**, vol. 45, no. 2, 2002, pp. 237-264.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Ed. UFMG/IUPERJ, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **O Cálculo do Conflito: estabilidade e crise na política brasileira**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

SCHMITT, Rogério. **Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

SERRA, José. “Parlamentarismo e Democracia”. In: SERRA, José et al. **Parlamentarismo ou Presidencialismo? República ou Monarquia?**. São Paulo: Contexto, 1993.

SHEPSLE, Kenneth A. & BONCHEK, Mark S. **Analyzing Politics**: rationality, behavior, and institutions. New York: W. W. Norton & Company, 1997.

SINGER, André. **Esquerda e Direita no eleitorado brasileiro**: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994. São Paulo: Edusp, 2002.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. “Programas de Estabilização e Presidencialismo Imperial: Argentina, Brasil e Peru”. **Estudos Históricos**, no. 20, 1997.

SOLA, Lourdes. “Estado, transformação econômica e democratização no Brasil”. In: _____ (org.). **Estado, Mercado e Democracia**: política econômica comparada. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

SOUZA, Celina. “Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: o Impacto do Federalismo e da Descentralização”. **DADOS**, Vol. 41, No. 3, 1998.

STEPAN, Alfred e SKACH, Cindy. “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: parliamentarianism versus presidentialism”. **World Politics**, vol. 46, no. 1, 1993, pp. 1-22.

STRØM, Kaare. **Minority Government and Majority Rule**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

STRØM, Kaare; BUDGE, Ian; LAVER, Michael. “Constraints of Cabinet Formation in Parliamentary Democracies”. **American Journal of Political Science**, vol. 38, no. 2, 1994.

TEIXEIRA, Aloisio. “Contribuição à Crítica dos Economistas Apolíticos”. In: TAVARES, Maria da Conceição (org.). **Aquarella do Brasil: ensaios políticos e econômicos sobre o Governo Collor**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1990.

TSEBELIS, George. “Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 12, no. 34, 1997.

TSEBELIS, George. **Veto Players**: how political institutions work. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VALENÇA, Márcio Moraes. “The Politics of Giving in Brazil: the rise and demise of Collor (1990-1992)”. **Latin American Perspectives**, vol. 29, no. 1, 2002.

VALENZUELA, Arturo. “Latin American Presidencies Interrupted”. **Journal of Democracy**, vol. 15, no 4, 2004.

VIANNA, Luiz Werneck. **De um plano Collor a outro**. Rio de Janeiro: Revan, 1991

WEYLAND, Kurt. “The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy”. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, vol. 35, no. 1, 1993.

WEYLAND, Kurt. "The Brazilian State in the New Democracy". **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, vol. 39, no. 4, 1998, pp. 63-94.