

### GOVERNABILIDADE E TENTAÇÃO AUTORITÁRIA

PAULO KLIASS\*

O ordenamento institucional brasileiro apresenta determinadas características que podem ser analisadas à luz dos conflitos verificados entre o executivo e os demais poderes, em particular o legislativo. A sociedade brasileira registra em sua história recente uma série de momentos de grave impasse político, coloridos pelo questionamento da capacidade de governança e atravessados pela questão da governabilidade.

Ao longo do período que se segue à redemocratização do país, a partir da Assembléia Nacional Constituinte de 1946, torna-se evidente e tende mesmo a se agravar o conflito entre o poder executivo e o poder legislativo na condução dos rumos da política nacional. Traço relativamente comum entre os países que adotam o presidencialismo enquanto regime de governo, esse atrito passa assumir características trágicas na forma pela qual se busca o seu equacionamento nas condições da política tupiniquim.

Em 1954, em seqüência ao grave impasse na resolução de conflitos entre os desejos de reformas por parte do governo de Getúlio Vargas e os obstáculos enfrentados para sua aprovação no Congresso, o presidente eleito se suicida com um tiro no peito, deixando até os dias de hoje dúvidas quanto à verdadeira motivação de tal gesto: desespero pessoal ou decisão absolutamente racional, na compreensão de que seria esta a forma mais radical de pressionar o legislativo a votar as propostas de um chefe de governo sintonizado com a vontade da maioria da população? Estaria eventualmente aí a chave do enigma "deixo a vida para entrar na história", frase forte presente no texto da carta testamento deixada pelo presidente. Independentemente das razões que levaram o dedo ao gatilho, o fato é que a imensa mobilização nacional que se seguiu à morte e ao enterro de Vargas, colocaram as forças resistentes na defensiva e as proposições terminaram por ser aprovadas pelo legislativo. Talvez tenha sido esse o momento em que, pela primeira vez, se tenha manifestado no país já

republicano, com tanto vigor, a contradição entre os desejos de um governante eleito com tal quantidade de votos e a resistência oferecida pelo Congresso, órgão cuja maioria era estabelecida pela composição difusa de parlamentares de origem regional diversa e origem partidária relativamente aleatória e pouco consistente.

Decorridos exatos sete anos, o recém-eleito presidente Jânio Quadros enfrenta igualmente dificuldades em ver aprovadas suas propostas por parte do legislativo, já funcionando, assim como boa parte do aparato governamental, nas instalações da nova capital do país. Apesar de ter vencidos as eleições à frente de uma coligação de partidos conservadores tradicionais, Jânio havia seguido uma meteórica trajetória de ascensão política em São Paulo e tinha pouca experiência e trânsito no que diz respeito à forma como se operava a política no plano nacional. De vereador de São Paulo a prefeito da capital, foi catapultado em seguida a governador do Estado e daí candidatou-se à presidência. Montado na quantidade recorde de votos jamais conferida anteriormente a um presidente eleito no país, buscou enfrentar a resistência congressista a seus projetos de forma também agressiva. Apenas oito meses após sua posse, declarou sua renúncia ao cargo, atribuindo-a a "forças ocultas", em episódio também um tanto nebuloso quanto à sua real compreensão por parte dos estudiosos. Em seu caso, também parece evidente a tentativa de criar um clima institucionalmente carregado, o que culminaria por seu retorno, "nos braços do povo" e com maior capacidade de impor suas vontades ao Congresso. No entanto, junto com Jânio havia sido eleito um vice-presidente que se candidatara por uma chapa adversária, conhecido por suas posições mais à esquerda e que se encontrava justamente naqueles dias em missão na China e na União Soviética, com o intuito de agilizar o processo de retomada das relações diplomáticas com aqueles países. Os quartéis não assistiriam ao desenrolar de tal cena de maneira passiva - essa a hipótese contida na versão da renúncia de colorido chantagista e golpista. No entanto, para surpresa de muitos e seguramente do próprio Jânio, o vetor resultante da reação militar foi de aceitação da posse do vice-presidente, desde que seu poder fosse reduzido através da adoção casuística do parlamentarismo. A renúncia foi considerada um "ato unilateral de vontade" e após alguns dias de muita tensão e negociação política, o Brasil ingressou subitamente no universo das nações de regime parlamentarista, mantendo João Goulart no exercício da presidência da República.

Como seria de se esperar, a solução miraculosa não rendeu milagres. A crise política se prolongou, ainda também sob os diversos gabinetes montados ao longo de quase dois anos de vigência do novo modelo. Na prática, o regime

ainda era presidencialista, e Goulart continuava disputando abertamente suas propostas no seio da sociedade civil e do próprio Estado. A radicalização do impasse político acabou culminando em um plebiscito em 1963, cujo objetivo era o de restaurar os “verdadeiros” poderes ao novo presidente, cujo resultado foi dar cabo, por ampla maioria de votos, à breve experiência parlamentarista do país. É importante registrar que, à época, um dos argumentos mais utilizados no debate para o referendo era que, sob o parlamentarismo, a minoria derrotada (leia-se “União Democrática Nacional”, partido sistematicamente derrotado nas eleições nacionais desde 1946) lograva impedir o governo de governar.

No entanto, as dificuldades de Jango continuaram, com ou sem a oposição da UDN. O aprofundamento da crise política e de suas propostas de “reformas de base”, terminaram por dificultar-lhe o espaço de negociação e aprovação no Congresso. Restou-lhe o caminho da busca de apoio político junto a alguns governadores de estado, mais identificados com a orientação do presidente. Além disso, Jango passa a atuar na tentativa de mobilização popular paralela - e contrária mesmo, num certo sentido - ao Congresso. Era essa a tentativa de pressão sobre a instituição que deveria aprovar seus projetos de governo. A temperatura política atinge seu ponto mais elevado no famoso comício da Central do Brasil, quando o governo se deixa confundir plenamente com as idéias das “reformas na lei ou na marra”. Em primeiro de abril de 1964, a solução -algumas vezes ensaiada e reprimida no nascedouro pelas forças legalistas- se concretiza com os tanques na rua e o exílio de Jango.

O país vive vinte anos sob um regime autoritário, período em que esses problemas de relação entre executivo e legislativo eram mais facilmente resolvidos, através de fechamento do Congresso, cassação de parlamentares, edição de atos institucionais a fim de conferir aspectos de legalidade ao estado autoritário, imposição da nova Constituição, institucionalização do uso do Decreto-Lei, redução do espaço de legislar para o próprio legislativo, aberturas e fechaduras políticas ou em sua versão mais refinada de “sístoles e diástoles” golberianas, etc. Essa não era uma questão colocada. Pano rápido, *ma non troppo* ...

Vem a transição democrática, depois de muito sangue e suor derramados sob o regime militar, cuja análise e descrição detalhada não é objeto desse pequeno trabalho. Passado o trauma da morte de Tancredo Neves, o presidente encarregado de operar a passagem para a democracia pela via da conciliação política, o Brasil consagra os primeiros anos de governo de seu vice-presidente, José Sarney, até então um senador pouco conhecido eleito pelo estado do Maranhão, que havia sido chamado para compor a chapa na condição de

representante de setores ligados ao regime militar. Paralelamente a seu governo, são realizados os trabalhos de uma Assembléia Nacional Constituinte, cuja tarefa se encerra quando da votação da nova Carta, no segundo semestre de 1988.

Assim, no ano seguinte são realizadas as primeiras eleições livres e diretas para presidente da República, prática essa que se havia encerrado com as levadas a cabo em 1961. Não obstante o longo período de 28 anos observado entre as duas, ambos resultados guardam semelhanças nada desprezíveis. Por outra vez foi eleito um candidato que corria por fora do jogo político mais tradicional. Fernando Collor havia sido governador de Alagoas, lançara sua candidatura nacional por uma agremiação política, o Partido da Reconstrução Nacional (PRN), com quase nenhuma expressão no plano federal, chegando à Presidência com expressivo apoio popular e baseado em uma frente político-eleitoral de largo espectro dentre as forças conservadoras do país, mas contando com pouco compromisso efetivo em termos de sua sustentação parlamentar. Seu partido não contava com uma dezena de parlamentares dentre os que iniciavam a nova legislatura.

Mais uma vez, a história brasileira vai experimentar a contradição recorrente entre o chefe do executivo eleito de maneira direta e majoritária e os representantes do poder legislativo. Collor vai tentar, um pouco a exemplo do que tentou fazer Jânio Quadros, estabelecer um contato mais direto com a população no período pós-eleitoral, na busca de uma superação das dificuldades antepostas pelo Congresso. Expressamente descontente com a solução de se tomar um refém dos partidos mais fortes no interior da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o novo presidente vai lançar uma ponte em direção daqueles a quem passou a denominar genericamente “descamisados”. Na estratégia de passar por cima dos partidos e demais instituições representativas da sociedade civil, Collor imaginava poder exercer o poder real de quem havia sido eleito pelo “povo”, com uma missão praticamente messiânica a cumprir através de seu mandato presidencial. Enquanto contava com elevados índices de popularidade, foi eficaz em seu intento. Porém, à medida que seu Plano foi fazendo água junto com as torneiras que iam sendo abertas em função das pressões exercidas sobre a área econômica, Collor foi pouco a pouco perdendo o apoio inicial que recebera da maior parte dos órgãos de comunicação e viu desaparecerem os laços virtuais que os ligava aos despossuídos.

O desprezo, sentimento que jamais havia escondido, em sua relação com os partidos de poder efetivo nas instâncias de decisão, com os políticos de maior tradição e presença na cena nacional, com os representantes mais tradicionais do poderio econômico do país, torna-se lentamente seu maior

adversário. Esse processo paulatino de isolamento político culminará com a votação de seu *impeachment* pelo Congresso, antes mesmo de completar o terceiro ano de seu mandato.

A sucinta descrição feita anteriormente sobre a evolução recente da história política do país aponta com precisão para um de seus traços singulares: a dramaticidade com que se busca resolver a tensão latente entre a força legítima e contraditória de dois poderes eleitos com o voto popular, e de quem se espera por vezes ações complementares e não antagônicas no exercício do poder. Ocorre que a institucionalidade tupiniquim quis que se desse o desenrolar dos acontecimentos por outra via. Compreensivelmente, sente-se o presidente o mais poderoso dentre todos, em especial no início de seu mandato. Esse traço foi ainda reforçado pela Constituição recente ao estabelecer a necessidade de dois turnos, quando um dos candidatos não obtivesse a maioria de 50% mais um dos votos válidos para a eleição do chefe de Estado. Além disso, como ficou demonstrado com o resultado das eleições realizadas para o mandato 90-94, as regras eleitorais não são ainda suficientemente amarradas a ponto de impedir que um candidato relativamente marginal ao sistema político mais tradicional se tome o vencedor. Collor foi quase um *outsider* no primeiro turno e foi engolido pelas elites nacionais por se converter na única possibilidade de derrotar o candidato considerado mais "perigoso" em termos de suas propostas consideradas radicais para a lógica do ordenamento da propriedade no Brasil capitalista.

Um presidente sentindo-se poderoso é imediatamente colocado face a um poder cuja força provém de um complicado jogo de articulação política, onde se mesclam diferentes interesses regionais, distintas lógicas corporativas e diversos modos de acomodação partidária. O presidente é obrigado a negociar aspectos de uma missão para a qual se considera legitimamente consagrado pelas urnas, qual seja, seu programa de governo. Esse primeiro conflito geralmente encontra algum tipo de saída que escapa à negociação efetiva: decreto, decreto-lei ou as atuais medidas-provisórias. De qualquer forma, em todos os casos, o que se configura é uma tentativa de governar à margem do poder legislativo. Daí a necessidade recorrente de buscar essa aliança, missão quase impossível, com a massa desorganizada da sociedade civil, a origem primeira de sua própria legitimação política.

Ainda que não seja no momento inicial do mandato presidencial, esse conflito potencial está sempre prestes a retomar à superfície, na maré do jogo político. Dependendo da forma como o chefe do executivo aceita estabelecer os canais de negociação com as forças mais expressivas da representação

parlamentar e dos interesses político-partidários em geral, podem ir sendo perigosamente acumuladas as pendências não solucionadas, as demandas não resolvidas, as reivindicações não atendidas. Como há muita superposição não solucionada de competência as constitucionais e legislativas entre os poderes, o executivo acaba tendo que aguardar do Congresso a aprovação de questões pequenas e relativamente importantes para a condução do cotidiano da política econômica e do próprio andamento da capacidade de governar. Não é por acaso que, ultimamente, o governo atual tem buscado incluir uma série de itens, aparentemente pequenos e considerados como sendo de importância irrelevante, na negociação dos novos procedimentos para as regras de edição das medidas provisórias. Pode ser esse um dos caminhos para se chegar a um balizamento mais equilibrado na disputa entre os poderes republicanos. O legislativo recuperaria aspectos substantivos e liberaria outros considerados adjetivos para a lógica congressual, mas o executivo por seu turno, ao abrir mão de algumas prerrogativas atuais, manteria para sempre a exclusividade na condução de outros temas, para os

quais não mais necessitaria da manifestação de concordância da maioria do legislativo.

De qualquer forma, o que a leitura da história recente tem demonstrado é que o recurso do mecanismo do governo ignorar o poder, igualmente legítimo, oriundo da i força do Congresso em um contexto de jogo democrático e pluralista, leva o executivo sistematicamente a um quadro dramático potencial, quase sempre convertido em crise aberta e a um desfecho próximo da tragédia. Guardadas, sem dúvida, as particularidades e a complexidade de cada caso concreto, poder-se-ia genericamente falar de um suicídio, de uma renúncia, de um golpe militar e de uma deposição por impedimento. Nota-se, por outro lado, uma nítida evolução de amadurecimento institucional, em especial no caso mais recente, à medida em que a seqüência da crise provocada pela vacância do poder presidencial seguiu exatamente os passos previstos pelos mandamentos constitucionais. Não obstante, à condenação pelo tribunal constituído pela sessão congressual extraordinária dirigida pelo presidente do Superior Tribunal Federal, seguiu-se a absolvição do ex-presidente pelo poder judiciário anos após, por “ausência de provas” ... Mas essa já é outra faceta da história dos conflitos, que envolve as relações com o poder judiciário e que mereceria, no mínimo, outras tantas páginas, matéria para outro trabalho.

Há, porém, uma questão presente em todas as ocorrências das quais se falou até aqui. Do contraste entre os poderes em crise, surge uma tendência daquele que é, de acordo com o disposto no texto constitucional, o comandante

supremo das forças armadas. Trata-se da chamada **tentação autoritária**. Seja pela via do golpe aberto, seja pelo meio mais moderado do golpe branco, o presidente da República se sente mesmo na “obrigação” de superar os obstáculos antepostos pelo poder legislativo, por ele considerado *via de regra* como corrupto e ilegítimo, e governar diretamente com o povo. Ou então de negociar apenas com aqueles que, caso a ordem fosse “efetivamente democrática” e o Congresso refletisse a seus olhos o resultado da eleição presidencial em termos de sua maioria, ele considerasse como sendo os legítimos representantes da vontade popular e se convertessem nos verdadeiros interlocutores da *vox populi*.

Dentro desse cardápio amplo, o menu oferece diferentes alternativas. Desde o impulso de fechar o Congresso para convocar novas eleições realmente livres e representativas - ou seja, as que expressarem a vitória do presidente - , até as soluções que têm sido tratadas genericamente por “fujimorização”, em alusão à breve experiência peruana de governar com legislativo e judiciário fechados. Todo poder ao príncipe, esse sim eleito pelo povo.

É importante frisar que não é por acaso que esse tema tem sido tratado com relativa frequência pela imprensa e pela intelectualidade na América Latina. As experiências de instabilidade política atravessam e recortam o continente de maneira vertical e horizontal, sendo o caso boliviano talvez o mais emblemático do fantástico drama latino-americano, cujo realismo mágico transportado também para o campo da política nos fala de uma quantidade impressionante de quarteladas, golpes militares, presidentes empossados e destituídos, enquanto o povo a tudo assiste, na maior parte das vezes, como espectador passivo do espetáculo das dificuldades da governabilidade.

O caso brasileiro, além desses ingredientes gerais, apresenta também, é claro, alguns temperos e condimentos particulares. A dinâmica social, econômica e demográfica do país, para não falar de outras esferas da forte nação social, sugere transformações quantitativas e qualitativas de enorme significado. Ao longo das últimas três ou quatro décadas a população praticamente duplicou de tamanho, a interiorização do desenvolvimento expandiu as fronteiras da atividade econômica para áreas completamente desabitadas do país rumo ao norte e ao oeste, a pirâmide demográfica alterou-se diversas vezes, os contingentes urbanos saíram da condição de minoria e passaram a constituir a grande maioria da população, etc. Tantas e tamanhas mudanças foram operadas em um espaço relativamente curto do tempo histórico e sua capacidade de absorção em termos institucionais é compreensivelmente lenta. A instabilidade é o regime. Apesar dos inequívocos sinais de avanços, o grau de organização na base da sociedade ainda é fraco. Tudo isso toma mais

complexa a interlocução, a legitimidade da representação, a capacidade de negociação e a estabilidade das condutas. O *ad hoc* se converte na regra.

À expressão política, partidária, eleitoral e parlamentar desse quadro de mudanças toma a evolução da- governabilidade igualmente confusa. Nesses últimos trinta anos o mapa político-administrativo brasileiro foi sendo continuamente alterado. Foram criados ou elevados à condição de estado da federação oito novas unidades [Acre, Amapá, Roraima, Mato Grosso do Sul, Tocantins e Brasília (DF)], além da incorporação da Guanabara ao estado fluminense. Consideradas as regras eleitorais oriundas do pacote de abril de 1977 e as novas introduzidas pela Constituição atual, trata-se de mais de cinquenta novos deputados federais e de quase duas dúzias de novos senadores.

A inexistência de fidelidade partidária, a pouca rigidez exigida para criação e funcionamento de partidos políticos e a facilidade com que os parlamentares se transferem de uma agremiação para outra somam-se, ainda, à fragilidade do pacto federativo existente. Com isso, as legítimas expressões de diferenças regionais terminam por se confundir com as práticas chamadas de “fisiológicas”, banalizadas pelos atores na negociação e barganha. Assim, todo esforço negociador, sempre necessário na condução de qualquer acomodação de interesses e de diferenças, é prontamente desqualificado aos olhos da opinião pública. Instaurou-se um tratamento pejorativo e um linguajar carregado de preconceito na forma como são tratadas as coisas da política no país, tratamento esse que é cotidianamente reforçado pela mídia e que encontra na população um forte avalista para tanto. Adicionados a tais aspectos, podem ser listados vários outros que contribuem para reforçar, independentemente do juízo de valor acerca de seu mérito, a instabilidade em razão de se converterem em mecanismos que propiciam a alteração das regras do jogo a cada eleição realizada. Dentre outros, a extensão do voto aos analfabetos, a redução da idade mínima do eleitor para 16 anos, a falta de critérios uniformes para organização de debates eleitorais na televisão e no rádio, a falta de critérios uniformes para divulgação das pesquisas eleitorais nos períodos que antecedem as eleições, a pouca transparência na utilização dos horários gratuitos nos meios de comunicação.

O quadro da representação na Câmara dos Deputados é claramente desproporcional e não reflete de maneira objetiva as condições populacionais e eleitorais para ficar no caso retratado acima das novas unidades criadas, a somada população eleitora das seis unidades federativas consideradas, à exceção do DF, mal representa 3% do total do país, ao passo que mantém um percentual próximo a 10% dos votos no plenário dos deputados., Assim, acaba sendo

conferido também àquela Casa as missões e funções que são típicas do Senado, ou seja, a representação das unidades da federação em si e dos interesses regionais distintos, tarefa que cabe aos senadores. A contabilidade pode tornar-se ainda mais complexa e politicamente mais sensível caso se considerem as questões associadas aos temas das regiões tomadas de forma agregada, como Norte, Nordeste, Centro-Oeste.

Se, por um lado, tal debilidade pode converter-se facilmente em moeda de troca para um poder executivo forte e que conta com os recursos do fazer governo, por outro lado, a mesma instabilidade permite uma ampla e brusca oscilação política no quadro de sustentação parlamentar, abrindo espaço para especulações em razão da baixa taxa de previsibilidade. A volatilidade é enorme. O custo, em qualquer uma de suas dimensões, associado à manutenção de uma maioria, é imenso. O impulso da tentação é perigosamente sugestivo. E ponto final.

\* Doutor em Economia, Paris X, Secretário Nacional da Previdência Complementar.