UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

BRUNO DE CASTRO RUBIATTI

RELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO NO PERÍODO PARLAMENTARISTA NO BRASIL (1961-1963)

Campinas, junho de 2008

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

Rubiatti, Bruno de Castro

R824r **Relação entre o Executivo e o Legislativo no período parlamentarista no Brasil (1961-1963) / Bruno de Castro Rubiatti. - - Campinas, SP : [s. n.], 2008.**

Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Goulart, João, 1918-1976. 2. Parlamentarismo. 3. Poder executivo - Brasil. 4. Poder legislativo – Brasil. 5. Brasil – Política e governo, 1954-1964. I. Costa, Valeriano Mendes Ferreira. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.

(cn/ifch)

Título em inglês: The relationship between Executive and Legislative power in Brazilian parliamentary system period (1961-1963)

Palavras chaves em inglês (keywords) : **Parliamentarianism**
Power executive – Brazil
Power legislative - Brazil
Brazil – Politics and government – 1954-1964

Área de Concentração: Estado, processos políticos e organização de interesses

Titulação: Mestre em Ciência Política

Banca examinadora: **Valeriano Mendes Ferreira Costa, Cláudio Gonçalves Couto, Rachel Meneguello**

Data da defesa: 06-06-2008

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

Bruno de Castro Rubiatti

RELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO NO PERÍODO PARLAMENTARISTA NO BRASIL (1961 a 1963)

Este exemplar corresponde ao exemplar final de dissertação defendida e aprovada, em 06 de junho de 2008, perante a Comissão Julgadora composta pelos Professores Doutores:

Banca:

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Profa. Dra. Rachel Meneguello

Prof. Dr. Claudio Gonçalves Couto

2008.149156

Agradecimentos

A realização dessa pesquisa só foi possível devido ao apoio de muitas pessoas, que participaram direta ou indiretamente.

Agradeço ao Professor Valeriano Mendes Ferreira Costa pelo trabalho de orientação sem o qual essa dissertação não seria realizada.

Aos professores Andrei Koerner, Rachel Meneguello e Cláudio Gonçalves Couto pelas suas sugestões e pela suas análises desse trabalho apresentadas tanto no exame de qualificação quanto na defesa.

Agradeço também a professora Márcia Teixeira de Souza por ter me orientado no início da pesquisa, quando eu estava na graduação em ciências sociais na Faculdade de Ciências e Letras da Unesp (campus Araraquara).

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio financeiro a essa pesquisa.

Agradeço aos amigos que me acompanharam durante todo o processo, em especial a Luciana Aliaga, Hélio Ázara de Oliveira, Luciene Torino e Daniela Vieira por seu companheirismo e apoio, com o qual sempre pude contar para amenizar os momentos mais difíceis.

Agradeço aos meus pais, Antonio e Marina, e familiares por seu inestimável apoio, incentivo e compreensão durante todos esses anos.

Resumo

Após a renúncia de Jânio Quadros em 1961, se instaura uma crise político-militar sobre a sucessão ao cargo de presidente: constitucionalmente deveria tomar posse o vice-presidente, porém os ministros militares tentam impor um veto a essa posse. Para solucionar essa crise, o Congresso aprova uma Emenda Constitucional que mudava o sistema de governo de presidencialista para parlamentarista. É o período de vigência dessa Emenda o objeto desse estudo. Buscamos analisar como se deu o funcionamento dos poderes de Estado sob o novo sistema, ou seja, como o presidente, o gabinete e o Legislativo atuaram no parlamentarismo instaurado. Ao analisar a atuação desses atores políticos buscamos evidenciar a influência do arcabouço institucional anterior, isto é, como que as práticas e relações típicas do presidencialismo instaurado em 1946 sobrevivem sob o parlamentarismo.

Palavras-chave: Sistema de Governo, Relação Executivo/Legislativo, Governo Goulart.

Abstract

After the resignation of Jânio Quadros in 1961, is established a crisis politician-military on the succession to the president position: constitutionally the vice-president would have to take ownership, however the military ministers try to impose a veto to this ownership. To solve this crisis, the Congress approves an Emendation Constitutional that changed the system of government of presidentialist for parliamentarist. The object of this study is the period of validity of this Emendation. We search to analyze as if it gave the functioning of being able them of State under the new system, that is, as the president, the cabinet and the Legislative one had acted in the restored parliamentarism. When analyzing the performance of these actors politicians we search to evidence the influence of institutional framework preceding, that is, as that practical and the typical relations of the presidentialism restored in 1946 survive under the parliamentarism.

Key Words: System of Government, Legislative/Executive Relation, Goulart Government

Índice

Introdução 1

Capítulo 1: Sistemas de Governo 7

Os sistemas de governo na América latina: notas sobre um debate 15

O Presidencialismo de Coalizão **..... 26**

Capítulo 2: Características institucionais do período democrático brasileiro – 1946-1964 39

O Sistema Partidário 40

Os partidos políticos de 1945-1964 **..... 48**

O presidencialismo de coalizão faccionalizado 64

O cenário político no início dos anos 1960 77

Capítulo 3: A crise da Legalidade 95

O debate no parlamento 102

Capítulo 4: O desenvolvimento da experiência parlamentarista 115

As leis sobre o parlamentarismo 115

Os Gabinetes Parlamentaristas 123

1)O primeiro Gabinete: Tancredo Neves **..... 124**

2) Da desincompatibilização à posse do segundo gabinete **..... 133**

3) O Gabinete Brochado da Rocha **..... 139**

4) O último gabinete e a vitória do presidencialismo no plebiscito **..... 150**

Capítulo 5: A relação entre Executivo e Legislativo na experiência parlamentarista brasileira 159

Bibliografia 179

Introdução

Desde a proclamação da República, o Brasil adota o sistema de governo presidencialista. Mesmo assim, o parlamentarismo sempre contou com um número considerável de simpatizantes e não faltaram tentativas de se aplicar essa forma de governo no Brasil. Porém, nenhuma delas atingiu êxito. Só em meio a uma crise de sucessão é que o parlamentarismo teve uma chance de ser aplicado. Em outras palavras, em mais de um século de história republicana, houve apenas um pequeno período quando se alterou o sistema de governo de presidencialismo para parlamentarismo: entre setembro de 1961 e janeiro de 1963 as instituições políticas brasileiras funcionaram sob um sistema parlamentarista. Esse período é o tema desse trabalho.

Esse curto espaço de tempo constitui um momento *sui generis* na história política brasileira: após uma crise política, social e militar, alterou-se a forma de governo. Essa mudança se deveu à crise institucional ocorrida depois da renúncia do então presidente Jânio Quadros. Menos de um ano após tomar posse, Jânio renuncia gerando uma crise, uma vez que os seus ministros militares buscaram vetar a posse do então vice-presidente João Goulart. Frente a essa tentativa dos ministros militares, formou-se um movimento que buscava impedir a efetivação desse veto. Essa crise tomou contornos de uma guerra civil, uma vez que parcelas do Exército se juntaram ao movimento civil que defendia a posse de Goulart. Nesse contexto de crise os membros do Legislativo federal resolvem adotar uma saída de conciliação, aprovando a mudança do sistema de governo de presidencialista para parlamentarista.

Se considerarmos que as mudanças nas instituições políticas necessitam, para lograr sucesso, de apoio dos grupos sociais e políticos, qual seria a chance desse parlamentarismo funcionar, uma vez que ele foi adotado de maneira casuística, ou seja, para resolver uma crise conjuntural: sua função era evitar o veto militar à posse de Goulart, o que representaria o fim de um Estado de Direito, e, ao mesmo tempo, diminuir a gama de poderes do presidente, controlando assim o ritmo das chamadas reformas de base.

O objetivo dessa pesquisa é levantar as variáveis políticas que explicam o mau funcionamento do sistema parlamentarista em questão. Não buscamos com ela discutir qual o melhor sistema de governo para o Brasil, uma vez que essa experiência de

parlamentarismo não forneceria base suficiente para esse tipo de pesquisa, já que, além da curta duração, ele foi adotado como solução negociada para uma conjuntura de crise, o que acaba por dificultar seu funcionamento.

O que buscamos apresentar aqui é como os atores políticos envolvidos nesse processo se comportaram. Em outras palavras, buscamos analisar a atuação do Executivo, do Legislativo e do Presidente sob o sistema de governo adotado.

É comum em trabalhos feitos sobre o Governo Goulart se destacar a atuação do presidente na "sabotagem" ao novo sistema. Goulart queria restabelecer o presidencialismo para poder governar com todas as prerrogativas que a Constituição de 1946 dava ao cargo de presidente. É evidente que essa seria sua estratégia, porém, há outros atores que também são responsáveis pelo não funcionamento do sistema parlamentarista adotado em 1961.

Se considerarmos a distribuição dos poderes de agenda disciplinada pela Constituição de 1946, veremos que ela foi a Constituição brasileira que mais privilegiou a ação parlamentar no processo decisório. Sob esse arranjo institucional, havia realmente uma agenda política compartilhada entre os poderes Executivo e Legislativo. Além disso, sob o presidencialismo iniciado em 1946 os parlamentares individuais gozavam de grande poder de interferência no processo decisório. Em suma, sob o presidencialismo de então, os parlamentares tinham grandes possibilidades de efetivarem estratégias individualistas e um importante papel no processo decisório.

Nesse contexto, cabe perguntar qual foi a atuação desses parlamentares sob o parlamentarismo? Perguntamos isso por dois motivos: primeiro, é comum se destacar que para um sistema parlamentarista ter um bom funcionamento é necessária a existência de partidos políticos disciplinados e coesos – já que para o gabinete se manter seria necessária uma base de apoio estável no legislativo, uma vez que sem esse apoio o governo cairia mais facilmente. Então, como um legislativo acostumado a uma baixa centralização do processo decisório e com baixos índices de coesão partidária se comporta no novo sistema? Há uma mudança no seu comportamento ou ele continua a agir como no presidencialismo?

O segundo ponto referente à atuação parlamentar no período é a questão da delegação de poderes. Como no sistema parlamentarista o governo – que é formado pelo Conselho de Ministros ou Gabinete – é aprovado e conta com a confiança da maioria da Câmara dos Deputados, é comum a delegação de poderes legislativos do parlamento para o

gabinete. Em outras palavras, como o Gabinete é escolhido pelo legislativo, não haveria conflito entre esses dois poderes, então, para agilizar o processo decisório e dar maior funcionalidade e governabilidade ao sistema político, a prática de delegação de poderes seria corriqueira. Cabe destacar que a delegação de poderes não era permitida na Constituição de 1946, porém foi introduzida na Emenda Constitucional nº4 de 1961, também chamado de Ato Adicional, que instituiu o parlamentarismo, mas só foi disciplinada na Lei Complementar nº2 de 1962. Então, como os parlamentares que gozavam da referida influência no processo de formulação e aprovação das leis se portaram frente a essa possibilidade de permitir ao Executivo o papel de criar e aplicar leis? Houve delegação de poderes na experiência brasileira e qual foi a sua extensão e impacto político? Os parlamentares agiriam de acordo com o novo sistema ou ainda encaravam o governo como um poder independente deles? Em suma, todas essas questões nos leva à seguinte indagação: o legislativo que atuou sob o parlamentarismo, mas que foi formado sob o presidencialismo, teria incentivo, ou real interesse, em consolidar a nova forma de governo?

Outro ator que também tem importância na experiência parlamentarista de 1961 é o Gabinete. Na realidade, nesse curto espaço de tempo houve três gabinetes, chefiados, respectivamente, por Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima. Sobre eles cabe a seguinte questão: eles se portaram como os principais responsáveis pelo governo ou agiram como ministérios presidenciais? Comportaram-se como sendo respaldados pela maioria parlamentar ou como dependentes da figura do presidente? Consideravam-se responsáveis perante o parlamento ou perante o presidente? Em suma, agiram como um Conselho de Ministros parlamentarista ou como um ministério presidencialista?

Outro ponto também referente ao conselho de ministros é a forma como o presidente escolhe o nome que irá indicar para a aprovação da Câmara dos Deputados. Num sistema parlamentarista multipartidário é comum que antes de indicar um nome, o presidente entre em conversação com as lideranças partidárias. Então, cabe perguntar se esse procedimento foi aplicado no parlamentarismo tentado no Brasil no início dos anos 1960 ou se o presidente escolhia esse nome sem consultar os partidos presentes no Congresso.

Como se pode ver, além da atuação do presidente João Goulart, o comportamento de outros atores também pode influenciar o funcionamento do novo sistema de governo. Entretanto, como destacamos acima, a reforma foi feita para contornar uma situação crítica e não foi uma decisão consciente sobre qual a melhor maneira de organizar as instituições políticas brasileiras. Por causa disso é possível esperar que esses atores não tenham realmente alterado suas práticas e relações, ou seja, a relação entre os poderes Executivo e Legislativo não teriam se alterado profundamente. É nesse ponto que esse trabalho se insere: pretendemos analisar a experiência parlamentarista tendo como referência o presidencialismo instaurado em 1946. Em outras palavras, buscamos compreender como as práticas políticas e a relação entre os poderes sob o parlamentarismo foram influenciadas pelo arcabouço institucional anterior.

Para cumprir esse objetivo organizamos esse trabalho da seguinte maneira: no primeiro capítulo tratamos da questão dos sistemas de governo. Na primeira parte buscamos apresentar uma definição dos sistemas de governo, destacando as diferenças existentes na relação entre o Executivo e o Legislativo em cada um dos seus modelos – presidencialismo, parlamentarismo e semipresidencialismo. Depois de fazer essa exposição apresentamos a discussão sobre os sistemas de governo na América-Latina. Para isso nos utilizamos da divisão em três gerações apresentada por Anastasia, Melo e Santos (2004). Por fim, apresentamos uma definição do presidencialismo típico da América Latina: o presidencialismo de coalizão. Esse primeiro capítulo fornece a base da discussão formal feita sobre sistemas de governo e sobre a análise de sistemas de governo realmente existentes

No capítulo 2 apresentamos alguns fatores institucionais presentes no período de 1946 a 1964 que influenciaram o funcionamento do parlamentarismo. Primeiro discorremos sobre o sistema partidário e os partidos políticos tentando definir algumas características deles. Na segunda parte desse capítulo falamos sobre as características do presidencialismo brasileiro instaurado em 1946, o chamado presidencialismo de coalizão faccionalizado, buscando destacar a questão da distribuição dos poderes de agenda e da centralização do processo legislativo, para, dessa maneira, compreendermos quais os incentivos criados por esse marco institucional para o comportamento dos membros do legislativo federal. Na última seção do segundo capítulo apresentamos outros fatores do sistema político que

impactaram o funcionamento dos poderes de Estado na experiência em questão, a dizer: a existência das Frentes parlamentares, as alianças eleitorais, as eleições parlamentares de 1958 – foi nessa eleição que se formou a Câmara dos Deputados e parte do Senado que vivenciou a experiência parlamentarista – e, por fim, a questão da crise de paralisia decisória que caracteriza o início dos anos 1960 no Brasil.

O terceiro capítulo trata da crise da Legalidade, isto é, nesse capítulo falamos da crise causada pela renúncia de Jânio Quadros e da tentativa de veto à posse de Goulart feita pelos ministros militares. Esse capítulo está dividido em duas partes: na primeira apresentamos o acirramento do conflito civil-militar; na segunda buscamos discorrer sobre o debate parlamentar que culminou na aprovação da emenda constitucional que instituiu o parlamentarismo. Em suma, esse capítulo trata da gênese do único período parlamentarista da República brasileira.

No capítulo 4 tratamos do desenvolvimento da experiência parlamentarista propriamente dito. Na primeira parte desse capítulo fazemos uma apresentação dos documentos legais que normatizaram e disciplinaram o funcionamento do novo sistema de governo. No total são três documentos, a dizer: a Emenda Constitucional nº4, a Lei Complementar nº1 e a Lei Complementar nº2, sendo que essa última tem como ponto mais importante a data do plebiscito sobre o sistema de governo. Ainda nessa seção, buscamos analisar o "caráter" do parlamentarismo adotado, ou seja, se esse parlamentarismo foi um sistema "puro" ou "híbrido". Na segunda parte desse capítulo, discorremos sobre o desenrolar desse novo sistema, isto é, como se deu o funcionamento do sistema parlamentarista de 1961, buscando ressaltar a relação entre o Executivo e o Legislativo nessa experiência.

No quinto capítulo apontamos como se deu a referida relação durante o parlamentarismo, destacando a persistência de práticas típicas do presidencialismo durante o período. Além disso, recapitulamos o argumento apresentado no decorrer do trabalho, buscando responder as questões aqui colocadas, ou seja, como o Executivo, o Legislativo e o presidente se comportaram sob o parlamentarismo, qual o impacto dessa mudança do sistema de governo e o caráter dessa reforma.

Capítulo 1: Sistemas de Governo

Na analise das formas de governo, existe uma bipartição clássica, a dizer: de um lado o parlamentarismo e de outro o presidencialismo. Esse tipo de análise se centra na dinâmica da relação entre os poderes Executivo e Legislativo levando-se em conta "as modalidades de eleições dos dois organismos" (Pasquino, 2002: 517). Nos últimos decênios, a temática sobre os sistemas de governo têm merecido crescente atenção da ciência política e dos estudos constitucionais, "tendo-se acirrado o debate sobre os méritos e deméritos do parlamentarismo e do presidencialismo. Falar apenas em dois sistemas constitui, porém, uma grande simplificação" (Cintra, 2004: 37).

Ao se reduzir os sistemas de governo a apenas dois modelos, desconsidera-se a variedade de tipos presentes tanto no presidencialismo – as diferenças entre o presidencialismo dos Estados Unidos, país que inventou esse sistema, e das democracias latino-americanas que adotaram esse tipo de organização política, mas com muitas variações com respeito ao modelo inicial – quanto no parlamentarismo – as diferenças entre o parlamentarismo da Grã-Bretanha e da Alemanha, da Itália ou o dos países escandinavos. Além disso, essa bipartição acaba por desconsiderar os sistemas híbridos – como, por exemplo, o sistema francês – comumente chamados de *semipresidencialismo*. Em suma, a utilização dessa divisão dos sistemas de governo entre presidencialismo e parlamentarismo acaba por reunir sob um mesmo rótulo organizações institucionais distintas, nas palavras de Giovanni Sartori "ao se enquadrarem os sistemas de governo do mundo real nestas duas classes, encontramos, por um lado, parceiros incongruentes e, por outro, inserções dúbias" (1993: 3)

Feita essa ressalva sobre a utilização da bipartição dos sistemas de governo entre presidencialismo e parlamentarismo, trataremos agora de indicar algumas características gerais desses modelos. Faremos isso pois julgamos que a utilização da classificação *presidencialismo*, *parlamentarismo* – e até *semipresidencialismo* – serve para aproximar países que tenham determinadas variáveis comuns na organização de suas instituições, mas o que ocorre na prática política pode diferir muito, mesmo em duas experiências classificadas no mesmo tipo.

O presidencialismo tem como características essenciais 1) um presidente que é ao mesmo tempo chefe de governo e chefe de Estado; 2) ele é escolhido por eleição popular (direta ou indireta); 3) o mandato presidencial, assim como o dos parlamentares é prefixado, "não podendo o presidente, exceto na hipótese do *impeachment*, ser demitido pelo voto parlamentar, nem o Legislativo ser dissolvido pelo presidente" (Cintra, 2004: 39); 4) o ministério é indicado pelo presidente e é responsável perante ele, não perante o Legislativo.

O primeiro país a adotar o presidencialismo, e por isso é considerado o criador e o modelo desse sistema de governo, foi os Estados Unidos. O princípio que norteou a criação desse desenho institucional foi a separação ou a divisão entre os poderes, inspirado em Montesquieu e na leitura deste feita pelos *Federalistas* – Alexander Hamilton, James Madison e John Jay (Grohmann, 2001: 79-81). A base dessa separação dos poderes se encontra na eleição independente do presidente, por um lado, e dos membros do Legislativo (Senadores e Deputados), por outro. Segundo Argelina Figueiredo e Marcus Figueiredo (1993: 61), "a constituição americana consagra um sistema de governo no qual existe uma nítida separação entre o Executivo e o Legislativo e em que a vontade popular se exprime por duas vias distintas: as eleições legislativas e as eleições presidenciais". Além disso, a divisão dos poderes também se refere à relativa autonomia no desempenho de suas funções, ou seja, tanto o Executivo quanto o Legislativo têm certa independência no exercício de suas próprias funções, funcionando num sistema de pesos e contrapesos. Em outras palavras, o sistema presidencialista prima pela autonomia entre os poderes, mas prevê a "existência de mecanismos de controle mútuo para evitar o predomínio de um poder sobre o outro" (Figueiredo e Figueiredo, 1993: 62).

No presidencialismo, as funções de chefe de Estado e chefe de Governo são exercidas pela mesma pessoa: o presidente. Cabe ao presidente 1) representar o país no exterior; 2) zelar pela segurança interna e externa do país; 3) zelar pelo patrimônio público; 4) nomear funcionários, fixar salários e administrar a burocracia estatal; 5) Dirigir a política Externa; 6) Promulgar, sancionar ou vetar leis. Além dessas funções de chefe de Estado, o presidente tem também como atribuições 7) escolher e nomear ministros e outros auxiliares

que farão parte de seu governo[1]; 8) formular e executar as diretrizes e políticas que considerar necessárias. Em suma, no presidencialismo, as prerrogativas do presidente são amplas, já que ele é ao mesmo tempo o Chefe de Estado e de Governo.

Cabe ainda destacar que no presidencialismo, os parlamentares não respondem pela implementação de políticas e pelo exercício do governo, "trata-se de funções – legislar e implementar – bem distintas uma da outra no presidencialismo, em que o Legislativo vota lei, sem responder, contudo, por sua implementação." (Cintra, 2004: 40).

As diferenças existentes entre os sistemas presidencialistas podem ser explicadas pelos poderes atribuídos ao presidente da República, segundo Cintra, "alguns desses poderes lhe são atribuídos de modo formal, nos textos constitucionais, e lhe possibilitam influência na elaboração das leis. Outros poderes lhe advêm da liderança sobre seu partido" (2004: 40). Falaremos mais adiante sobre o impacto da distribuição dos poderes de agenda no funcionamento dos sistemas de governo; cabe aqui destacar que esses poderes do presidente sobre o processo legislativo são de duas ordens: reativos – por exemplo, o poder de veto (total ou parcial) – ou pró-ativos – como o poder de baixar decretos-lei (as medidas provisórias no Brasil) ou a iniciativa exclusiva sobre certas áreas de políticas públicas (orçamento, política militar, criação de novos órgãos), e, conforme a existência deles, pode-se perceber uma maior preponderância do Executivo sobre o Legislativo.

Já o parlamentarismo se caracteriza por 1) o governo tem legitimação indireta, ou seja, não é o voto popular que o forma, mas sim a votação de uma assembléia (o Parlamento[2]); 2) "o governo sobrevive enquanto conta com a confiança da maioria da assembléia, perante a qual é responsável; faltando a confiança, o governo cai" (Cintra, 2004: 42); 3) a assembléia pode ser dissolvida; e 4) a chefia de Governo e de Estado são separadas.

O sistema parlamentarista surge na Inglaterra, e foi o resultado da longa luta do Parlamento contra os poderes da coroa. Segundo Figueiredo e Figueiredo (1993: 62) "ao

[1] "Nesse sistema, são poucas as limitações formais ao poder do presidente na escolha dos seus auxiliares. No que diz respeito ao ministério, os Estados Unidos são o único país onde as indicações feitas pelo presidente têm de ser aprovadas pelo Legislativo, no caso, o Senado. Algumas constituições, inclusive a Brasileira, exigem a aprovação do Legislativo para outras funções de alto nível, tais como altos magistrados e diplomatas, procurador-geral da república e presidente do Banco Central." (Figueiredo e Figueiredo, 1993: 45)

[2] No caso de países bicamerais, geralmente é a Câmara Baixa que é responsável pela aprovação do Gabinete (governo)

longo de mais de um século, foram se formando as instituições do governo parlamentar". Em sua forma pura, o parlamentarismo se caracteriza pela separação entre chefia de Estado – rei ou presidente, respectivamente se for monarquia ou república parlamentarista – e chefia de Governo – geralmente chamado de primeiro ministro ou chanceler.

A função básica do chefe de Estado é a de árbitro entre os poderes Executivo e Legislativo. Formalmente desdobradas em:

> a) Indicar e nomear o primeiro-ministro e o gabinete, que formam o governo;
> b) Nomear os funcionários da burocracia estatal e fixar seus salários;
> c) Em situações especiais, destituir ou aceitar a renúncia do gabinete ou de um dos seus membros;
> d) Dissolver o parlamento e convocar novas eleições gerais ou estender o mandato dos parlamentares (apenas em situação de guerra prolongada)
> e) Nomear os Conselhos de Estado ou da república (Figueiredo e Figueiredo, 1993: 38)

Cabe destacar que os Chefes de Estado em sistemas parlamentaristas não têm total autonomia para exercer as atribuições que lhes são conferidas constitucionalmente, variando o grau dessa autonomia de um país para o outro. Esses poderes são, na maioria dos casos, empregados apenas em situações de crise. Além disso, muitas vezes esses poderes formalmente dados ao chefe de Estado necessitam da aprovação dos outros poderes políticos (do Gabinete ou do Parlamento).

Uma das principais diferenças formais entre o sistema parlamentarista e o presidencialista está na formação do Governo. Em ambos os sistemas, a fonte de legitimidade nessa formação é o voto popular, "a diferença básica é que no presidencialismo a legitimidade vem *diretamente* do voto e no parlamentarismo a legitimidade vem *através do Parlamento* [...] isso significa que o parlamento *em nome do eleitorado*, delega os poderes de chefe de governo ao primeiro-ministro" (Figueiredo e Figueiredo, 1993: 43).

Como conseqüência dessa legitimidade *através do parlamento*, o mandato do primeiro-ministro e de seu gabinete não tem prazo fixo: ele dura enquanto o Parlamento mantiver o voto de confiança dado a ele no momento de sua escolha. Devido a essa característica, alguns analistas acabam por defender que no sistema parlamentarista há uma

fusão entre os poderes, já que ambos os poderes, Executivo e Legislativo, são formados por uma mesma base, a dizer: o Parlamento, que além de cumprir o papel de Legislativo, aprova, sustenta e desfaz o governo.

Outro ponto de diferenciação entre o parlamentarismo e o presidencialismo é a possibilidade de dissolução, tanto do Governo quanto do Parlamento. Como foi dito acima, o Governo, em sistemas parlamentaristas, não tem tempo de mandato fixo, o Parlamento pode destituir o Governo através do voto de desconfiança ou da moção de censura e, em alguns casos, a não aprovação do orçamento proposto também pode levar à queda do gabinete (Figueiredo e Figueiredo, 1993: 44). O chefe de Estado também pode dar iniciativa ao processo de destituição do Gabinete.

Sobre a destituição do Parlamento, "é da essência do sistema parlamentarista que o parlamento seja dissolvido, quando for necessário, e que nova eleição seja imediatamente convocada para eleger outro Parlamento" (Figueiredo e Figueiredo, 1993: 54). É importante destacar que essa destituição tem como finalidade solucionar um impasse político entre governo e parlamento e é regulado pela constituição do país, não sendo um ato arbitrário ou antidemocrático. O ato formal de dissolução do parlamento cabe ao chefe de Estado, mas a iniciativa da dissolução pode ser tanto do próprio chefe de Estado, quanto do chefe de Governo.

Em ambos os sistemas, as atribuições básicas do Legislativo podem ser formalmente definidas como 1) produzir leis, códigos e regulamentos; 2) controlar a aplicação do orçamento do país; 3) controlar atos do Poder Executivo; 4) exercer, por delegação do voto, a soberania popular[3]. O que difere entre os dois sistemas é o papel exercido pelo Parlamento na formação do governo, "em ambos os sistemas, o processo de escolha [do governo] depende de articulações e apoio político do Legislativo; eles diferem, porém, quanto às regras formais que adotam para esse fim" (Figueiredo e Figueiredo, 1993: 57). Formalmente, o Parlamento não tem nenhuma prerrogativa para interferir na escolha do ministério no presidencialismo, enquanto que no parlamentarismo, o gabinete tem

[3] Nos Estados federativos com parlamentos bicamerais, o Senado exerce a função política de manter o equilíbrio da federação.

participação ativa na constituição do governo: o Gabinete tem que contar com a aprovação do parlamento para poder governar.

Ao analisar os sistemas parlamentaristas, Giovanni Sartori (1993: 5) afirma que

> o único denominador comum a todos os sistemas que chamamos de parlamentaristas é a exigência de que os governos sejam nomeados, apoiados e, eventualmente, dispensados pelo voto parlamentar. Porém, afirmar que esses governos são sustentados pelo parlamento não esclarece muito. Sequer começa a explicar por que os sistemas políticos apresentam governos fortes ou frágeis, estabilidade ou instabilidade, eficácia ou imobilismo e, em resumo, desempenho bom, medíocre ou mesmo execrável.

A partir dessa afirmação, o autor define que existiriam pelo menos três tipos de parlamentarismo; a dizer, num extremo estaria o de tipo inglês: um gabinete encabeçado por um primeiro-ministro, "onde o Executivo prevalece necessariamente sobre o Parlamento" (Sartori, 1993: 5); e, no outro extremo estaria o governo de assembléia – como, por exemplo, os casos da Terceira e Quarta república francesa – onde a governabilidade torna-se muito difícil. O terceiro tipo se encontraria entre esses dois extremos e seria a fórmula do parlamentarismo controlado por partidos. Continuando sua argumentação, Sartori (1993: 7) acaba por valorizar a questão da *partilha do poder*. Para ele, são três tipos de partilha de poder: 1) um primeiro *acima de desiguais*; 2) um primeiro *entre desiguais*; e 3) um primeiro *entre iguais*. Essas formas de partilha de poder acabam por descartar o sistema presidencialista, já que esse se caracterizaria pela separação e não pela partilha do poder. Para Sartori (1993:7) "todas essas representam fórmulas de partilha do poder, uma vez que excluem a concentração do poder nas mãos de uma só pessoa, um *primus solus*, como é o caso do presidente americano (cujo governo é tão-somente seu ministério particular)".

Seguindo essa definição, um primeiro *acima de desiguais* é "um executivo-chefe que é um líder partidário, dificilmente destituível pelo voto parlamentar e que nomeia ou troca ministros quando bem entende" (Sartori, 1993:7), ou seja, é uma situação onde o chefe de governo não só exerce autoridade sobre os ministros, mas os domina. Em outras palavras, o primeiro ministro tem um *status* claramente superior aos outros ministros. Esse seria o caso do parlamentarismo inglês. Nesse sistema, o partido majoritário governa, sendo

difícil o primeiro-ministro cair pelo voto de desconfiança parlamentar. Segundo Cintra (2004: 44), nesse tipo de parlamentarismo

> Entrelaçam-se o Executivo e o Legislativo, sendo grande número de parlamentares ministros e secretários de estado. *O governo está presente no próprio parlamento e o parlamento no governo*. Além disso, a função do parlamento, enquanto assembléia, é diferente da que exerce em outros países parlamentaristas, pois lhe cabe diminuto papel na elaboração legislativa. O trabalho nas comissões é mínimo, por serem os projetos preparados pelas próprias burocracias ministeriais e, de modo geral, não se espera do parlamento, enquanto assembléia que lhes faça modificações substanciais.
>
> O principal papel do parlamento, uma vez formado o gabinete, é o de *foro de debate* das grandes questões nacionais.

Nesse contexto, pode-se afirmar que o poder político está unificado e que o Executivo prevalece sobre o Parlamento, mesmo o primeiro sendo delegado do segundo. Além disso, há uma responsabilidade da maioria para com o Gabinete: "o deputado da maioria sabe que, sendo a matéria importante, não pode votar contra o governo de seu partido, sob o risco de destituí-lo." (Contra, 2004:45)

A situação de um primeiro *entre desiguais* é diferente: ele pode não ser líder de partido, mas goza de maior poder que os demais ministros; cabe a ele escolher o restante do ministério e também pode demiti-los. É o caso do Chanceler alemão. No sistema alemão, não há bipartidarismo, como é o caso inglês, mas não há também uma pulverização partidária – há entre três e cinco partidos, em âmbito nacional, com representação no Parlamento. Em geral, "para constituir a maioria, são necessárias coligações. Essas não constituem alianças frágeis, constantemente sob ameaça de deserção deste ou daquele partícipe menor" (Cintra, 2004: 45). É importante destacar que, ao votar, o eleitor sabe que, se o partido fizer maioria, ele indicará o chanceler, deixando ao parceiro menor da coalizão um papel mais modesto, mas não irrelevante. Outro ponto importante da experiência alemã é o *voto de desconfiança construtivo*: "em vez de derrubar um gabinete por uma moção de censura, a maioria deve fazê-lo pela eleição de um novo chanceler" (Cintra, 2004: 45). Essa medida aumenta a responsabilidade do Parlamento com a governabilidade do país, uma vez que ele não pode simplesmente destituir um governo sem pensar nas conseqüências desse

ato. Com o voto de desconfiança construtivo, o Parlamento tem que já apresentar uma solução – novo primeiro-ministro – para a destituição.

Já o primeiro *entre iguais* é um primeiro-ministro que "cai junto com o ministério, sendo geralmente obrigado a aceitar em sua equipe ministros 'impostos', e dispondo de pouco controle sobre sua equipe (caracterizada melhor como uma não-equipe, cujos intocáveis agem por conta própria)" (Sartori, 1993: 8). Nesse caso, o primeiro-ministro não tem o poder de demitir outros ministros caso ache conveniente, é um governo de coalizão onde não existe hierarquia entre seus membros. Segundo Cintra (2004:46), esse tipo de parlamentarismo decorre da multiplicidade de partidos e, "freqüentemente nenhum deles é capaz, por si, de formar uma maioria, pelo menos uma maioria confortável. Portanto, são imprescindíveis coalizões, via de regra com muitos parceiros, a quem cabe sustentar o gabinete". É importante destacar que a formação de um gabinete de coalizão onde nenhum partido tem maior relevo começa com a escolha, feita pelo chefe de Estado, de um líder político como primeiro-ministro, e este escolhido "começa a articular o ministério e a preparar um programa de governo, mediante negociação com outras lideranças parlamentares. Os gabinetes de coalizão serão, normalmente submetidos ao parlamento, pois os nomes do gabinete deverão ser do gosto de uma maioria parlamentar" (Cintra, 2004: 46). Essa foi a situação francesa na Terceira e Quarta República.

Por fim, cabem algumas breves considerações sobre o semipresidencialismo. Segundo Duverger (1993) sete países possuíram experiências nesse sistema, a dizer: a Alemanha na República de Weimer (regime suprimido pela onda hitlerista), Portugal (após meio século de ditadura), França (na Quinta República), Áustria, Islândia, Irlanda e Finlândia. Entretanto, até 1970, "ninguém havia traçado paralelos entre as Instituições destes países" (Duverger, 1993:13), isso se dá, pois apesar de suas constituições serem análogas em suas linhas gerais, aplicam-se de maneiras distintas e até contraditórias. Em outras palavras, mesmo com princípios gerais comuns no desenho de suas instituições, o funcionamento e o resultado de seus sistemas políticos variam de uma experiência para outra.

O sistema semipresidencialista surge, grosso modo, como maneira de superar a fragilidade dos ministérios no sistema parlamentarista. Para atingir esse fim, criou-se a figura de um presidente eleito por sufrágio universal e dotado de poderes de chefe de

governo, tão responsável pela conduta da política quanto o primeiro-ministro – que continuava a ser escolhido pelo Parlamento. Os poderes do presidente nesse tipo de sistema variam de uma experiência para outra.

Em suma, o semipresidencialismo tem uma estrutura de poder dual, com um presidente e um primeiro ministro que compartilham poderes significativos. Segundo Cintra (2004: 49), "o presidente deixa de ser um chefe de Estado, com funções cerimoniais, passando também a compartilhar algumas prerrogativas de governo com o *premier*".

Podemos resumir as características do semipresidencialismo como 1) o presidente é escolhido de maneira direta pelo eleitorado; 2) o presidente tem um leque considerável de poderes; 3) existe um primeiro-ministro e um gabinete dependentes da confiança parlamentar; 4) o presidente compartilha o poder executivo com o primeiro-ministro e; 5) a estrutura de autoridade dual do semipresidencialismo permite "diferentes equilíbrios e a prevalência cambiante de poder dentro do Executivo, sob a estrita condição de que subsista a 'autonomia potencial' de cada unidade componente do Executivo" (Amorim Neto, 2006: 321)

Apesar de a classificação dos sistemas de governo em presidencialista, parlamentarista ou semipresidencialista possibilitar agrupar os países que contêm certas variáveis comuns no seu desenho institucional, isso diz muito pouco sobre o funcionamento real dessas instituições. Para se compreender o funcionamento dos sistemas políticos em realidades concretas é necessário, a nosso ver, a observação de outros fatores, como por exemplo, o sistema partidário e eleitoral e o grau de polarização política

Na seção seguinte trataremos das analises sobre o funcionamento dos sistemas políticos na América Latina, dando maior destaque ao que tange o Brasil.

Os sistemas de Governo na América Latina: notas sobre um debate

O debate recente sobre os sistemas de governo na América Latina pode ser dividido, segundo Anastasia, Melo e Santos (2004) em três gerações. A primeira vê o presidencialismo como obstáculo para a consolidação das democracias que se formavam no continente, "tal sistema, por conta de uma série de fatores institucionais, geraria situações de governos divididos, minoritários, conflito entre os Poderes, impasse e paralisia

decisória" (Anastasia, Melo e Santos, 2004: 56). Essa situação levaria à ruptura da própria democracia. Segundo essa corrente, a separação entre os poderes e os processos eleitorais distintos na escolha do Executivo e dos membros do Legislativo poderia levar, eventualmente, forças partidárias distintas a controlarem o Executivo e o Legislativo, "o que geraria condições propícias para uma situação de impasse institucional" (Anastasia, Melo e Santos, 2004: 56). Como exemplo dessa bibliografia, podemos citar os trabalhos de Linz (1991), Linz e Valenzuela (1998), Valenzuela (1991, 1991a) Lamouier (1991). O ponto comum existente em todas essas analises é a visão segundo a qual o sistema de governo presidencialista traria maiores dificuldades para a consolidação democrática nos países latino-americanos.

Para Juan Linz (1991) o fato de vários países que adotaram o sistema presidencialista terem encontrado dificuldades na consolidação democrática deve ser levado em conta, ou seja, a relação entre as instituições do presidencialismo e o processo político nesses países mereceria mais atenção.

Em sistemas presidencialistas, "o presidente reclama total legitimidade democrática. Essa reivindicação apresenta-se quase sempre com fortes cores plebiscitárias" (Linz, 1991: 65), ao mesmo tempo, os legisladores também contam com a legitimidade vinda de suas votações, em outros termos, ambos contam com a legitimação direta dos eleitores, conquistada no momento eleitoral. Segundo Lamounier (1991: 19), a essência da autoridade presidencial é a natureza plebiscitária do cargo – o apoio difuso de um amplo eleitorado nacional – e mais, o modo de escolha do presidente "é projetado para torná-lo independente da confiança parlamentar e capaz, em teoria, de utilizar aquele apoio difuso dos eleitores para barrar pressões ou resistências parlamentares". Essa característica de dupla legitimidade no presidencialismo – de um lado o Presidente e de outro o Parlamento, ambos eleitos diretamente pela população – pode levar a um impasse sem solução, segundo Linz (1991:66),

> O fato marcante é que, em um sistema presidencial, os legisladores, especialmente quando representam partidos disciplinados e bem organizados, constituindo opções políticas e ideológicas reais para o eleitorado, também desfrutam de uma legitimidade democrática, e é possível que a maioria desse Parlamento represente uma opção política contrária à dos votantes que apóiam o presidente. Sob tais

> circunstâncias, quem está mais bem legitimado, com base nos princípios democráticos, para falar em nome do povo: o presidente ou a maioria desse Congresso que se opõe à sua política? [...] Não há nenhum princípio democrático que resolva tal questão. Os mecanismos constitucionais aplicáveis nesse caso são em geral complexos, muitíssimo técnicos, legalistas e, portanto, de duvidosa legitimidade democrática.

O sistema presidencialista, segundo Linz (1991), teria outra característica problemática: um forte elemento de soma zero. Em outras palavras, quem ganha o pleito presidencial "leva tudo" e os que perderam terão que esperar mais quatro ou cinco anos para concorrer novamente, já que o acesso ao Poder Executivo e seus recursos dependem diretamente da vitória na eleição presidencial. Conseqüentemente, "esse caráter de soma zero do jogo político torna a eleição presidencial mais tensa e polarizada, tanto para ganhadores quanto para perdedores" (Linz, 1991: 71)

Outra característica do presidencialismo que dificultaria a consolidação democrática apontada por Linz (1991: 67) é o mandato fixo. Devido a essa rigidez, o sistema não permite reajustes ou modificações que, muitas vezes são exigidos por eventos econômicos, sociais ou políticos. Outra conseqüência dessa rigidez seria a sucessão presidencial em caso de morte ou incapacidade. Sobre esse assunto, Linz (1991:67) postula que "o presidencialismo leva à personalização do poder, mas a necessidade uma sucessão entre as eleições pode colocar na presidência alguém que em circunstancias normais não teria o apoio do eleitorado, nem dos líderes partidários e nem da elite política".

Resumidamente, as dificuldades resultantes da implementação de um sistema presidencialista estariam intimamente ligadas a: 1) simultânea legitimidade democrática do presidente e do Congresso, o que poderia levar a conflitos entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que é possível que forças partidárias e ideológicas diferentes ocupem esses dois poderes e, se esse for o caso, o sistema presidencialista não conta com mecanismos óbvios, ou mesmo adequados, para resolver esse conflito; 2) o efeito polarizante do pleito presidencial, que deriva do caráter de soma zero dessa disputa; 3) a rigidez do período fixo dos mandatos políticos, o que dificultaria as mudanças e reorganizações de governo exigidas, principalmente, em momentos de crise econômica,

política e social. Por causa dessas características, o sistema parlamentarista é apontado como um sistema que representaria menor risco de instabilidade para a consolidação de instituições democráticas.

Seguindo uma linha de argumentação muito semelhante, Arturo Valenzuela (1991a: 69) aponta três vantagens da adoção do sistema parlamentarista na América - Latina, a dizer: 1) "a geração de um governo parlamentar afrouxaria a enorme pressão existente num sistema presidencial, para estruturar coalizões amplas em torno de uma opção presidencial de valor zero, alternativa que estimula a polarização e pode enrijecer e mesmo radicalizar as opções"; 2) O sistema parlamentar contribuiria para moderar a política, segundo Valenzuela (1991a: 70), nos sistemas parlamentaristas os governos deveriam estruturar-se no parlamento, "privilegiando as opções de centro e de coalizões de partidos. Num sistema parlamentar, os incentivos para criar coalizões de maioria são altos, posto que a falta de consenso majoritário leva a um novo processo eleitoral, com risco para os partidos e os parlamentares de perder seus assentos"; além disso, o parlamentarismo, por causa de sua dinâmica de formação dos gabinetes, levaria a uma maior disciplina partidária e comprometimento dos parlamentares – principalmente os membros proeminentes que ocupassem ministérios e os membros da coalizão que apóia o Executivo – com a gestão governamental; 3) o parlamentarismo eliminaria o risco de paralisia governamental e o confronto entre Executivo e Legislativo, uma vez que isso é produto da falta de apoio parlamentar majoritário ao presidente, "ter-se-ia assim um governo mais eficiente e ágil para solucionar os problemas do país. A nação não teria que viver com a rigidez de um compromisso por um período presidencial de seis ou oito anos, que já não conta com maioria operacional" (Valenzuela, 1991a: 71).

Outro ponto a se destacar na análise desse autor é o impacto do contexto institucional no sistema de partidos, e vice-versa. Estudando o caso chileno, onde haveria partidos bem consolidados e com claras identidades – tanto na direita quanto no centro e na esquerda – Valenzuela (1991: 169) afirma que em meios altamente polarizados, "no qual uma direita e uma esquerda muito bem definidas dominam consideráveis porcentagens do eleitorado, o principal impulso do sistema político será centrífugo, o que significa que um sistema polarizado tende a caminhar em direção aos extremos", não haveria um consenso de centro. Em outras palavras, um sistema polarizado não teria motivações centrípetas. Mas

o efeito desse sistema de partidos polarizados depende das motivações vindas da estrutura institucional, ou seja, os resultados dessa polarização diferem, por exemplo, no caso chileno e no Italiano (o primeiro um sistema presidencialista e o segundo parlamentarista). A principal diferença seria o maior incentivo à formação de coalizões governamentais no caso italiano, já que o governo necessitaria de uma base sólida de apoio no parlamento para poder se manter. Como no Chile não havia a necessidade do apoio do Parlamento para a manutenção do governo, as coalizões, que eram formadas no período eleitoral, "começavam a desintegrar-se poucos meses após a tomada de posse do novo governo. Com freqüência, as mudanças nessas coalizões tinham origem em conflitos ideológicos. Mas também existiam considerações, da mesma importância nitidamente, políticas" (Valenzuela, 1991: 170). A principal delas seriam as próximas eleições. Uma vez que o presidente não podia ser reeleito, logo após a sua posse os dirigentes dos outros partidos da coalizão percebiam que "a melhor maneira de aumentar sua participação nas eleições municipais e parlamentares posteriores, seria desligar-se das dificuldades enfrentadas pelo governo" (Valenzuela, 1991: 170). Esse fato levaria o presidente a formar alianças temporárias com os partidos dispostos a apoiar o Executivo em troca de concessões, isto é, os cargos de confiança da presidência teriam que ser ocupados de acordo com essas novas alianças operacionais.

É possível resumir os argumentos apresentados por essa primeira geração de estudos sobre o sistema de governo da seguinte maneira: o sistema presidencialista traria problemas para a consolidação democrática, sendo os principais:

> 1) a tendência dos presidentes – em resposta ao irresistível mandato das urnas – a comportar-se como messias de poder ilimitado; 2) a provável existência de fortes conflitos entre o Executivo e o Legislativo, devida em parte as implicações do fenômeno que acabamos de mencionar e em parte ao debilitamento do Executivo a medida que os lideres políticos se preparam para as eleições seguintes; 3) a rigidez do calendário eleitoral, que não permite a destituição de um mal presidente ou, na maioria dos países latino-americanos, a reeleição imediata de outro satisfatório; e 4) o potencial de polarização política nas dramáticas eleições de ganhador único. (McClintock, 1998: 283)

A segunda geração parte de um questionamento sobre a condenação do sistema de governo presidencialista, "chamando a atenção para variações significativas, concernentes ao modo de relação Executivo-Legislativo, no interior da experiência institucional das recentes democracias latino-americanas" (Anastasia, Melo e Santos, 2004:56). Esses trabalhos adicionam ao debate a questão dos impactos do sistema partidário sobre o possível conflito entre o chefe de governo e o corpo legislativo. Segundo Fátima Anastasia, Carlos Ranulfo Melo e Fabiano Santos (2004: 56-7), o ponto principal "é a investigação dos efeitos combinados de sistema de governo, sistema partidário e regras eleitorais [...], a lei eleitoral seria o componente fundamental da explicação a respeito da maior ou menor tendência à governabilidade no presidencialismo latino-americano". Exemplos desse tipo de análise são os trabalhos de Mainwaring (1993, 1997) e Mainwaring e Shugart (1997).

Para Mainwaring (1993: 21), a combinação do presidencialismo com um sistema partidário fragmentado dificultaria a manutenção das instituições democráticas. Sua análise centra-se no caso brasileiro, onde "a combinação de presidencialismo e um sistema multipartidário criou problemas para a estabilidade da democracia nos períodos (mais) democráticos da história do país – 1946-64 e de 1985 até o presente". O próprio autor resume o desenvolvimento desse argumento da seguinte forma:

> diversas características do sistema eleitoral contribuíram para a formação de um sistema multipartidário fragmentado em que o partido do presidente quase nunca tem maioria no Congresso. A situação do presidencialismo em minoria permanente leva facilmente a impasses entre o executivo e o legislativo, que resulta em imobilismo político. (Mainwaring, 1993: 22)

Somando-se essa característica à rigidez do calendário eleitoral do sistema presidencialista, onde não existiriam meios institucionais para lidar com essa situação de um presidente que não conta com sustentação estável no Congresso, teríamos dificuldades para manter uma estabilidade das instituições democráticas. Além disso, o caráter extremamente frouxo dos partidos políticos no Brasil representaria um agravante a esse problema, uma vez que "quando os presidentes são populares, políticos de todas as colocações e matizes os apóiam, mas quando perdem popularidade, freqüentemente

encontram dificuldade em encontrar apoio até mesmo em seus próprios partidos" (Mainwaring, 1993: 22).

Para enfrentar essa situação, os presidentes se valeriam principalmente de três práticas, a dizer: 1) tentariam passar por cima do Congresso, "de forma que seus programas mais importantes não fossem ameaçados pelo imobilismo e pela inércia do Congresso ou pelos objetivos clientelistas dos políticos" (Mainwaring, 1993: 22); 2) percebendo que a sua base de sustentação não é inteiramente confiável, os presidentes buscariam formar coalizões multipartidárias, mediante a distribuição de patronagem; e 3) buscariam apoio nas massas para superar os impasses gerados entre o Executivo e o Legislativo, nas palavras de Mainwaring (1993: 22) "vários presidentes – Vargas, Quadros e Goulart – tentaram mobilizar as massas como meio para compensar a falta de apoio institucional, mas agindo assim enfraqueceram ainda mais as instituições"

Esse tipo de análise acaba por defender que os sistemas eleitoral e partidário produziriam um Legislativo disperso com um processo decisório lento, negociações clientelistas, coalizões partidárias instáveis, o que criaria uma tensão permanente entre os poderes Executivo e Legislativo (Felisbino, 2005: 9)

A principal diferença entre esse tipo de análise e a feita pelo primeiro grupo está no que tange ao presidencialismo. Enquanto o primeiro grupo postula que o presidencialismo levaria à instabilidade e prejudicaria a consolidação democrática, esse segundo grupo mostra que não é o presidencialismo o problema, mas sim a combinação deste com um sistema multipartidário e a representação proporcional. Essa combinação problemática seria agravada pelo caráter frouxo dos partidos políticos brasileiros.

Sobre a questão da viabilidade da implementação do parlamentarismo no Brasil, Mainwaring (1993: 71) afirma que

> Salientar os problemas da democracia presidencialista multipartidária não significa dizer que sistemas parlamentaristas necessariamente funcionariam bem. No Brasil, devido à indisciplina dos partidos e à extrema fragmentação, um governo parlamentarista enfrentaria obstáculos desanimadores. O parlamentarismo provavelmente não funcionaria bem sem a implementação de mudanças que promovam uma maior disciplina partidária. Se permanecerem dúvidas acerca da viabilidade do sistema parlamentarista no Brasil, a combinação de

> presidencialismo, partidos frouxos e um sistema multipartidário fragmentado mostra-se cada vez mais impraticável.
>
> .

Pode-se afirmar que as análises de Mainwaring (1993, 1997) postulam que a combinação do presidencialismo com um sistema multipartidário produz instabilidade e pouca governabilidade, uma vez que o presidente, na maioria das vezes, seria eleito com uma minoria no Congresso. Para poder governar, ele teria que recorrer à construção de coalizões, e muitas vezes essa construção seria baseada na distribuição da patronagem; mas a disposição do presidente para partilhar o poder tende a ser pequena, "uma vez que, investido de um mandato popular independente, ele se considera portador da vontade, se não da totalidade, pelo menos da maioria da nação" (Anastasia, Melo e Santos 2004: 7). Além disso,

> Os partidos com representação no Congresso, por sua vez, podem preferir não cooperar, apostando no fracasso do governo, ou, quando cooperam, o fazem de forma inconsistente, não assumindo a condição de partido de governo, ou atuando de forma indisciplinada. A coalizão assim formada mostra-se precária, contribuindo para a paralisia do governo e a fragilidade da autoridade presidencial. Como o presidencialismo é um sistema "rígido", a crise tende a adquirir uma conotação institucional, podendo ocasionar o colapso da democracia
>
> .

Essa tese de inevitável instabilidade institucional provocada pela combinação entre presidencialismo e multipartidarismo foi refutada por autores da terceira geração de trabalhos sobre os sistemas de governo na America Latina. Esses autores procuram mostrar como outros mecanismos institucionais, além do sistema de governo e do sistema partidário, influenciam no resultado dos processos políticos. Uma grande contribuição dessas pesquisas foi mostrar como a concentração de poderes legislativos nas mãos do executivo e os mecanismos internos do funcionamento do Legislativo podem alterar o prognóstico negativo das análises antes apresentadas. Em outras palavras, as análises dessa terceira geração mostram que a combinação de presidencialismo com multipartidarismo e representação proporcional não geram, inevitavelmente, paralisia decisória e instabilidade das instituições; há diversos outros fatores e mecanismos institucionais que trariam maior estabilidade a esse arranjo institucional.

A terceira geração surge "a partir das investigações mais sistemáticas sobre um tipo de governo muito comum na América latina: o presidencialismo de coalizão" (Anastasia, Melo e Santos, 2004: 57). Os trabalhos dessa geração buscam compreender a lógica de operação de sistemas políticos que combinam a separação de poderes com o multipartidarismo. Seu foco incide sobre a formação dos gabinetes presidenciais, "a partir da suposição de acordo com a qual o grau de cooperação ou conflito entre o Executivo e o Legislativo deve ser buscado por meio das decisões do presidente quanto à composição de seu ministério" (Anastasia, Melo e Santos, 2004: 57). Os trabalhos sobre o presidencialismo de coalizão postulam que

> a formação e duração de coalizões legislativas em favor do governo seriam função de acordos estabelecidos entre o chefe do Executivo e os partidos com assento no parlamento, acordos que envolvem a distribuição de postos ministeriais a pessoas indicadas pelos partidos e apoio destes à agenda proposta pelo governo ao Congresso (Anastasia, Melo e Santos, 2004: 57).

Uma contribuição a essa linha é o trabalho de Przeworski, Cheibub e Saiegh (2002), que investiga a diferença entre governos presidencialistas e parlamentaristas na montagem de gabinetes. Segundo esses autores (2002: 187), o que é comum se afirmar sobre o presidencialismo e o parlamentarismo é que 1) parlamentarismo e presidencialismo são diferentes: o primeiro é um sistema de "dependência mútua", o segundo, um sistema de "independência mútua" entre o Executivo e o Legislativo; 2) as instituições criam incentivos: no presidencialismo os incentivos para formar coalizões são mais fracos do que no parlamentarismo; 3) coalizões são difíceis e muito raramente se formam no presidencialismo; 4) quando nenhuma coalizão se forma em um sistema presidencialista, a conseqüência é um impasse de longa duração.

Para os autores (2002: 188-9), nos dois sistemas, "governos minoritários só ocorrem quando a política se aproxima do ponto ideal de governo. Portanto, governos minoritários de um único partido não são necessariamente menos eficientes do ponto de vista legislativo do que governos de coalizão majoritária".

A distinção básica entre os incentivos para a formação de coalizão nos sistemas parlamentaristas e presidencialistas está no que resultaria da não-formação da coalizão, isto é, no "ponto de reversão":

> no parlamentarismo, o ponto de reversão é uma eleição antecipada; no presidencialismo, é uma situação em que o partido do presidente controla todas as pastas ministeriais e as políticas são estabelecidas no ponto ideal do presidente. Uma das conseqüências desse fato é que no parlamentarismo todos os governos têm o respaldo de uma maioria parlamentar; quando isso não acontece, ou bem se reforma a coalizão ou novas eleições devem ser convocadas. No presidencialismo, porém, um governo minoritário pode sofrer oposição de uma maioria parlamentar. Portanto, dependendo da distribuição de preferências sobre políticas e das perspectivas eleitorais dos diferentes partidos, há três resultados possíveis em sistemas parlamentaristas: formação de uma coalizão ministerial majoritária; formação de um governo de minoria apoiado por uma maioria parlamentar; convocação de novas eleições. No presidencialismo, enquanto o terceiro resultado não é possível, uma coalizão ministerial minoritária pode se confrontar com uma maioria parlamentar. (Przeworski, Cheibub e Saiegh, 2002: 189)

Com isso os autores querem mostrar que as circunstâncias sob as quais as coalizões ministeriais se formam, ou não, são as mesmas nos dois sistemas. Em ambos, as coalizões ministeriais se constituem quando o partido formador[4] opta por políticas que se situam longe da preferência do partido que lhe está mais próximo no espectro político; "quando as preferências do partido formador e de algum outro (ou outros) com a qual ele constitui uma maioria estão próximas, o partido formador não tem nenhum incentivo para oferecer pastas ministeriais a outros partidos. Se isso é verdade, então os governos minoritários não devem ser causa de desastre, seja qual for o sistema" (Przeworski, Cheibub e Saiegh, 2002: 190).

Sendo assim, a única diferença entre a freqüência de coalizões entre os dois sistemas advém da freqüência de eleições antecipadas: "enquanto é verdade que nos sistemas parlamentaristas as crises de coalizão podem ser resolvidas através de eleições, o que não é possível nos sistemas presidencialistas, não há razão para que se suponha que as coalizões

[4] No presidencialismo o partido formador é o partido do presidente, enquanto no parlamentarismo é o maior partido no Legislativo, ou seja, "enquanto no sistema parlamentar, em geral, o maior partido é tido como o responsável pela liderança no processo de negociação do gabinete, dele fazendo necessariamente parte, no presidencialismo, o partido do presidente fará parte do ministério, independente de seu tamanho".

sejam excepcionais nos sistemas presidencialistas" (Przeworski, Cheibub e Saiegh, 2002: 190). Além disso, cabe destacar que, seguindo a análise dos autores, em ambos os sistemas, a não formação de coalizões não significam necessariamente conflito entre os poderes, paralisia decisória ou ingovernabilidade. A razão apresentada pelos autores para explicar porque os presidentes nem sempre formam coalizões é a inexistência das eleições antecipadas em regimes presidencialistas: "em regimes parlamentaristas, sempre que uma maioria espera beneficiar-se da ocorrência de eleições antecipadas, eleições ocorrem quase que imediatamente; em regimes presidencialistas, no entanto, não existe alternativa, a não ser esperar a chegada da próxima eleição prevista no calendário eleitoral" (Przeworski, Cheibub e Saiegh, 2002: 196).

Portanto, a diferença entre os dois sistemas, segundo Przeworski, Cheibub e Saiegh (2002:197), é a questão da eleição antecipada quando uma maioria parlamentar vê algum tipo de beneficio em novas eleições, fato que não ocorre no presidencialismo, onde uma maioria parlamentar tem que esperar até a próxima eleição mesmo se não concordar com a agenda do governo. Nas palavras dos autores,

> enquanto que no parlamentarismo o governo é dissolvido sempre que uma coalizão parlamentar perde a maioria, no presidencialismo, o governo sobrevive a despeito de seu tamanho parlamentar. No parlamentarismo, se existe uma maioria que acredita que possa se beneficiar com a antecipação das eleições, seus membros podem escolher entre extrair mais vantagens do governo e permanecer na coalizão, ou apostar em novas eleições. Assim, um governo de gabinete dura tanto quanto sua coalizão parlamentar. Já no presidencialismo, o Congresso não controla a ocorrência de eleições. Desta forma, se os partidos não presidenciais acreditam ter boas chances nas próximas eleições, eles têm que aguardar até o momento de sua ocorrência. Enquanto isso, o governo sobrevive, ainda que, em situação semelhante no parlamentarismo, ele teria sido derrubado" (Przeworski, Cheibub e Saiegh, 2002: 197)

Os governos de coalizão são mais freqüentes no parlamentarismo, "mas essa é uma diferença de grau, não de espécie. Legislativos altamente fragmentados favorecem coalizões em ambos os sistemas" (Przeworski, Cheibub e Saiegh, 2002: 190) e governos minoritários de partido único não são menos eficientes no Legislativo que governos de

coalizão, majoritários ou minoritários, ou seja, "ao contrário do que se supõe, esse tipo de governo [governo minoritário] não denota um conflito de visões entre executivo e legislativo, mas sim que o governo não observa a necessidade de sacrificar postos ministeriais em favor de partidos parlamentares, por conta da proximidade de sua agenda com o partido mediano no legislativo" (Anastasia, Melo e Santos, 2004: 58). Sendo assim, não é de se estranhar a ocorrência freqüente de coalizões em sistemas presidencialistas multipartidários, como é o caso brasileiro e de diversos outros países Latino-Americanos.

O termo presidencialismo de coalizão é utilizado por Abranches (1988) para caracterizar a especificidade do modelo de presidencialismo no Brasil, ou seja, presidencialismo de coalizão estaria ligado à tradição republicana brasileira, a dizer: presidencialismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional. Posteriormente, os trabalhos relacionados ao presidencialismo de coalizão estendem suas analises a outros países latino-americanos, focando na relação que se estabelece entre o presidente e os membros, ou partidos, que compõem o parlamento.

O Presidencialismo de coalizão

O presidencialismo de coalizão é um modelo institucional típico da América Latina, e pode ser caracterizado como um modelo onde "o presidente constrói base de apoio concedendo postos ministeriais a membros dos partidos com representação no Congresso, e estes, em troca, fornecem os votos necessários para aprovar sua agenda no legislativo" (Santos, 2006: 225). No presidencialismo de coalizão, o presidente busca formar, em maior ou menor grau, seu ministério a partir da composição partidária presente no Legislativo. Segundo Santos (2002: 237), a combinação de sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado "leva o chefe do Executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio da maioria do Congresso".

Para a análise da lógica e do funcionamento do presidencialismo de coalizão em determinado contexto, alguns fatores são essenciais, a dizer: os poderes de agenda do presidente e do legislativo, o comportamento partidário dentro do congresso (grau de

disciplina partidária) e a composição do Legislativo. A seguir faremos uma breve exposição sobre esses fatores.

Poder de agenda refere-se à "capacidade de determinado ator influenciar ou determinar as alternativas consideradas nos processos decisórios, em relação ao conteúdo e aos procedimentos a partir dos quais tais alternativas se convertem em decisões políticas" (Inácio, 2006: 170). Essa influência é exercida "por meio de restrições e seleção das alternativas políticas e mediante a redução das oportunidades para a modificação ou substituição dessas alternativas pelos demais participantes do processo decisório" (Inácio, 2006: 170).

As prerrogativas institucionais que garantem ao chefe do Executivo forte influência na formação da agenda legislativa são o poder de decreto constitucional e delegado, a competência para propor Emenda constitucional, a iniciativa legislativa exclusiva em determinadas matérias, a iniciativa concorrente em legislação ordinária e complementar. Cabe destacar que esses poderes estão todos presentes na Constituição brasileira de 1988, mas não em outras constituições democráticas, nem na constituição de 1946[5].

Segundo Limongi (2006: 242), em regimes presidencialistas, "presidentes são, por definição, dotados de poderes legislativos. Não tem assento na legislatura mas são legisladores". Há variações consideráveis nos poderes presidenciais sobre a legislação: o mínimo seria garantido pela constituição norte-americana, onde só o poder de veto cabe ao presidente. Mas, "em geral, essa opção minimalista não foi seguida pelos demais regimes presidenciais. [...] os demais presidentes tendem a ser 'consideravelmente' mais poderosos" (Limongi, 2006: 242)

Uma das formas mais conhecidas de intervenção do poder Executivo no processo legislativo é a edição de legislação emergencial, como as chamadas "medidas provisórias" (MP) brasileiras. Segundo Magna Inácio (2006:171), "o recurso ao poder de decreto permite ao mandatário intervir diretamente sobre o conteúdo e o ritmo do trabalho parlamentar". A medida provisória é a capacidade do Executivo de emitir decretos com força de lei imediata e sem consulta ao Legislativo: ela passaria a valer a partir da data de sua publicação e só depois seria apreciada pelo Congresso. Embora criada para ser utilizada

[5] Segundo Santos (2006: 228), "Na república de 46 o principal recurso de poder disponível ao presidente era a utilização da patronagem num ambiente em que o Legislativo possuía importantes prerrogativas decisórias e, por isso, compartilhava a agenda com o Executivo".

apenas em situações de relevância e urgência, o uso das MPs acabou se tornando corriqueiro no Brasil, situação que altera a relação entre o Executivo e o Legislativo. Em outras palavras, a existência dessa prerrogativa institucional e a sua utilização são relevantes para se compreender o funcionamento das instituições democráticas brasileiras.

Outro poder presidencial que amplia a participação do Presidente no processo legislativo é o monopólio de iniciativa em determinadas áreas. Como exemplos desses monopólios nos tempos atuais, podemos citar a área orçamentária, a fiscal e a organização da administração pública (criação e extinção de ministérios e órgãos administrativos, alteração do efetivo das Forças Armadas). Sendo essas áreas de iniciativa exclusiva, "a ação legislativa sobre áreas cruciais de políticas públicas somente pode ser deflagrada pela iniciativa deliberada do Poder Executivo" (Inácio, 2006: 171). O monopólio de envio de matérias orçamentárias e administrativas fornece vantagens estratégicas ao Executivo: "evita a apreciação de projetos indesejados sobre áreas cruciais de políticas públicas, e permite ao presidente calibrar as proposições nessas áreas, levando em conta as preferências majoritárias instaladas no Legislativo" (Anastasia, Melo e Santos, 2004:64). Em suma, a prerrogativa exclusiva do Executivo em iniciar legislação sobre áreas importantes acaba por torná-lo um dos principais legisladores, mas isso não significa dizer que o parlamento não tem importante papel na ação legislativa. Mesmo contando com vantagens estratégicas na formulação de políticas, o Executivo tem que levar em conta as preferências da maioria do Legislativo.

Além das prerrogativas presidenciais na proposição de leis, "o poder de agenda do Presidente é exercido mediante a modificação dos procedimentos deliberativos, por meio da solicitação de urgência na tramitação de projetos de sua autoria" (Inácio, 2006:172). O poder de urgência "define prazos para que projetos iniciados pelo Executivo sejam apreciados em plenário" (Anastasia, Melo e Santos, 2004: 64), ou seja, o Executivo se torna capaz de determinar o ritmo da tramitação de suas propostas no interior do Legislativo. Além disso, cabe ao presidente o poder de vetar, total ou parcialmente, os Projetos de Lei aprovados pelo Legislativo.

Em suma, há diversas prerrogativas institucionais que, se adotadas, dão ao presidente um grande poder para influenciar, ou até mesmo determinar, a agenda e o

processo legislativo, além de garantir ao chefe do Executivo vantagens estratégicas sobre o Legislativo.

Outro ponto a se destacar é a importância que o tipo de agenda escolhido pelo presidente tem sobre a montagem da coalizão, "se o programa de políticas inclui de forma sistemática matérias constitucionais, isso significa dizer que o governo necessita de apoio de maiorias qualificadas para aprovar seus projetos" (Anastasia, Melo e Santos, 2004: 67).

Se contar com as prerrogativas acima listadas, o Executivo controlará instrumentos para definir a agenda decisória, ou seja, os legislativos terão um caráter reativo nessa situação, mas isso não significa dizer que esses governos não necessitam de apoio no Legislativo para governar. Por necessitar de apoio Legislativo, os governos "são instados a definir uma estratégia de relacionamento com os legisladores" (Anastásia, Melo e Santos, 2004: 70). O Legislativo é definido como o local de negociação política última para a aprovação de leis, ou seja, "o legislativo volta a ser a arena de debate político por excelência e o lócus onde se dá a palavra final sobre as propostas legislativas" (Rennó, 2006: 259). Se o governo precisa negociar com o Legislativo para ter sua agenda aprovada, a questão passa a ser a formação de maiorias no Congresso.

Cabe destacar que "os poderes presidenciais de integração ao processo legislativo incluem a possibilidade de nomeação de parlamentares para o ministério, ampliando assim o conjunto de forças dispostas a encaminhar e votar favoravelmente nas propostas do Executivo" (Anastásia, Melo e Santos, 2004: 71). A formação da coalizão vai depender de duas decisões fundamentais: a do presidente em ceder cargos para os partidos e a dos partidos de aceitarem fazer parte da base de apoio ao governo. A construção de apoio legislativo ao executivo se dá num ambiente de múltiplos partidos, ou seja, "o Executivo precisa de coligações com diversos partidos para poder aprovar seus projetos de interesse no legislativo" (Rennó, 2006:206), essa seria uma das características do presidencialismo de coalizão: para conseguir o apoio necessário para a aprovação de sua agenda no legislativo, o governo tem que negociar com os membros do Congresso – que, devido ao sistema multipartidário, conta com um considerável número de partidos com assento nas casas Legislativas – e uma das formas, talvez a principal, é a nomeação de parlamentares para ministérios.

Passaremos agora a algumas considerações sobre o Legislativo. Para Anastasia, Melo e Santos (2004: 83)

> as perspectivas de institucionalização e aperfeiçoamento da democracia, nos governos de coalizão, decorrem, em grande medida, do modo pelo qual se equilibra a distribuição dos poderes de agenda e de veto entre os atores relevantes: cidadãos, legisladores e burocratas. Este equilíbrio, por sua vez, está associado positivamente a outras coisas, à presença de descentralização política – no plano das relações nacionais e subnacionais – de bicameralismo simétrico – no que se refere à distribuição equilibrada de atribuições e de direitos parlamentares entre as duas Câmaras – e congruente – no que se refere ao sistema de representação e ao tipo de circunscrição eleitoral.

Bicameralismo simétrico é aquele que apresenta distribuição equilibrada de poderes e atribuições entre as duas Câmaras, "não sendo, portanto, necessário que seja conferidas exatamente as mesmas atribuições para ambas" (Anastasia, Melo e Santos, 2004: 88). Um dos indicadores de simetria entre as Câmaras é a distribuição dos poderes revisores entre elas; já o bicameralismo congruente, ou incongruente está relacionado, grosso modo, a forma como se dá a constituição das duas câmaras: se a eleição é proporcional ou majoritária em ambas, ou se cada uma segue um padrão, ou se a circunscrição eleitoral é a mesma para as duas Câmaras, ou não. Quando as duas Câmaras são congruentes, elas serão, provavelmente, ocupadas pela mesma maioria política, mas é importante destacar que isso não significa que ambas terão o mesmo comportamento, "outras variáveis institucionais, tais como o tamanho das câmaras, o tamanho dos mandatos e os requisitos para ser eleitos senador/deputado podem afetar o comportamento dos membros de cada Câmara Legislativa" (Llanos e Sánches, 2006: 160).

Segundo Mariana Llanos e Francisco Sánches (2006: 162), o bicameralismo tem um amplo papel no funcionamento do sistema político, pois 1) com a simetria entre os poderes entre as duas Casas do Legislativo, as câmaras altas contribuem na formação do sistema de pesos e contrapesos "não apenas ao fazer mais difícil a concentração de poderes no Executivo como também ao permitir evitar o predomínio de uma maioria escassa e/ou circunstancial na outra câmara"; 2) os sistemas bicamerais dificultam mudanças no *status*

quo concedendo estabilidade à produção legislativa; 3) incentiva um mútuo "controle de qualidade" entre as câmaras e um aumento da informação disponível no trabalho legislativo; e 4) permite a representação de interesses distintos nas duas Câmaras, "tipicamente os interesses de entidades territoriais nos sistemas federais, e diferentes distritos – como a representação da nação na sua totalidade no senado e nos distritos menores por deputados – em sistemas unitários" (Llanos e Sánches, 2006: 162).

A divisão política está relacionada com o tipo de organização do Estado: unitário ou federalista. Num país federalista, tem que se levar em conta a descentralização política, ou seja, a importância dos poderes locais na formação das coligações. Segundo Abranches (1988: 22) a dinâmica de formação dos gabinetes no presidencialismo de coalizão tem dois eixos: o partidário e o regional; e "é isso que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional". Essas diferenças na organização institucional do governo pesam na hora da formação da coalizão e, conseqüentemente, na relação Executivo-Legislativo.

Outro ponto importante na caracterização do presidencialismo de coalizão feita por Abranches (1988: 12) é o multipartidarismo combinado com a representação proporcional. Sobre esse ponto cabe destacar que

> não é por acaso que uma determinada sociedade apresenta tendências ao multipartidarismo – moderado ou exacerbado. O determinante básico dessa inclinação ao fracionamento partidário é a própria pluralidade social, regional e cultural. O sistema de representação, para obter legitimidade, deve ajustar-se aos graus irredutíveis de heterogeneidade, para não incorrer em riscos elevados de deslegitimação, ao deixar segmentos sociais significativos sem representação adequada. [...] Os sistemas proporcionais ajustam-se melhor à diversidade, permitindo admitir à representação a maioria desses segmentos significativos da população e, ao mesmo tempo, coibir a proliferação artificial de legendas criadas para fins puramente eleitorais e sem maior relevância sócio-política.

Então, o multipartidarismo e a representação proporcional numa sociedade heterogênea garantiriam uma maior inclusão de segmentos significativos da sociedade na

representação política, evitando a exclusão desses segmentos, uma vez que essa exclusão pode transformar-se em risco à estabilidade da ordem política. A garantia de representação a minorias significativas "não determina, necessariamente, a inviabilidade de maiorias estáveis, embora implique com freqüência, a necessidade de coalizões governamentais" (Abranches, 1988: 13). Um ponto a se destacar é que mesmo com um número alto de partidos concorrendo nas eleições, pode-se notar que não há, necessariamente, fragmentação exacerbada na representação, pois "a própria dinâmica eleitoral contém elementos de auto-regulação que reduzem a fragmentação parlamentar, em relação à fragmentação eleitoral" (Abranches, 1988: 13).

O número de partidos e a disciplina de seus membros no processo legislativo são importantes fatores para o funcionamento do presidencialismo de coalizão. Como foi dito anteriormente, alguns analistas afirmam que o multipartidarismo combinado com o presidencialismo acabaria por gerar situações de ingovernabilidade, uma vez que o partido do presidente não formaria, na maior parte das vezes, uma maioria no Congresso que garantisse apoio ao programa do executivo. Por esse motivo o presidente recorreria à formação de coalizões, mas devido a indisciplina partidária e ao caráter personalista da representação proporcional a base de sustentação do governo seria instável, o que dificultaria a governabilidade.

Essa dita indisciplina e falta de coesão dos partidos dentro do congresso não é uma característica intrínseca à combinação do presidencialismo com o multipartidarismo. Fatores internos no funcionamento das Casas Legislativas – como a existência de um Colégio de Líderes, os requisitos para propor emendas aos projetos e o sistema de comissões, por exemplo – e os poderes de agenda do Executivo podem alterar esse quadro, uma vez que tornam as estratégias individualistas mais custosas e, conseqüentemente, aumentam a vinculação dos parlamentares a seus partidos. Isso tornaria mais estável a base de sustentação do governo no parlamento e previsível o comportamento de seus membros, aumentando a possibilidade de governabilidade. Em outras palavras, os problemas gerados pelo sistema eleitoral e partidário seriam anulados, ou reduzidos, por outras variáveis do sistema político referentes ao funcionamento interno do legislativo e aos poderes de agenda do presidente. Isso "garantiria mais estabilidade às decisões coletivas e produziria políticas públicas mais eficientes", além disso, "o comportamento dos parlamentares estará

influenciado pelos partidos em suas votações. Também será influenciado pelas regras do jogo parlamentar, que são altamente centralizadas em um pequeno grupo de lideranças partidárias, chamado colégio de líderes" (Felisbino, 2005: 9).

A existência desses fatores explicaria a diferença existente entre os processos políticos dos dois períodos democráticos brasileiros. Ao realizar estudos comparando esses períodos – 1946-64 e pós-88 –, Fabiano Santos (1997, 2002, 2003), mostra que nos dois períodos, há a necessidade de formação de coalizões governamentais, pois os dois sistemas políticos são presidencialistas, multipartidários e de representação proporcional. Mas há grandes diferenças entre eles no que tange a relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Essas diferenças se devem, grosso modo, aos poderes de agenda do presidente e a própria disciplina e coesão partidárias, que diferem profundamente entre os dois períodos. Por essa razão, ele utiliza os conceitos de *presidencialismo de coalizão faccionalizado* e *presidencialismo de coalizão racionalizado*, sendo que o primeiro se refere ao período que se estende de 1946 a 1964, enquanto o segundo ao período atual da democracia brasileira.

Por esse motivo, é importante destacar a influência dos procedimentos que norteiam o processo decisório dentro das Casas Legislativas, uma vez que eles modificam a possibilidade de estratégias individualistas por parte dos Legisladores; o que, por sua vez, leva a uma alteração na relação entre o Executivo e o Legislativo.

Segundo Sabino Fleury (2006: 175), "o processo decisório no interior das modernas casas legislativas admite modalidades e procedimentos distintos de votação: o voto dos representantes pode ser ostensivo ou secreto, simbólico ou nominal". As modalidades e procedimentos distintos de votação estariam ligados "por um lado, ao processo histórico de construção da moderna democracia representativa, marcado pela natureza não-imperativa dos mandatos e, por outro, à lógica de ação dos parlamentares, orientada para a continuidade de suas carreiras políticas" (Fleury, 2006: 177). A busca pela continuidade de suas carreiras políticas, leva os congressistas a adotarem mecanismos que permitam maior ou menor rastreamento as suas decisões e votações por parte dos eleitores, ou seja, as escolhas consideradas pouco vantajosas, ou desvantajosas, eleitoralmente tendem a ser ocultadas, já as lucrativas tendem a ser expostas.

Isso explicaria a utilização de modalidades – ostensiva e secreta – e procedimentos – simbólico e nominal – distintos de votação. Na votação ostensiva, o representante manifesta abertamente a sua decisão. Essa modalidade de votação é adotada como regra geral. Já a votação secreta constitui uma exceção e ocorreria, em princípio, em situações expressamente previstas no texto constitucional. No que tange aos procedimentos, o simbólico é a regra geral: "a manifestação de vontade do representante se dá por gestos ou palavras proferidas concomitantemente por toda a coletividade" (Fleury, 2006: 177). O procedimento de votação nominal é adotado quando se exige *quorum* especial para a aprovação de determinada matéria e em situações específicas determinadas nos regimentos internos das Casas legislativas. Se levarmos em conta que o objetivo principal dos congressistas é a continuidade de sua carreira política, ou seja, sua reeleição,

> podemos pensar em uma associação entre o processo de votação e o interesse principal dos ocupantes dos cargos eletivos, o qual leva a predominância de uma forma que associa a média visibilidade do posicionamento individual com a alta freqüência no processo. A regra geral que determina a votação ostensiva pelo procedimento simbólico exemplifica claramente essa opção: resguarda-se o principio da publicidade, inerente à moderna democracia representativa, mas dilui-se a apuração da atividade individual – e conseqüente responsabilização – em um ato aparentemente coletivo e indistinto (Fleury, 2006: 178-9)

Além desses procedimentos de votação, há outras regras que presidem as interações dos atores no interior do Legislativo que têm impacto sobre o comportamento político e seus resultados,

> como vários autores filiados à abordagem neoinstitucionalista têm apontado, o funcionamento do poder legislativo e sua capacidade de tomar decisões estáveis exigem um conjunto de procedimentos e instâncias decisórias muito mais sofisticadas do que a simples aplicação da regra de maioria. Por conseqüência, o poder Legislativo é uma organização complexa, atravessada por um conjunto diversificado de instâncias decisórias dirigidas pelos chamados "líderes de coalizão" que, juntos, constituem uma elite parlamentar composta pelos membros da Mesa, especialmente seu presidente; pelos líderes de bancadas partidárias e dos

> blocos parlamentares; pelos colegiados que congregam as lideranças partidárias; e pelos presidentes das comissões"(Anastasia, Melo e Santos, 2004: 101).

Um ponto importante para o funcionamento do Legislativo é o sistema de comissões parlamentares. As comissões, juntamente com os partidos, são as mais importantes organizações que presidem os trabalhos legislativos. Ademais "pode-se afirmar serem as comissões e os partidos políticos os principais instrumentos de mediação entre cidadãos, legisladores e governantes, seja no plano da constituição do poder, seja no de seu exercício e de sua fiscalização" (Anastasia, Melo e Santos, 2004:102). As comissões surgem com o objetivo de facilitar o trabalho legislativo e ser um instrumento de equilíbrio entre o Parlamento e o Governo. Somando-se a isso, o sistema de comissões no Legislativo constitui importante mecanismo para a produção de decisões estáveis, ou seja, contrapõem-se ao caráter cíclico da regra majoritária e, conseqüentemente, à ameaça de paralisia decisória (Anastasia, Melo e Santos, 2004: 103).

O sistema de comissões pode concentrar ou dispersar os poderes de veto entre os parlamentares. Isso se dá a partir do método de constituição das comissões, ou seja, ele pode ser mais conducente à formação de comissões heterogêneas – que expressam a pluralidade de interesses e identidades presentes no parlamento, e, conseqüentemente, mais propícias a influência das oposições – ou mais homogêneas – passíveis de controle pelas maiorias situacionistas (Anastasia, Melo e Santos, 2004: 103).

Cabe destacar que a capacidade do Legislativo controlar os atos do Executivo está associada à dispersão dos poderes de agenda e de veto entre os diferentes atores legislativos. Isso torna "imperativo analisar a distribuição dos direitos legislativos entre as bancadas governista e oposicionista e verificar se os direitos de minoria (*minority rigths*) estão sendo respeitados" (Anastasia, Melo e Santos, 2004: 104), ou seja, quais recursos estão disponibilizados para as forças de oposição.

Um aspecto importante no método de formação das comissões é a observância do critério partidário, isto é, se os regimentos internos das Casas legislativas se referem à necessidade de as comissões respeitarem, tanto quanto possível, a proporcionalidade existente na distribuição partidária do plenário na hora de se formam a comissão. Esse ponto é relevante pois "contribui para conferir às comissões um caráter mais heterogêneo, permitindo que as mesmas se aproximem mais de uma configuração assemelhada à de

'microcosmo do plenário'" (Anastasia, Melo e Santos, 2004: 104). Em contraposição, se as comissões forem formadas por eleição pelo plenário (através da regra de maioria, relativa ou absoluta), ou pela influência das Lideranças da Casa (eleição pela mesa ou designação pelo presidente), sua composição tenderá a ser mais expressiva dos setores majoritários, diminuindo a influência das oposições na definição da agenda e nos trabalhos das comissões.

Ainda sobre o sistema de comissões, outro indicador é a correspondência entre as jurisdições das pastas ministeriais e das comissões legislativas[6], para Anastasia, Melo e Santos (2004: 106), quanto maior a correspondência entre as pastas e as comissões e entre as comissões das duas Câmaras, maior são "as chances de as oposições influenciarem o processo e as decisões legislativas e diminui a assimetria informacional entre os dois poderes, o que contribui para a ocorrência de um Legislativo mais pró-ativo, relativamente ao Executivo".

Por fim, na análise do legislativo em presidencialismos de coalizão deve-se levar em conta o papel das lideranças, pois o número de lideranças políticas dentro do legislativo é indicador da distribuição dos poderes de agenda e de veto entre os atores. A *leadership struture* pode variar significativamente de um legislativo para outro, alterando os procedimentos, resultados, *accountability* e a própria representatividade, pois os líderes de partidos e de coalizão podem gozar de um amplo poder de agenda, o que os tornaria mais importantes no processo decisório que os legisladores "comuns".

Cabe destacar que nem todos os legislativos contam com um colegiado de líderes, mas onde um órgão deste tipo existe, ele concentra importantes poderes de agenda em suas mãos[7], o que ocasionaria um maior desequilíbrio entre a capacidade de participação dos líderes de coalizão e a dos outros parlamentares, ou seja, a capacidade de intervenção dos líderes é superior ao do parlamentar comum, ou do "baixo clero", o que afeta negativamente a representatividade.

[6] A correspondência entre as jurisdições das pastas ministeriais com as comissões legislativas pode ser classificada, segundo Anastásia, Melo e Santos (2004: 107) como: (1) Correspondência Alta: onde houver mais de 50% de correspondência estrita entre a jurisdição das pastas ministeriais que tratam de questões substantivas e a jurisdição das comissões das Casas Legislativas; (2) correspondência média: é verificada quando a correspondência se dá entre 30% e 50%; (3) Correspondência baixa: onde a correspondência for menor que 30%.

[7] Como exemplo, podemos citar o Colégio de Lideres da Câmara dos Deputados do Brasil, "que congrega as lideranças dos partidos com representação na Casa e cumpre papel estratégico na condução das bancadas partidárias, dadas suas especiais atribuições e recursos parlamentares" (Anastásia, Melo e Santos, 2004: 110)

O Colégio de líderes é um órgão composto pelas lideranças partidárias e pelo líder do governo, e suas decisões devem se dar por consenso. Quando isso não ocorre, os votos dos líderes passam a ter o peso proporcional à sua bancada. É seu papel determinar, junto com o presidente da mesa diretora, a pauta dos trabalhos legislativos, sendo assim, os líderes "controlam o fluxo de trabalhos legislativos e os direcionam ao plenário, que passa a ser o principal *locus* decisório, neutralizando, assim, as comissões como *locus* de poder descentralizado" (Santos, 2006: 231). Se a assinatura do líder tem peso proporcional à sua bancada, os legisladores individuais têm uma capacidade reduzida de direcionar os trabalhos legislativos frente ao Líder. Como exemplo disso podemos citar o requerimento de urgência – que retira a lei da comissão competente e a envia imediatamente ao plenário – na Câmara dos Deputados do Brasil: para o requerimento são necessários 1/3 dos membros da câmara, ou o apoio dos líderes que representem esse número, ou 2/3 dos membros de uma comissão ou da Mesa Diretora, "na prática, essa prerrogativa acaba se restringindo aos líderes, pois há óbvios problemas de coordenação e formação de maioria" (Santos, 2006: 231).

Além disso, os líderes podem substituir a qualquer momento os membros das comissões, ou até mesmo criar comissões especiais com competências que concorrem com as comissões permanentes, o que diminui o poder dessas comissões. Conseqüentemente, segundo Santos (2006:232),

> as comissões e o plenário são esvaziados como instâncias decisórias na medida em que as discussões substantivas são deliberadas no Colégio de Líderes. A participação dos parlamentares é, então, restrita à fase final do processo, quando a lei é submetida à votação. A centralização decisória no colégio de líderes favorece o Executivo ao diminuir as incertezas próprias de um processo de negociação descentralizado.

A existência de líderes de coalizão, e seu colegiado, e do sistema de Comissões no interior das casas Legislativas "por um lado, contribui para a estruturação dos trabalhos legislativos e para evitar o 'caráter cíclico da regra majoritária', por outro, afeta negativamente as chances de intervenção dos parlamentares do chamado 'baixo clero' no

processo decisório e, conseqüentemente, acarreta a diminuição dos graus de representatividade da representação" (Anastasia, Melo e Santos 2004: 184).

Em suma, as análises dessa terceira geração acabam por mostrar que diversas variáveis institucionais têm grande importância no desempenho do sistema político, e não apenas o sistema de governo, ou o sistema partidário. Em outros termos, não é suficiente analisar o sistema de governo – presidencialismo ou parlamentarismo – e o sistema partidário – se bipartidário ou multipartidário – para se compreender o funcionamento dos sistemas políticos. Outros fatores devem ser levados em conta, principalmente no que tange ao funcionamento interno das Casas Legislativas e a distribuição dos poderes de agenda. A existência de certos organismos dentro do Legislativo pode alterar o caráter do processo decisório, assim como a existência de concentração de poderes de agenda em alguns atores políticos – seja o presidente, ou os lideres partidários –, em outras palavras, "os poderes institucionais de agenda e o controle do presidente e líderes partidários sobre o processo legislativo afetam o resultado das políticas e o comportamento dos partidos no legislativo (Figueiredo e Limongi, 2006: 250-1).

Capítulo 2: Características institucionais do período democrático brasileiro – 1946 a 1964

O período democrático que se inicia em 1945 e termina com o golpe civil-militar de 1964 é caracterizado por "uma extraordinária taxa de crescimento econômico, particularmente industrial, um claro e seguro progresso político, ainda que lento em certas áreas, e um desenvolvimento *social* muito lento" (Soares, 2001: 309).

O desenvolvimento econômico pode ser medido pelo crescimento da renda per capita; desenvolvimento industrial pode ser visto pelo crescimento da potência instalada, que foi multiplicada quase cinco vezes em menos de 20 anos. Em suma, é inegável que esse período foi de grande desenvolvimento econômico, não importando o índice utilizado para medi-lo. Mesmo sendo os anos do pós-guerra um período de crescimento rápido para o mundo, o crescimento econômico do Brasil é realmente grande se o comparamos com outros países com alguma semelhança estrutural. Esse desenvolvimento econômico era acompanhado, no plano ideológico, pelo desenvolvimentismo, pela preocupação de retirar o Brasil da condição de subdesenvolvido. Essa idéia seria "o ponto de encontro de várias ideologias, de vários projetos nacionais, de esquerda ou de direita, capitalistas ou não" (Soares,2001: 311-2).

No plano político, o desenvolvimento do período também foi considerável. Pela primeira vez na história política do país, houve uma incorporação das classes médias e da classe trabalhadora no sistema eleitoral, ou seja, o direito de votar e o direito de ser eleito foram estendidos para além das elites tradicionais. Claro que esse processo de incorporação não foi total, pois ainda constava na lei eleitoral a proibição do voto dos analfabetos, o que excluía boa parte da população. No início do período, a porcentagem de eleitores inscritos sobre o total da população foi de 16% e chegou a 25% em 1962, esse aumento do eleitorado foi maior do que o aumento populacional, "o aumento de 11 milhões de eleitores mostra que a cidadania se ampliou gradualmente, democratizando o eleitorado" (Soares, 2001: 318). Cabe destacar que eram 18 milhões de eleitores numa população de 74 milhões (incluindo os menores de idade). Esse número pode até estar longe do sufrágio universal, mas é consideravelmente maior que o contingente eleitoral da Primeira República – que pode ser caracterizada como um regime de oligarquias, onde a política era feita através de

pactos entre diferentes setores da elite. Além disso, havia uma clara tendência ao crescimento do eleitorado.

Quadro diferente pode ser traçado sobre o desenvolvimento social, segundo Soares (2001: 322), "se, pelos dados apresentados, o Brasil teve evolução acelerada no campo econômico e substancial no político, tal não foi o caso no campo social". A concentração de renda aumentou tanto entre proprietários dos meios de produção e os demais quanto no próprio seio dos trabalhadores, onde "aumentou o fosso entre os que trabalham na administração e os que trabalham na produção" (Soares, 2001: 322). Além disso, outras taxas relativas à qualidade de vida – mortalidade e mortalidade infantil, alfabetização e etc – tiveram uma modesta melhoria, porém essa melhoria não se distribuiu igualmente para todo o país: algumas regiões apresentavam taxas melhores que outras, o que aumentava as diferenças regionais.

Nesse capítulo apresentaremos algumas características relevantes desse período democrático, tendo em vista o impacto que certas variáveis político-institucionais têm nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Faremos isso pois acreditamos que essas variáveis influenciam o funcionamento do sistema parlamentarista no início dos anos 1960.

O Sistema Partidário

Quando se trata do desenvolvimento político do período 1945-1964, algumas teses são recorrentes na bibliografia: 1) haveria um processo de desestruturação ou desinstitucionalização do sistema político; 2) o sistema partidário-eleitoral seria caracterizado como um sistema de partidos dominantes ou como bipolarizado; e 3) o sistema partidário não estaria em um processo de desestruturação, mas sim passava por um processo de realinhamento. Em seu trabalho sobre o processo partidário-eleitoral do período, Antônio Lavareda (1999) refuta essas teses e formula uma hipótese alternativa, onde "o estado do sistema partidário-eleitoral brasileiro às vésperas do seu fim qualifica-o como *um sistema bastante complexo em processo de consolidação*" (Lavareda, 1999: 187).

Para desenvolver sua tese, o autor trabalha com uma gama de dados que inclui os resultados eleitorais em todos os níveis – federal, estadual e municipal –, tanto nas eleições majoritárias – prefeitos, presidentes, governadores e respectivos vices, além das disputas

para o Senado – quanto nas proporcionais – vereadores, deputados federais e estaduais. Além desses dados, Lavareda (1999) também utiliza os resultados de pesquisas de opinião feitas no período. Apresentaremos agora, de maneira simplificada e resumida, os argumentos utilizados por esse autor para caracterizar o sistema partidário-eleitoral de 1945-1964.

As teses que afirmam que o sistema partidário-eleitoral se encontrava num processo de desestruturação apontam como características desse sistema 1) a multiplicação do número de competidores; 2) o aumento dos votos brancos e nulos; e 3) uma crescente dispersão eleitoral.

Sobre o primeiro ponto Lavareda (1999: 36) mostra que não houve essa dita multiplicação, uma vez que

> o número de postulantes nos pleitos presidenciais e vice-presidenciais foi estável, declinando no final do período. Por seu turno, a grande quantidade de legendas inscritas no nível estadual não apresentou grandes modificações ao longo do tempo. Não se registraram alterações sensíveis no tocante às disputas pelas cadeiras das assembléias, e foi discreto o aumento do número de candidaturas aos executivos estaduais nos últimos pleitos

Esse aumento só seria verificado nas competições do nível municipal, já que nem mesmo as competições para a Câmara dos Deputados e Senadores registram o dito aumento. Nessas eleições, "ao contrário de ratificar-se a hipótese de multiplicação, deparou-se a pesquisa com o fenômeno da diminuição regular e expressiva do número de legendas inscritas" (Lavareda, 1999: 36). Em suma, não se registra a multiplicação do número de partidos ou legendas inscritas nas disputas. Essa multiplicação só poderia ser percebida nos pleitos do nível municipal (nível onde os dados referentes ao período são mais escassos).

O aumento de votos brancos e nulos segue trajetória semelhante: o aumento só pode ser percebido em algumas categorias de eleições. Lavareda (1999: 184) conclui que

> o aumento do percentual de votos em branco e nulos nas eleições verificava-se de forma expressiva apenas em algumas poucas categorias – pleitos à Câmara dos Deputados e aos cargos de vice-governadores –, denotando antes a perda da

> visibilidade da importância relativa desses espaços institucionais do que uma rejeição ao sistema político como um todo ou ao sistema partidário em especial

Por fim, a questão do crescimento do fracionamento do suporte eleitoral, ou dispersão eleitoral, é um pouco mais complexa do que as anteriores. Os dados analisados pelo autor indicam que esse fracionamento apresentava tendências diferentes nos diversos níveis e planos de disputa. Esse fracionamento teria se dilatado nas eleições para governadores e vice-governadores, mas não pode ser visto nas eleições para presidente e vice-presidente. Nas eleições proporcionais caso semelhante pode ser visto: no nível estadual e municipal havia um crescimento na dispersão dos sufrágios, mas para a Câmara dos Deputados pode ser visto uma retração da dispersão eleitoral. Essa diferença de tendências nos diferentes níveis e planos de disputa é o suficiente para inviabilizar "qualquer interpretação unívoca no sentido da crescente desestruturação do sistema em seu conjunto" (Lavareda, 1999: 184)

Isso posto, é possível afirmar que a tese de desestruturação não é plausível quando se analisam os dados referentes ao sistema partidário-eleitoral por completo, em todos os seus níveis e planos de disputa (eleições proporcionais e majoritárias, tanto no nível federal, quanto no estadual e municipal).

A segunda tese refutada por Lavareda (1999: 53) é a referente à existência de Partidos Dominantes, por um lado, e da caracterização de um sistema Bipolarizado, por outro. Essas teses têm por características 1) o sistema possuía (em termos de região) um partido dominante, substituído a cada ciclo de realinhamento secular; 2) haveria uma clara tendência à bipolarização do sistema; e 3) havia uma tendência oposicionista nas disputas majoritárias.

Sobre o primeiro ponto – existência de partidos dominantes –, o autor mostra que o sistema partidário-eleitoral pode ser caracterizado pela existência de alguma competição eleitoral desde o início do período, sendo que, nas eleições presidenciais apenas o Amapá, naquele período um território, poderia ser caracterizado como não-competitivo. Mas a situação desse território muda e no final do período já se encontraria entres os estados onde as eleições podem ser consideradas competitivas – no caso do território em questão, bipolar. Fato análogo se encontraria nas eleições para os Executivos estaduais. Em suma,

não há nenhum indício de que haveria partidos dominantes nos estados, uma vez que na maioria esmagadora dos casos a competição era real.

Quanto à hipótese de bipolarização, Lavareda (1999:61) aponta que há diferenças entre o nível federal e o estadual. No primeiro caso, as eleições presidenciais começaram o período com um formato bipolar, mas caminharam de modo acentuado a multipolarização nos dois pleitos seguintes – 1950 e 1955 –, mas readquiriu a configuração inicial na última eleição. Já no nível estadual, a escolha de governadores manteve-se preponderantemente no formato bipolar, variando o número de estados que escapavam dessa classificação. Porém,

> reportando-se às duas categorias, é igualmente incorreto falar-se de *tendência*, o que equivale a dizer: movimento recorrente em uma direção. No primeiro caso (pleitos presidenciais), porque se identificou apenas em 1960 a inversão do movimento (esse, sim, uma tendência) que até 1955 operava-se no sentido do aumento do número de forças efetivas. E, mesmo assim, note-se que na última eleição o formato *bipolar* convivia com uma fragmentação bem superior àquela produzida em 1945. [...] Enquanto no tocante às eleições estaduais, embora essas na maior parte dos casos se mantivessem dentro das linhas bipolares, o índice de "fracionamento" aumentava exatamente no último pleito, negando, dessa forma, também a esse nível, o reconhecimento da tendência hipotetizada (Lavareda, 1999: 61-2)

A terceira tese discutida pelo autor foi a que, contrariamente aos que afirmavam a desestruturação do sistema, defende a existência de um processo de realinhamento partidário. Essa tese, que tem como expoentes Gláucio Soares (1976) e Maria do Carmo Campello de Souza (1990), afirma que, grosso modo, no processo político estava ocorrendo uma inversão da força relativa dos competidores, ou seja, alguns partidos políticos estariam perdendo apoio e votos, enquanto outros estariam ganhando. No caso, os partidos conservadores estariam perdendo e os trabalhistas e reformistas ganhando: esse é o chamado fenômeno de realinhamento.

Souza (1990: 143) afirma que o declínio eleitoral dos grandes partidos conservadores e a conseqüente dispersão eleitoral não levariam necessariamente a uma crise institucional, e sim, "induziriam a médio prazo, um processo de realinhamento do sistema partidário, e de fato já começavam a se configurar como tal". Esse realinhamento

seria perceptível pelo crescimento do PTB e dos pequenos partidos reformistas tanto nas áreas urbanas e nos estados mais desenvolvidos, quanto no meio rural e nos estados menos desenvolvidos – sendo que os pequenos partidos reformistas cresciam mais rapidamente nos centros urbanos.

É importante ressaltar que esse processo de realinhamento não estaria imune às crises conjunturais. Essas crises acabaram por gerar desvios e atrasos na tendência de realinhamento, nas palavras de Souza (1990: 146)

> as formas partidárias em geral, mas sobretudo os sistemas fracamente institucionalizados, estão continuamente expostos a inflexões conjunturais poderosas, capazes de produzir desvios e atrasos consideráveis nas tendências seculares. No sistema brasileiro, o suicídio de Getúlio Vargas e o caráter extremamente crítico do processo sucessório de 1955, da mesma forma que a emergência do fenômeno janista nas eleições de 1960, tiveram indiscutível efeito sobre o sistema partidário.

Essa tendência secular a um realinhamento teria como base a mudança social e econômica do eleitorado – "as alterações na composição ocupacional da sociedade, face às mudanças na estrutura produtiva, e sua crescente urbanização" (Souza, 1990: 148). Essa mudança seria mais facilmente percebida nas eleições legislativas, uma vez que as eleições executivas distinguem menos o eleitorado em termos sócio-econômicos, "não só em virtude de se mobilizar uma maioria nacional, como também pelo fato de que essa maioria não poderia ser obtida por nenhum partido ou candidato senão através de acordos com as máquinas e oligarquias estaduais" (Souza, 1990:148), ou seja, um candidato a presidente deveria combinar um apelo generalizado – ultrapassando fronteiras geográfico-sociais – com a conquista maciça de alguns estados menores – através de acordos com os dirigentes locais. Essa dupla exigência acaba por tornar a disputa pelo executivo menos suscetível aos contornos sócio-econômicos, pois "nessas condições, é ingênuo imaginar que a votação presidencial ou vice-presidencial tenha seguido contornos sócio-econômicos bem definidos, pois ela resulta dos dois componentes assinalados, ambos neutralizadores dos determinantes sócio-econômicos normais nas eleições legislativas" (Souza, 1990:148).

A hipótese interpretativa apresentada por Souza (1990: 167) aponta que

> o caráter crítico da conjuntura final do período estudado decorreu do simultâneo fortalecimento do Estado e do sistema partidário. Notamos que os analistas da política brasileira têm em geral adotado o axioma da inviabilidade originária do sistema de partidos, procurando mostrar, ao longo do período, simplesmente que ele marchava célere para o colapso. Insistimos, ao contrário, na coexistência de tendências ao fortalecimento e à desagregação; ou, mais modestamente, na improbabilidade de interpretações unívocas e unicausais. Sem negar o enorme peso inibidor, para um sistema de partidos, representado pela centralização estatal e pela ideologia dos anos trinta – negação que não teria qualquer sentido, visto que foi este, precisamente, nosso ponto de partida teórico – procuramos mostrar, não bastante, a impossibilidade de se ver a crise do regime de 1946 como mero desdobramento automático de virtualidades anteriores.

Lavareda (1999) aponta que na análise do sistema partidário-eleitoral do período deve-se encará-lo como um objeto poliédrico "capaz de ostentar, simultaneamente, diferentes processos e matrizes (Lavareda, 1999: 186), ou seja, o processo político apresentava diferentes contornos nos diferentes níveis e tipos de eleição. Como os trabalhos de Souza (1990) e Soares (1973) centram-se nas eleições federais, acabam por desconsiderar, ou minimizar, essas diferenças, isto é, não deram destaque às questões partidário-eleitorais do nível estadual e municipal. Além disso,

> o declínio de partidos como PSD e PR na maioria das disputas e a ascensão do PTB, PDC e outras organizações menores não eram processos simétricos. Decorriam, freqüentemente, da nacionalização da implementação dos partidos, com pluralização do quadro de alternativas, restrito inicialmente nas áreas periféricas a apenas dois competidores (PSD e UDN) (Lavareda, 1999: 186)

Em suma, as críticas de Lavareda à tese de realinhamento são de três ordens: 1) essa tese acaba por não tratar de todos os tipos de processos eleitorais existentes no período, minimizando as diferenças na dinâmica eleitoral entres os Estados; 2) o crescimento dos partidos reformistas pode ser considerado como resultado da nacionalização do sistema multipartidário, uma vez que, inicialmente, os estados e regiões periféricos só contavam com dois competidores reais; e 3) a inadequada utilização do termo *realinhamento*, uma

vez que essa categoria foi "mencionada na literatura brasileira quase sempre de modo impreciso" (Lavareda 1999: 63)

Após fazer essa revisão crítica da produção existente sobre o sistema partidário-eleitoral de 1945-64, Lavareda (1999) opta por formular uma tese alternativa, a dizer: a de que o sistema se encontrava em processo de consolidação. Esse processo pode ser qualificado como "heterogêneo, com alguns obstáculos sérios, sobretudo no terreno da legislação eleitoral e partidária, mas no bojo do qual os sinais de institucionalização eram muito expressivos" (Lavareda, 1999: 187).

Os principais pontos dessa tese são os seguintes: 1) o papel desempenhado pelas mudanças sócio-econômicas só pode ser sentido no início do processo, "cumprido o seu papel inicial de *viabilizar* o processo de expansão do quadro partidário, uma vez avançada a *nacionalização* do sistema, com a redistribuição do apoio eleitoral processando-se principalmente nas áreas mais atrasadas, a importância dos traços estruturais da sociedade diminuiria sensivelmente" (Lavareda, 1999: 188), essa maior autonomização do sistema político é lida como um indicador do processo de consolidação; 2) As clivagens nacionais e estaduais começavam a adquirir sintonia nos pleitos majoritários; já nas eleições proporcionais, essa articulação já existiria desde o início do período. Entretanto, na fase final, "entre as eleições à Câmara (o sistema partidário-eleitoral) e a configuração das bancadas (o sistema partidário-parlamentar) começava a mostrar uma disjuntiva, separando-as perigosamente" (Lavareda, 1999:188). As coalizões eleitorais seriam os principais responsáveis por esse fato; 3) as eleições estaduais desempenhavam o papel de integração entre os subsistemas majoritário e proporcional, ou seja, " eram essas disputas que, tal como ocorre hoje, em grande medida, estruturavam em cada Estado o desempenho das demais eleições, inclusive as parlamentares" (Lavareda, 1999:189); 4) o plano proporcional não era o melhor lugar para se definir a imagem do partido, devido a variedade e irregularidade das coalizões eleitorais e a mudança de partido por parte dos parlamentares; 5) havia, mesmo no final do período, uma considerável identificação dos eleitores com os partidos, inclusive ascendente em diversas áreas, o que reforçaria a hipótese da consolidação; por fim, 6) não se comprovou que havia "um cenário de acirramento dos conflitos ideológicos entre os eleitores que por si só empurrasse o sistema

para a bipolarização" (Lavareda, 1999: 190). Baseando-se em pesquisas de opinião, o autor afirma que a maioria do eleitorado se situava e se identificava com o *centro*.

É importante destacar que a intenção de Lavareda é caracterizar o sistema partidário como um todo, ou seja, em todas as suas dimensões e como elas interagem entre si. Mas para os objetivos desse trabalho, a questão principal sobre o sistema partidário é a formação do legislativo federal. Se considerarmos apenas esse ponto – as eleições para o parlamento – podemos ver que a tese referente ao realinhamento e a de consolidação, partilham de várias considerações. Mesmo sendo prematuro afirmar que o crescimento do PTB e de outros partidos reformistas represente mesmo um processo de realinhamento, é inegável que, no que tange o legislativo federal, esse crescimento tenha sido expressivo. Do mesmo modo, é inegável ter havido uma queda na representação dos partidos conservadores na mesma esfera – mesmo que essa queda tenha sido maior no PSD do que na UDN. Por fim, ambas as análises acabam por afirmar que o sistema não estava em um processo de desestruturação, mas sim que ele tinha, ao mesmo tempo, tendências ao fortalecimento e à desagregação, ou era um sistema que encontrava sérios obstáculos para sua tendência à consolidação.

Na seção seguinte trataremos dos partidos políticos que funcionaram no período democrático instaurado em 1945, mas antes de tratarmos propriamente dos partidos políticos, é importante destacar que a queda do Estado Novo teve impacto sobre o novo arranjo institucional que se formava, "a queda do Estado Novo foi amortecida, e sua estrutura geral aproveitada para a nova armação institucional" (Souza, 1990: 134). Claro que isso não significa uma continuidade total. Maria do Carmo Campello de Souza (1990: 134) resume os recursos utilizados pelos dirigentes do Estado Novo, que influenciaram fortemente o novo arranjo institucional, da seguinte maneira

> a) a absorção, através do PSD, das interventorias e bases municipais, e através do PTB, das clientelas urbanas sindicalizadas ou cobertas pelas instituições previdenciárias; b) a emergência do **getulismo** como formação ou movimento político organizado ao nível do simbolismo pessoal, condensando e dando forma ativa a suportes de massa até então mais ou menos latentes; c) a garantia antecipada do controle ou pelo menos de um papel decisivo por parte dos remanescentes estadonovistas sobre a primeira legislatura, através da manipulação dos instrumentos de legislação eleitoral; d) inscrição no próprio texto constitucional de

> vários dispositivos asseguradores dessa mesma continuidade, notadamente os referentes à representação (artigo 58) e à centralização de poderes no Executivo

Dito isso, passaremos agora a uma breve apresentação dos partidos políticos, priorizando os aspectos referentes ao plano nacional, especialmente sua importância no Legislativo federal.

Os Partidos Políticos de 1945-1964

O maior partido do período foi o Partido Social Democrático (PSD), uma vez que as maiores bancadas no Congresso Nacional em todo o período foram dele – 52,8% em 1945; 36,8% nas eleições complementares de 1947; 36,8% em 1950; 35,0% em 1954; 35,3% em 1958, e 28,9% em 1962 da Câmara dos Deputados; a mesma superioridade pode ser vista no Senado, sendo que 42,3% dos senadores de todo o período eram dessa legenda (o segundo lugar no senado fica com a UDN, com 24,0% dos senadores). A importância do PSD para o sistema partidário do período é assim definida por Lucia Hippolito (1985: 37):

> o sistema partidário viveu, entre 1945 e 1964, na dependência da capacidade do PSD de se articular com os demais partidos no sentido de atender às demandas da evolução política. Assim, o sistema foi moderado enquanto o PSD foi um partido solidamente instalado no *centro* político. Transformou-se em polarizado quando o PSD fugiu do centro e fragmentou-se internamente.

O PSD teve sua origem ligada à administração do Estado Novo, especialmente aos interventores então nomeados por Vargas nos estados. Segundo Fleisher (2004: 250), "em cada estado o interventor varguista foi encarregado de organizar o PSD, convocando todos os caciques locais que haviam sido nomeados prefeitos municipais para fundar a nova agremiação governista". Essa ligação de origem com os interventores e membros da administração estadonovista "contribuiu para que o partido já nascesse com meio caminho andado para o sucesso eleitoral, uma vez que, desde antes de sua fundação, já controlava sólida infra-estrutura administrativa e também clientelística nos diferentes estados da federação" (Delegado, 2003: 139). Essa *vantagem de nascimento* pode ser observada na primeira eleição do período democrático: em 1945 o PSD controlou a maioria absoluta dos

Deputados Federais (52,8%) e dos Senadores (61,9%), além de ter conquistado a presidência da republica com general Eurico Dutra – que contou com 55,3% dos votos. Cabe destacar que esse quadro não se repetiu nas eleições seguintes: nenhum partido controlou a maioria absoluta das cadeiras nas casas Legislativas e nenhum presidente conseguiu ser eleito com mais de 50% dos votos. Outro fato importante também relacionado com essa origem do PSD é que ele foi "o único partido que conseguiu se organizar em todas as unidades da federação para a disputa das eleições de 1945" (Schmitt, 2000: 14)

Essa origem de fora para dentro, ou seja, através de membros ligados a administração do Estado Novo, teve forte influência no partido, a dizer:

> - A liderança, em cada estado, foi exercida por políticos com experiência administrativa; como em cada município o partido era organizado pelos ex-prefeitos, por sua vez nomeados pelos interventores estaduais, dentro de cada estado o PSD iniciou a sua vida política coeso;
> - Em cada estado, as lideranças municipais tiveram fortíssimo peso no partido;
> - As bases estaduais e municipais do partido limitavam o poder da Executiva Nacional;
> - O partido foi criado como um partido de *quadros*, e não como um partido de *massas*; entretanto, o grau de verticalidade era muito limitado, devido à forte influência dos estados e dos municípios [...]. O PSD não se encaixa na dicotomia massas-quadros (Soares, 2001: 86)

O PSD nunca foi um partido fortemente centralizado, pois havia uma grande autonomia e força por parte dos diretórios regionais, onde "o poder dos diretórios regionais sobre o comando nacional impediu sempre a imposição de diretrizes do centro em direção à periferia do partido" (Hippolito, 1985:42). A relação entre o diretório nacional e os diretórios estaduais estava mais para uma relação de influências recíprocas "em que decisões ou sugestões de uns influenciavam (mas não condicionavam) comportamentos de outros" (Hippolito, 1985: 42).

Em seu trabalho sobre o PSD, Lucia Hippolito (1985: 43) afirma que, do ponto de vista do comportamento parlamentar, o PSD jamais fechou questão sobre matérias de natureza ideológica. Entretanto, "distinto era o tratamento dado às frações intrapartidárias

de cunho mais ideológico, quando estas começavam a disputar o poder dentro do partido". Nesse caso, o comando nacional cerrava fileiras contra a dissidência. Sobre esse tema, Gláucio Ary Dillon Soares (2001:89) caracteriza o PSD como um partido democrático, uma vez que, "internamente, o partido permitia dissensões *individuais*, mas proibia as dissensões *institucionais* que ameaçassem a estrutura e orientação do partido".

Em seu estudo clássico sobre o período democrático de 1945 a 1964, Soares (1973: 231) afirma que o PSD manteve suas características durante todo o período, ou seja,

> começou e terminou como partido essencialmente rural, com muito maior penetração nos estados subdesenvolvidos. Em verdade, em 1962, ao cabo de quase vinte anos de vida eleitoral, o PSD apresenta uma estrutura de determinações de sua penetração eleitoral a partir da infra-estrutura sócio-econômica, que era quase igual à de 1945-7.

Essa base social do PSD – basicamente rural – explicaria a forte resistência do partido em relação à reforma agrária e à extensão dos direitos trabalhistas ao campo ao mesmo tempo em que apoiava alguns projetos sociais mais progressivos para as áreas urbanas. Em suma, o PSD apoiou várias reformas sociais de aplicação urbana, mas se opôs às reformas sociais no campo, devido à forte influência que setores rurais tradicionais tinham dentro do partido. Sobre essa questão, Hippolito (1985: 49) afirma que

> Maciçamente apoiado pelo eleitorado do interior, o PSD procura sempre o ponto de equilíbrio entre posturas mais conservadoras, exigidas pelas suas bases, e mais modernizantes, preconizadas pelos seus membros mais jovens e renovadores. Assim, apóia o monopólio estatal sobre o petróleo, a intervenção do Estado contra os abusos do poder econômico, as iniciativas desenvolvimentistas de Juscelino, luta pela extensão do voto ao analfabeto e por uma política nacional de energia nuclear. No entanto, opõe-se às medidas que ameaçam suas bases clientelísticas: reforma administrativa, extensão da legislação trabalhista ao campo e realização de uma reforma agrária radical

É nessa distinção entre as lideranças tradicionais – chamadas de raposas – e as lideranças mais jovens, de cunho reformista, mais ligadas às demandas do eleitorado urbano – chamados muitas vezes de "Ala Moça" – que se encontra a grande divisão interna

do PSD, uma vez que ambos os setores convivem dentro do mesmo partido. A presença da Ala Moça dentro do PSD das "raposas" é explicada da seguinte maneira por Soares (2001: 93)

> É difícil explicar a adesão da ala moça ao PSD, quando seria fácil ocupar um dos partidos de aluguel. Creio que há uma série de explicações plausíveis: em primeiro lugar, a ala moça não seria tão radical quanto, retrospectivamente, seus membros parecem acreditar. Podiam conviver, e conviveram, no mesmo partido que as raposas, fisiológicas e conservadoras. Segundo, ocuparam posições de influência e poder no Legislativo, no partido, no governo Kubitschek. Isso dificilmente aconteceria se estivessem em outro partido. O coeficiente multiplicador de poder e influência do partido parecia compensar as dificuldades de conviver (e lutar) no seio do partido com os fisiológicos e conservadores. Terceiro, caso as Forças armadas não houvessem interferido, é possível que vários membros da ala moça tivessem aproveitado uma possível reorganização partidária, com base nos grandes blocos parlamentares, inclusive a Frente Parlamentar Nacionalista

O PSD é um partido fundado no espírito da moderação e conciliação, na firmeza e decisão na execução de suas deliberações (Hippolito, 1985: 49). Era considerado um bom político pelo PSD "aquele que, além de ser bom de voto, cultivava o gosto pela negociação, pela tessitura de acordos e pela construção do consenso" (Delgado, 2003: 139)

O segundo maior partido, em termos de representação no Legislativo Federal, foi a União Democrática Nacional (UDN) – contou com 24,1% de todos os deputados e 24,0% dos senadores do período – mas ao contrário do PSD, a UDN não conseguiu manter essa posição em todas as eleições do período: nas eleições de 1962 ela foi superada pelo PTB em ambas as casas.

Assim como os outros dois principais partidos do período, a UDN também está relacionada à figura de Getúlio Vargas, mas, ao contrário do PSD e do PTB, a UDN se caracterizaria pela oposição ao Estado Novo e ao seu líder – Vargas. Sendo assim, foi "o único dos três maiores partidos da terceira república que não possuía vínculos com as estruturas remanescentes do Estado Novo" (Schmitt, 2000: 16). Segundo Fleisher (2004: 251), a UDN era "herdeira da União Democrática Brasileira, que se insurgiu contra o regime Vargas nas eleições marcadas para janeiro de 1938". Devido ao golpe do Estado

Novo em 1937, essas eleições não ocorreram. Desta maneira, com a queda do Estado Novo, a UDN reuniria as forças de oposição a Vargas tanto nas áreas rurais quanto urbanas.

Esse caráter de oposição ao primeiro governo Vargas (1930-1945) acaba por gerar uma falta de coesão na UDN, uma vez que participaram de sua fundação membros de diversos dos antigos partidos estaduais (retirados do jogo político no período Vargas) e diversas outras correntes de opinião surgidas durante o governo varguista – como por exemplo, a Esquerda Democrática (ED), que mais tarde fundaria o PSB. Sendo assim, "o caráter de frente oposicionista fez com que o cimento da UDN fosse essencialmente político e negativo, o antigetulismo" (Soares, 2001: 95). Em suma, formavam a UDN membros das oligarquias estaduais, que se sentiam prejudicados por Getúlio; vários membros dos antigos partidos estaduais; antigos seguidores de Vargas que se sentiram prejudicados quando este os substituiu, indicou ou apoiou outro candidato a posições que eles queriam e outros membros de oposição mais ideológica ao projeto varguista, caso da ED, por exemplo. O conteúdo mais ideológico da UDN era fornecido pelos liberais, predominantemente urbanos. Esse caráter de grande frente anti-vargas acaba por tornar a UDN muito suscetível a rachas e deserções. Segundo Soares (2001:96)

> as perdas e deserções da frente antigetulista não se deveram somente à dimensão direita-esquerda. Vários líderes estaduais tentaram restabelecer antigos partidos ou criar partidos novos. Artur Bernardes, mineiro, e seus associados criaram o Partido Republicano; o mesmo fizeram Raul Pilla e outros no Rio Grande do Sul, onde criaram o Partido Libertador; Ademar de Barros, ex-interventor, foi criar o Partido Republicano Progressista, que se tornou o Partido Social Progressista, cuja base inicial era essencialmente paulista. Assim, em pouco tempo, a grande frente antigetulista se fragmentou, permanecendo a UDN como o maior dos fragmentos.

Outro traço marcante da UDN foi sua forte vinculação com os membros da elite e classe média. Esse fato fica claro na ata de fundação do partido, onde a quase totalidade dos assinantes pertenciam a esses segmentos – 26 advogados, nove médicos, nove jornalistas, nove professores, três engenheiros, cinco industriais e etc –, inexistiam operários e trabalhadores manuais[8]. Essa ausência "continuaria a caracterizar a UDN, tanto entre seus

[8] "o único 'lavrador' presente era nada mais, nada menos que Virgílio de Mello Franco, advogado, jornalista e fazendeiro" (Soares, 2001: 96)

políticos e adeptos quanto, conseqüentemente, nas preocupações e propostas do partido" (Soares, 2001: 96).

A UDN, assim como o PSD, começa o período como um partido claramente tradicional, rural, com maior penetração nos estados menos desenvolvidos, mas, ao contrário do que ocorreu com o PSD, ela perde pouco a pouco essa característica. A UDN mantém praticamente constante sua penetração eleitoral nos estados subdesenvolvidos – 60 deputados federais em 1950 e 63 em 1962 – mas aumenta sua parcela de representação nos estados desenvolvidos. Segundo Soares (1973: 219),

> a UDN dobrou o número de deputados federais eleitos pelos estados desenvolvidos entre 1950 e 1962 (de 14 para 28). Ainda que esses deputados fossem minoria, as modificações observadas durante o período sugerem que a UDN passava por uma lenta transformação, de partido claramente rural e tradicional, a partido conservador mais próximo dos modernos partidos conservadores, ancorado *também* nas classes médias urbanas, com uma ideologia econômica e de classe.

Mas, no que consistia essa ideologia da UDN? É comum diferenciar o partido UDN e o *udenismo*. O udenismo se distinguia da UDN, se estendia além dos limites formais do partido, "organizacionalmente, o udenismo se distinguia da UDN por incluir setores extrapartidários; assim, quando a UDN ultrapassou os limites do partido e foi recrutar adeptos nas forças armadas, na imprensa, na intelectualidade etc, criou-se um udenismo que não se reduz a UDN" (Soares, 2001: 97). Enquanto ideologia, o udenismo era relativamente frouxo e pouco consistente, baseava-se, grosso modo, em três dimensões: o moralismo, o bacharelismo e o antiestatismo.

O moralismo era fundamental no plano da retórica do udenismo, porém "o moralismo da UDN foi um moralismo de *pessoas* e de seções estaduais influentes dentro da UDN [...]. No nível municipal, em centenas de municípios em todo o Brasil, não era uma *prática* acatada" (Soares, 2001: 98). O segundo ponto importante no udenismo é o bacharelismo. Segundo Soares (2001:98), a UDN dos bacharéis era o partido da incompetência, uma vez que "a formação profissional nas ciências do homem era desprezada e substituída, na administração pública, pela formação livresca e verborrágica do bacharel", conseqüentemente, não havia planos econômicos que funcionassem, nem

implementação de políticas baseadas em pesquisas prévias. A UDN subutilizava as contribuições de cientistas privilegiando a retórica dos bacharéis. Outro componente do bacharelismo é o *legalismo*, como tendência a absolutizar as leis, o que criava uma oposição entre esse bacharelismo e as reformas sociais, uma vez que "a lei, particularmente num sistema codificado, expressa e congela, na forma dos direitos e deveres, o sistema de dominação de uma sociedade. O impulso reformista objetiva mudar esse sistema de dominação" (Soares, 2001: 99). Por fim, o antiestatismo da UDN pode ser caracterizado pelas seguintes formulações: a formulação dominante seria a seguinte: "'a intervenção do estado é genericamente má, mas pode ser positiva se favorecer a empresa privada'. Outra posição, adotada por alguns, era menos taxativa: 'a intervenção do Estado que compete com a empresa privada é negativa, mas a que estimula a iniciativa privada é positiva" (Soares, 2001: 100-1).

Outro ponto importante a se destacar da UDN é seu caráter golpista. Nas eleições de 1950 e 1955, "inconformada com os resultados que não a favoreceram, a UDN tentou impugnar as eleições, alegando que os candidatos vitoriosos não haviam alcançado maioria absoluta dos votos" (Delgado, 2004:138), o problema é que esse requisito não era exigido pela legislação eleitoral vigente no país no período. Nesses momentos a UDN deixa transparecer certa orientação antidemocrática – que mais tarde ficaria clara no apoio dado pelo partido ao golpe civil-militar de 1964 que terminou com o período democrático inaugurado em 1945. Essas tentativas mal sucedidas de anular as eleições se deram nos âmbitos judicial, parlamentar e militar, uma vez que políticos da UDN mantiveram contatos com militares e os incitavam ao golpe.

Sobre a organização interna, é importante salientar que na UDN, assim como no PSD, os diretórios locais e estaduais tinham ampla autonomia: "eles podiam homologar candidatos, entrar em alianças e coligações interpartidárias, angariar recursos financeiros, planejar e levar a cabo as campanhas eleitorais" (Sousa, 2001: 108-9)

Por fim, cabe destacar que a UDN também não escapou das divisões internas, sendo que seus principais segmentos parlamentares foram os bacharéis da chamada *Banda de Música* e os reformistas da *Bossa Nova*.

O terceiro, e último, dos grandes partidos do período foi o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Esse partido é o que teve o maior crescimento no período, chegando a

ultrapassar a UDN nas últimas eleições para o Congresso. Saiu de 7,7% das cadeiras na Câmara dos deputados em 1945 e chegou a 28,4% em 1962, quase igualando sua bancada com a do PSD, o maior partido na Câmara – a diferença entre os dois partidos foi de apenas dois deputados, ou 0,5% das cadeiras. A mesma trajetória pode ser vista para o Senado. Mesmo com esse crescimento nas últimas eleições, cabe ao PTB o terceiro lugar nos números de deputados e senadores de todo o período – 18,7% dos deputados federais e 19,4% dos senadores.

Assim como o PSD, o PTB surge da máquina estadonovista. Segundo Fleisher (2004: 251), "para arregimentar a população urbana, a máquina varguista, baseada no Ministério do Trabalho e nos sindicatos por este tutelados, fundou o Partido Trabalhista Brasileiro". No inicio do período o PTB era um partido numericamente modesto, mas apresentou um crescimento muito acentuado durante o período; além do já citado crescimento no Legislativo nacional, o PTB também conseguiu eleger um presidente – Vargas em 1950 – e dois vices-presidentes – em ambos os casos, foi eleito João Goulart, em 1955 e 1960, sendo que ele assumiu a presidência em 1961 após a renúncia do Presidente eleito (Jânio Quadros).

O PTB tinha três características que o distinguiam dos outros dois grandes partidos do período, a dizer: 1) foi o único que cresceu, eleitoralmente, de maneira significativa; 2) tinha uma ideologia trabalhista, ainda que difusa; 3) carecia de democracia interna (Soares, 2001: 110)

A força eleitoral do PTB era consideravelmente maior em áreas urbanas do que em áreas rurais – isso se deve a base de classe do partido, uma vez que ele foi fundado em estreita vinculação com os sindicatos e o Ministério do Trabalho. Em suma, o PTB se caracterizou nacionalmente como sendo um partido essencialmente urbano, com grande penetração nas áreas desenvolvidas. Mas isso não quer dizer que o PTB foi um partido exclusivamente urbano. Segundo Soares (1973:228),

> entre 1950 e 1962, entretanto, o PTB cresceu substancialmente, e este crescimento foi maior nos Estados menos desenvolvidos e menor nos Estados mais desenvolvidos. Até certo ponto houve um "efeito-do-teto", no sentido de que em determinados Estados seria difícil que o PTB crescesse muito, por já ter praticamente esgotado as possibilidades que a infra-estrutura lhe oferecia.

Em outras palavras, o crescimento maior do PTB nos estados menos desenvolvidos se deve ao fato de que nesses estados o partido tinha um "público à espera", ou seja, tinha um campo inexplorado nos estados menos desenvolvidos. Além disso, a competição com outros partidos de orientação trabalhista e populista nos estados mais desenvolvidos era maior.

Ao contrário do que se pode imaginar, a estrutura organizacional interna do PTB era extremamente hierárquica e nada democrática, "o partido, controlado inicialmente pelo ditador [Vargas] e sua família e, posteriormente, por um clã regional, expulsa vários dos seus principais políticos pela simples razão de que contestavam a hierarquia férrea e antidemocrática do partido". Uma das características do PTB, também um efeito de sua vinculação inicial ao Estado Novo e a Vargas, foi um alto grau de personalismo, o que acabava por reforçar o caráter antidemocrático do funcionamento interno do partido, uma vez que os estilos personalistas – por exemplo, Getúlio Vargas, João Goulart, Brizola, no nível nacional; Ivete Vargas, Hugo Borghi, Lutero Vargas, nos estados – não possibilitam, ou dificultam muito, a institucionalização de mecanismos internos que possibilitassem a participação de grupos de oposição interna ao partido (Soares, 2001: 112).

Ao contrário dos outros dois grandes partidos do período, no PTB o grau de centralismo não permitia muita autonomia aos diretórios estaduais e sua Convenção Nacional tinha dimensões reduzidas: dois representantes por estado, eleitos pelos diretórios estaduais. Gláucio Soares (2001: 113) afirma que "a centralização do PTB atingiu níveis extremos: as relações com os diretórios locais e com deputados e senadores tinha que passar pela sede nacional do partido". Essa estrutura centralizada e personalista mostra que o PTB foi uma instituição típica do Estado Novo.

É importante destacar que essa centralização e controle personalista que dominavam a organização interna do partido, não encontravam eco no tratamento dos parlamentares. Isso quer dizer que, enquanto não ameaçassem o comando administrativo e eleitoral dentro do partido, os parlamentares do PTB estariam livres pra fazerem o que quisessem, nas palavras de Soares (2001: 117), "os limites da ação dos políticos eram claros: trabalhem as questões nacionais e afastem-se das questões internas do partido".

Ainda sobre a questão da organização interna do partido, a tabela seguinte mostra a diferença entre os três grandes partidos:

Tabela 2.1: A democracia e a organização internas dos partidos políticos

	PSD	**UDN**	**PTB**
Importância dos puxadores de voto	Alta	Média	Baixa
Autonomia dos diretórios estaduais	Alta	Alta	Baixa
Centralização das decisões	Baixa	Baixa	Alta
Expurgos e punições	Infreqüentes	Infreqüentes	Freqüentes
Regularidade Real das convenções nacionais	Alta	Alta	Alta
Números de convencionais	Milhares	Centenas	Dezenas
Deputados e senadores	Presentes	Presentes	Ausentes
Governadores	Presentes	Ausentes	Ausentes
Diretórios municipais	Presentes	Presentes	Ausentes
Departamentos do partido	Ausentes	Presentes	Ausentes

Fonte: Soares, 2001: 134

Nessa Tabela outra característica da organização interna do PTB fica clara: a pouca importância do *cacife eleitoral*. Um exemplo de como se dava essa situação é descrito por Soares (2001:115)

> a pouca influência do cacife eleitoral sobre o controle do partido ficou muitas vezes demonstrado: Jango, por exemplo, foi derrotado no seu próprio estado nas eleições para o Senado em 1954. Houve, evidentemente, o questionamento de sua adequação para controlar o partido e para ser candidato à vice-presidência, tanto em função do seu mau desempenho eleitoral quanto da hostilidade que lhe dedicavam as forças armadas. A despeito da oposição da maioria da bancada, Jango foi escolhido porque controlava a Convenção Nacional. Vivia assim o PTB uma existência esquizofrênica: uns, com cacife eleitoral, eram eleitos e carregavam a bandeira e as propostas do partido no Legislativo, mas tinham pouca influência no partido; outros, muitos dos quais figuras de bastidores, não tinham cacife eleitoral, mas controlava o partido. Era grande o divórcio entre bancada e partido.

Apesar dessas diferenças na organização interna, o PTB compartilha uma característica com os outros dois grandes partidos do período: por ser um partido ideologicamente muito heterogêneo, era possível encontrar dentro do PTB membros pertencentes a todo o espectro político-ideológico, "era possível escolher, entre os membros do PTB, da extrema direita à extrema esquerda" (Soares, 2001: 127). Talvez afirmar que dentro do PTB existiam representantes dos dois extremos do espectro político-ideológico seja exagero, mas dá uma idéia de como era grande a variação de orientações dentro do PTB: ao mesmo tempo em que parcelas importantes do PTB apóiam projetos reformistas, progressistas e modernizantes, outra parte continua com suas práticas fisiológicas e conservadoras.

Além dos três grandes partidos tratados até aqui, a experiência democrática de 1945-64 contou também com um gama de pequenos partidos. Segundo Schmitt (2000: 13), "durante a Terceira republica, o TSE concedeu registro provisório a 32 organizações partidárias. Entre 1947-1952, entretanto, 16 desses registros foram cancelados". No final do período, havia 13 partidos com registro eleitoral definitivamente concedido. Trataremos agora dos pequenos partidos.

A quarta maior legenda eleitoral do período era o Partido Social Progressista (PSP). Esse partido contava com uma base eleitoral concentrada regionalmente, sendo que sua presença era marcante no estado de São Paulo, estado onde o PSP elegeu sua principal liderança, Ademar de Barros, duas vezes governador. Esse partido também lançou Ademar de Barros para presidente em duas eleições: 1955 e 1960, nas duas vezes ele foi o terceiro candidato mais votado – 25,8% e 18,8% respectivamente. Além disso, o PSP também lançou os nomes de Café Filho e Danton Coelho para o cargo de vice-presidente, respectivamente em 1950 e 1955, sendo que o primeiro se elegeu com 35,1%. Segundo Fleischer (2004: 252), "o Partido Social Progressista foi um veiculo político pessoal de Ademar de Barros". Além disso, ele era freqüentemente usado "como uma legenda de conveniência em vários estados, especialmente por políticos dissidentes do PSD, que lhes 'negava legenda'" (Fleisher, 2004: 252). O PSP conseguiu 4 (1,4%) cadeiras nas eleições para a Câmara dos Deputados em 1945 e alcançou seu melhor desempenho nas eleições de 1954, quando contou com 32 deputados (9,8%). Após essas eleições o PSP entrou em retração, alcançando 25 (7,7%) e 21 (5,1%) deputados, respectivamente nas eleições de

1958 e 1962. Durante todo o período, essa legenda conseguiu eleger 7 senadores – 3,6% do total de senadores do período –, sendo assim a quarta legenda com maior representação nas duas casas legislativas federais do período.

Outro partido do período foi o Partido Republicano (PR). O PR é considerado por Fleisher (2004) como "remanescente dos Partidos republicanos estaduais que dominaram a política na Primeira República (1989-1930)". Seu fundador foi o ex-presidente Arthur Bernardes. Segundo Schmitt (2000), esse partido "foi, até as eleições de 1962, o quinto maior partido brasileiro da Terceira República". Assim como o PSP, suas bases eleitorais também eram concentradas em alguns estados – não tendo a abrangência nacional dos três grandes partidos –, principalmente em Minas Gerais e Bahia. O PR nunca lançou candidatos presidenciais, mas "integrou quase todos os gabinetes ministeriais do período" (Schmitt, 2000: 19). Com trajetória semelhante ao PSP, o PR contou com sete (2,4%) deputados em 1945 e também atingiu seu máximo em 1954, alcançando o número de 19 (5,8%) cadeiras. Apesar de seu crescimento ter sido menor que o do PSP, sua queda foi maior – na última eleição para a Câmara dos Deputados do período (1962), o PR atingiu seu pior índice: quatro (1,0%) deputados eleitos, pior, em termos absoluto e relativo, que seu desempenho no início do período democrático em questão. No Senado, o PR conseguiu em todo o período cinco (2,6%) cadeiras.

O sexto partido era o Partido Democrata Cristão (PDC). Esse partido vivenciou um grande crescimento, principalmente nas eleições de 1962, quando alcançou o posto de quinto maior partido com representação na Câmara dos Deputados – passando de sete deputados em 1958 para 20 em 1962. O PDC "foi organizado em 1945, baseado, em parte, na Liga Eleitoral Católica dos anos 30. A sua liderança inicial, porém coube a intelectuais leigos, muitos deles professores universitários" (Fleisher, 2004: 252). No decorrer da Terceira República o PDC passa a contar com outros segmentos sociais: profissionais liberais, empresários, alas operárias, estudantis e universitárias. No final do período, o PDC "estava dividido em alas distintas, de esquerda, centro e direita, que tomariam rumos diferentes após a extinção dos partidos em 1965" (Fleisher, 2004: 252). Ao contrário dos dois partidos tratados anteriormente, o PDC se mantém estável do início do período até as eleições de 1954, mantendo o número de dois deputados eleitos[9] (0,7% em 1945 e 1950;

[9] Nas eleições complementares de 1947, o PDC não elegeu nenhum deputado

0,6% em 1954[10]). Porém, como foi dito anteriormente, nas eleições de 1958 o PDC cresce alcançando 2,1% das cadeiras, mas o grande salto se dá mesmo nas eleições de 1962, quando supera o PR (a quinta maior bancada até então) e atinge 4,9% das cadeiras. É também nas eleições de 1962 que o PDC elegeu seu único senador.

O Partido Trabalhista Nacional (PTN) foi organizado em 1947 por Emilio Carlos Kyrillos em São Paulo. Segundo Fleisher (2004: 253), o PTN, "em 1954, deu legenda para Jânio Quadros disputar o governo de São Paulo e novamente a Presidência da República em 1960. Ainda liderou as coligações que elegeram o prefeito de São Paulo em 1957 e o governador em 1958". Nas eleições para o governo estadual de São Paulo de 1962, o PTN lançou novamente o nome do, agora ex-presidente, Janio Quadros. Nessa eleição Jânio foi derrotado por Ademar de Barros, mas "beneficiado pelo janismo, o PTN conseguiu, no entanto, eleger a sexta maior bancada de deputados federais naquele ano, e tornou-se um partido muito forte no estado de São Paulo" (Schmitt, 2000: 20). A primeira eleição de que o PTN participou foi a eleição complementar de 1947 quando conseguiu duas cadeiras de um total de 19 que estavam em disputa. A partir da eleição de 1950 esse partido consegue um leve crescimento: saindo de cinco (1,6%) chegando a 11 (2,7%) cadeiras em 1962. Para ambas as casas legislativas, o seu melhor resultado foi na última eleição, sendo que as duas cadeiras que o PTN ocupou no Senado foram na última legislatura.

Outro partido do período foi o Partido Libertador (PL). O PL surgiu nos anos 20 como um partido de oposição no Rio Grande do Sul e nunca conseguiu se tornar um partido realmente nacional, ou seja, também era um partido de base eleitoral bastante regionalizada, sendo que sua maior força era no seu estado de origem. Seu líder mais importante era o deputado gaúcho Raul Pilla e sua principal bandeira era o parlamentarismo. O PL nunca concorreu às eleições presidenciais, mas mesmo assim foi a oitava maior bancada parlamentar ao longo do período (Schmitt, 2000: 20). A trajetória do PL na Câmara dos deputados começa com uma cadeira (0,3%) em 1945, chegando ao seu melhor desempenho em 1954 – 8 (2,5%) das cadeiras. Em 1958 o partido cai para 3 deputados eleitos (0,9%), mas em 1962 apresenta uma pequena recuperação, atingindo 5 (1,2%) eleitos, o mesmo número de cadeiras que o partido tinha em 1950. O PL também

[10] A diferença nos números relativos se deve ao fato que em 1954 o total de cadeiras na Câmara dos Deputados aumentou de 304 para 326

contou com quatro (2,0%) senadores em todo o período, sendo que todos eles foram eleitos a partir de 1954 – dois nessa primeira eleição e um em cada uma das seguintes, 1958 e 1962.

O Partido Social Trabalhista, originalmente fundado em 1946 por dissidentes do PSD no Maranhão como Partido Proletário do Brasil (PPB), mudou seu nome definitivamente para PST em 1950. Elegeu a nona maior bancada do período, além de ter lançado o nome de seu fundador Vitorino Freire como candidato a vice-presidente em 1950 – que alcançou 7,6% dos votos, ficando em quarto lugar. Em 1953, "Freire retornou ao PSD e o PST passou ao comando de Sylvestre Péricles (Alagoas)" (Fleisher, 2004: 253). Foi pelo PST que Miguel Arraes elegeu-se governador de Pernambuco em 1962. O melhor desempenho do PST nas eleições para a Câmara dos deputados foi em 1950 (a primeira eleição para essa casa de que o partido participou): 9 (3,0%) cadeiras. Nas eleições seguintes o PST não conseguiu repetir esse desempenho: contando com 2 (0,6%) deputados nas eleições de 1954 e 1958. Apesar do aumento na representação em 1962, o PST não conseguiu repetir seu resultado inicial, chegando a 7 (1,7%) das cadeiras da Câmara dos Deputados. Durante todo o período o PST contou com três senadores (1,5% do total), sendo eles eleitos também no início do período: dois nas eleições de 1947 e 1 em 1950.

O Partido Socialista Brasileiro (PSB) surgiu da fusão da Esquerda democrática (ED) com a Vanguarda Socialista (VS) em 1950. A Esquerda Democrática era um "pequeno agrupamento de socialistas *fabianos* que deixaram a UDN antes das eleições, em dezembro de 1945, quando elegeram dois constituintes (Hermes Lima e Domingos Vellasco)" (Fleisher, 2004: 252). Em 1946 a ED teve seu registro eleitoral aceito pelo Tribunal Superior Eleitoral e em 1950 se fundiu com a VS para formar o PSB. O PSB "ficou restrito a um pequeno grupo de intelectuais e não conseguiu ocupar o espaço político deixado pela proscrição do PCB" (Fleisher, 2004: 252). No mesmo ano de sua fundação (1950), o PSB lançou o nome do deputado baiano João Mangabeira às eleições presidenciais, quando alcançou apenas 0,1% dos votos. A trajetória do PSB nas eleições para a Câmara dos Deputados começa com um deputado eleito em 1950 (0,3%) e chega ao seu ápice em 1958 onde alcança o número de 9 cadeiras (2,8%), caindo para 5 (1,2%) em 1962 – índice superior ao de 1954 (3 deputados ou 0,9% das cadeiras). O PSB também conseguiu dois senadores (1,0% do total de senadores do período): um em 1950 e outro em 1962

O Partido de Representação Popular (PRP) era o herdeiro da Ação Integralista Brasileira (AIB), movimento de orientação fascista/corporativa dos anos 30. Foi dirigido pelo paulista Plínio Salgado, candidato à presidência em 1955 – ficando em quarto lugar com 8,3% dos votos. O PRP também participou de alguns governos estaduais por meio de coligações (Fleisher, 2004: 253). O PRP conseguiu um total de 13 deputados em todo o período (0,8% do total). Esses deputados foram eleitos em 1950, duas cadeiras (0,7%); 1954 e 1958 três cadeiras em cada (0,9%); e, em 1962, cinco (1,2%). O PRP não chegou a eleger nenhum membro para o Senado.

O Partido Rural Trabalhista (PRT) foi fundado em 1945 como Partido Republicano Democrático (PRD) por grupos evangélicos, "tornou-se PRT em 1950 e passou a ser legenda alternativa para candidatos do PCB" (Fleisher, 2004: 253). Esse partido contou, durante um tempo, com a participação do deputado paulista Hugo Borghi. O PRT contou com sete (0,4%) deputados em todo o período, sendo que elegeu o primeiro em 1950 (0,3%); repetiu esse índice em 1954 e teve um crescimento em 1958 e 1962 – respectivamente duas (0,6%) e três (0,7%) cadeiras. Também nunca chegou a eleger um senador.

O último partido registrado foi o Movimento Trabalhista Renovador (MTR). Esse partido se originou de uma dissidência interna do PTB e se organizou como partido autônomo em 1959. Seu principal líder, e candidato a vice-presidência em 1960 (ficando com 19,4% dos votos), foi Fernando Ferrari, que saiu do PTB "numa tentativa de fundar um 'trabalhismo' mais puro, na linha ideológica do PTB nos anos 40, articulada por Alberto Pasqualini" (Fleisher, 2004: 253). O MTR só concorreu nas eleições legislativas de 1962, conseguindo três deputados (0,7% das cadeiras) e um senador (2,2%).

Além desses treze partidos registrados, há outro que também merece comentário: o Partido Comunista Brasileiro (PCB). Fundado em 1922, o PCB só conheceu a legalidade entre os anos de 1945 e 1947. Nas eleições de 1945 o PCB conseguiu eleger 14 deputados (4,9% das cadeiras) – o que o tornava o quarto maior partido da Câmara dos Deputados – e um senador (2,4%) – seu líder Luiz Carlos Prestes. Além disso, o partido também lançou o nome do gaúcho Yedo Fiúza para a presidência na primeira eleição do período (1945) – que conseguiu 9,7% dos votos, ficando em terceiro lugar. Em maio de 1947, "o PCB teve seu registro eleitoral cassado pelo tribunal superior eleitoral, por razões ideológicas. Todos os

parlamentares pecebistas tiveram seus mandatos cassados" (Schmitt, 2000: 22). Mas o partido continuou atuando politicamente na clandestinidade e passou a eleger seus quadros por outras legendas.

Feita essa apresentação sobre os partidos políticos, cabe ainda estabelecer como esses partidos seriam definidos dentro do espectro político-ideológico. Essa definição não é fácil nem unânime quando se trata dos pequenos partidos. Geralmente os três grandes partidos aparecem como ocupando as três posições do espectro: UDN na direita, PSD no centro, e PTB na esquerda. Rogério Schmitt (2000: 26-7) classifica os pequenos partidos da seguinte forma: 1) na direita, acompanhando a UDN, estariam o PR e o PRP; 2) no centro o PDC e o PL; e 3) na esquerda ficariam o PCB, PSB e, por aproximação o PSP e outras siglas menores – PTN, PST, PRT e MTR. Mas como o autor não esclarece o porquê dessa classificação, ou seja, como ele chegou a esse ordenamento, preferimos adotar a classificação feita por Wanderley Guilherme dos Santos (1986).

Nessa classificação, estão desconsiderados os seguintes partidos: PRT, PST e PTN. Essa exclusão se deve a dois fatores, primeiro pelo caráter de "cobertura legal para personalidades periféricas ao núcleo do sistema partidário", segundo, "foram responsáveis por menos de 6% do total de votos em todas as cinco eleições. Santos (1986:73) ordena os partidos restantes da seguinte maneira: da esquerda para a direita: PTB, PSB, PSP, PR, PSD, PDC, UDN, PL e PRP. Para chegar a esse ordenamento, o autor analisou o comportamento partidário em nove votações nominais, todas elas referentes a mudanças constitucionais. O autor ainda apresenta a organização desses partidos em pólos da seguinte maneira: 1) Esquerda: PSB + PTB; 2) Centro-Esquerda: PDC + PSP; 3) Centro-Direita: PSD + PR; e 4) Direita: UDN + PL + PRP. Por fim, ele classifica os partidos em apenas três categorias, o que nos permite comparar as duas classificações. Na direita estariam a UDN, PL e PRP; no centro ficariam o PSD, PR e PSP, e, finalmente, na esquerda, PSB, PTB e PDC.

Como se pode notar, entre ambas as classificações há diferenças. Contudo, devido ao fato do segundo ordenamento ter uma explicação e demonstração plausíveis, preferimos adotá-lo nessa pesquisa.

O presidencialismo de coalizão faccionalizado

Nesta parte do trabalho apresentaremos alguns pontos sobre a relação entre os poderes de Estado no período democrático instaurado pela Constituição de 1946 e encerrado pelo golpe militar de 1964. Com isso buscamos compreender como a atuação do Legislativo no período parlamentarista é influenciada pelo tipo de presidencialismo vigente no país desde 1946. É importante destacar ainda que os membros do Legislativo que atuaram no parlamentarismo iniciado em 1961 foram eleitos durante o presidencialismo, nos anos de 1954 para dois terços do Senado e 1958 para a Câmara dos Deputados e um terço do Senado, ou seja, foi um corpo Legislativo formado sob o presidencialismo instaurado em 1946 que atuou no parlamentarismo.

Para se compreender o funcionamento do sistema de governo no Brasil de 1946 a 1964, recorreremos ao conceito de presidencialismo de coalizão. Esse termo é utilizado por Abranches (1988) para mostrar o que ele considera uma especificidade brasileira, a dizer: a convivência entre presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional. Para esse autor,

> o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, "presidencialismo de coalizão" (Abranches, 1988: 21-2).

Para Abranches (1988:12), o multipartidarismo e a representação proporcional se devem à pluralidade encontrada na própria sociedade brasileira, tanto cultural quanto regional e social, assim "o sistema de representação, para obter legitimidade, deve ajustar-se aos graus irredutíveis de heterogeneidade, para não incorrer em riscos elevados de deslegitimação, ao deixar segmentos sociais significativos sem representação adequada". Ainda para esse autor, a proporcionalidade garantiria a representação de minorias significativas e controlaria a proliferação de legendas artificiais, criadas para fins puramente eleitorais, sem maior relevância sócio-política, uma vez que "a própria dinâmica

eleitoral contém elementos de auto-regulação que reduzem a fragmentação parlamentar, em relação à fragmentação eleitoral" (Abranches, 1988: 13).

A garantia de representação das minorias significativas, dada pelo multipartidarismo combinado com a representação proporcional, não significa, necessariamente, a inviabilidade da formação de maiorias estáveis, mas implica, freqüentemente, na necessidade de se formar coalizões governamentais para alcançá-la. Essa necessidade de formar coalizões entre vários partidos para garantir o apoio parlamentar ao presidente seria uma característica marcante do presidencialismo de coalizão.

Como dito anteriormente, a análise do sistema de governo e o sistema partidário-eleitoral não seriam suficientes para se compreender o funcionamento de um arranjo institucional. Outras variáveis devem ser levadas em conta, principalmente as referentes à distribuição dos poderes de agenda entre o Executivo e o Legislativo e as normas que regem o processo legislativo – existência e poderes do colégio de líderes, sistemas de comissões e etc. Essas variáveis têm forte impacto sobre o processo decisório e no comportamento dos atores políticos. Cabe ressaltar que as diferenças existentes no processo decisório entre os dois períodos democráticos brasileiros – 1946-1964 e pós-1988 – podem ser explicadas pela diferença dessas variáveis, o que levou, como dito anteriormente, Fabiano Santos (1997, 2002, 2003) a utilizar os conceitos de *presidencialismo de coalizão facccionalizado* e *presidencialismo de coalizão racionalizado* para diferenciar esses dois períodos. Passaremos agora a uma análise do período 1946-64, buscando destacar a questão da divisão dos poderes de agenda e a composição do legislativo.

A Constituição brasileira de 1946 previa ampla participação do Legislativo na produção de leis, ela pode ser considerada nossa carta parlamentar por excelência. A participação do Legislativo na iniciativa legal foi ampla e diversificada, "apesar dos registros de uso indevido do poder regulamentar pelo Executivo, durante sua vigência foi aprovado o maior número de leis de iniciativa do poder Legislativo[11]" (Pessanha, 2002:166).

[11] No período que se estende de 1946 a 1963, o número de leis de iniciativa do Legislativo foi de 2403, as leis de iniciativa do Executivo chegam a 1804, enquanto as leis de iniciativa do Judiciário são de 223. Em todo o período o Legislativo é responsável por 50% ou mais das leis (chegando a 72% em 1950), com exceção dos anos de 1947 (33,5%), 1948 (36,56%), 1955 (47,97%) e 1962 (47,77%) – no ano de 1962, apesar do legislativo ser responsável por menos de 50%, das leis aprovadas, ele é superior ao número de leis originadas no Executivo (46,49%). Se compararmos esses dados com os referentes ao período pós-1988, veremos que

De maneira concorrente, cabia ao Presidente da República, assim como a qualquer membro ou comissão da Câmara e do Senado a iniciativa de leis. Um ponto importante é que a Constituição de 1946 não incorporou a delegação legislativa no seu texto, porém é possível afirmar que houve uma delegação disfarçada. Segundo Pessanha (2002: 164), "mesmo não incluindo a delegação, o texto constitucional concedeu ao presidente da República a atribuição de 'sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução'" e essa foi a maneira encontrada pelo Executivo de interferir na elaboração de leis. No período houve várias autorizações concedidas pelo Legislativo ao Executivo para complementação da legislação aprovada, "constituindo-se, para vários autores, uma 'delegação disfarçada'" (Pessanha, 2002:164).

A Constituição de 1946 não previa qualquer tipo de prerrogativa de urgência ao Executivo, ou seja, o presidente não podia pedir urgência em matérias votadas no Legislativo; isto significa que o presidente não podia alterar o ritmo legislativo; nem expedir medidas provisórias. Além disso, "verifica-se que, 1946 a 1964, as leis de natureza orçamentária e financeira podiam ter origem tanto no Executivo quanto no legislativo" (Santos, 1997:479). Na verdade, o Executivo tinha a prerrogativa constitucional de iniciativa da lei orçamentária, mas "normas internas da Câmara referentes à definição das responsabilidades das comissões permanentes estabeleciam que a Comissão de finanças podia encaminhar ao plenário uma proposta de orçamento quando o Executivo não o fizesse no prazo determinado pela Constituição" (Santos, 2002: 241), ou seja, os legisladores do período 1946-64 podiam evitar a manipulação dos prazos por parte do presidente. Em outras palavras, o chefe do Executivo não podia utilizar essa prerrogativa constitucional para impor suas preferências ao Congresso. Além disso, é importante destacar que "as leis orçamentárias abarcam o orçamento anual e as leis relativas às modificações do orçamento anteriormente aprovado, por meio de transferência de recursos em caráter adicional, especial e extraordinário de um item do orçamento para outro" (Figueiredo e Limongi, 2006: 259). Essas leis referentes a modificações no orçamento previamente aprovado entram no calendário Legislativo como projetos de leis ordinárias, ao

---

essa predominância legislativa se inverte em favor do Executivo: entre os anos de 1989 e 2001, a maior participação do legislativo na iniciativa de leis aprovadas é o ano de 1994, com 35,59%. Em todo o período de 1946-1964, a porcentagem de leis aprovadas com origem no Legislativo é de 57,2%, sendo que as leis aprovadas com origem no Executivo é de 42,8%.

contrário do orçamento anual, que obedece a procedimentos específicos. Essas leis orçamentárias que alteravam o orçamento já aprovado podiam ter origem em ambos os poderes, tanto no Executivo quanto no Legislativo.

A maior influência do Executivo no processo legislativo de 1946 a 1964 é o poder de veto, total ou parcial: se o presidente vetasse um projeto saído do legislativo, eram necessários 2/3 dos deputados e senadores para derrubar esse veto. Cabe destacar que o veto parcial é mais poderoso que o veto total, uma vez que ele

> impõe aos deputados levar em conta a preferência do Executivo não apenas em relação a proposições legislativas como um todo, mas também em cada artigo e parágrafo de um projeto, e concede ao presidente a prerrogativa de interferir nos acordos interlegislativos de apoio mútuo (Santos, 1997: 479).

Mas, o poder de veto, tanto o total quanto o parcial, é uma forma de interferência indireta do Executivo no processo legislativo, uma vez que "sua existência significa que os legisladores devem, de alguma forma, antecipar os desejos do presidente com relação a determinada matéria" (Santos, 1997: 479)

Quadro 2.1 – Poderes legislativos do Executivo, segundo as Constituições democráticas brasileiras

Poder Executivo	Constituição de 1946	Constituição de 1988
Iniciativas exclusivas:		
Projetos "administrativos"	Sim	Sim
Projetos orçamentários	Não	Sim
Projetos para impostos	Não	Sim
Iniciar emendas constitucionais	Não	Sim
Editar decretos com força de lei (medida provisória)	Não	Sim
Editar leis sob requerimento de delegação pelo congresso	Não	Sim
Solicitar urgência para projetos (votação em 45 dias em cada Casa)	Não	Sim
Impor restrições a emendas orçamentárias do Congresso	Não	Sim

Fonte: Figueiredo e Limongi, 2006: 253

O quadro 2.1 traz uma sistematização dos poderes legislativos do Executivo nas duas constituições democráticas brasileiras. Como fica bem claro, os presidentes do período de 1946-1964 tinham uma gama bem mais reduzida de poderes legislativos, se comparamos com os poderes outorgados pela constituição de 1988. Segundo Figueiredo e Limongi (2006: 254), "o executivo, pela Constituição de 1946, foi quase totalmente privado de seus poderes 'proativos' ou 'unilaterais'". A única área em que o Executivo tinha iniciativa exclusiva era administrativa, ou seja, era de iniciativa exclusiva do Executivo "leis que criem empregos em serviços existentes em sua esfera, aumentem vencimentos ou modifiquem, no decurso de cada legislatura, a lei de fixação das forças armadas" (Santos, 1997: 478).

Se compararmos a Constituição brasileira de 1946 com a de hoje, podemos perceber que ela previa maiores poderes para os legisladores individuais: além da possibilidade de apresentar proposta orçamentária, era permitido a eles "interpretar as demandas locais e a atendê-las mediante recursos orçamentários, por meio de operações de crédito com antecipação de receita ou pela aplicação de saldos" (Santos, 2002: 242). Além disso, não havia nenhuma restrição ou condicionante à apresentação de emendas por legisladores individuais; a organização institucional de 1946-1964 previa fontes alternativas de distribuição de benefícios; não existia nenhum órgão semelhante ao colégio de líderes existente hoje, o que significa que os líderes partidários não gozavam de influência na formulação do calendário de votações da Câmara. Em suma, a organização interna da casa era descentralizada e possibilitava uma maior chance de sucesso às estratégias individualistas dos seus membros. Segundo Santos (2002:245), "naquela conjuntura, as estratégias individualistas podiam ser eficazes em circunstâncias específicas, na medida em que entidades coletivas, como os partidos, não eram tão relevantes para seus membros individuais".

A organização do Congresso brasileiro de 1946-64 se mostra muito mais descentralizada se comparada com a sua organização pós-1988. Essa descentralização pode ser vista pela falta de direitos, ou poderes, dos líderes partidários. O quadro 2.2 mostra o baixo número de prerrogativas dos líderes partidários de 1946-64, comparando-as com as do período pós-1989.

Quadro 2.2 – Direitos de líderes partidários na Câmara dos Deputados (1946-64 e pós-1989)

Direito dos lideres	1946-64	Pós-1989
Determinar a agenda do plenário	Não	Sim
Representar todos os membros do partido no Legislativo (bancada)	Não	Sim
Restringir emendas e votações em separado	Não	Sim
Retirar projetos de leis das comissões por meio de procedimentos de urgência	Restrito	Amplo
Apontar e substituir membros das comissões permanentes	Sim	Sim
Apontar e substituir membros das comissões mistas que analisam medidas provisórias	Não	Sim
Apontar e substituir membros de comissões mistas que analisam o orçamento	Não	Sim

Fonte: Figueiredo e Limongi, 2006: 256

O impacto dos poderes legislativos do Executivo e a centralização da organização do legislativo é assim descrito por Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi (2006: 257)

> os poderes constitucionais do Executivo, juntamente com a estrutura centralizada do Legislativo, permitem ações coordenadas do presidente e dos líderes partidários, especialmente em governos de coalizão majoritária, como foi o caso dos da maior parte dos governos nos dois períodos analisados. Essas regras dão ao Executivo e aos líderes partidários meios para neutralizar o comportamento individualista dos parlamentares. Os membros do Congresso podem ter incentivos eleitorais para perseguir seus próprios interesses particulares, mas não possuem os meios para influenciar o legislativo de forma a alcançá-los.

Como a organização institucional instaurada em 1946 não previa grandes poderes legislativos ao Executivo, e também não foram outorgados, na organização interna das casas legislativas, poderes aos líderes partidários capazes de centralizar o processo legislativo, as estratégias individualistas dos parlamentares tinham maior chance de sucesso, se compararmos com o período pós 1988.

Talvez uma maneira de constatar isso seja através dos conteúdos das leis sociais. Essas leis podem ser divididas em três tipos, a dizer: 1) as leis gerais – como as que garantem serviços universais e/ou direitos sociais, como direitos do consumidor, de acesso à Justiça etc; estabelecem proteção ao meio ambiente; definem a aplicação de sanções legais e práticas discriminatórias; modificam procedimentos judiciais etc; 2) grupo/local – leis referentes a regulamentações específicas ou de benefícios ou serviços para grupos ou localidades específicos; 3) "pessoais" – referem-se a benefícios identificados nominalmente: concessão de pensão a viúvas de certas autoridades ou personalidades, leis honoríficas etc (Figueiredo e Limongi, 2006: 266-7). O quadro seguinte estabelece uma comparação entre os dois períodos:

Quadro 2.3 – leis sociais, por tipo e iniciativa - % (1949-64 e 1989-2000)

Tipo de Lei	1949-64			1989-2000		
	Executivo	Legislativo	Total	Executivo	Legislativo	Total
Geral	35	30	31	82	85	83
Grupal/local	35	39	38	9	13	11
Pessoal	30	31	31	9	2	6
Total	100	100	100	100	100	100
Número	176	543	719	205	174	379

Fonte: Figueiredo e Limongi, 2006: 267

Algumas considerações sobre esse quadro devem ser feitas. A primeira delas é sobre a predominância das leis sociais particularistas (grupal/local e pessoal) no primeiro período, "a legislação pessoal ou grupo/local perfaz quase 70% das leis sancionadas". Essa situação se altera no período pós-88, onde 83% das leis sociais seriam do tipo geral.

Outro ponto a se destacar é que o peso do Executivo e do Legislativo na produção desse tipo de lei é muito semelhante nos dois casos. Isso contradiz o conhecimento convencional sobre a preferência de cada um desses poderes sobre o tipo de legislação social. Segundo Figueiredo e Limongi (2006: 267)

> dada a origem independente de presidentes e congressistas, em geral se espera que o Legislativo e o Executivo se dediquem a tipos diferentes de legislação: o presidente, respondendo ao eleitorado nacional, favoreceria as leis gerais; os

> membros do Congresso, procurando atender a interesses locais ou de grupos, favoreceriam leis que concentrassem benefícios e distribuísse custos. Os dados apresentados não sustentam essa previsão. Como podemos ver, o Executivo e o Legislativo têm a mesma proporção de iniciativa de cada tipo de lei em ambos os períodos.

Além disso, a maior proporção de leis particularistas no primeiro período é indício de que a centralização do processo decisório tem impacto sobre o tipo de legislação aprovada, ou seja, no primeiro período, onde não há essa centralização, o sucesso de projetos grupal/local e pessoal é muito maior do que no segundo período, onde há essa centralização – 69% para o primeiro período e 27% para o segundo. Em suma, quando há essa centralização, os

> membros do Congresso podem até ter algum incentivo para cultivar o voto pessoal, mas as demandas particularistas não são incorporadas ao sistema político. Ao menos no que diz respeito à legislação social, a estratégia de perseguir objetivos pessoais não encontra um contexto institucional adequado para prosperar (Figueiredo e Limongi, 2006:268).

Outro ponto a se destacar é que a existência de maiores poderes para o presidente e para os líderes partidários tem impacto também na formação de coalizões, uma vez que "quanto maior poder houver nas mãos do presidente e líderes partidários, maior a capacidade de organizar e estruturar o processo decisório, e conseqüentemente as coalizões no plenário serão mais estáveis e o apoio às propostas do governo, maior" (Figueiredo e Limongi, 2006: 270). Por causa dessa falta de centralização as coligações do período 1946-1964 não apresentavam continuidade ideológica, as alianças em plenário eram muito mais flexíveis e menos estáveis e as coalizões *ad hoc* parecem ter sido norma.

Como a Constituição de 1946 não previa grandes poderes de agenda ao presidente, a interação entre o Executivo e o Legislativo é caracterizada pela incerteza. Segundo Fabiano Santos (1997: 476-7)

> sem que seja possível ao governo manipular estrategicamente a distribuição de preferências dos deputados e ocupar a agenda do plenário, retirando tempo para a tramitação de matérias originadas no Legislativo, pode-se imaginar um cenário de

> extrema incerteza para as pretensões do presidente. Não só os deputados adquirem maior influência legislativa, como também a taxa de cooperação com o presidente tende a ser sistematicamente menor. A hipótese central é a de que nesse contexto o presidente se vê obrigado a buscar apoio em partidos da oposição, o que acaba produzindo a falta de coesão partidária inicialmente esperada. Em contextos em que o poder de agenda aumenta a expectativa presidencial em torno da coesão de sua base, formada a partir da distribuição de cargos governamentais, a tentação de buscar apoio na oposição diminui, o que, por sua vez, reforça a coesão de sua coalizão original.

Com isso, pode-se dizer que a questão dos poderes de agenda do presidente influencia as relações entre o Executivo e o Legislativo, já que na ausência de poderes de agenda em favor do presidente é de se esperar que ele busque entendimento com membros da oposição formal – com membros do parlamento que se afastam da orientação do partido pelo qual o presidente se elegeu –, o que diminui a coesão e disciplina partidária tanto dos partidos de apoio do Executivo quanto dos de oposição. Como a constituição de 1946 não oferecia grandes poderes de agenda para o chefe do Executivo, o principal recurso que esse dispunha para a busca de apoio legislativo era a utilização estratégica da patronagem, "recurso que, embora garantisse alguma cooperação parlamentar por parte dos deputados estranhos à coalizão formal de apoio, criava constrangimentos no seio dos partidos originalmente responsáveis pela aprovação do programa presidencial na Câmara" (Santos, 1997: 467).

A patronagem é utilizada pois o presidente reconhece a indisciplina dos parlamentares dentro da sua base de apoio, indisciplina causada pelo não controle das lideranças partidárias sobre suas bancadas, dado o voto personalizado, ou seja, o presidente não sabe o tamanho real de sua base de sustentação, devido às baixas taxas de coesão partidária. Sendo assim, ele busca apoio de parlamentares estranho à coalizão inicial. Isso se dá através da negociação de cargos no governo federal:

> ora, se ele prevê que a coalizão formal de apoio não irá corresponder à base efetiva conquistada no parlamento quando da votação de matérias de seu interesse, então, não lhe resta outra alternativa senão oferecer postos no executivo para membros de partidos estranhos à coalizão formal de apoio (Santos, 1997: 472).

Cabe destacar que o Legislativo brasileiro de 1946-1964 demonstra capacidade de transformar a agenda do Executivo "a ponto de contrariar freqüentemente as preferências presidenciais" (Santos, 1997:483). Esse fato pode ser percebido pelo voto do líder da Maioria, já que esse é indicado pelo presidente para coordenar a coalizão formal de apoio na Câmara. Segundo Santos (1997: 482), "o simples envio de um projeto pelo Executivo não significa que o presidente deseje sua aprovação quando a matéria atinge o estágio de votação em plenário", isso se dá pois no decorrer do processo legislativo, o projeto enviado pode ser alterado pelos legisladores a tal ponto que não mais interessaria ao presidente vê-lo aprovado. Tendo isso em vista, o voto positivo do líder da maioria pode ser visto como uma continuidade da vontade do presidente em ver o projeto aprovado. Se considerarmos que dos 125 projetos enviados pelo Executivo e que foram à votação nominal de 1951 a 1962, apenas 41 receberam "sim" do líder da maioria – e desses, 35 foram aprovados em plenário – podemos afirmar que, em muitos casos, o resultado da tramitação no Legislativo de projetos com origem no Executivo não agradou ao presidente, ou seja, o Legislativo demonstra capacidade de transformar a agenda política. Em outras palavras, a agenda política é uma agenda compartilhada entre os poderes, e não imposta pelo Executivo.

Tabela 2.2: Índice de Rice[12] médio por legislatura dos principais Partidos do período Câmara dos deputados, 1946-1964

Partidos	1951-54	1955-58	1959-62
PR	59,09	61,31	34,84
PSD	56,63	64,16	57,70
PSP	64,99	65,59	67,19
PTB	54,72	62,92	80,04
UDN	47,82	54,74	47,31

Fonte: (Santos, 1997: 483)

[12] "O indicador operacional utilizado para medir a coesão partidária é o índice de Rice, cuja formula é Ri = [% de votos sim - % de votos não]. Então, para o partido i, na votação nominal x, subtraio o percentual de membros que votaram sim do percentual de membros que votaram não, e tomo o valor absoluto da subtração como coesão partidária" (Santos, 1997:489). Além disso, só foram consideraras as votações nominais consideradas relevantes, segundo o critério de 10% da Câmara se opondo ao resultado final.

A incerteza da base de apoio do presidente no Legislativo se deve ao próprio sistema partidário e eleitoral existente. O sistema partidário existente no Brasil no período 1946-1964 é multipartidário, com uma baixa coesão partidária. A tabela 2.2 nos mostra que, em todo o período, apenas o PTB no período correspondente a legislatura de 1959-1962 atingiu um índice de 80. Nos demais casos, os partidos não alcançam nem o índice de 70, ficando o mais baixo índice com o PR e o mais alto com o PSP, ambas na legislatura de 1959-1962. Em suma, com exceção dos casos extremos – PR e PTB na última legislatura – os partidos tiveram índices que variam da faixa dos 40 a faixa dos 60.

A baixa coesão também influencia a disciplina dos partidos: num ambiente de baixa coesão, como é de se esperar, a disciplina partidária também é baixa. Por disciplina partidária, entendemos a "proporção de votos dos membros de um partido que acompanha o voto de seu líder" (Santos, 1997: 484).

Tabela 2.3: Disciplina média dos principais partidos
Câmara dos deputados, 1946 – 1964

Partidos	1951-54	1955-58	1959-62
PSD	78,08	75,34	82,51
UDN	73,82	66,74	74,46
PTB	78,78	80,00	90,00
PR	67,74	72,00	76,87
PSP	75,95	78,73	88,67
Média	74,87	74,56	82,50

Fonte: (Santos, 1997: 484)

A tabela 2.3 nos mostra que, com exceção da última legislatura, a disciplina média dos principais partidos fica na casa dos 70. O período de 1959-62 apresenta o maior resultado: 82,50, mas, se compararmos esses dados com os do período pós-1988, veremos que essa taxa é mais baixa que todas as taxas do período recente, que sempre foram superiores a 85. É importante destacar que os mais baixos índices são os pertencentes a UDN e ao PR. Isso pode ser explicado pela utilização estratégica da patronagem, já que

esses partidos seriam da oposição formal aos governos – que no período eram, na maioria absoluta dos casos, formados pela aliança entre o PSD e o PTB – mas membros desses partidos ainda assim faziam parte dos ministérios, o que aumentava a indisciplina nesses partidos.

Essa baixa coesão e disciplina das bancadas dos principais partidos levam os presidentes, para aprovarem suas propostas no Legislativo, a procurarem votos de membros dos partidos oposicionistas, utilizando a patronagem, "o que, por sua vez, agravava o quadro de divisão interna dos partidos, quer de sua própria base formal de apoio, quer da seara oposicionista" (Santos, 1997: 484).

Feitas essas considerações sobre os poderes de agenda, a utilização estratégica da patronagem diante de um parlamento faccionalizado, falaremos agora sobre a formação dos ministérios. Segundo Abranches (1988: 22), a lógica da formação dos ministérios está ligada a dois fatores, a dizer: a lógica partidária e a lógica regional; "é isso que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional." De fato, em todos os ministérios do período, as coalizões controlavam a grande maioria das cadeiras nas Casas Legislativas. O número de partidos com representação parlamentar existentes no período foi de dez a treze. Mas, se levarmos em conta o número de partidos que obtiveram mais de 3% das cadeiras veremos que esse número é bem menor: quatro no governo Dutra e cinco no governo Goulart[13].

Em contrapartida, o número de partidos admitidos no governo é maior que a média dos partidos parlamentares efetivos (com mais de 3% das cadeiras), o que, segundo Abranches (1988: 24), é "uma pista de que a formação de coalizões não seguia a lógica partidário-parlamentar".

É importante destacar que a ocupação dos ministérios nem sempre correspondeu ao peso dos partidos no Congresso, assim partidos como o PR e PSP, de baixa densidade parlamentar, predominavam na ocupação de determinados ministérios, o que pode ser visto como mais uma prova do peso da questão regional na busca por apoio parlamentar ao governo. Para Abranches (1988: 25)

[13] Entre os anos de 1950 e 1961, o número de partidos com mais de 3% foi o maior de todo o período: seis.

> A combinação do critério partidário com o regional pode diminuir as diferenças de 'qualidade' entre ministérios. Na medida em que ministérios menos estratégicos tornam-se jurisdições mais ou menos cativas de partidos ou estados, abre-se a possibilidade de que as lideranças políticas criem redes ou conexões burocrático-clientelistas que elevem os 'prêmios' (*pay-offs*) associados a ministérios secundários. [...] Alguns ministérios de 'direção política', como Justiça, Trabalho, Industria e Comércio e Relações Exteriores, eram ocupados pelo critério partidário. Outros, que podem ser caracterizados como 'ministérios de gastos' ou 'clientelas', eram ocupados pelo critério regional.

Em suma, os governos Brasileiros formavam grandes coalizões que, em grande parte dos casos, superava a maioria simples no Parlamento. Isso se deve, em grande medida, ao caráter faccionalizado do parlamento, onde o chefe do Executivo não tinha clareza do apoio real em sua base de apoio formal e, por isso, buscava apoio em membros pertencentes a partidos estranhos à coligação original, utilizando a patronagem. Outro ponto que pesa na formação de grandes coalizões é o caráter regional, ou seja, alguns ministérios ficariam "reservados" para lideranças regionais, garantindo assim maior apoio às propostas do Executivo nacional.

Nessa parte do trabalho tentamos mostrar que a ausência de poderes legislativos do Executivo e a descentralização na organização do Legislativo acabaram por criar um clima de incerteza na relação entre os dois poderes. A baixa coesão e disciplina dos partidos e o caráter *ad hoc* das coalizões em plenário levavam o presidente a buscar apoio para seus projetos em parlamentares estranhos à coalizão de governo original, ou seja, em membros da oposição; a principal forma de conseguir esse apoio foi a utilização estratégica da patronagem. Mas isso acabava por reforçar a baixa coesão dos partidos, tanto da situação quanto da oposição. Assim, as coalizões em torno da agenda presidencial no período podem ser caracterizadas como sendo formadas por partidos divididos, que se juntavam em coalizões amplas que envolviam parcelas relevantes de partidos oposicionistas.

A lógica de facções internas nos partidos leva os "líderes a um cuidadoso escrutínio do comportamento mais ou menos leal do membro para com a parcela majoritária do partido" (Santos, 2002: 258). Além disso, a baixa centralização na organização dos trabalhos legislativos possibilita maior chance de sucesso às estratégias individualistas dos parlamentares – isso pode ser notado pela preponderância das leis particularistas no

período. Em suma, a organização institucional do período 1946-1964 enfraquece o papel dos partidos e fortalece o poder de barganha individual dos parlamentares.

Na parte a seguir, faremos uma breve apresentação de alguns outros fatores políticos que influenciam diretamente na atuação do Legislativo no período parlamentarista de 1961-63, a dizer: a existência das Frentes parlamentares, as eleições de 1958, que compuseram a maior parte do legislativo – toda a Câmara dos Deputados e um terço do Senado – e a questão da paralisia decisória que caracterizaria o processo legislativo do início dos anos 1960.

O cenário político no início dos anos 1960

Caio Prado Junior escreve em 1961 que esse período é um dos momentos mais graves e decisivos da história brasileira, já que a política do país se encontrava sem rumo. Nas palavras do próprio autor, a política se encontrava

> sem nenhuma perspectiva de como levar a cabo as consideráveis tarefas administrativas que se propõe. Quais são estas tarefas, isso está na consciência de todos: a definitiva emancipação econômica do País, a reforma agrária, o estímulo das forças produtivas, a estabilização financeira que porá côbro à desenfreada inflação e desvalorização da moeda que assombra o País e sua infeliz população (1961: 1)

Continuando sua apresentação do cenário político vivido no início dos anos sessenta, Caio Prado Junior (1961) afirma que os quadros políticos existentes no período deixaram a política nacional chegar a um ponto morto, já que eles não seriam capazes de fazer mais improvisações de última hora, improvisações que seriam mais projetos do que realizações, para dar satisfação formal aos apelos populares. A estrutura partidária seria a principal responsável pela paralisia da política, pois a organização dos quadros políticos impedia a busca de soluções adequadas aos problemas pendentes. Conforme o autor, se analisadas atentamente, as lutas partidárias não foram, no limite, mais que resultantes do

jogo de facções "inspiradas unicamente em interesses personalistas e de clientelas políticas concorrentes" (1961: 3).

Esse tipo de análise é muito comum entre os analistas do período: uma visão pessimista do sistema, mostrando sua falência como inevitável. É importante destacar que o autor detecta, a nosso ver corretamente, a tendência a paralisia decisória, porém, acaba colocando toda a culpa dessa paralisia no sistema partidário, mostrando uma verdadeira ojeriza aos partidos e aos quadros políticos da época.

Nessa parte do trabalho buscaremos apresentar algumas considerações sobre os aspectos políticos do início dos anos sessenta que atuaram no período parlamentarista, no intuito de caracterizar as dificuldades conjunturais enfrentadas por essa experiência. Trataremos da questão das Frentes Parlamentares, das eleições de 1958 e da questão da paralisia decisória.

O final da década de 1950 foi "como um prenúncio da extensa e profunda mobilização da sociedade civil brasileira que marcaria, de forma inédita, a política nacional até 1964" (Delgado, 2003: 147). Esse período traz algumas mudanças na política brasileira: uma vez que aumentava o número de organizações na sociedade civil, a relação entre o Estado e a sociedade também sofria mudanças. O final dos anos 1950 e o início dos anos 1960 foram marcados por diversas organizações que surgiam na sociedade civil e que se contrapunham, ou apresentavam projetos diferentes para o Brasil, o que as colocava em dois campos distintos: o progressista e o conservador.

Podemos citar como exemplo dessas organizações, no campo progressista, a União Nacional dos Estudantes (UNE), vários sindicatos, as Ligas Camponesas, os Movimentos de Educação de Base, além de frentes políticas, como a Frente de Mobilização Popular (FMP), que tinham como objetivo angariar apoio popular para candidatos que se identificavam com o projeto nacionalista e reformista. Já no campo conservador, as organizações que mais se destacavam eram o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e organizações como a Campanha da mulher pela democracia (CAMDE), Frente da Juventude Democrática (FJD) e o Movimento Sindical Democrático (MSD). (Delgado, 2003: 148)

Cabe aqui destacar que essa polarização em dois campos não atinge toda a sociedade civil, e sim alguns setores organizados, dizemos isso pois como demonstrou Lavareda (1999: 190), no final do período, boa parte dos eleitores brasileiros se caracterizavam como sendo de *centro*, ou seja, não havia polarização na maior parte do eleitorado. Mesmo assim, a importância crescente dessas organizações da sociedade civil impactou o sistema partidário-parlamentar, uma vez que o sistema de partidos políticos não conseguiu absorver de maneira satisfatória esse embate. Por esse motivo, o final do período é marcado pelo crescimento das Frentes Parlamentares.

Foram duas frentes parlamentares principais, a dizer: a Frente Parlamentar Nacionalista (FPN), identificada com os setores nacionalistas, progressistas e reformistas; e a Ação Democrática Parlamentar, ligada ao campo conservador. Essas duas Frentes traduziam no Congresso a polarização existente nas organizações da sociedade civil brasileira.

A situação parlamentar no início da década de 60 é um tanto confusa: dissidências internas dos partidos acabam gerando aproximações e alianças entre membros de agremiações adversárias. É neste contexto que as Frentes Parlamentares ganham força. Segundo Delgado (2003: 149) "os políticos se filiavam às frentes parlamentares, mas continuavam vinculados oficialmente a seus partidos de origem. Formavam, entretanto, blocos coesos para a defesa ou contraposição a determinados projetos", ou seja, as frentes parlamentares não modificavam a estrutura dos partidos políticos, apenas reuniam parlamentares dos diversos partidos em torno de um projeto comum. Em suma, a atuação das Frentes parlamentares se insere em uma conjuntura na qual o sistema partidário "havia se fragmentado e não mais expressava, de forma sistemática, a posição dos políticos filiados aos diferentes partidos, que muitas vezes defendiam projetos diferentes para o Brasil" (Delgado, 2006: 369)

A Frente Parlamentar Nacionalista foi fundada em 1956 e atuou até o final do período. Esta frente pode ser considerada a representante no Congresso do movimento nacionalista, já que defendia os ideais de nação e desenvolvimento para consolidar a soberania nacional brasileira. Seus quadros eram formados predominantemente por

políticos ligados ao PTB, mas reuniu senadores e deputados de várias outras agremiações. Segundo Delgado (2006: 372)

> O caráter suprapartidário da FPN expressou-se em sua composição, congregando trinta parlamentares do PTB, que era o partido hegemônico na organização; 12 do PSD; dez da União Democrática Nacional (UDN) e nove de outros partidos, como o PSP, o Partido Republicano (PR) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB). Embora sua composição fosse heterogênea, preceitos nacionalistas agregavam seus membros. Também a partir de 1960, a maioria de seus integrantes passou a defender as reformas de base, com ênfase para a reforma agrária.

Mas esses preceitos nacionalistas também variavam. Mesmo sendo a questão da autonomia nacional a referência que unia todos os seus membros, o nacionalismo também apresentava, conforme seu defensor, uma característica peculiar (Delgado, 2003: 149). Mesmo assim, pode-se afirmar que os parlamentares reunidos na FPN buscaram sustentação teórica para seu nacionalismo nos trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) e nos do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB).

A FPN cumpriu durante o período do governo Goulart o papel de porta-voz das organizações sociais progressistas (UNE, CGT, PUA, ligas camponesas e etc.). É através dos políticos desta frente que as reivindicações desses grupos se fazem ouvir no parlamento. O programa[14] desta Frente Parlamentar era dividido em seis partes: 1) Democratização institucional, 2) democratização do ensino e da cultura, 3) Reforma agrária, 4) Abastecimento e custo de vida, 5) Desenvolvimento econômico independente e, por fim, 6) política externa independente.

No primeiro tópico eram defendidas mudanças na lei eleitoral (que até então negava o direito de votar e ser votado aos analfabetos), também buscavam estender o direito de sindicalização a todos os trabalhadores (incluindo os pequenos lavradores, funcionários públicos de todas as categorias), um verdadeiro sistema de concursos para os quadros da administração pública, reforma constitucional (do artigo 217) para eliminar o quorum de

[14] O comentário feito sobre o Programa da Frente Parlamentar Nacionalista foi baseado no Termo de Compromisso da FPN. A versão que utilizamos se encontra nos anexos do trabalho de Vamireh Chacon (1998:511-5)

2/3 e facilitar a aprovação das reformas de base. Além destes pontos, também defendiam a liberdade de opinião, a regulamentação da publicidade comercial e da propaganda política, bem como a nacionalização das empresas de propaganda, entre outros pontos.

Sobre a questão do ensino e da cultura, a FPN propunha prioridade de verbas para erradicar o analfabetismo, o fortalecimento da escola pública, estímulo aos movimentos de cultura popular, reforma do ensino superior, para que este se colocasse a serviço do desenvolvimento nacional. Podemos dizer que neste ponto as propostas da Frente correspondiam diretamente aos anseios dos movimentos culturais do início da década de 1960 – como, por exemplo, os Centros de Cultura Popular (CPCs) da Une.

Para a reforma agrária, os membros da Frente Parlamentar Nacionalista propunham uma mudança constitucional: que as terras pudessem ser desapropriadas com o pagamento de seu valor em títulos da dívida pública. Buscavam também a participação dos trabalhadores rurais nos órgãos de realização da reforma agrária e a limitação do tamanho máximo das propriedades rurais. Sobre o abastecimento e custo de vida, propunham um maior controle e maior participação do Estado no controle das finanças e dos investimentos bancários. Em suma, buscavam uma maior interferência do poder público sobre as questões que atingiam diretamente o custo de vida da população.

Os dois últimos tópicos buscavam demonstrar o posicionamento destes parlamentares sobre a questão da autonomia e soberania nacional. Entre as propostas estavam: a extensão do monopólio estatal do petróleo à importação, ao refino e à distribuição; monopólio estatal da exportação de café; apoio às empresas estatais; buscavam garantir a exploração de minerais apenas aos nacionais; a nacionalização dos estabelecimentos de crédito e das sociedades de investimentos financeiros, seguros e capitalização; a lei de remessas de lucros (que visava combater a evasão de divisas); defesa da autodeterminação dos povos e não intervenção, afastamento do Brasil de qualquer bloco militar.

Já a Ação Democrática Parlamentar (ADP) defendia uma idéia de desenvolvimento associado (e dependente) ao capitalismo internacional. Criada em 1961, esta frente tinha como principais objetivos o combate à expansão da ideologia comunista e fazer frente ao crescimento dos nacionalistas – que muitas vezes eram identificados como simpatizantes ou mesmo como comunistas. Sua composição era basicamente de políticos da UDN e do

Partido Republicano (PR), porém acabou aglutinando alguns membros do PSD, que se afastavam do PTB por serem contra os programas nacionalistas e reformistas que formavam a agenda do PTB. Segundo Delgado (2003: 150), a ADP "inicialmente instalada na Câmara dos Deputados, ampliou sua atuação com grande rapidez para diferentes estados da federação brasileira, combatendo de maneira uníssona, o reformismo, o nacionalismo e a ameaça comunista". As principais bandeiras da ADP eram a "defesa intransigente da iniciativa privada, apoio incondicional aos investimentos estrangeiros no Brasil e a defesa de princípios liberais" (Delgado, 2003: 151).

O caráter altamente conservador e elitista da ADP se evidencia pelo apoio direto de instituições como o IBAD (Instituto Brasileiro de Ação Democrática) e do IPES (Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais): nas eleições de 1962, diversos candidatos desta Frente foram financiados por esses institutos. Isso posto, cabe lembrar que a ADP teve importante papel como articuladora do golpe de 1964, que instaurou um regime autoritário no Brasil, em outras palavras, a Ação *Democrática* Parlamentar, foi co-autora de um golpe de Estado que acabou com a experiência *democrática* instaurada em 1946. Segundo Delgado (2003: 151), "a maior parte de seus integrantes veio a ocupar, em seguida [ao golpe de 1964], posições estratégicas na nova ordem institucional do país".

A situação política brasileira passou por uma grande mudança, que não foi acompanhada pelas agremiações partidárias. Aos partidos políticos faltava uma consistência ideológica e um programa mais claros. Por esse motivo, podemos dizer que as Frentes Parlamentares surgiram para suprir estas faltas, dando linhas de ideais comuns a serem defendidas por seus integrantes, criando uma distinção entre os ideais políticos em choque, mas sem abalar a estrutura partidária, já que seus membros continuavam filiados a diferentes agremiações políticas.

Com isso pode-se dizer que no início da década de 1960 a situação da política nacional é outra, diferente da de 1946 (quando se inicia o período democrático), pois a sociedade civil está cada vez mais participativa e propositiva, o que cria dificuldades para se manter as antigas práticas políticas e as antigas alianças, gerando a necessidade de se criarem novas formas de representação parlamentar. É nesse sentido que as Frentes parlamentares representam, a nosso ver, uma nova forma de ação político-parlamentar

(mais voltada aos princípios e menos pragmática do que a anterior) para se acompanhar as mudanças ocorridas no seio da sociedade civil organizada.

Nesse ponto nota-se que a polarização ideológica no âmbito parlamentar vinha "substituindo a fisionomia tradicional das bancadas partidárias pela das frentes parlamentares" (Sousa, 1964:19). Os partidos enquanto organizações eram fracos e indisciplinados na arena parlamentar, mas isso não é o suficiente para se afirmar que caminhavam para a desintegração, ao contrário consideramos que os partidos e a representação política passavam por um momento de reestruturação e reelaboração de seus papéis.

Outro ponto a se destacar são as eleições legislativas de 1958, quando se formou o quadro legislativo que aprovou e vivenciou o período parlamentarista. Mas antes de tratar diretamente dessas eleições, cabem algumas considerações sobre o fenômeno das alianças eleitorais.

Nas eleições de 1950 surge no Brasil a figura das "Alianças de Legendas". Segundo Sousa (1964: 9), no período estudado não havia verdadeiros partidos políticos nacionais, isto é, que representassem grandes tendências nacionais. O que ocorria no Brasil era a formação de agrupamentos personalistas, deixando de lado os conteúdos programáticos pelo apoio a figuras pessoais eminentes. Nesse quadro de fraqueza dos partidos enquanto instituições com bases programáticas, surge uma "entidade mortal à unidade e ao próprio organismo dos *partidos nacionais*, cada vez menos *nacionais* e até cada vez menos *partidos*, por força mesmo dessa intromissão: a aliança eleitoral de legendas".

Apesar de perceber o impacto que as alianças de legendas têm sobre o sistema partidário-eleitoral, a visão apresentada por Pompeu de Sousa (1964) se baseia numa perspectiva negativa do próprio sistema: a idéia de que não haviam partidos nacionais e que eles se tornavam cada vez menos nacionais e de que as alianças eleitorais não seguiam qualquer tipo de lógica. Comentando esse tipo de análise, Soares (2001:137) afirma que

> em 1962, quando comecei a estudá-las, as coligações eram vistas como demonstrações da falência do sistema eleitoral, partidário e político brasileiro, como um indicador de sua *irracionalidade*. Num ambiente ideologicamente muito

> carregado, a única racionalidade aceita era a ideológica. Meu objetivo era demonstrar que as coligações se baseavam em princípios racionais e que a racionalidade era *eleitoral* – eleger o máximo de representantes com o mínimo de esforços.

Ainda segundo Soares (2001: 143), o fato dos partidos se aliarem eleitoralmente "para obter representação política e para ganhar eleições majoritárias repousa sobre um principio básico: a racionalidade eleitoral". A busca por alianças eleitorais requer informações sobre a força eleitoral dos partidos e a decisão de se aliar, ou não, é uma decisão da cúpula, ou seja, não passa por consultas a eleitores e simpatizantes do partido. A racionalidade eleitoral das alianças, que repousa sobre a informação da força eleitoral do partido, pode ser exemplificada da seguinte maneira: "onde o candidato ou partido acreditar, sem margem de dúvidas, que vencerá as eleições somente com seus votos, ele não entrará em aliança com outras forças eleitorais" (Soares, 2001: 144), uma vez que ele não tem nada a ganhar, mas tem a perder, já que teria que se comprometer a entregar uma parcela de poder ao outro partido como contrapartida pelo apoio eleitoral[15].

Outro ponto a destacar é o fato de que as coligações aumentam a probabilidade de representação de um ou mais partidos pequenos, já que para conseguir uma cadeira na representação proporcional, os partidos têm que conseguir alcançar o coeficiente eleitoral o que fica mais fácil para os partidos pequenos se eles "juntarem forças" ao invés de concorrem sozinhos.

Em suma, ao contrário do que pode parecer, a aliança ou coligação eleitoral não é um fenômeno de irracionalidade política, mas sim é o resultado da racionalidade eleitoral e, devido às regras eleitorais adotadas no Brasil – sistema proporcional, o método de distribuição de sobras, a legislação frouxa e permissiva no que tange às coalizões eleitorais – e a autonomia dos diretórios municipais e estaduais, elas eram diferentes nos diferentes níveis eleitorais, ou seja, um partido poderia estar aliado a outro no nível federal, mas ser adversário desse mesmo partido no nível estadual, por exemplo.

[15] "Essa dedução de princípios gerais encontra apoio em dados concretos: em 1945, o PSD recebeu 50% ou mais dos votos no Acre, Pará, Espírito Santo, Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Goiás. Em 1950, o PSD concorreu sozinho às eleições em todos esses estados, mas entrou em coligações em nove dos 14 estados onde não tinha condição majoritária" (Soares, 2001: 145)

As alianças de legenda não chegam a ser alianças interpartidárias, estariam mais para arranjos eventuais para disputar cada eleição. Segundo Abranches (1988: 14), "certamente, a ampliação das coligações, como ocorreu nas eleições de fins da década de 50 e início dos anos 60, no Brasil, subverte o quadro partidário, confundindo o alinhamento entre legendas e contaminando as identidades partidárias". Desde seu surgimento, em 1950, as alianças e coligações eleitorais ganham força: em 1950 elas receberam 20% dos votos, já em 1962, esse percentual chega a 50%. Dito isso, é possível afirmar que

> a possibilidade de alianças e coligações amplia adicionalmente o campo das escolhas eleitorais, elevando a fragmentação partidária, na medida em que não apenas garante a sobrevivência parlamentar de partidos de baixa densidade eleitoral, mas também multiplica as possibilidades de escolha além das fronteiras das legendas parlamentares (Abranches, 1988: 14).

Somando-se as alianças de legenda com a existência das Frentes Parlamentares, verifica-se que no interior do Legislativo cada vez tem menos importância a liderança partidária. A estruturação do poder modificou-se: no topo não estavam os líderes partidários, que não gozam de maiores poderes na definição da agenda Legislativa, a representatividade não está mais nas mãos dos partidos, muitos membros do parlamento são eleitos devido ao número de cadeiras dado pela votação nas alianças, que ocorriam de acordo com cada unidade federativa de maneira diversa. Nas eleições de 1958, 191 deputados foram eleitos pelos partidos, os outros 135 tomaram posse devido às alianças de legendas[16]. Feita essas breves considerações sobre as alianças ou coligações eleitorais, passaremos agora as eleições de 1958.

As eleições de 1958 formaram a Câmara dos Deputados e um terço do Senado. No que tange à Câmara, os três grandes partidos do período, PSD, UDN e PTB, conseguem, respectivamente, 35%, 21,5% e 20,2%. Num total, 12 partidos conseguem cadeiras nessa casa, mas apenas cinco conseguem mais que 3%: além dos três grandes partidos citados acima, o PSP com 7,7%, e o PR com 5,2%.

[16] Na Eleição de 1958, as Alianças receberam 4.140655 votos, mais que o PSD, o partido com maior número de votos – 2.296.640 (Sousa, 1964: 7)

Tabela 2.4 – Resultado das eleições de 1958 para a Câmara dos Deputados

Partidos	Número de cadeiras	Porcentagem
PSD	115	35,3
UDN	70	21,5
PTB	66	20,2
PSP	25	7,7
PR	17	5,2
PDC	7	2,1
PTN	7	2,1
PL	3	0,9
PST	2	0,6
PSB	9	2,8
PRP	3	0,9
PRT	2	0,6
Total	**326**	**100**

Fonte: (Schmitt, 2000: 23)

Já no Senado, há uma renovação de um terço. A maioria dos senadores que participaram do período parlamentarista foi eleita em 1954. Após as duas eleições – 1954 e 1958 –, o Senado conta com seis partidos e um membro eleito sem partido – Juvenal Lima de Matos, eleito em 1954 pelo estado de São Paulo (Hippolito, 1985: 269). Novamente, os três grandes partidos dominam a maioria das cadeiras: 22 cadeiras para o PSD (34,9%), 17 para a UDN (27%) e 18 para o PTB (28,6%). O PL forma a quarta maior bancada no Senado, com 3 (4,7%) senadores. As outras três cadeiras ficam para o PSP, PR (uma para cada) e uma para o membro sem partido.

Essa eleição não foge do padrão apresentado por Abranches (1988: 18) de uma consolidação de um sistema multipartidário, com fracionamento parlamentar mediano, com cinco partidos parlamentares efetivos e o poder parlamentar dividido entre os três maiores.

Feitas essas considerações, cabem ainda algumas ponderações sobre o fenômeno denominado por Wanderley Guilherme dos Santos (1986) de paralisia decisória.

Paralisia decisória pode ser definida como o "colapso do sistema político, resultante de sua incapacidade de funcionar (isto é, de tomar decisões sobre questões conflitantes) e não a conseqüência de algum programa governamental específico, consistentemente implementado" (Santos, 1986: 10). Essa paralisia decisória no início dos anos 1960 foi resultado da combinação da fragmentação dos recursos de poder, acompanhada de radicalização ideológica; a fragilidade e inconstância das coalizões parlamentares e; a instabilidade governamental – rotatividade dos titulares das pastas ministeriais e de agencias estatais.

Segundo Santos (1986: 37), "a maioria, senão todas as questões políticas que formariam a agenda para o debate na década de 60 já haviam sido levantadas durante os dois últimos anos do governo Kubitschek". O acelerado crescimento e os esforços para executar o Plano de Metas nesse governo acabaram por distender o sistema econômico "para além dos limites dentro dos quais os desequilíbrios gerados pelo rápido crescimento podiam ser facilmente acomodados" (Santos, 1986: 38). Desequilíbrios econômicos, inquietação social e aumento da incerteza quanto ao futuro foram os efeitos colaterais negativos do sucesso da política do governo de Kubitschek.

Um exame das leis aprovadas nos anos 1960 mostra que efetivamente os assuntos mais controvertidos foram evitados, "a maior parte da legislação efetivamente aprovada tratava de temas tais como a regulamentação das profissões (a profissão de geólogo foi regulamentada por uma lei aprovada em 1962, por exemplo), a concessão de pensões e a criação de novos cargos no aparelho do Estado". Não houve decisão sobre propostas relacionadas às questões centrais que polarizavam o jogo político – a reforma agrária, do sistema bancário, da administração pública, do sistema fiscal e do sistema político. Nenhuma decisão importante foi tomada em relação às propostas do Executivo nem do Legislativo no que tange a essas questões centrais e polêmicas.

Durante o governo Goulart houve uma clara tendência decrescente na atividade legislativa, "a instabilidade operacional do sistema foi devida a um movimento simultâneo, envolvendo tanto um aumento na atividade de apresentação de projetos de lei quanto um vertiginoso declínio da capacidade decisória do Legislativo" (Santos, 1986: 49), ou seja, com o passar do tempo a produção de políticas – aprovação de projetos – correspondeu a

uma percentagem cada vez menor da atividade parlamentar, ao mesmo tempo em que a apresentação de projetos crescia.

A tabela seguinte apresenta o número de projetos de leis apresentados e aprovados no período, conforme sua origem – se no Executivo ou no Legislativo.

Tabela 2.5 – Projetos de lei apresentados e aprovados, de acordo com sua origem (1960-64)

	Apresentados				Aprovados			
	Executivo		Legislativo		Executivo		Legislativo	
	Valor absoluto	Valor percentual	Valor absoluto	Valor percentual	Valor absoluto	Valor percentual	Valor absoluto	Valor percentual
1960	250	0,22	889	0,78	49	0,34	96	0,66
1961	218	0,18	1009	0,82	70	0,38	115	0,62
1962	202	0,18	925	0,82	70	0,45	86	0,55
1963	169	0,10	1460	0,90	51	0,42	72	0,58
1964	180	0,21	670	0,79	208	0,75	70	0,25
1965	210	0,23	685	0,77	259	0,78	73	0,22

Fonte: Santos, 1986: 49 e 50

Como podemos perceber, a participação do Executivo na apresentação de projetos de leis tem uma tendência claramente decrescente no pré-64, mas o mesmo não se vê no que tange às políticas aprovadas, onde o resultado do Executivo é positivo. Já o Legislativo mantém a maioria absoluta na proposição de políticas – chegando a ser responsável por 90% das propostas no ano de 1963 –, mas pode ser dito que sua taxa de sucesso tem uma tendência à queda. Outro ponto que podemos notar é que se olharmos o total de leis aprovadas – somando as duas origens – vemos que a partir de 1961 há uma tendência a queda, ou seja, dos anos de 1961 a 1963 o Congresso aprova menos leis, tendência revertida após o golpe de 1964. Em suma, há certo aumento no número de propostas e uma constante diminuição na aprovação de leis.

Tanto na apresentação quanto na aprovação de projetos, o Legislativo manteve vantagem sobre o Executivo no pré-1964, mesmo que essa vantagem estivesse em declínio. Mas, o Congresso é formado por diferentes partidos, por isso cabe agora ver qual o papel

deles na atividade legislativa. A tabela seguinte nos traz a percentagem dos partidos na proposição de leis.

Tabela 2.6 – Percentagem de projetos de lei apresentados, por partido.

	1960	1961	1962	1963	1964	1965
PSD	0,36	0,28	0,24	0,24	0,22	0,17
UDN	0,15	0,14	0,11	0,25	0,17	0,17
PTB	0,24	0,38	0,41	0,28	0,39	0,48
PSP	0,10	0,07	0,11	0,05	0,06	0,05
PP*	0,14	0,13	0,12	0,17	0,16	0,13
TOTAL**	0,99	100	0,99	0,99	100	100

*Partidos pequenos

**Os totais nem sempre perfazem 100% devido ao arredondamento

Fonte: Santos, 1986: 54

Como podemos ver, todos os partidos, exceção do PTB, têm uma tendência a "um nível estável ou mais baixo de proposições políticas" (Santos, 1986: 54). Ao contrário dos outros, a participação do PTB cresceu continuamente a partir de 1960, com exceção do ano de 1963. Segundo Santos (1986: 54), os dados do ano de 1963 são bastante reveladores,

> no último ano completo do governo Goulart, o Congresso brasileiro propôs legislação a um ritmo febril, implicando um súbito aumento do estoque de propostas políticas. Em vista do significativo declínio no número de decisões tomadas no mesmo ano, contudo, pode-se supor que ambos os movimentos indicam até que ponto o desacordo se havia enraizado dentro do Congresso.

Também é possível notar que no ano de 1963 a UDN, o principal partido de oposição, também muda seu comportamento no que tange a proposição de leis: anteriormente numa postura defensiva, com poucos projetos apresentados, passa a uma postura mais agressiva de agitação parlamentar. Pode-se notar também que houve um decréscimo na agitação parlamentar após o golpe de 1964. Novamente, o PTB teve um padrão comportamental diferenciado do restante:

> entre 1960 e 1963, havia sido o partido mais agressivo do Congresso. Em 1963, enquanto os outros partidos incluindo o PSD e especialmente a UDN – iniciaram um surto de agitação, o PTB experimentou a maior queda relativa na apresentação de projetos de lei de todo o período. Após a deposição de Goulart ocorreu outra mudança de posição e, enquanto os outros partidos diminuíam sua participação na agitação legislativa, foi a vez de o PTB inundar o Congresso com propostas políticas. (Santos, 1986: 56)

Como foi dito, no período que antecede o golpe de 1964, havia um desequilíbrio entre o esforço legislativo na proposição de políticas e as efetivas decisões políticas. A tabela seguinte apresenta o papel dos partidos na legislação aprovada no período. Analisando esses dados, fica clara a posição de destaque que o PSD tem na produção legislativa: ele foi o partido com maior número de projetos de leis aprovadas, seguido de perto pelo PTB, "os dois partidos foram responsáveis por mais de 50% da produção legislativa total durante o período" (Santos, 1986: 56).

Tabela 2.7 – percentagem de projetos de lei aprovados por partido (1960-1965)

	1960	**1961**	**1962**	**1963**	**1964**	**1965**
PSD	0,34	0,34	0,32	0,32	0,23	0,24
UDN	0,15	0,18	0,15	0,21	0,34	0,30
PTB	0,19	0,32	0,36	0,27	0,20	0,20
PSP	0,14	0,02	0,07	0,11	0,11	0,08
PP*	0,17	0,14	0,11	0,09	0,11	0,16
TOTAL**	0,99	100	101	100	0,99	0,98

*Partidos pequenos

**Os totais nem sempre perfazem 100% devido ao arredondamento

Fonte: Santos, 1986: 54

Em suma, através desses dados é possível afirmar que a queda na tomada de decisões pode ser vista tanto pela queda no número de decisões tomadas quanto pela atenção dada à atividade de apresentação de projetos. Segundo Santos (1986: 58), "dentro

do congresso, os partidos responsáveis pela inflação de propostas políticas foram a UDN e os pequenos partidos, com apoio moderado do PSD. Após a queda de Goulart, aquele papel transferiu-se ao PTB".

Como uma das causas desse fenômeno de paralisia decisória, Santos (1986) aponta a questão da fragmentação e radicalização política. Para o autor, durante o governo Goulart, o sistema político estava sendo corroído por um processo simultâneo de fragmentação e radicalização, nas palavras do autor,

> o Legislativo mais parecia um campo de batalha que um foro de negociações e compromissos. Grupos, facções e frações de grupos, alguns no interior dos canais partidários, tradicionais, outros transbordando esses limites, contribuíram, com seu comportamento cada vez mais inflexível, para o processo de paralisia. (Santos, 1986: 59)

O legislativo no início dos anos 1960 é composto por doze partidos nas eleições de 1958 e treze em 1962, número não muito diferente do apresentado nas eleições de 1946, 10 partidos. Porém o índice de fragmentação nominal[17] cresceu de 0,64 no início para 0,78 nas últimas eleições, ou seja, apesar da pouca diferença no número de partidos, havia uma maior dispersão de força parlamentar entre os partidos no final do período. Porém, essa dispersão partidária não gera, automaticamente, uma instabilidade política

> A existência de uma multiplicidade de partidos, como resultado da representação proporcional, e de um alto grau de fragmentação, como resultado de uma multiplicidade de partidos, não indica necessáriamente que o comportamento *parlamentar* será imprevisível. Isso se dará somente na medida em que a dispersão *política* seja conseqüência da dispersão *partidária*, pois a ideologia desempenha importante papel intermediário na transformação de um sistema nominalmente fragmentado em um sistema politicamente fragmentado. Somente no último caso a multiplicidade de partidos aumentará a probabilidade de instabilidade parlamentar. Segundo Sartori, a fragmentação pode indicar "segmentação", bem como "polarização", e é a ideologia que transforma um sistema segmentado em um sistema polarizado. (Santos, 1986: 71-2)

[17] Os índices de fragmentação aqui apresentados foram calculados por Wanderley Guilherme dos Santos (1986:67).

O processo de fragmentação apresentado pelo sistema parlamentar brasileiro não foi aleatório, mas, ao contrário, "significou um movimento de distanciamento da votação concentrada em um ou dois partidos para uma distribuição de forças mais equilibradas entre os partidos de convicções definidas" (Santos, 1986: 77), ou seja, houve uma polarização. Não só o sistema parlamentar se encontrava polarizado, como esses pólos estavam se tornando igualmente poderosos: nas eleições de 1946, o centro – formado pelo PSD, PR e PSP – controlava 55,9% das cadeiras parlamentares; a direita – formada pela UDN, PL e PRP – ficava com 27,2%; e a esquerda – PTB, PSB e PDC – com 8,4%. Esse quadro se altera no final do período, nas eleições de 1962, o centro controla 34,9% das cadeiras, a direita 24,6% e a esquerda 34,5% (Santos, 1986: 78-9). Como se pode ver, havia certo equilíbrio de forças no final do período. Santos (1986: 80) caracteriza o parlamento brasileiro no início dos anos 1960 da seguinte forma,

> o parlamento brasileiro, como a estrutura política em geral, marchava para a polarização, isto é, uma divisão equilibrada de forças entre partidos politicamente diferentes, e não em direção à dispersão aleatória. E dentro dos partidos as facções radicais contribuíam para a crescente instabilidade dos acordos políticos que poderiam, de outro modo, oferecer ao governo Goulart alguma esperança de chegar a termo sem maiores crises. Coalizões *ad hoc*, articuladas para impedir a adoção de políticas e não para servir como coalizões governamentais, tornam-se, em tais condições, um resultado altamente provável.

Outro ponto que caracteriza a paralisia decisória é a instabilidade das coalizões parlamentares. A fragmentação e a polarização crescentes induziram à articulação de coalizões *ad hoc*, formadas para se apoiar ou se contrapor a alguns projetos políticos. Essas coalizões eram instáveis, ou seja, mudavam consideravelmente de uma questão para outra. Segundo Santos (1986: 103), "as variações nas coalizões parlamentares, como função das mudanças no próprio núcleo das questões políticas, implicariam alto grau de instabilidade governamental, na medida em que o Executivo não seria capaz de contar com o apoio permanente do Congresso". Em suma, não se formaram coalizões parlamentares estáveis nem de apoio nem de oposição ao governo. O que se via era que, dependendo da questão em pauta, formavam-se diferentes coalizões.

Tendo em vista essa instabilidade nas coalizões parlamentares, o presidente Goulart recorreu, sem sucesso, à tática de mudanças ministeriais para conseguir constituir uma maioria no Congresso. Essa busca é a última característica da paralisia decisória: a instabilidade governamental, definida como rotatividade dos titulares das pastas ministeriais e de agências estatais.

Essa rotatividade de ministro no Governo Goulart foi muito maior que a de seus antecessores, ele contou ao todo com 60 ministros e governou por 31 meses, já seu antecessor, Kubitschek, contou com 29 ministros em 60 meses, número não muito diferente de Dutra – 28 em 60 meses – nem de Vargas – 24 em 42 meses. Cabe ressaltar que o governo Goulart contou com mais pastas que os outros: 13 pastas para Goulart, 11 para Vargas e Kubitschek, e 10 para Dutra. Mas essa diferença é muito pequena e não pode ser usada como justificativa para o aumento na rotatividade ministerial do último governo do período democrático pré-1964. A instabilidade governamental atingiu todas as áreas administrativas do governo, mesmo que não de forma igual; algumas áreas eram ligeiramente mais estáveis que outras. Essas diferenças podem ser explicadas pela vulnerabilidade de Goulart às pressões políticas.

Ao contrário dos outros governos, a rotatividade também atingiu o restante do aparelho do Estado brasileiro – Banco do Brasil, Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico (BNDE), Petrobrás, Vale do Rio Doce, Siderúrgica Nacional. Essa burocracia não-ministerial havia sido tratada pelos governos anteriores como uma área de políticas não-negociáveis e de longo prazo, ou seja, gozavam de uma estabilidade muito maior que a burocracia ministerial. Porém, no governo Goulart até esses cargos entraram no jogo político como moeda de troca na relação entre o Executivo e o Legislativo. Resumindo, a situação de desgoverno era generalizada no governo Goulart e as tentativas de formar uma maioria estável no parlamento através de mudanças nos ministérios e outros aparelhos do Estado não deram fruto, ao contrário, só aumentaram as desconfianças para com o governo.

Nessa parte do trabalho buscamos apresentar alguns fatores que ajudam a compreender a atuação do Legislativo no decorrer da experiência parlamentarista de 1961-63. A formação de uma agenda compartilhada entre os poderes Executivo e Legislativo, a utilização estratégica da patronagem pelo poder Executivo, a fragmentação da representação, tanto o multipartidarismo quanto a própria faccionalização interna dos

partidos, a lógica da formação dos ministérios – partidária e regional –, a existência das alianças de legendas no período eleitoral e as Frentes Parlamentares – que alteram o caráter da representação –, e o fenômeno da paralisia decisória que caracterizou o processo político do início dos anos 1960, todos esses pontos nos auxiliam a compreender o ambiente político-institucional em que atuavam os parlamentares da experiência em questão.

Capítulo 3 – A crise da legalidade (25 de agosto a 7 de setembro)

Nas eleições Executivas de 1960 ocorre um fato novo na história da democracia populista: a vitória de Jânio Quadros, um político sem ligação com os partidos varguistas (PSD e PTB) que vinham ganhando as eleições desde 1945. Nessa campanha eleitoral, Jânio Quadros contou com o apoio da UDN, mas foi lançado por um pequeno partido: o PTN. Quadros baseou sua campanha numa crítica moralista à corrupção e à ineficiência burocrática, "ele prometia acabar com tudo isso pela força de sua personalidade" (Figueiredo, 1993: 35). Segundo Sintoni (1999) Jânio Quadros fazia da política e do exercício do poder uma teatralização com um único ator. O mesmo autor ainda afirma que a base de apoio janista era muito contraditória, pois muitos grupos políticos que a formavam tinham como único ponto em comum o apoio a Jânio no pleito presidencial.

Na mesma eleição, é eleito João Goulart (PTB) como vice-presidente. Esse fato se torna possível pois os votos para presidente e vice não eram obrigatoriamente para a mesma chapa, podendo-se votar para presidente em uma chapa e para o vice em outra.

O governo de Quadros pode ser considerado personalista, suprapartidário e carregado de um moralismo autoritário. Esse moralismo e essa busca pela eficiência do aparelho estatal acabaram por aumentar a personalização do Estado, uma vez que o Presidente acabou emitindo decretos e enviando ordens escritas para todos os membros do governo, os chamados bilhetinhos, elevando o grau de personalismo e a capacidade interventora do chefe de Governo, tendo como resultado um controle burocrático personificado e centralizado na figura do presidente.

O caráter suprapartidário do governo de Jânio Quadros fica claro se olharmos a composição de seu ministério: seis partidos ocupavam os 10 ministérios[18] – a UDN ficou com três pastas, ao PTB coube o mesmo número, o PSD, PSB, PSP e PR ficaram com um ministério cada. Essa composição ministerial foi a que contou com o maior número de partidos em todo o período. Isso demonstra a impotência dos partidos que o apoiaram na campanha em participar das decisões políticas do governo, além da falta de unidade e, por conseguinte, a impossibilidade de formularem e defenderem um projeto comum. Isso se deve ao fato de serem, muitas vezes, antagonistas. Segundo Sintoni (1999: 136) "Jânio

[18] Além desses dez ministérios havia mais três ministérios militares.

Quadros irá jogar com forças políticas que se repeliam mutuamente". No que se refere ao exército, Quadros esteve cercado por militares que tiveram atuação direta no golpe de 1964[19]. Os ministros militares de Quadros eram Odílio Denys no ministério da Guerra, na marinha estava o almirante Silvio Heck e na aeronáutica ocupava a chefia o Brigadeiro Gabriel Grün Moss.

Quadros não contava com nenhuma base política no âmbito do legislativo, nem os partidos que o apoiaram nas eleições lhe davam sustentação. A UDN, que na campanha o apoiou, tinha diversas queixas para com o governo Jânio, e a partir de agosto passou a atacar violentamente o presidente. Carlos Lacerda – que era um grande nome da UDN, governador da Guanabara, e colaborador de Quadros durante a campanha presidencial – se tornou um grande crítico do governo federal, tanto que em agosto de 1961, sete meses depois da posse, Lacerda fez um discurso denunciando uma tentativa de golpe que seria promovida pelo então ministro da Justiça, golpe este que daria plenos poderes para Jânio. Esse golpe foi negado pelo ministro citado como seu articulador, Oscar Pedroso Horta. No dia seguinte a essa denúncia, Jânio Quadros renunciou e a partir de então começou a disputa pelo poder. A renúncia de Jânio Quadros gerou uma crise política, social e militar.

A crise da legalidade foi, a nosso ver, um período de intensa organização civil e militar, quando se definiram claramente dois grupos: os que queriam a quebra institucional de um lado, e os defensores da legalidade e do texto constitucional de 1946 de outro. Cabe destacar que nem todos os membros da segunda ala eram partidários de Goulart, muitos apoiavam a posse movidos por um "espírito legalista", ou seja, alguns não eram favoráveis ao plano de reformas de base, mas defendiam a continuidade da ordem legal estabelecida pela Constituição do país. Em suma, a mobilização em torno da defesa da posse de Goulart não se restringia apenas aos seus partidários ou apoiadores, e sim, contava com o apoio de vários setores que viam negativamente o veto feito pelos ministros militares, incluindo alguns setores conservadores, em outras palavras, não era um apoio a Goulart e sim um apoio à continuidade de um estado de direito, da normalidade constitucional. O grupo que

[19] Além de contar com o apoio de Escola superior de Guerra (ESG), Quadros contou com Golbery de Couto e Silva como chefe do Gabinete geral de Segurança nacional, gabinete este que contava também entre seus membros o tenente-coronel João Batista de Figueiredo. Na chefia do Serviço Federal de Informação e Contra-Informação (SFICI) foi nomeado o tenente-coronel Walter Pires de Carvalho Albuquerque (Sintoni, 1999: 140).

apoiava a legalidade era "de opinião que o sucessor legal, fosse ele qual fosse, deveria ser imediatamente empossado" (Sintoni, 1999: 143).

Após a renúncia, a sucessão normal seria a do vice, e posteriormente a do presidente da Câmara dos Deputados. Como o vice-presidente se encontrava fora do país, a chefia do Executivo federal foi assumida pelo presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli (PSD- SP). Nesse período os ministros militares tentaram impedir a volta de Goulart ao país. A resolução a que se chegou foi uma solução de compromisso: a alternativa parlamentarista institucionalizada com a Emenda Constitucional nº 4 de 1961. Os acontecimentos de agosto de 1961 podem ser vistos como "crise política que serviria de preâmbulo para os futuros acontecimentos de 31 de março de 1964" (Sintoni, 1999: 142).

Tudo começa com a tentativa de veto à posse de Goulart feita pelos ministros militares de Jânio Quadros, e a partir daí houve uma crescente mobilização dos setores a favor da manutenção da ordem democrática, seriamente ameaçada pelos ministros militares Odílio Denys, Sílvio Heck e Grün Moss. Mobilização esta que poderia ter levado o país a uma guerra civil, uma vez que tanto o lado dos defensores da continuidade legal quanto os ministros militares organizaram seus recursos de poder.

Após a renúncia de Jânio, "seguiram-se isoladas manifestações conclamando seu retorno" (Labaki, 1986: 53), mas Jânio não conseguiu apoio popular, nem político, para voltar ao cargo, ou seja, não voltou ao poder "nos braços do povo" e nem "conseguiu repetir Getúlio" (Labaki, 1986: 53).

No dia 25 de agosto já corriam boatos sobre o veto militar à Goulart, mas a confirmação se deu no dia seguinte. Primeiro com uma reunião do ministro da Guerra com alguns deputados do PTB – Ivete Vargas, Bocaiúva Cunha e Rui Ramos. Nesse encontro, Denys teria informado aos presentes que impediria João Goulart de assumir o poder e que se ele voltasse ao Brasil seria preso.

No dia 28 de agosto o presidente interino, Ranieri Mazzili apresenta a seguinte mensagem ao congresso

> Tenho a honra de comunicar a V. Excia. que, na apreciação da atual situação política, criada pela renúncia do presidente Jânio Quadros, os ministros militares, na qualidade de chefes das forças armadas responsáveis pela ordem interna, manifestarm a absoluta inconveniência, por motivos de segurança nacional, do

> regresso ao país do vice-presidente da república, João Belchior Marques Goulart. (citado em Labaki, 1986: 54)

Somente no dia 30 de agosto os ministros militares apresentaram um Manifesto a Nação onde eles expõem os motivos para impedir Goulart de assumir a presidência da república. Nesse manifesto eles acusam Goulart de ter apoiado, incentivado e promovido movimentos grevistas, agitações e de nutrir simpatia pelos regimes da União Soviética e da China. Por esses motivos, os ministros militares propunham o veto ao vice-presidente eleito e sucessor constitucional ao cargo de presidente. A idéia original dos ministros militares seria o impedimento do Goulart e a realização de eleições para presidente no prazo de 60 dias; enquanto isso, Mazzilli continuaria a ocupar o cargo de presidente (Sintoni, 1999: 143).

A primeira manifestação de apoio à legalidade veio do Rio de Janeiro, onde o Marechal reformado Henrique Teixeira Lott havia feito um Manifesto à Nação defendendo a posse de Goulart e chamando o povo a defender a Constituição. Nessa nota ele afirma que tomou conhecimento de que o ministro da Guerra – marechal Odílio Denys – decidiu pelo impedimento de Goulart e por prender o mesmo assim que pisasse no Brasil. No mesmo documento, Lott afirma que "mediante ligação telefônica, tentei demover aquele eminente colega da prática de semelhante violência, sem obter resultado". Por esse motivo, o marechal Lott termina seu manifesto com o seguinte chamado a nação

> sinto-me no indeclinável dever de manifestar meu repúdio à solução anormal e arbitrária que se pretende impor à nação. Dentro desta orientação, conclamo todas as forças vivas da Nação, as forças da produção e do pensamento, dos estudantes e intelectuais, operários e o povo em geral, para tomar posição decisiva e enérgica pelo respeito a constituição e preservação integral do regime democrático brasileiro[20]

Por causa desta atitude, Lott recebeu ordem de prisão do ministro da Guerra mas, segundo Jorge Ferreira (2003: 327), antes de ser preso "Lott orientou Brizola a procurar

[20] O manifesto do Marechal Lott consta nos anexos (anexo nº2) da obra de Labaki (1986)

alguns militares no Rio Grande do Sul que seriam favoráveis a saída legal para a crise". Nesse período,Brizola era o governador do Rio Grande do Sul – além de cunhado de João Goulart.

Essa estratégia deu certo, uma vez que o governador conseguiu apoio de diversos coronéis e generais pelo estado. Somando esse apoio militar às manifestações populares em prol da legalidade, estava constituída a Campanha da Legalidade. Com objetivos de propagandear a campanha, no dia 27 de agosto a Guarda civil invadiu a última rádio em funcionamento no Rio Grande do Sul[21] e colocou-a a disposição da Campanha da Legalidade, criando-se a Cadeia Radiofônica da Legalidade. Através dessa Cadeia, Brizola "desacatava os ministros militares, desmoralizando-os publicamente" (Ferreira, 2003: 327).

Mesmo com o apoio popular, a Campanha da Legalidade não teria como impedir o golpe. Mas um fato inesperado muda este quadro. Os ministros militares haviam mandado o comandante do III Exército, José Machado Lopes, bombardear o Palácio Piratini, sede do governo do Rio Grande do Sul. Mas ao invés de seguir as ordens dos ministros golpistas, Lopes foi ao palácio conversar pessoalmente com Brizola. Depois dessa conversa o comandante do III Exército rompeu com Denys, defendendo a ordem legal e, por conseqüência, a posse de Goulart. Ferreira afirma que

> com a adesão do general à causa da legalidade, à organização de resistência civil somou-se a militar. Constitui-se o Comando unificado das Forças Armadas do Sul, compreendendo o III Exército, a V Zona Aérea, a Brigada Militar e as forças públicas, todas sob o comando de Lopes. Além de possuir a mais poderosa artilharia e o mais completo parque de manutenção do país, o III Exército contava com importantes regimentos de infantaria, unidades blindadas e 40.000 homens. Somados aos 13.000 da Brigada militar, armados e entusiasmados, Machado Lopes contava com um poder de resistência que não poderia ser subestimado pelos ministros militares (2003: 330)

Além de todo esse poderio militar, havia ainda a ala civil da resistência: mais de 45 mil pessoas se apresentaram como voluntários; vários automóveis foram doados para

[21] as outras rádios já haviam sido fechadas por ordem do governo federal, pois elas haviam transmitido manifestos de Brizola

formar a "frota da legalidade"; eram formados vários batalhões de operários e populares, que, armados, defendiam a cidade. Em suma, diversos segmentos sociais estavam articulados em torno da causa da legalidade, desde militares reformados, intelectuais, até escoteiros e o Centro de Tradições Gaúchas.

Toda essa movimentação não se restringiu a Porto Alegre, mas por todo o estado proliferavam os comitês de voluntários. Além disso, a campanha se alastrou pelo país, com militares que declaram obediência à Constituição e outros que iam para Porto Alegre se apresentar a Lopes. Na parte civil, diversas greves e movimentações populares acontecerem pelo país[22], sendo que no estado da Guanabara, governado por Lacerda, a repressão foi a mais forte. No Rio de Janeiro, segundo Paulo Motta Lima (1961: 26), "os estudantes, com apoio dos homens da rua, começaram a travar batalhas com a polícia. Um desses choques, travado na Cinelândia, através de avanços e recuos intermitentes, prolongou-se por três horas". Mauro Borges, governador de Goiás, declarou que a lei emana do povo e não dos ministros militares, o mesmo governador formou o *Exército da Legalidade*, "composto por estudantes e populares que, armados e uniformizados, patrulhavam a cidade" (Ferreira, 2003: 333).

Diversas instituições civis aderiram à campanha, como por exemplo, a OAB, a CNBB, a UNE, diversos sindicatos – que organizavam manifestações, comícios e greves em favor da continuidade legal –, associações comerciais e profissionais, uma ala da Igreja, intelectuais e líderes políticos – como, por exemplo, Juscelino Kubitschek. A adesão de setores populares compensava a desvantagem militar em que se encontravam os legalistas, segundo Almeida (1998: 91), "estavam contra o III Exército quase toda a aeronáutica, toda a marinha, os comandos de Brasília e da Amazônia, e os I, II e IV Exércitos; no entanto, o III Exército contava maciçamente com o apoio popular". A possibilidade de guerra civil era muito próxima. Segundo Sintoni (1999: 145), "nos dias que se seguiram à renúncia, as Forças Armadas estiveram à beira da luta armada. Pela primeira vez, o ministro da Guerra não conseguia fazer valer sua liderança, garantindo a fidelidade de todos os principais comandos do país".

[22] Depois da divulgação da nota oficial dos ministros militares, onde eles afirmam os motivos para o impedimento de Goulart, "37 sindicatos divulgavam manifesto exortando a nação a defender a legalidade" (Almeida, 1998: 91)

É importante o fato de que a grande mobilização social em prol da ordem legal – a Campanha da Legalidade – foi organizada de forma vertical. As classes populares não formularam reivindicações próprias apenas atenderam aos chamados de líderes políticos, como Brizola, para desta maneira fazer frente à tentativa de golpe, garantindo a continuidade legal, ou seja, não foi uma movimentação autônoma dos setores populares visando algum tipo de projeto nacional próprio, mas sim uma mobilização convocada por políticos tradicionais, que buscavam preservar a ordem democrática instaurada e regulamentada pela Constituição de 1946. Outro ponto relevante dessa mobilização foi o fato de que, apesar da grande importância da adesão militar, ela teve origem nos setores civis. Segundo Almeida (1998: 91), "é correto afirmar que a mobilização popular antecedera a mobilização militar, mas isso não deve mascarar o fato de que esta última forneceu novo impulso à militância popular".

Os ministros militares se encontravam isolados, não tinha quase nenhum apoio da sociedade civil – a articulação civil contra a posse de Jango era frágil, sua principal figura política foi Carlos Lacerda, porém nem seu partido, a UDN, apoiava a ação dos ministros militares – e ainda tinham que encarar as diversas insubordinações dentro das três forças armadas. Porém ainda contavam com um grande contingente militar, o que lhes garantia recursos de poder – no caso força bélica – para continuar o embate.

Um conflito parecia inevitável: os ministros militares já haviam ordenado o bombardeio do palácio Piratini, o marechal Lopes já tinha planos para atacar São Paulo. Porém, para os dois lados do conflito, uma guerra civil era um resultado indesejável. Por outro lado recuar unilateralmente também não parecia razoável para nenhum dos lados, uma vez que "mobilizados os recursos de poder a sua desmobilização seria com certeza em beneficio do adversário" (Almeida, 1998: 95). Por esses motivos, os atores políticos se vêem obrigados a buscar uma saída negociada. É nesse quadro que a saída parlamentarista surge como uma possibilidade viável para a resolução do conflito.

O debate no Parlamento

Ao mesmo tempo em que aconteciam todas as agitações civis–militares, ocorria o debate nas casas legislativas para procurar uma saída para a crise, debate esse que foi profundamente influenciado pelo choque de posições ocorrido fora do ambiente parlamentar. Num primeiro momento, os ministros militares de Quadros pretendiam que o veto fosse uma decisão do Legislativo, alegavam que com Goulart na presidência o Brasil se tornaria um caos, já que Jango era considerado por eles um agitador e promotor da desordem social.

Seguindo o intuito de conseguir apoio parlamentar, os ministros militares promoveram diversos encontros com lideranças políticas, para, desta maneira, aglutinar apoio político para um "golpe de baixo custo, ou seja, um golpe com aquiescência do Congresso" (Figueiredo, 1993: 37). Mas essa tentativa foi frustrada, pois os partidos não estavam dispostos a compactuar com o golpe.

Sem a aceitação do Congresso, os militares mandaram, através de Mazzili, uma mensagem notificando o veto dos ministros militares. O Congresso repudiou a mensagem, incluindo a UDN e a ala conservadora do PSD, os principais opositores de Goulart. Uma prova disso é a reação do congressista Adauto Lúcio Cardoso, vice-líder da UDN: Cardoso encaminhou à Câmara dos Deputados uma representação criminal contra os ministros militares. Nessa representação, o deputado "acusava expressamente os três ministros militares e o presidente Ranieri Mazzilli de tentarem mudar a constituição e a forma de governo por violência e de atentarem contra a liberdade do presidente da República, opondo-se diretamente ao funcionamento dos poderes" (Markun e Hamilton, 2001: 263). Claro que essa iniciativa não tinha condições de seguir adiante, porém, era um ato de protesto contra o arbítrio do veto e esse ato se torna mais relevante se considerarmos a filiação partidária desse deputado carioca: a UDN, o principal opositor de Goulart. Cabe ainda destacar que essa representação criminal, não foi endossada pela UDN, "Herbert Levy apressou-se a informar que o deputado carioca agira em nome pessoal, não da UDN" (Markun e Hamilton: 263)

Segundo Argelina Figueiredo (1993: 39), "a reação oficial do Congresso à Mensagem de Mazzili referente ao veto militar representou também uma tentativa de manter a autonomia do legislativo, recusando submissão à ameaça militar". A partir desse ponto, quando ficou claro e documentado o veto dos ministros militares, "os lideres dos dois grandes partidos conservadores, a UDN e o PSD, se fixaram na emenda parlamentarista do deputado Pilla, como tábua de salvação para a tormenta político-militar" (Labaki, 1986: 103). A partir do dia 28 – data de chegada da mensagem de Mazzilli sobre o veto dos ministros militares – aceleraram-se as mobilizações pró-parlamentarismo no Congresso.

Na seção final de agosto de 1961, o Deputado Eloy Dutra defende que para não haver mais renúncias, ou seja, para trazer estabilidade política ao país, seria necessário que se adotasse o parlamentarismo no Brasil para o próximo qüinqüênio, pois este seria o "único capaz de trazer ao Brasil um sistema de equilíbrio, de tranqüilidade e de justiça social" (citado em Figueiredo, S., 1968: 211). Na mesma Seção é lida a Mensagem de Mazzili, gerando uma polêmica sobre o caráter desta mensagem: o Deputado Último de Carvalho entende a Mensagem como um golpe militar, outro deputado, José Maria Alkimin, pede para que o congresso aja com calma, para analisar a crise gerada pelo Executivo e procurar a solução para ela. Uma idéia para solucionar a crise gerada pela renúncia de Jânio Quadros foi apresentada pelo Deputado Nelson Carneiro: a adoção imediata do parlamentarismo, pois deste modo

> As idéias que tanto assustam alguns continuarão sendo dele, do Presidente da república, do Sr. João Goulart. Mas só serão do Governo se aprovadas pelo Conselho de Ministros, com Voto de confiança da maioria absoluta dos membros desta Casa. (Diário do Congresso de 29-8-61, citado em Figueiredo, S., 1968: 214)

Foi então formada uma comissão mista de deputados e senadores para julgar a mensagem dos ministros militares e emitir parecer sobre o veto proposto na mensagem; foi dado a essa comissão o prazo de quarenta e oito horas para chegar a um resultado. O

parecer dessa comissão especial[23] reconheceu que não havia argumento consistente para se impedir a posse do vice-presidente eleito, mas também dizia que a anormalidade e profundas crises de sucessão seriam causadas pelo nosso sistema presidencial (Carneiro, 1965: 156). Esse parecer sugeria, em resumo "a votação imediata da emenda parlamentarista, criando facilidades de alterações drásticas no Regimento interno da Câmara, que aumentaria sobremaneira a velocidade de sua tramitação" (Labaki, 1986: 104). Esse parecer é aprovado pela maioria esmagadora dos presentes, segundo Labaki (1986: 104), "dos 273 congressistas presentes, apenas 10 desaprovaram o parecer". Neste momento surge a possibilidade de adoção do sistema parlamentarista como solução pacífica para a crise, mas em nenhum momento a posse estaria vinculada à aprovação da emenda que modificaria a forma de governo, em outras palavras, o Congresso aprovaria a posse com ou sem mudança de forma.

A proposta de reforma parlamentarista foi apresentada no dia 6 de julho de 1961[24], ou seja, antes da renúncia. Esse projeto era subscrito por Raul Pilla e outros 255 deputados. Depois de toda a crise gerada pela renúncia, o Congresso passa a estudar a proposta de emenda, e no dia 29 de agosto era lido o parecer de Comissão que a estudava[25], parecer esse que se mostrava favorável à mudança, mas que, ao mesmo tempo, lhe apresentava um substitutivo que transformava a emenda num Ato Adicional, aplicável até o final daquele período presidencial (31 de janeiro de 1966), e dizia também que noventa dias antes do final do período deveria ser realizado um plebiscito para decidir a manutenção do sistema parlamentarista ou volta ao sistema presidencial. Só depois desse plebiscito é que as constituições dos estados da federação deveriam adaptar-se ou não à forma parlamentarista; em outras palavras, teríamos o parlamentarismo no âmbito federal e o presidencialismo nos estados até a realização do plebiscito.

[23] A Comissão Especial para julgar a Mensagem dos Ministros Militares era composta por: Oliveira Brito (Relator), Jefferson de Aguiar (Presidente), Paulo Fernandes, Plínio Salgado, Paulo Lauro, Manuel Novaes, Novaes Filho, Alô Guimarães, Argemiro de Figueiredo, Nogueira Campos; ainda faziam parte da Comissão o Padre Calazans e Heribaldo Vieira, que aceitavam o parecer, mas com restrições.

[24] Essa seria a quarta vez que se apresentava projetos de reforma deste tipo desde a Constituição de 1946

[25] A Comissão que estudava a proposta de mudança da forma de governo era formada por: Oliveira Brito (relator), Jefferson Aguiar (presidente) Novaes Filho, Nogueira da Gama,, Heribaldo Vieira, Alô Guimarães, Argemiro Figueiredo, Manoel Novaes, Ulysses Guimarães, Geraldo Freire e Eloy Dutra

Cabe ressaltar que a comissão composta para estudar a emenda original proposta por Raul Pilla era formada majoritariamente por membros do PSD e da UDN, que buscaram alterar o projeto inicial em favor de algumas prerrogativas próprias

No dia 31 de agosto a Câmara dos deputados aprovou normas rápidas para as discussões e votações da emenda: "poderiam falar, por 15 minutos improrrogáveis, dois representantes de cada partido, somente à Comissão Especial sendo facultado apresentar emenda ou subemenda" (Carneiro, 1965: 159), também tornava sem valor qualquer requerimento de adiamento da discussão ou votação dessa emenda. O Deputado Aurélio Viana defende em plenário que estas normas eram uma verdadeira reforma do regimento interno da Câmara dos Deputados, e como tal, deveria seguir o rito que a lei interna previa, o que adiaria a questão da Emenda Constitucional, já que o regimento interno previa que as mudanças nele deveriam ser publicadas, recebendo emendas durante quatro sessões, para depois ser incluída na Ordem do Dia, para primeira discussão (que não poderia ser encerrada antes de decorridas duas sessões). O deputado Nelson Carneiro defende que as normas propostas tinham que ser aprovadas, pois o congresso havia assumido um compromisso com a Nação: o de evitar a escalada do conflito e a guerra civil. Com isso o deputado defende que "ou se aprova modificação imediata do regimento para não faltar com o compromisso com a nação, ou estará desencadeando a guerra civil" (apud Figueiredo, S., 1968: 222). O deputado José Maria Alkimin solicita que se passe por cima de todos os obstáculos regimentais, para garantir uma saída negociada para a crise gerada pela renúncia de Jânio Quadros.

No dia seguinte começou a discussão, em sessão que durou até o início do dia 2 de setembro; dez minutos após o término dessa primeira discussão iniciou-se a segunda, com duração de duas horas. O resultado da votação nestas discussões foi de 234 votos favoráveis à emenda e 59 contrários na primeira discussão, e 233 favoráveis e 55 contrários na segunda. O quadro seguinte nos mostra o comportamento dos partidos nas duas votações da emenda na Câmara dos deputados.

Tabela 4.1: Distribuição dos Partidos nas duas votações da emenda constitucional nº4 – números proporcionais

	Primeira Votação		Segunda votação	
	Sim	Não	Sim	Não
PSD	0,94	0,06	0,94	0,06
PTB	0,32	0,68	0,34	0,66
UDN	1,00	0	1,00	0
PSP	0,72	0,28	0,72	0,28
PR	0,93	0,07	0,93	0,07
PSB	0,50	0,50	0,43	0,57
PDC	1,00	0	1,00	0
PRP	1,00	0	1,00	0
PL	1,00	0	1,00	0
PTN	0,80	0,20	0,80	0,20

Fonte: Santos (1986: 95 e 97)

Como se pode ver, apenas o PTB, partido de Goulart ficou majoritariamente contra a emenda, mas nem ele votou unânime nessa questão: 32% e 34% dos deputados petebistas acabam votando a favor da emenda. Segundo Markun e Hamilton (2001: 256), a tese parlamentarista teria contaminado até os trabalhistas – nomes como San Tiago Dantas e Osvaldo Lima Filho defendiam a adoção do parlamentarismo – e na votação interna do partido "Almino Affonso, pelo presidencialismo, ganhou – 30 a 19 – mas não levou: cada parlamentar ficou livre para votar como achasse melhor". Outro comportamento marcante é o do PSB. Esse partido se dividiu ao meio na primeira votação, 4 deputados a favor e quatro contra, e praticamente manteve essa divisão na segunda. O restante dos partidos foram majoritariamente favoráveis a emenda.

No mesmo dia 2 de setembro o Senado recebeu o texto aprovado pela Câmara. Neste dia esta Casa do Legislativo realizou duas discussões. No período da manhã, em sessão as 11:00 horas, foi formada uma comissão especial para dar um parecer sobre a

emenda aprovada na Câmara[26]. A tarde, 17:00 horas, foi lido o parecer dessa comissão e foi convocada nova sessão para a primeira discussão e votação. Nessa primeira votação, realizada no início da noite, a emenda foi aprovada por 47 senadores a favor e 5 contra. Em seguida foi convocada e realizada nova sessão, para a derradeira discussão e votação. Nessa última sessão, "ninguém fez uso da palavra. Imediatamente os senadores a votaram" (Labaki, 1986: 121-2). Por fim, o Senado aprovou o texto: 48 votos a favor e seis contra – sendo que desses seis, três eram senadores do PSD, Ari Viana (ES), Jarbas Maranhão (PE) e Juscelino Kubitschek (GO). Após a aprovação no senado, convocou-se para o dia seguinte uma reunião conjunta do Congresso Nacional para "conforme previa o Regimento Comum, promulgar a emenda constitucional parlamentarista. E assim se fez, na presença de 56 senadores e 280 deputados. O Brasil retornava, após 72 anos de República presidencialista, ao sistema parlamentar de governo" (Labaki, 1986: 122).

Em apenas dois dias de discussão o Congresso aprovou uma mudança institucional, em meio a uma grave crise política, social e militar, desrespeitando a própria constituição que previa que não se poderia alterá-la em meio a crises. Começam aí os problemas enfrentados durante o período parlamentarista. Segundo Labaki (1986: 122),

> o sistema parlamentarista de governo nascia então com o pecado original de ter sido aprovado apenas como uma solução de emergência para uma crise político-militar. Não foi fruto de opção racional dos congressistas como o melhor sistema de governo a ser implantado para gerir nossas instituições

Isto é, a emenda parlamentarista surge como uma saída para a crise de sucessão iniciada com a renúncia de Jânio Quadros, uma crise conjuntural que leva a uma escalada de mobilização que poderia ter levado o país a uma guerra civil. Para encerrar o conflito uma saída política foi tomada: a mudança na forma de governo, o que garantiria uma satisfação parcial dos atores políticos do conflito: os partidários de Goulart e os que defendiam a continuidade legal viam no parlamentarismo uma solução média entre a posse dele com todos os poderes concedidos pela constituição de 1946 e o seu impedimento; já os

[26] Essa comissão foi formada pelos seguintes senadores: Aluísio de Carvalho (presidente), Nogueira da Gama (relator), Jefferson de Aguiar, Nelson Maculan, Heribaldo Vieira e Afonso Arinos

ministros militares e os setores que apoiavam o veto deles, viam no parlamentarismo uma maneira de diminuir os poderes e a influência de Goulart nos assuntos de governo.

Com uma discussão apressada no Congresso, muitos pontos essenciais foram deixados de lado, para serem resolvidos por legislação complementar posterior. Misturaram-se as práticas previstas na Constituição de 1946, com novos pontos parlamentaristas, causando certo choque de atribuições entre o presidente e o chefe de gabinete. Em suma, "nem o substitutivo, ainda menos a Ato adicional, se empenharam em reduzir fundamente os poderes do Presidente da República" (Carneiro, 1965: 163).

O sistema parlamentarista era uma alternativa à provável guerra civil que se instauraria no Brasil devido à radicalização ideológica existente no período. Segundo Argelina Figueiredo

> O resultado desse processo foi o estabelecimento de um regime parlamentarista "híbrido", que acomodou os interesses dos principais grupos envolvidos no compromisso, à custa de uma atuação eficaz e do funcionamento do governo (1993: 48).

O texto da emenda constitucional nº 4 foi feito para acomodar os interesses de diversos atores envolvidos naquela crise específica, ou seja, foi feita uma mudança na forma de governo para resolver uma crise conjuntural. O Ato Adicional de 1961 instituiu "um parlamentarismo puro, com presidente eleito pelo parlamento, mas com uma fase de transição" (Cintra, 2004a: 63). Essa fase de transição seria o período restante do governo Goulart, o que, na prática, foi a duração da experiência parlamentarista. Apesar de a emenda tratar de um sistema parlamentarista puro, o período de transição pode ser considerado como um sistema híbrido. Esse dito "hibridismo" do regime parlamentarista adotado se deve ao fato de que, muitas vezes, as atribuições do presidente e do primeiro-ministro se cruzavam e que algumas prerrogativas próprias do parlamentarismo não estavam presentes no texto da emenda.

Devido ao receio por parte dos militares que Goulart usasse as prerrogativas próprias de um chefe de Estado em sistemas parlamentaristas, a emenda constitucional

prevê instrumentos que dificultam ou impossibilitam o uso desses recursos. Como exemplo, a prerrogativa presidencial de dissolver o parlamento e convocar novas eleições só poderia ser utilizada a partir da próxima legislatura, ou seja, Goulart não poderia usar esse instrumento do parlamentarismo até as próximas eleições legislativas. Porém, ao mesmo tempo, os congressistas forjaram uma emenda que não castrava os poderes presidenciais de Goulart: ao mesmo tempo em que limitavam algumas prerrogativas, davam ao presidente poderes e influência na vida política do país. Falaremos mais adiante sobre o arcabouço legal que disciplinou o funcionamento dos poderes no período parlamentarista.

Com a aprovação do sistema parlamentarista, as possibilidades de reformas também foram afastadas, já que a maioria do legislativo, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado, era composta por membros de partidos que podem ser considerados conservadores (PSD e UDN). Somando-se o controle maior do Executivo por parte do Legislativo ao afastamento da possibilidade de reformas, a alternativa parlamentarista agradava parcialmente aos ministros militares e garantia a continuidade de um Estado de direito, afastando, pelo menos por algum tempo, o perigo da ditadura, dando uma oportunidade de se continuar com uma democracia representativa.

Os grupos nacionalistas e de esquerda (pró-reformas) consideraram a saída parlamentarista como um "golpe branco" e não como uma tentativa de se manter um Estado de Direito, de se preservar os direitos constitucionais. Exemplo disso é a interpretação dada por Paulo Motta Lima (1961: 26), onde ele afirma que o medo do povo – do possível levante popular – uniu gregos e troianos – os golpistas derrotados e os próceres mais reacionários do PSD, UDN e de outros partidos – em volta de uma conciliação. Conciliação esta que foi forjada para "evitar que fossem colhidos os frutos da vitória popular".

Sobre o "golpe branco" cabe ainda ressaltar que os setores mais à esquerda do PTB e seus aliados não representavam dentro do Congresso força política suficiente para combater a emenda, garantindo o cumprimento da ordem legal na sua integridade. A solução do conflito pela adoção do parlamentarismo tem, a nosso ver, um caráter ambíguo: por um lado foi uma tentativa de se manter a ordem legal, um Estado de Direito, porém foi feita de uma maneira ilegal, contrariando a própria Constituição que tentava salvar.

Quem ressalta a impossibilidade de se votar uma emenda constitucional é o Deputado Almino Afonso. Para este deputado o Brasil não se encontraria em um estado de

sítio em termos de direito, mas o que se vivenciava no país era um estado de sítio de fato. Para sustentar esta tese o deputado afirma que é de conhecimento dos parlamentares que jornais estão sendo censurados, prisões estão sendo feitas sem que se obedeçam as leis; que o Brasil estava diante de uma grave crise, já que o clima de enfrentamento entre as forças golpistas e os defensores da continuidade constitucional (principalmente a Campanha da legalidade no Rio Grande do Sul) gerava um clima de instabilidade que impossibilitaria o Congresso de exercer com toda a plenitude o seu poder constituinte. Além disso, os militares tinham promovido o banimento do presidente João Goulart, pena que a Constituição de 1946 não permitia. Em suma, diversos direitos constitucionais estavam sendo desrespeitados, o que só seria permitido caso se declarasse o estado de sítio. Por isso Almino Afonso afirma que o Brasil se encontrava num estado de sítio de fato, e a Constituição de 1946 não permitia mudanças ou emendas constitucionais sob estado de sítio. Depois de explicar seus motivos, o deputado enviou à Mesa da Câmara requerimentos que visavam a retirada da discussão e votação da Emenda Constitucional, mas o presidente da Mesa indeferiu os pedidos do deputado.

A solução parlamentarista foi aceita pois as principais forças envolvidas no conflito vislumbraram a possibilidade de guerra civil, possibilidade esta que eles julgaram inapropriada, então houve negociações. Segundo Almeida

> Dois elementos possibilitariam o sucesso das negociações. O primeiro foi a possibilidade de se alterar a forma de governo. Naquele momento, a adoção do parlamentarismo satisfez parcialmente as demandas de todos os atores políticos relevantes. O outro fator que permitiu o sucesso das negociações foi a neutralização dos intransigentes (1998: 95-6)

Ou seja, para que a solução de compromisso fosse aceita, os dois lados viram que a continuação do conflito seria prejudicial aos seus interesses, e ainda afastaram os grupos que estavam dispostos a continuar o embate até conseguirem a pauta máxima; por exemplo, Brizola e seus seguidores – que estavam dispostos a continuar até a obtenção da posse de Goulart no sistema em que foi eleito – foram afastados do debate, em outras palavras: afastam-se os grupos com propostas inegociáveis.

Dentro do parlamento todas as principais forças foram parcialmente satisfeitas com a adoção do parlamentarismo. A UDN não desejava a posse de Goulart com plenos poderes, então o parlamentarismo freando a liberdade de ação do presidente seria mais agradável que sua posse no antigo sistema, ou a guerra civil que se formava no horizonte. Além disso, "para a UDN, o parlamentarismo a colocaria a meio caminho entre a presidência Quadros e um eventual governo Goulart no qual o presidente desfrutasse de plenos poderes" (Almeida, 1998: 97). A UDN havia chegado ao poder através da eleição de Jânio Quadros, isto é, ela tinha influência direta no governo, inclusive indicando ministros[27]; porém com a renúncia do presidente, a UDN se viu de frente com o seu adversário mais indesejável: Goulart, o herdeiro político de Getúlio Vargas. Diante desse quadro, a opção pela emenda parlamentarista é vista como a melhor saída possível, uma vez que as outras duas opções – guerra civil ou impedimento do presidente, com possibilidade de golpe – não seriam desejáveis ou viáveis. Outro ponto é que a UDN era o segundo maior partido no Congresso, ou seja, num sistema parlamentar ela teria uma influência relativamente grande sobre a formação do Gabinete Ministerial.

Já para o PSD, o maior partido no Congresso, o parlamentarismo representava o retorno ao poder, tanto na aliança histórica entre este partido e o partido do presidente (PTB) quanto pelo alto grau de influência sobre o Gabinete, fato que se concretizou com a nomeação de um dos seus políticos para o cargo de primeiro ministro: Tancredo Neves. Para Caio Prado Junior (1961: 10) a manobra de Jânio garantiu a volta ao poder da aliança PSD-PTB, "representadas nesse partilhado governo que aí está, respectivamente pelo pseudochefe do Governo Tancredo Neves e o semipresidente João Goulart". Segundo Almeida (1998: 98)

> Goulart no poder significaria a volta da coalizão PSD-PTB ao executivo federal, e no sistema parlamentar de governo a influência do PSD seria maior do que no sistema presidencial. No presidencialismo, Goulart teria mais graus de liberdade para montar seu ministério do que no governo de gabinete, no qual o PSD jogaria o papel principal como maior partido do Congresso.

[27] Durante o curto governo de Jânio Quadros, a UDN ocupou as pastas de relações Exteriores, Fazenda e Minas e Energia

O PTB também via algumas vantagens no parlamentarismo, pois esta saída se encontrava no meio do caminho entre o veto dos militares – pior resultado para o partido – e a posse de Goulart como presidente no antigo sistema – o que seria a preferência do partido. Além disso, a adoção do parlamentarismo seria melhor que a efetivação de uma guerra civil. Por esses motivos, o próprio Goulart aderiu à forma conciliatória. Assim que toma posse sob o sistema parlamentarista, Goulart passa a pressionar para a volta ao governo presidencial, nas palavras de Almeida (1998: 99), "Goulart perdia parcialmente a batalha para se preparar para vencer a guerra".

Os ministros militares também foram parcialmente atendidos com a mudança na forma de governo, "se para eles o melhor resultado seria a completa aceitação do veto por parte das elites políticas, com a mobilização sindical e militar eles foram obrigados a negociar e aceitar a segunda melhor escolha: Goulart na presidência, mas com poderes reduzidos e limitados" (Almeida, 1998:98). Em suma, a emenda parlamentarista havia atendido parcialmente a todos os atores políticos relevantes. O Senador Afonso Arinos, o antigo presidencialista que havia mudado de opinião, deixa isso claro ao afirmar que "esta emenda é clara, satisfaz a todos, porque não contenta ninguém" (citado em Figueiredo, S., 1968: 246).

Esse Senador justifica sua mudança de opinião, antes ele tinha sido contra a implementação do parlamentarismo, pois acreditava que "o presidencialismo falhou no nosso País". Arinos caracteriza o poder político no Brasil como se tivéssemos "um Presidente que cada vez mais representa um cesarismo plebiscitário e um Congresso que, cada vez mais, representa um equilíbrio entre todas as forças de opinião e dos interesses sociais" (citado em Figueiredo, S., 1968: 218-9). Com isso ele conclui o discurso defendendo a posse de Goulart, e a mudança da forma de governo

Cabe ressaltar que Raul Pilla, o maior defensor do parlamentarismo no Brasil e autor da emenda original, afirma que a proposta de subemenda e o ato Adicional que foram aprovados pelo Congresso continham muitos defeitos. Ele julgava que aquele sistema aprovado, híbrido e mal formulado, estava fadado ao desmantelamento, não era uma decisão séria, mas sim, um ato feito sob pressão de forças extraparlamentares. Mas Pilla

afirma que "quaisquer que sejam seus defeitos – e ele os tem, e tão graves, como acenei, que inutilizariam a reforma, se não fossem corrigidos na segunda discussão –, quaisquer que sejam seus defeitos, o substitutivo oferece base para uma mais que útil, necessária evolução do nosso mecanismo constitucional" (citado em Figueiredo, S. 1968: 246). Raul Pilla termina seu discurso ressaltando que o Congresso deve honrar o compromisso assumido.

Pode-se afirmar que em 1961 não havia um consenso negativo em torno da democracia, o que explicaria a disposição das lideranças políticas para a negociação. Nessa crise, "a bandeira da democracia e da legalidade estava nas mãos dos trabalhistas e das esquerdas. Não se tratava de lutar por reformas, mas sim, de garantir os preceitos constitucionais" (Ferreira, 2003: 338). Além disso, os próprios setores conservadores tinham interesses em manter as regras do jogo eleitoral. Segundo Argelina Figueiredo (1993: 187-8),

> Em agosto de 1961, a democracia foi mantida porque os conservadores se asseguraram de que, com a mudança para o regime parlamentarista, seriam capazes de manter sob controle o rumo e o ritmo das reformas. Grupos esquerdistas e pró-reformas exigiam que as regras constitucionais para a sucessão presidencial fossem observadas a fim de assegurar a Goulart a plenitude de poderes que a Constituição investia a presidência da República. Apesar disso, a solução legal ao conflito mostrou-se inviável. Os grupos conservadores, que dominavam o Parlamento, viam a manutenção do presidencialismo como uma ameaça aos interesses que representavam. Por outro lado, a disposição da extrema-direita para ignorar o "formalismo" constitucional a fim de impedir o "comunismo" encontrava pouca simpatia entre esses grupos. O interesse dos conservadores na manutenção do jogo eleitoral, tendo em vista as eleições de 65, levou-os a rejeitar a alternativa de ruptura institucional. Entretanto, a fidelidade dos conservadores às regras institucionais existentes não era tão forte a ponto de impedi-los de remendar a Constituição para garantir-lhes um poder ainda maior no processo decisório do que aquele que já dispunham por serem maioria no Congresso.

A solução parlamentarista é implantada como saída de um conflito, mas isso não representa o fim do conflito. Cabe lembrar que a conciliação agrada parcialmente a todos os

atores envolvidos, mas ao mesmo tempo desagrada a todos. Isso fica claro na tomada de posições logo depois da aprovação: muitos políticos passam a criticar a forma de governo adotada, os grupos nacionalistas presentes no Congresso Federal formaram uma ampla coalizão antiparlamentarista, que contava, inclusive, com membros do PSD e da UDN que se afastaram do compromisso assumido por seus partidos para com o novo sistema político, as contradições se acirram, posições contrárias se chocam com cada vez mais intensidade e freqüência. Em suma, a crise não acabou no dia 7 de setembro de 1961, dia da posse de Goulart, ela continuava, só que de uma forma diferente. O que acabou no início de setembro foi a possibilidade de guerra civil imediata, garantindo um pouco mais de tempo para a democracia brasileira.

Capítulo 4: O desenvolvimento da experiência parlamentarista

No capítulo anterior, tratamos da crise política que gerou a mudança de sistema de governo de presidencialismo para parlamentarismo. Como foi dito, essa mudança surgiu como resposta a uma crise provocada pela renúncia do presidente Janio Quadros e pelo veto de seus ministros militares à posse de João Goulart, o vice-presidente eleito. Por esse motivo, essa mudança no sistema de governo não se deu pela escolha consciente dos legisladores sobre a superioridade de um sistema sobre outro, mas sim como resposta a uma crise, em outras palavras, o sistema parlamentarista foi adotado sob pressão da conjuntura, como resposta a uma provável guerra civil que se desenhava no horizonte.

Nesse capítulo trataremos do desenvolvimento da experiência parlamentarista vivenciada no Brasil de setembro de 1961 a janeiro de 1963. Para isso, analisaremos o arcabouço legal que disciplinou o funcionamento das instituições políticas nessa experiência e o caráter desse parlamentarismo – se puro ou híbrido. Num segundo momento iremos tratar do desenrolar do novo sistema de governo, isto é, trataremos de como se deu o funcionamento do parlamentarismo no Brasil.

As leis sobre o parlamentarismo

O Parlamentarismo instaurado em 1961 teve três documentos legais que regularam seu funcionamento, a dizer: a Emenda Constitucional nº 4 (Ato adicional a Constituição) de 2 de setembro de 1961, que instituiu o novo sistema; a Lei Complementar nº 1 de 17 de julho de 1962, que complementou a organização do sistema parlamentar; e a Lei Complementar nº 2 de 16 de setembro de 1962, que marcou o plebiscito para o dia 6 de janeiro de 1963 e dispôs sobre a vacância ministerial.

A Emenda Constitucional nº 4[28] postula que "o poder Executivo é exercito pelo presidente da República e pelo Conselho de Ministros, cabendo a este a direção e a responsabilidade da política do governo, assim como a administração federal". Essa emenda acaba por instituir um sistema parlamentarista puro, onde o presidente da

[28] Os textos da Emenda Constitucional e dos atos complementares podem ser encontrados nos anexos de Affonso (1988: 103- 122)

República seria eleito pelo Congresso por maioria absoluta e ficaria no cargo por cinco anos.

Entre as competências do presidente estão: 1) presidir as reuniões do conselho de ministros quando julgar necessário; 2) nomear o Presidente do Conselho de Ministros, após a aprovação do nome pela maioria da Câmara dos Deputados, e exonerá-lo quando esta lhe retirar a confiança; 3) Nomear os demais membros do Conselho por indicação do Presidente do conselho de Ministros; 4) prover cargos públicos federais civis e militares, com a concordância do Presidente do Conselho e do Ministro competente; 5) nomear, com a aprovação do Senado, e exonerar, por indicação do Presidente do Conselho de Ministros, o prefeito do Distrito Federal; 6) autorizar brasileiros a aceitarem pensão, emprego ou comissão de governos estrangeiros. É importante destacar que todos esses poderes do presidente da República ficavam mais no plano formal do que no prático, uma vez que os atos dele não teriam validade sem a interferência do Presidente do Conselho de Ministros e do ministro competente – o artigo 7º da Emenda Constitucional nº4 postula que "todos os atos do presidente da república devem ser referendados pelo presidente do Conselho e pelo ministro competente como condição de sua validade – ou da Câmara dos deputados e do Senado.

Também eram competências do presidente as funções representativas e cerimoniais de chefe de Estado: cabia a ele declarar guerra, fazer a paz, representar a nação perante estados estrangeiros, celebrar tratados e convenções internacionais; porém, esses poderes também dependiam da aprovação do Congresso para ter validade. Em suma, toda essa gama de poderes do Presidente da República dependia da aprovação de outros, ora era necessário a aprovação do Conselho ora do Congresso. Além dessas competências, o presidente da República também tinha algumas atribuições legislativas: cabia a ele sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, além de ter o poder de veto, total ou parcial, aos projetos de leis (Jacques, 1982: 137-8).

Uma vez que o Presidente da República gozava de poderes formais, cerimoniais e pouco poder de influência no processo decisório, o Conselho de Ministros era o responsável, *stricto senso*, pelo governo: a ele cabia a direção e responsabilidade política do governo e a administração federal. No caso do parlamentarismo em questão, o Conselho era

formado por treze pastas ministeriais[29] sob a chefia do Presidente do Conselho, chamado de Primeiro-Ministro. Um ponto importante dessa Emenda é que ela não exigia que o Primeiro-Ministro e os outros componentes do Conselho fossem membros do Congresso Nacional.

O artigo sexto da Emenda define que o conselho "responde coletivamente perante a Câmara dos Deputados pela política de governo e pela administração federal, e cada ministro de Estado individualmente pelos atos que praticar no exercício de suas funções". As decisões do Conselho eram tomadas por maioria dos votos, sendo que no caso de empate prevaleceria o voto do Primeiro-Ministro – o presidente do Conselho só votava para desempatar, porém participava de todos os debates.

Sobre a nomeação do Conselho cabe dizer que, depois de nomeado, o conselho de ministros deveria comparecer à Câmara dos Deputados para apresentar seu programa de governo. Na sessão subseqüente, a Câmara expressaria sua confiança no Gabinete – caso isso não ocorresse, haveria a formação de um novo Gabinete. No parlamentarismo implantado em 1961, o Senado também podia decidir sobre o Gabinete de duas maneiras: 1) depois de votada a moção de confiança na Câmara, num prazo de quarenta e oito horas, o Senado podia, com o voto de dois terços de seus membros, se opor à composição do Conselho de Ministros, porém esse ato do Senado podia ser rejeitado pela maioria absoluta da Câmara; 2) O Senado também teria papel na escolha do Gabinete quando a Câmara rejeitasse três indicações de nomes para o cargo de Primeiro-Ministro apresentados pelo presidente; nesse caso, o Senado deveria indicar, por maioria absoluta de seus membros, o Presidente do Conselho de Ministros, que não poderia ser nenhum dos recusados.

Cabia ao Presidente do Conselho de Ministros 1)enviar a Câmara dos Deputados a proposta do orçamento; 2) prestar anualmente ao congresso nacional as contas relativas ao exercício anterior; 3) ter iniciativa dos projetos de lei do governo; 4) exercer o poder regulamentar; 5) manter relações com os Estados estrangeiros; 6) orientar a política externa; 7) decretar o estado de sítio e 8) decretar e executar a intervenção federal.

Ainda estava previsto na Emenda Constitucional nº4 a existência dos subsecretários de Estado. Esses altos funcionários eram nomeados pelos respectivos ministros, com

[29] Justiça, Fazenda, Exterior, Trabalho, Indústria e Comércio, Viação, Minas e Energia, Agricultura, Saúde, Educação e Cultura, Guerra, Marinha e Aeronáutica.

aprovação do Conselho e tinham como atribuições 1) comparecer a qualquer uma das Casas legislativas como representante dos respectivos ministros; 2) comparecer a qualquer das comissões parlamentares; 3) responder pelo expediente das respectivas pastas, quando demitido um Conselho de Ministros e enquanto não se constituir o novo Gabinete; 4) praticar atos por delegação dos respectivos ministros.

A existência desses subsecretários previne a paralisia administrativa que poderia ocorrer no período entre a queda de um Gabinete e a formação de outro, uma vez que os subsecretários tomariam conta dos respectivos ministérios e dariam continuidade aos processos administrativos enquanto não se formasse um novo Conselho.

Como é característica básica de todos os sistemas parlamentaristas, o Conselho de ministros é responsável perante a Câmara dos Deputados. Como já foi dito, o Conselho depende do voto de confiança da Câmara, sem o qual o governo cai. Há três tipos de moções que podem ser aprovadas pela Câmara em relação ao Gabinete, a dizer: a moção de confiança, a de desconfiança e a de censura. A primeira "destina-se a manifestar o apoio da Câmara dos Deputados ao programa do Conselho de Ministros que inicia sua atividade" (Jacques, 1982: 165). Já a moção de desconfiança é o seu oposto: ela acarreta a derrubada do Gabinete, pois ele, "no entender da Câmara dos Deputados, desmereceu de sua confiança, razão por que deve deixar de ser Governo" (Jacques, 1982: 165), já que a Câmara é o único poder que goza de legitimidade própria, uma vez que seria a única que foi formada pela população através de eleições. A moção de desconfiança só poderia ser apresentada por, no mínimo, cinqüenta deputados, e deveria ser discutida e votada cinco dias depois de proposta, salvo em circunstâncias excepcionais. Por fim, a moção de censura em muito se assemelha à moção de desconfiança, pois a principal diferença entre elas é que uma se destina a todo o Gabinete e acarreta a queda de todo o Governo – moção de desconfiança – e a outra é dirigida a um membro específico do Conselho de Ministros, acarretando, conseqüentemente, a queda apenas dele. O procedimento da moção de censura é o mesmo que o da de desconfiança.

Outra característica própria do sistema parlamentar é a possibilidade de dissolução da Câmara dos Deputados. No caso do parlamentarismo brasileiro instaurado em 1961, só era possível a dissolução da Câmara em um único caso, especificado no artigo 14 da Emenda constitucional: quando "verificada a impossibilidade de manter-se o Conselho de

Ministros por falta de apoio parlamentar, comprovada em moções de desconfiança, opostas consecutivamente a três conselhos, o presidente da República poderá dissolver a Câmara dos Deputados, convocando novas eleições que se realizarão no prazo de noventa dias". Quando dissolvida a Câmara, o Presidente da República nomearia um conselho de ministros de caráter provisório e convocaria novas eleições. Se as eleições não se realizassem, a Câmara dos Deputados voltaria a se reunir.

A Emenda Constitucional nº4, chamada de Ato Adicional, não foi o único documento que regulamentou e disciplinou o funcionamento do sistema parlamentarista. Além dela foram aprovadas duas leis complementares. A primeira lei complementar, aprovada no dia 17 de julho de 1962, depois de mais de nove meses de funcionamento do parlamentarismo, tem como característica dar melhor regulamentação ao sistema. Em seus cinqüenta e um artigos essa lei Complementar regulariza, disciplina e reafirma vários pontos já presentes na Emenda Constitucional nº 4 relativos a 1) eleição e substituição do presidente da república, e sobre a formação do Conselho de Ministros – dando maiores detalhes sobre a participação do Senado nessa escolha –, 2) disposições sobre os ministros e subsecretários de Estado, 3) da questão das moções de confiança, desconfiança e censura, 4) sobre o orçamento, 5) da tramitação de projetos de iniciativa do Conselho de Ministros, 6) sobre a legislação delegada, 7) sobre os pedidos de informação, da questão oral e da interpelação, entre outros assuntos. A maioria desses pontos só reafirma e dá maiores detalhes sobre assuntos já tratados no Ato Adicional que instituiu o parlamentarismo. Entretanto, os três últimos pontos aqui listados merecem algumas considerações.

Os projetos de iniciativa do Conselho de ministros teriam a seguinte tramitação: apresentado o projeto, cada uma das Casas do Congresso Nacional formaria uma Comissão especial, e nela os deputados e senadores poderiam apresentar suas propostas de emenda. Aceitas ou rejeitadas as emendas, o relator dessas comissões adotaria o projeto ou elaboraria o substitutivo. Depois disso, a proposta aprovada pela comissão seria enviada a plenário e submetida a uma única discussão. Os autores das emendas rejeitadas, tanto parcialmente quanto totalmente, poderiam requerer que ela fosse destacada e sujeita à deliberação do plenário. Por fim, ultimada a fase de votação, o projeto seria enviado a comissão especial para redação final (artigo 27 da lei Complementar nº1).

A Constituição de 1946 não previa a legislação delegada, porém ela consta no texto da Emenda constitucional nº4 e foi disciplinada na primeira lei complementar. Cabia ao presidente do Conselho de Ministros solicitar ao Congresso a delegação de poderes para legislar. Nesse pedido deveriam constar 1) o conteúdo, o objetivo e o alcance da delegação; 2) o fundamento jurídico da lei projetada; 3) a estimativa da despesa que ela poderia gerar e a indicação dos recursos para satisfazê-la. Esse pedido seria avaliado por cada uma das Casas do legislativo federal por uma comissão especial. A delegação deveria ser aprovada por maioria absoluta dos membros das duas casas do Congresso. A lei oriunda de um decreto legislativo de delegação de poderes para legislar ainda poderia ser anulada pelo Congresso. Isso se daria, conforme o artigo 32 do Ato Adicional, com fundamento em que a delegação tenha sido excedida. Qualquer congressista dentro de dez dias seguintes ao da publicação da lei, poderia propor que esta seja total ou parcialmente rejeitada; para ser aprovado, esse projeto de revogação teria que obter a maioria simples na Câmara dos Deputados e no Senado. Um último ponto sobre a delegação é que ela não poderia atingir as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional.

O pedido de informação, a questão oral e a interpelação podem ser consideradas como instrumentos de controle parlamentar da ação do Conselho de Ministros. As duas primeiras poderiam ser feitas tanto na Câmara quanto no Senado e a terceira era de iniciativa exclusiva da Câmara. Cabe destacar que as três modalidades são de iniciativa individual, ou seja, qualquer parlamentar poderia pedi-las.

O pedido de informação era feito por escrito e teria resposta do ministro competente no prazo de trinta dias também por escrito. A questão oral seria sumariamente redigida e comunicada a um ministro, que a responderia oralmente. Se o parlamentar que fez a questão oral não se sentisse satisfeito com essa resposta ele poderia objetar; a essa objeção o ministro poderia dar nova resposta. A interpelação seria redigida por escrito ao Conselho de Ministros e podia ser de dois tipos: a de caráter especial e as de ordem geral. A primeira era dirigida ao ministro competente e a segunda ao Presidente do Conselho de Ministros. Depois do membro do Gabinete estar "ciente e interpelado dos termos da interpelação, seria esta posta na ordem do dia, dentro de 48 horas, para debate. Este terminaria com o 'voto de encerramento', que podia ser simples ou envolver apreciação de caráter político" (Jacques,

1982: 178). A interpelação tem por característica a apreciação de questões no campo das definições e, por tanto, não teria um caráter pragmático.

A última lei que regulamentou o parlamentarismo foi aprovada no dia 16 de setembro de 1962. A Lei Complementar nº 2 tratava, principalmente da questão do plebiscito sobre a forma de governo, mas também dispôs sobre a questão da vacância ministerial.

Em primeiro lugar essa lei permitiria ao presidente da República formar um Conselho de Ministros provisório quando vagasse o cargo de Primeiro-Ministro e, conseqüentemente, os dos demais ministros. Esse Conselho de Ministros provisório se extinguiria com a formação de um novo Conselho. Na prática foi isso que possibilitou a formação do gabinete Hermes Lima, que governou sem a aquiescência da Câmara dos Deputados.

Todavia, o ponto mais relevante desse documento legal é a questão do *referendum*[30], que decidiria sobre a manutenção do parlamentarismo ou volta ao presidencialismo. Cabe notar que na Emenda Constitucional nº 4 está previsto a possibilidade da realização de um plebiscito sobre a forma de governo. Em seu artigo 25 ela postula que era facultado ao parlamento votar uma lei que poderia "dispor sobre a realização de um plebiscito que decida da manutenção do sistema parlamentar ou a volta ao sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a consulta plebiscitária *nove meses antes do termo do atual período presidencial*" [grifo nosso]. Entretanto, a lei Complementar nº 2 marca esse plebiscito –ou referendum – para o dia seis de janeiro de 1963. Cabe destacar que a data em que terminaria o período presidencial de João Goulart é o dia 31 de janeiro de 1966, ou seja, a Lei Complementar nº 2 marcou o plebiscito muito antes do prazo estipulado pela Emenda Constitucional nº 4 – para ela o plebiscito deveria ser marcado em abril de 1965. Em suma, esse documento legal acabou por antecipar a consulta popular sobre o sistema de governo.

[30] Na Emenda Constitucional o referendum é chamado de plebiscito, porém a Lei Complementar nº 2 corrige essa imprecisão, uma vez que plebiscito se refere a um pronunciamento popular *a priori*, ou seja, um pronunciamento a respeito de um ato inexistente, que será ou não realizado, conforme o resultado do plebiscito. Por sua vez, um referendum é um pronunciamento popular *a posteriori*, isto é, sobre um ato pré-existente. Todavia, neste trabalho trataremos o referendum de 1963 como plebiscito pois foi assim que ele foi chamado na época e é por esse nome que ele é tratado até hoje.

Ao fazer essa apresentação das leis que balizaram o funcionamento do sistema parlamentarista tínhamos como objetivo tratar do "caráter" do parlamentarismo adotado, ou seja, queríamos mostrar se esse parlamentarismo foi do tipo puro ou era um sistema híbrido.

Como foi dito anteriormente, há certa discussão sobre o caráter do sistema parlamentarista adotado em 1961, pois para alguns ele se mostra como um sistema híbrido, já outros afirmam que seria um sistema parlamentarista puro.

Se analisarmos o conteúdo normativo da Emenda constitucional nº 4, veremos que o sistema por ela desenhado é realmente um sistema parlamentarista "puro", uma vez que "colocou o Presidente da República na sua função de Chefe do Estado e o Presidente do Conselho de Ministros, na de Chefe do Governo" (Jacques, 1982: 155), colocou, ainda, um Gabinete que era responsável perante a Câmara dos Deputados, possibilitou, mas não facilitou, a dissolução da Câmara entre outras características já expostas. Segundo Paulino Jacques (1982: 155), essas características presentes no texto da emenda bastam

> para se constatar que o nosso sistema de governo parlamentar não era 'híbrido', como pretendem alguns, isso é, misto de parlamentarismo com presidencialismo, porém, eclético, o que vale dizer, consubstanciava instituições dos principais tipos de governo parlamentar, como o francês, o alemão e o italiano, tornando-se, dessa forma, heterodoxo.

Entretanto, é preciso considerar o funcionamento real desse sistema. Apesar de a Emenda realmente afirmar que o presidente seria escolhido pela Câmara dos Deputados, ela também afirmava em suas disposições transitórias que o vice-presidente eleito em 1960 ocuparia o cargo de presidente até o final de seu mandato. Isso é relevante pois muda a caracterização do sistema, uma vez que teríamos um presidente eleito por sufrágio popular na chefia do Estado, o que aproximaria essa experiência dos sistemas híbridos. Só depois do final do mandato de Goulart, se fosse aprovada a continuidade do parlamentarismo, é que o sistema poderia ser considerado "puro". Além disso, segundo Almino Affonso (1988: 57),

> sem dúvida, é correto chamá-lo de híbrido. Porém, pesaram menos, nessa caracterização, as indefinições do que os condicionamentos de uma realidade

> política incontornável. Era evidente que a liderança política de João Goulart tinha um lastro popular. [...] Como não reconhecer nele a figura proeminente do Governo? Sobretudo num país sem tradição parlamentarista? Nesse contexto, sem desmerecer a figura de Tancredo Neves, o centro político manteve-se na presidência da República... Já seja porque acreditavam que ali estava o poder real, já seja por suporem que, através dela, o primeiro ministro poderia ser condicionado

Em suma, o caráter híbrido da experiência parlamentarista em questão não se encontra na sua normatização legal, mas sim no seu funcionamento real. Além do fato de o chefe de Estado ter sido eleito por sufrágio popular, ele ainda gozava de considerável prestígio político, o que o tornava um ator político relevante e ativo. No fim, apesar do seu desenho legal ser de um parlamentarismo puro, as disposições transitórias, que permitiram a posse de Goulart, e a própria conjuntura política do momento, além da falta de tradição parlamentarista no Brasil Republicano, acabam por fazer o parlamentarismo funcionar como um sistema híbrido.

Os Gabinetes parlamentaristas

Nessa parte do trabalho apresentaremos brevemente uma periodização da experiência parlamentarista do governo Goulart. Para isso dividiremos o período em quatro fases, a dizer: 1) O primeiro gabinete; 2) a crise que se instaura com o afastamento do gabinete Tancredo Neves; 3) o gabinete Brochado da Rocha; e, por fim, 4) o gabinete Hermes Lima e o plebiscito sobre o sistema de governo de 1963.

A decisão de usar os gabinetes como marcos para a periodização não se deve apenas ao seu caráter formal, mas sim por julgarmos que cada um desses gabinetes ministeriais marca diferentes maneiras de encarar a mudança na forma de governo, isto é, cada um deles representa um momento específico do processo. Posto isso, podemos dizer, grosso modo, que o gabinete Tancredo Neves representa um período de tentativa, mesmo que limitada, de dar funcionalidade ao parlamentarismo; já o gabinete Brochado da Rocha tinha como principal meta o adiantamento da data do plebiscito, mas para enfrentar a crise inflacionária, pediu ao parlamento a delegação de poderes, o que poderia ter dado maior

funcionalidade para o novo arranjo institucional. Por fim, o gabinete Hermes Lima pode ser considerado como um preparativo para a volta ao presidencialismo.

Além desses três períodos, julgamos necessário destacar o período de aproximadamente duas semanas que se estende da renúncia do primeiro gabinete até a posse do gabinete Brochado da Rocha, pois esse momento crítico traz a tona a fragilidade e instabilidade do sistema político adotado.

1) O Primeiro Gabinete: Tancredo Neves

O primeiro Gabinete toma posse no dia 14 de setembro de 1961, inaugurando o único período parlamentarista da história republicana brasileira. A chefia desse gabinete coube a um tradicional político do PSD: Tancredo Neves. O Gabinete de Tancredo foi o mais longo de todos, durando até o final de junho de 1962, pouco mais de nove meses. Além da durabilidade, outro fator que diferencia o primeiro gabinete dos seus sucessores é que ele não tinha como principal meta a antecipação do plebiscito sobre a forma de governo, que foi alvo central do Ministério de Brochado da Rocha e norteou o de Hermes Lima, já que esse último gabinete toma posse após a antecipação da data do plebiscito. O Gabinete Tancredo buscou realmente governar o país, tentou contornar a crise criada pela renúncia de Jânio Quadros e, conseqüentemente, pela crise da legalidade. Outro problema enfrentado por esse gabinete era a crise econômica que assolava o país.

O primeiro gabinete parlamentarista "buscou acomodar os interesses dos vários grupos envolvidos na coalizão que visava manter as regras do jogo democrático" (Figueiredo, 1993: 63), ou seja, dos grupos que garantiram a posse de Goulart. O caminho buscado foi moderado, isto é, o gabinete escolhido possibilitava algumas reformas, mas sem levantar temores que abalassem o processo democrático. Para isso, foi formado um gabinete de "unidade nacional". Essa pretensa "unidade nacional" disfarçava o profundo antagonismo existente entre as forças políticas e seus respectivos projetos nacionais. Muitos dos que apoiaram a posse de Goulart não viam com bons olhos esse gabinete. Como exemplo, podemos citar Paulo Motta Lima, que afirma que o gabinete de Tancredo era um verdadeiro "gabinete de conciliação", uma conciliação do Estado brasileiro com as forças golpistas e as imperialistas, o que impedia que se fossem colhidos os frutos da vitória

popular de 1961, e ainda continua sua crítica alegando que "formou-se o Gabinete de conciliação, onde se sentam ao lado de um nacionalista como Gabriel Passos o 'yes man' Walter Moreira Sales e o falso trabalhista San Tiago Dantas" (1961: 26-7).

No gabinete que tinha Tancredo Neves como primeiro-ministro, estavam presentes representantes dos três grandes partidos (PTB, PSD e UDN), além da figura de Franco Montoro, que representava o Partido Democrata Cristão (PDC). O PSD manteve o maior número de pastas, totalizando quatro; a UDN ficou com duas pastas, sendo que uma foi para o líder nacionalista da UDN Gabriel Passos; ao PTB também tocaram duas pastas, a da agricultura que ficou com o líder conservador do PTB nordestino, Armando Monteiro, e a das Relações Exteriores ficou a cargo de San Tiago Dantas, Franco Montoro (PDC) ficou encarregado da pasta do ministério do Trabalho, no qual tradicionalmente era mantido o PTB. Coube ao PSB o Gabinete Civil, cujo titular era Hermes Lima. As pastas militares ficaram com o General Segadas Vianna (Guerra), Contra-Almirante Ângelo Nolasco de Almeida (Marinha) e Brigadeiro Clóvis Travassos (Aeronáutica). Para a pasta do ministério da Fazenda foi indicado Walter Moreira Sales, uma figura alinhada às prerrogativas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e que tinha experiência em negociar com esse fundo. O número de partidos na coalizão governamental é de cinco[31]; os partidos que compunham o Gabinete Ministerial controlavam 83% das Cadeiras na Câmara dos Deputados, 89% no Senado obtendo 86% das cadeiras no Congresso (Abranches, 1988: 23), o quadro a seguir mostra a lista nominal dos ministros e suas respectivas pastas. Um fato a se destacar é que nem todo o Gabinete é composto por parlamentares: o próprio primeiro ministro não pertencia a nenhuma das casas legislativas. Além dele, o ministro da Fazenda e o das Relações Exteriores – San Thiago Dantas – também não detinham nenhum cargo no Legislativo federal. Em suma, apesar de ter sido aprovado pela Câmara dos Deputados, esse gabinete "não nascera da suas entranhas" (Affonso, 1993: 105).

[31] Inicialmente cinco partidos compõem o ministério: PSD, PTB, UDN, PSB e PDC; mas com a entrada de Alfredo Nasser - PR, substituindo Tancredo Neves no ministério da Justiça, esse número sobe para seis partidos.

Quadro 4.1 – Gabinete ministerial Tancredo Neves.

Ministério	Ministro	Partidos/ Estados
Aeronáutica	Clóvis Monteiro Travassos	-
Agricultura	Armando Monteiro Filho	PTB-PE
Educação e Cultura	Antônio Oliveira Brito	PSD-BA
Estado Maior das Forças Armadas	Osvaldo de Araújo Mota	-
Fazenda	Wálter Moreira Sales	-
Gabinete Civil	Hermes Lima	PSB-BA
Gabinete Militar	Amaury Kruel	-
Guerra	João de Segadas Vianna	-
Indústria e Comércio	Ulisses Silveira Guimarães	PSD-SP
Justiça	Tancredo de Almeida Neves	PSD-MG
Justiça	Alfredo Nasser	PR-GO
Marinha	Ângelo Nolasco de Almeida	-
Minas e Energia	Gabriel de Rezende Passos	UDN-MG
Relações Exteriores	Francisco San Tiago Dantas	PTB-MG
Saúde	Estácio Gonçalves Souto Maior	PTB-PE
Trabalho e Previdência Social	André Franco Montoro	PDC-SP
Viação e Obras Públicas	Virgílio Távora	UDN-CE

Fonte: CPDOC- http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jgoulart/htm/jgoulart_main.htm e Hippolito (1985)

O Gabinete formado pode ser visto como sendo de centro, porém abrigava as posições nacionalistas de Gabriel Passos e os compromissos sociais de Franco Montoro, o que lhe dava "uma leve coloração à esquerda" (Affonso, 1988: 52). A indicação de Walter Moreira Salles para o Ministério da Fazenda era, segundo Almino Affonso (1988: 56) "o aval diante dos banqueiros internacionais, complementado pela presença do dr. Roberto Campos como embaixador do Brasil em Washington". Apesar de ter aprovado esse Conselho de Ministros, o PTB expressou um profundo desagrado ao nome indicado para o ministério da Fazenda, uma vez que Moreira Salles defendia uma visão econômica que destoava da política nacionalista preconizada por esse partido. A tabela a seguir mostra a distribuição dos votos na aprovação desse Conselho de ministros.

Tabela 4.1: Distribuição dos Votos para o Gabinete Tancredo Neves: Números Proporcionais e índice de coesão partidária

	Favoráveis	Contrários	Índice de Coesão de Rice
PSD	1,00	0	1,00
PTB	0,93	0,07	0,86
UDN	1,00	0	1,00
PSP	0,37	0,63	0,26
PR	0,87	0,13	0,74
PSB	0,50	0,50	0
PDC	1,00	0	1,00
PRP	1,00	0	1,00
PL	1,00	0	1,00

Fonte: Santos, 1986: 97 e 100, tabelas 5.9 e 5.14

Como se pode notar, a maioria dos partidos manteve alto grau de unidade partidária nessa votação: cinco partidos tiveram todos os seus votos numa única opção, dois dos grandes partidos – PSD e UDN – mais três partidos menores – PDC, PRP e PL – deram todos os seus votos para a aprovação do Gabinete Tancredo Neves. Dos outros quatro partidos, dois apresentam considerável índice de unidade: tanto o PTB quanto o PR atingiram marcas superiores a 70. As únicas exceções foram o PSB e o PSP, que votaram mais divididos.

Se considerarmos a UDN, o PL e o PRP como partidos de direita, vemos que o gabinete Tancredo Neves contou com o apoio total dos partidos de direita para ser aprovado. Além disso, esse gabinete também contou com importante apoio dos partidos de centro. Tanto o PSD quanto o PR votaram majoritariamente a favor de sua aprovação e o PSP, apesar de ser majoritariamente contrário a sua aprovação, votou dividido. A situação com os partidos parlamentares de esquerda também é interessante: o PSB vota dividido ao meio, enquanto que o PTB e o PDC votam majoritariamente pela aprovação, sendo que nesse último, todos os deputados votaram a favor da aceitação do gabinete Tancredo Neves.

Um fato a se destacar é que no dia 8 de setembro, o presidente empossado, João Goulart, manda mensagem ao Congresso indicando este gabinete para a aprovação, mas não havia o programa de governo, o que gerou uma discussão entre os parlamentares, já que "vários parlamentares insurgiram-se contra essa deliberação [de aprovar ou não o gabinete indicado] em virtude da não-apresentação de um programa de Governo por parte do Conselho de Ministros" (Figueiredo, S. 1969: 179). A posse se dá sem que as Casas do Legislativo conheçam o programa, o que, para alguns deputados, contrariava a ordem legal instaurada com o Ato Adicional (Emenda Constitucional nº 4). Só na sessão do dia vinte e nove de setembro o primeiro ministro se apresenta à Câmara dos Deputados levando o programa do gabinete. Segundo Argelina Figueiredo

> O plano de governo do gabinete, apresentado ao congresso em fins de setembro de 1961, era centrado em objetivos "consensuais". Guiado por quatro princípios gerais – desenvolvimento, estabilidade, integração e justiça social –, o plano combinava medidas destinadas a controlar a crescente inflação com políticas visando remover obstáculos estruturais ao desenvolvimento (1993: 65)

Para o Gabinete Tancredo Neves, o desenvolvimento econômico seria a única saída para "retirar o povo da miséria e aumentar a riqueza da nação" (Almeida, 1998: 136). Todavia esse desenvolvimento não poderia ser atingido sem uma estabilização da economia, sendo que estabilidade econômica era entendida pelo gabinete como sinônimo de inflação baixa. Por isso, "para o gabinete Tancredo Neves, a inflação crescente devoraria os benefícios do desenvolvimento tornando inócuo tal esforço". Portanto, a prioridade era o combate à inflação.

O novo governo assumiu sob forte pressão sindical e popular, uma vez que, segundo Alberto Carlos de Almeida (1998: 137),

> os meses de setembro, outubro e novembro eram meses agitados em função do dissídio coletivo de grandes categorias profissionais. Assim, em seu primeiro mês de governo, o gabinete Tancredo Neves teve de enfrentar tanto o déficit público e seus efeitos, como as demandas populares e sindicais tais como aumentos reais de salários e outros benefícios materiais.

A postura do Gabinete Tancredo Neves frente a essas demandas sindicais foi de buscar atendê-las, o que acabava por gerar um aumento dessas demandas. Muitas vezes o atendimento às demandas trabalhistas se dava através da utilização de fundos públicos. Essa utilização poderia ocorrer de duas maneiras: 1) por meio de subvenções indiretas a determinados setores "tais como aviação civil comercial e marinha mercante, que concediam aumentos salariais graças ao fato de poderem contar com o auxílio governamental para cobrir seus déficits" (Almeida, 1998: 138); e 2) por meio de gastos governamentais diretos "como foi o caso de fundos públicos utilizados para solucionar a crise da Fábrica Nacional de Motores (FNM), que ameaçava demitir quatro mil empregados, e para combater a crise do Hospital António Pedro" (Almeida, 1998: 138). Além desses casos, pode ser considerado gasto direto, aquele feito com as demandas do funcionalismo público.

Um fato importante desse Gabinete foi o envio de uma proposta de moção de censura a um membro do Gabinete: ao ministro das Relações Exteriores, San Thiago Dantas. Como ministro, San Thiago Dantas havia reatado relações diplomáticas entre o Brasil e a União Soviética – apenas dois meses depois de aprovado o Gabinete, no dia 23 de novembro de 1961, ele aparece perante a Câmara dos Deputados para anunciar esse fato –, e quando, em janeiro de 1962, ocorreu a VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados Americanos[32], em Punta Del Este, San Thiago Dantas assumiu a liderança do bloco que resistiu às sanções diplomáticas, econômicas e militares que pretendiam impor à República de Cuba. Por esses motivos, principalmente a atuação do ministro em Punta Del Este, diversos deputados apresentam uma moção de censura para derrubá-lo. Essa moção foi assinada por cinqüenta e um deputados das mais diversas agremiações partidárias, e entregue ao presidente da Câmara dos Deputados no dia 14 de fevereiro de 1962.

Todavia, a discussão dessa moção se daria no período de recesso do Congresso. Por esse motivo o Presidente da Câmara decide pelo adiamento da discussão até o início da sessão legislativa subseqüente. No dia 29 de maio de 1962 a moção de censura ao ministro Francisco Clementino San Thiago Dantas é rejeitada pelo congresso por 137 votos

[32] Nessa reunião, os Estados Unidos esperavam obter a expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA)

contrários a 44 favoráveis. Nessa votação apenas quatro pequenos partidos votaram totalmente unidos – PSB, PDC, PRP e PL –, nem o partido do ministro, PTB conseguiu atingir essa marca, apesar de mostrar um grande índice de unidade partidária nessa votação: dos quatro maiores partidos, ele foi o que conseguiu atingir o melhor índice de unidade, seguido pelo PSP. A UDN e o PSD votaram bastante desunidos: o primeiro se dividiu ao meio e o segundo não atingiu nem a marca de 70.

Tabela 4.2: Distribuição dos Votos da moção de censura ao Ministro San Thiago Dantas: Números Proporcionais e índice de coesão partidária

	Favoráveis	Contrários	Índice de coesão de Rice
PSD	0,17	0,83	0,66
PTB	0,05	0,95	0,90
UDN	0,50	0,50	0
PSP	0,12	0,88	0,76
PR	0,46	0,54	0,08
PSB	0	1,00	1,00
PDC	1,00	0	1,00
PRP	1,00	0	1,00
PL	0	1,00	1,00

Fonte: Santos, 1986: 97 e 100, tabelas 5.9 e 5.14

Diversos setores da esquerda consideravam esse primeiro gabinete conservador e antagônico ao movimento nacionalista que estava se formando. Entretanto, segundo Toledo (1983: 26), "embora majoritariamente conservador, o gabinete de Tancredo Neves, logo nos seus primeiros meses de existência, tomou duas decisões amplamente apoiadas pelos setores progressistas e nacionalistas". As medidas referidas foram o cancelamento das autorizações de exploração de todas as jazidas de ferro à Companhia de Mineração Novalimense, cujo controle fora assumido pelo truste norte-americano Hanna Corporation, a segunda medida foi, como já mencionado, o restabelecimento das relações diplomáticas com a URSS.

A questão da reforma agrária foi um ponto que colocou o presidente em oposição ao gabinete ministerial de Tancredo. Segundo Toledo (1983: 30) "Jango se opôs à forma moderada e conciliadora pela qual o gabinete de Tancredo Neves vinha encaminhando o debate do anteprojeto da Reforma Agrária". O primeiro gabinete contava com um usineiro pernambucano, Armando Monteiro, como ministro da Agricultura, e não havia enviado nenhum projeto de Reforma Agrária para o Congresso, mas dois projetos foram analisados pelo gabinete: um de autoria do próprio ministro da Agricultura e outro fruto do trabalho de uma comissão presidida por Milton Campos. Segundo Figueiredo (1993: 73), "ambos eram projetos moderados que não requeriam mudanças constitucionais. Ambos enfatizavam a taxação progressiva sobre a propriedade rural e medidas que visavam à elevação da produtividade e à extensão da legislação social aos trabalhadores rurais". Nenhum dos dois projetos foi endossado pelo gabinete ou transformado em proposta política, "pelo contrário, o gabinete concentrou-se nas tentativas de obter do Congresso a delegação especial de poderes para decretar as reformas, argumentando que sua implementação era crucial para a estabilidade da democracia" (Figueiredo, 1993: 73). Porém, os instrumentos da delegação de poderes ainda não haviam sido regulamentados – e só o seriam depois da aprovação da Lei Complementar nº 1, aprovada no dia 17 de julho de 1962, durante o Gabinete Brochado da Rocha. Por causa dessa falta de regulamentação, "os pedidos do gabinete foram barrados pelos vetos do PSD e da UDN, que não desejavam fornecer um instrumento para a implementação de políticas globais" (Figueiredo, 1993: 73).

Os grupos de esquerda estavam pressionando o governo para uma reforma mais radical, não defendiam saídas de compromisso ou concessões. Por esse motivo, e para manter a imagem de líder no espectro da esquerda, Goulart passa a defender a necessidade de mudanças profundas. O presidente acentuava a necessidade de mudanças na Carta Constitucional de 1946, já que ela dizia que as desapropriações só poderiam ocorrer se houvesse uma indenização prévia aos proprietários, o que, na prática, impossibilitava qualquer tipo de reforma agrária. Essa postura de Goulart criou uma forte oposição, pois os proprietários rurais, os liberais e conservadores, a imprensa e setores da igreja uniram-se para denunciar um suposto "radicalismo" na proposta do chefe de Estado.

Em seu discurso do Dia do Trabalho, Goulart "insistiu com o Congresso para que colaborasse mais efetivamente na decretação das reformas e apresentou uma solução

institucional para facilitar sua ação nesse sentido" (Figueiredo, 1993: 74). Essa solução era a concessão desse Congresso para que a próxima legislatura, que seria formada nas eleições de outubro daquele ano, gozasse de poderes constituintes. Essa proposta facilitaria a aprovação das reformas, uma vez que elas "poderiam ser aprovadas por maioria absoluta do Congresso, em vez da maioria de dois terços exigida pela Constituição vigente" (Figueiredo, 1993: 74).

Essa proposta foi endossada pelo Gabinete que elaborou uma proposta de Emenda Constitucional que seria enviada ao Congresso. A proposta feita pelo Gabinete atendia exatamente ao pedido feito por Goulart em seu discurso: ela abria a possibilidade de revisão constitucional para o Congresso que seria eleito naquele ano

Porém, essa proposta acabou por sofrer oposição tanto da direita quanto da esquerda. A esquerda considerava essa proposta como uma nova tentativa de conciliação que adiaria em quase um ano a possibilidade de uma reforma na legislação e "a extrema esquerda via a solução como uma tentativa de esconder a inércia do governo e aumentar os poderes do Congresso" (Figueiredo, 1993: 74). Já a direita, via essa proposta como uma tentativa de "introduzir sorrateiramente reformas políticas no texto constitucional, particularmente aquelas referentes à reeleição do presidente e à ampliação do direito de voto" (Figueiredo, 1993: 74)

Ao aproximarem-se as eleições legislativas de outubro de 1962, todos os membros do gabinete se afastaram pois havia uma exigência legal de que todos os membros do Executivo teriam que se desincompatibilizar de suas funções para concorrer a cargos legislativos. Segundo Almino Affonso (1988: 60-1),

> levantou-se a grita contra os ministros que, parlamentares ou não, concorreriam a cargos eletivos em posição de vantagem. O fato de poderem, ao menos em tese, atender às inúmeras reivindicações de natureza pública ou pessoais, dava-lhes o estigma do privilégio em confronto com os parlamentares que disputariam as eleições a pé descalço

Seria esse o principal motivo que levou o Congresso a pressionar o Conselho de Ministros para que esse renunciasse, porém não se deve menosprezar o peso da insatisfação de setores conservadores dentro do Congresso para com as medidas nacionalistas e para

com a Política Externa Independente, realizadas pelo gabinete Tancredo Neves. Todavia, não foi essa insatisfação que ocasionou a queda do Gabinete e sim a exigência legal da desincompatibilização.

É desta maneira, que o primeiro gabinete parlamentarista da República brasileira termina: não por uma discordância entre Congresso e Gabinete, não há moção de censura ou desconfiança para com o Gabinete, o que se deu foi a utilização de uma premissa do presidencialismo (a desincompatibilização) para pôr fim ao Gabinete. Em outras palavras, os próprios parlamentares não alteraram esse dispositivo presidencialista, o que dificultava o funcionamento do parlamentarismo. Ao manter tal premissa na Constituição, eles acabam por gerar um problema para o bom funcionamento do novo sistema de governo.

A queda do Gabinete Tancredo Neves pode ser vista como o início do fim do parlamentarismo. Goulart pretendia uma antecipação do plebiscito que decidiria o sistema de governo e, para atingir esse objetivo, ajudou a minar a possibilidade de formação de um novo gabinete viável, isto é, um gabinete apoiado pelas forças partidárias no Congresso. Goulart garantiria, com isso, seu controle completo sobre a nomeação de um novo gabinete comprometido basicamente com o retorno ao presidencialismo.

Em suma, esse primeiro gabinete foi o único que não foi formado tendo como meta a antecipação do plebiscito sobre a forma de governo e nem dependia da figura de Goulart para governar. Em outras palavras, dentre os três gabinetes existentes na experiência parlamentarista iniciada em setembro de 1961, o gabinete chefiado por Tancredo Neves foi o único que se propôs governar sob o novo sistema de governo, não tendo sido norteado pela vontade do presidente em antecipar o plebiscito e, desta maneira, recuperar os poderes que lhe seriam outorgados pelo sistema presidencial disciplinado na Constituição de 1946.

2) Da desincompatibilização à posse do segundo gabinete

Nessas duas semanas fica evidente o caráter altamente instável do parlamentarismo brasileiro. Com a saída de Tancredo Neves, era preciso que outro nome fosse indicado para ocupar o cargo de primeiro ministro. No dia 27 de junho de 1962, Goulart submete ao parlamento o nome de San Thiago Dantas para ser aprovado como presidente do Conselho de Ministros.

Essa indicação recebeu grande apoio no âmbito da sociedade: lideranças sindicais e estudantis, intelectuais e políticos progressistas e identificados com as demandas nacionalistas e de esquerda apoiaram a indicação de seu nome. Esse apoio se deveu ao seu papel como ministro das Relações Exteriores, porém esse mesmo papel também lhe garantiu a antipatia de grande parte dos parlamentares de UDN e do PSD e de outros partidos conservadores.

A ala nacionalista e a esquerda em geral apoiava o nome de San Tiago Dantas (PTB), mas, apesar do apoio público dado por Jango, o próprio presidente minava a possibilidade de San Thiago Dantas assumir o cargo, pois ele representaria um obstáculo para a volta ao presidencialismo, já que suas posições moderadas, seu compromisso com o parlamentarismo e o apoio que ele tinha do movimento sindical e nacionalista (devido a seu papel como Ministro das Relações Exteriores, mantendo a "Política Externa Independente"), o tornava uma figura pública que poderia formar um gabinete viável. Segundo Almino Affonso (1988: 61) "o próprio presidente João Goulart, ou porque entrevisse a derrota de um quadro do PTB ou porque temesse a consolidação do sistema parlamentar, deixou o primeiro-ministro indicado entregue à própria sorte, sem dar-lhe o respaldo que devia". Cabe aqui destacar que San Thiago Dantas não aceitou se comprometer com o adiantamento do plebiscito sobre a forma de governo, nem com a abolição do parlamentarismo. Esse seria um dos motivos para a falta de apoio de Goulart à aprovação de indicação de San Thiago Dantas para primeiro-ministro.

Segundo Argelina Figueiredo (1993: 77), em seu discurso perante o congresso, San Thiago Dantas

> esboçou um programa de governo bem de acordo com as linhas políticas traçadas pelo PSD. Reafirmava seu compromisso com as reformas, mas enfatizava a necessidade de planejamento, austeridade, autoridade e independência. Enfatizava também a necessidade de um compromisso entre os trabalhadores e as classes empresariais, e de solidariedade entre os partidos no gabinete

Mas isso não foi o bastante. Sua indicação acabou sendo negada pelo Congresso, pois não teve apoio dos conservadores, principalmente do PSD, que era o maior partido do Congresso e julgava que o cargo de Primeiro Ministro deveria ficar com um de seus

membros. Além disso, a maioria conservadora no parlamento identificava o nome de San Thiago Dantas com a Política Externa Independente, com a esquerda nacionalista e, para alguns membros dessa direita, como por exemplo, Plínio Salgado, como pró-comunista. Como a maioria do congresso era formada por membros conservadores, principalmente da UDN e do PSD, seu nome foi barrado por 172 votos contrários a 111 favoráveis. A tabela 3 indica a distribuição partidária dos votos favoráveis e contrários a essa indicação. Como se pode notar, apenas dois pequenos partidos votaram totalmente coesos – PRP e PL –, os demais tiveram diferentes graus de fracionamento, e, nem mesmo o PTB, partido do primeiro ministro indicado, votou unido: apesar de alto valor de seu índice de coesão, seria de se esperar que todos os seus membros apoiassem a indicação de um membro do próprio partido. Majoritariamente, a UDN e o PSD se colocaram contrários a essa indicação, porém alguns parlamentares desses partidos acabaram por votar pela aprovação do nome de San Thiago Dantas – 15 deputados do PSD e 7 da UDN.

Tabela 4.3: Distribuição dos Votos para a indicação de San Thiago Dantas para Primeiro-Ministro: números proporcionais e índice de coesão partidária

	Favoráveis	Contrários	Índice de coesão de Rice
PSD	0,15	0,85	0,70
PTB	0,93	0,07	0,86
UDN	0,12	0,88	0,76
PSP	0,58	0,42	0,16
PR	0,67	0,33	0,34
PSB	0,75	0,25	0,50
PDC	0,29	0,71	0,42
PRP	0	1,00	1,00
PL	0	1,00	1,00

Fonte: Santos, 1986: 97 e 100, tabelas 5.9 e 5.14

Segundo Almino Affonso (1988: 62), "a derrota de San Thiago Dantas foi recebida com desagrado pelos setores nacionalistas, pelas lideranças sindicais e pela Bancada

Trabalhista na Câmara Federal. Havia ganhado corpo a idéia de um 'Conselho de Ministros nacionalista e democrático'".

Devido à reprovação do nome de San Thiago Dantas, Goulart indica o nome de Auro de Moura Andrade, senador da ala conservadora do PSD. Moura Andrade "anunciou de imediato a implementação de 'medidas impopulares' resultantes da 'absoluta prioridade a ser dada à luta contra a inflação'" (Figueiredo, 1993: 77). Essa indicação frustrou os que ansiavam pelo dito "Conselho de Ministros nacionalista e democrático". Todavia, como presidente do senado e, por conseqüência, presidente do Congresso Nacional, Auro de Moura Andrade tinha grande trânsito entre os parlamentares.

Tabela 4.4: Distribuição dos Votos para a indicação de Auro de Moura Andrade para Primeiro-Ministro: números proporcionais e índice de coesão partidária

	Favoráveis	Contrários	Índice de Coesão de Rice
PSD	1,00	0	1,00
PTB	0,28	0,72	0,44
UDN	0,97	0,03	0,94
PSP	0,80	0,20	0,60
PR	0,92	0,08	0,84
PSB	0,25	0,75	0,50
PDC	1,00	0	1,00
PRP	0,80	0,20	0,60
PL	1,00	0	1,00

Fonte: Santos, 1986: 97 e 100, tabelas 5,9 e 5,14

A indicação do senador Moura Andrade por Goulart foi assentada em dois compromissos: a antecipação do plebiscito sobre a forma de governo e a concordância prévia de Goulart aos nomes dos ministros militares. Como garantia de que cumpriria esses compromissos Auro de Moura Andrade teria, segundo Almino Affonso (1988: 63), deixado com Goulart um ofício, sem data, onde o senador renunciava ao cargo de primeiro-ministro, "era uma renúncia antecipada ao sabor da conveniência de Jango", ou seja, a qualquer momento, Goulart poderia datar esse documento e teria a renúncia do Gabinete. Dessa

maneira ele se via seguro de que Auro de Moura Andrade cumpriria os compromissos acertados com ele para que ocorresse a indicação do senador.

Seu nome é aceito pelos parlamentares em 2 de julho: 223 favoráveis a 47 contrários. Os dados referentes a essa votação se encontram na tabela 4.4. Todavia, dias depois de sua aprovação pelo congresso, Auro de Moura Andrade anuncia sua desistência do cargo.

Com o anúncio da aprovação de Auro de Moura Andrade como presidente do Conselho de Ministros, o Comando Geral de Greve (CGG) decretou uma greve de protesto para o dia 5 de julho, essa greve era em defesa das reformas de base e pela formação de um gabinete nacionalista. É nesse clima de tensão que começam as negociações para a formação do novo Conselho de Ministros. No dia 4 de julho, dois dias depois de ter seu nome aprovado, Auro de Moura Andrade renuncia. Segundo Almino Affonso (1988: 64), "o presidente João Goulart, sentindo-se marginalizado nas consultas, sobretudo no que dizia respeito aos ministros militares, resolve 'datar' a renúncia que o senador Moura Andrade lhe entregara dias atrás". Segundo o relato de Affonso, que na época era o líder do PTB na Câmara dos Deputados, no dia 4 o presidente Goulart pede para que ele anuncie em plenário a renúncia de Auro de Moura Andrade. Naquele momento, o senador se encontrava em conversações sobre a formação do Gabinete com os líderes partidários fora do Congresso, na casa de um deputado. Em suma, Jango havia datado o ofício da renúncia de Moura Andrade enquanto esse ainda estava em discussões para a formação do Conselho de Ministros pois se sentiu excluído das conversações sobre essa formação.

Cabe aqui destacar que essa renúncia se deu antes do início da greve chamada pelo CGG. Segundo Alberto Carlos Almeida (1998: 163), Goulart era, inicialmente favorável à greve, porém, mudou de posição após a renúncia de Moura Andrade: ele tentou persuadir os líderes do movimento a evitar a paralisação, uma vez que ele "passou a considerar desnecessária a greve porque o objetivo já tinha sido atingido: evitar a formação de um governo conservador". Argelina Figueiredo destaca que

> uma vez alcançado seu objetivo, Goulart tentou parar o movimento. As organizações dos trabalhadores, entretanto, recusaram-se a aceitar o pedido de Goulart assinalando sua crescente independência em relação a ele. O movimento

> sindical reafirmou sua demanda por um gabinete reformista e nacionalista e entrou em greve (1993:78)

A nomeação de Auro de Moura Andrade pode ser vista como uma tentativa de Goulart para "criar um impasse que aumentasse sua capacidade de limitar a ação dos partidos políticos na escolha do gabinete" (Figueiredo, 1993: 77). Essa limitação da influência dos partidos políticos na formação dos gabinetes foi atingida na nomeação de Brochado Da Rocha, uma vez que, "de acordo como Amaral Peixoto, depois dos fracassos das nomeações anteriores, os partidos não mais tentariam influenciar a escolha dos gabinetes. Simplesmente impuseram a condição de que o novo indicado fosse uma pessoa honrada e capaz" (Figueiredo, 1993: 79).

Como Moura Andrade não assumiu o cargo, Goulart teve que indicar outro nome: Brochado da Rocha. Brochado era um político gaúcho sem muita expressão nacional. Na época em que foi indicado, ocupava o cargo de secretário de justiça do Rio Grande do Sul, na gestão Brizola. Forçado pelas paralisações, o Congresso acabou aprovando o nome de Brochado da Rocha para primeiro ministro no dia 10 de julho – com uma votação de 217 a favor e 59 contra – o que representou uma vitória de Goulart em direção a antecipação do plebiscito, pois o gabinete era chefiado por uma figura inexpressiva subordinada à liderança do presidente e não contava com o apoio real do Congresso, dependendo do presidente para se manter no cargo.

Cabe destacar que essas duas semanas representam um momento muito conturbado da política brasileira. Elas demonstram o grau de radicalização da política entre, de um lado os defensores do nacionalismo e, de outro, os defensores de um projeto mais ortodoxo-liberal. O papel atuante dos setores sindicais demonstra uma nova forma de participação dos setores populares na política nacional, não mais atuando somente quando chamados por lideranças políticas externas, mas sim, agindo de forma mais autônoma, o que fica claro com a recusa dos setores sindicais em aceitar o pedido de Goulart para parar a greve. Além disso, é possível ver nessa crise o papel desempenhado por Goulart na indicação dos nomes para o cargo de primeiro ministro, ou seja, como o presidente utiliza-se dessa prerrogativa para formar gabinetes que estejam alinhados com suas premissas, e minar os contrários a

elas. Exemplo dessa atuação foi a falta de apoio do presidente à indicação de San Thiago Dantas e a forma que foi feita a indicação de Moura Andrade.

No primeiro caso, Goulart não deu o devido apoio ao nome indicado por ele pois San Thiago Dantas não se comprometeria com a antecipação do plebiscito e poderia ser capaz de formar um gabinete viável, o que contrariava as intenções de João Goulart. Já com Auro de Moura Andrade, Goulart fez um acordo que contraria todas as premissas de um regime parlamentarista: ele exigiu que o primeiro-ministro indicado se comprometesse com a antecipação plebiscitária e que a formação do gabinete deveria ter a aquiescência do presidente da República, ou seja, Goulart queria ter um papel mais importante na formação do Conselho de Ministros, e para garantir o cumprimento desse acordo ele detinha um ofício com a renúncia do primeiro-ministro sem data, isto é, Goulart poderia derrubar o Gabinete a qualquer momento.

3) O gabinete Brochado da Rocha

No dia 9 de setembro de 1962 a Câmara dos Deputados aprova o nome de Brochado da Rocha para o cargo de primeiro-ministro. Os dados dessa votação mostram que os principais partidos parlamentares de esquerda votaram em bloco pela indicação de Brochado da Rocha: tanto o PTB quanto o PSB votaram pela aprovação e atingiram o índice máximo nessa votação. Já o maior partido da direita – a UDN – se dividiu nessa votação, entretanto, os outros dois pequenos partidos de direita – PL e PRP – votaram coesos contra a indicação de Brochado da Rocha. Os partidos de centro – PSD, PR e PSP – não votaram coesos, mas dois deles atingiram altos níveis de coesão: o PSP chegou a 90 e o PSD a 78; entretanto, o PR teve um índice muito baixo, apenas 22. É importante destacar que o PDC, considerado na maioria das vezes como sendo de esquerda ou de centro esquerda, ficou majoritariamente contrário à indicação, não acompanhado nem a posição majoritária dos outros partidos de esquerda, nem dos do centro. Entretanto, seu índice de coesão nessa votação foi o segundo mais baixo, superando apenas o da UDN: o PDC atingiu apenas a marca de 20 no seu índice de coesão nessa votação.

Tabela 4.5: Distribuição dos Votos para a indicação de Francisco Brochado da Rocha para Primeiro-Ministro: números proporcionais e índice de coesão partidária

	Favoráveis	Contrários	Índice de coesão de Rice
PSD	0,89	0,11	0,78
PTB	1,00	0	1,00
UDN	0,50	0,50	0
PSP	0,95	0,05	0,90
PR	0,61	0,39	0,22
PSB	1,00	0	1,00
PDC	0,40	0,60	0,20
PRP	0	1,00	1,00
PL	0	1,00	1,00

Fonte: Santos, 1986: 97 e 100, Tabelas 5.9 e 5.14

Quando se deu sua indicação, Brochado da Rocha, assim como Tancredo Neves, não detinha nenhum cargo eletivo, apenas fazia parte do governo do Rio Grande do Sul. Mas, ao contrário de seu antecessor, ele era um desconhecido do parlamento, era uma figura sem expressão nacional, mas era amigo pessoal do presidente Goulart. Mesmo não sendo conhecido pela maioria da Câmara dos deputados, ele foi aprovado tranquilamente por essa casa do legislativo federal. Isso pode ser explicado pelo fracasso das indicações anteriores e pelo conseqüente clima de intranqüilidade que elas geraram. Além disso, talvez a vitória de Brochado da Rocha possa ser explicada pela proximidade das eleições parlamentares, uma vez que os deputados concorrentes a reeleição estariam ansiosos para voltar as suas bases eleitorais e cuidar de suas campanhas, acabando por aprovar seu nome sem mais delongas.

O gabinete formado por Brochado da Rocha contava com membros de quatro partidos que juntos controlavam 79% das cadeiras da Câmara dos Deputados, 87% do Senado, totalizando 79% das cadeiras no Congresso. Esses números mostram que o segundo gabinete contou com uma coalizão menor que o gabinete chefiado por Tancredo

Neves, mas ainda assim contava com uma grande base de sustentação formal nas casas legislativas.

Quadro 4.2 – Gabinete Ministerial Brochado da Rocha

Ministério	Ministro	Partidos/ Estados
Aeronáutica	Reinaldo de Carvalho	-
Agricultura	Renato Costa Lima	PTB-SP
Educação e Cultura	Roberto de Lira Tavares	-
Estado Maior das Forças Armadas	Osvaldo de Araújo Motta	-
Fazenda	Wálter Moreira Sales	-
Gabinete Civil	Hermes Lima	PSB-BA
Gabinete Militar	Amauri Kruel	-
Guerra	Nelson de Melo	-
Indústria e do Comércio	José Ermírio de Morais	PTB-PE
Justiça e Negócios Interiores	Cândido de Oliveira Neto	PSD-PR
Marinha	Pedro Paulo de Araújo Suzano	-
Minas e Energia	João Mangabeira	PSB- BA
Relações Exteriores	Afonso Arinos de Melo Franco	UDN-GB
Saúde	Manuel Cordeiro Vilhaça	-
Trabalho e Previdência Social	Hermes Lima	PSB-BA
Viação e Obras Públicas	Hélio de Almeida	PTB-GB

Fonte: CPDOC- http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jgoulart/htm/jgoulart_main.htm, Hippolito (1985)

Dos quatro partidos que compunham o Conselho de Ministros, o PTB foi o que contou com o maior número de pastas: no total ficou com três ministérios; seguido pelo PSB que contava com dois ministérios e com o Gabinete Civil; o PSD e a UDN ficaram com um ministério cada. O restante das pastas ministeriais ficou com membros sem filiação partidária. Segundo Almino Affonso (1988: 65), a composição desse ministério, "curiosamente não expressava composições partidárias e refletia uma linha política aberta à esquerda". Podemos destacar que além de ter cinco pastas chefiadas por membros de partidos da esquerda parlamentar, a pasta que ficou com a UDN foi entregue a Afonso Arinos de Melo Franco, que foi o responsável pelos primeiros passos da Política Externa

Independente, ainda no governo Jânio Quadros. Em suma, a composição desse ministério pode ser considerada de centro-esquerda. Entretanto, cabe destacar que o ministério da fazenda continuou chefiado por Wálter Moreira Sales, o mesmo ministro do gabinete Tancredo Neves.

É importante destacar também que esse gabinete contou com dois senadores – Afonso Arinos e José Ermírio de Moraes –, mas não tinha nenhum deputado, ou seja, novamente era um gabinete que foi aprovado pela Câmara dos Deputados, mas não nascido de dentro dela, pois a maioria esmagadora dos membros do Gabinete não contava com mandato eletivo no legislativo federal.

Brochado da Rocha assume o cargo de primeiro-ministro tendo como objetivos centrais a antecipação do plebiscito sobre a forma de governo e o combate a inflação. Segundo Argelina Figueiredo (1993: 79), "o destino do novo gabinete estava vinculado à implementação das reformas de base e à antecipação do plebiscito, com clara prioridade para esse último". Com a nomeação de Brochado da Rocha, começou uma campanha mais agressiva para a antecipação do plebiscito: sua proposta inicial era que o plebiscito deveria se realizar em dezembro de 1962. Em seu discurso na Câmara dos Deputados, Brochado da Rocha afirma que o Ato Adicional que instituiu o parlamentarismo era legal, mas não era legítimo e defendeu "a imediata realização de uma consulta plebiscitária, de sorte que o povo pudesse aprovar ou rejeitar o que o Congresso Nacional havia em seu nome decidido" (Affonso, 1988: 66). Além disso, o primeiro-ministro declarou no dia 27 de julho que "o gabinete não sobreviveria se não se estabelecesse uma data para a realização do plebiscito" (Figueiredo, 1993: 79).

Para cumprir o segundo objetivo de seu programa de governo (o combate a inflação), Brochado da Rocha solicitou ao Parlamento poderes para o governo legislar sobre assuntos específicos, como por exemplo, o monopólio da importação de petróleo e derivados e a regulamentação do estatuto do trabalhador rural. Em outras palavras, o segundo Gabinete parlamentarista enviou um pedido para o Congresso solicitando permissão para legislar, na forma de Legislação delegada. Cabe aqui destacar que a regulamentação da Legislação delegada já havia sido aprovada com a Lei Complementar nº1, o que dava a esse gabinete uma vantagem sobre o gabinete Tancredo Neves que não

pôde se utilizar da delegação de poderes pois não havia nenhum documento legal que a disciplinasse.

A delegação de poderes pedida pelo gabinete compreendia: 1) abastecimento e expansão da produção; 2) medidas de revisão agrária; 3) repressão ao abuso do poder econômico; 4) processo espoliativo; 5) medidas administrativas; 6) medidas fiscais; 7) medidas monetárias e 8) medidas políticas (Almeida, 1998: 114). O congresso não aprova este pedido, pois entende que ele visa a afastar todas as questões polêmicas da alçada do legislativo e aumentar consideravelmente os poderes delegados ao gabinete. Segundo Almino Affonso (1993: 110), "seja pela ausência de parlamentares (as eleições de outubro batendo à porta...), seja pelo caráter polêmico das questões arroladas, o fato é que as lideranças conservadoras bloquearam a tramitação do pedido". Entretanto, o Congresso acabou concedendo autorização legislativa na área referente a agricultura e abastecimento, o que gerou algumas leis delegadas[33]. É importante destacar que, apesar do pedido ter sido feito no Gabinete Brochado da Rocha, todas as leis delegadas geradas por esse pedido só foram publicadas a partir do dia 25 de setembro de 1962, isto é, só entraram em vigor após a queda desse gabinete.

A negativa por parte do Congresso da maior parte do pedido de delegação legislativa feita pelo Conselho de Ministros[34] é um dos fatores que pesam na sua renúncia. Além disso, essa posição do Congresso, a nosso ver, demonstra uma tentativa dos parlamentares em manter as prerrogativas e poderes de agenda conferidos a eles pela Constituição brasileira de 1946. Cabe aqui destacar que a delegação de poderes para o gabinete é prática comum em sistemas parlamentaristas, já que nesses sistemas o próprio Executivo (gabinete ministerial) é formado a partir da aceitação do Legislativo e tem responsabilidade política perante ele. Em outras palavras, a delegação de poderes é prática comum no parlamentarismo e permitiria uma maior funcionalidade e agilidade ao sistema. Ao negar a delegação de poderes, que era proibida pela Constituição de 1946, mas permitida pela Emenda Constitucional nº 4 de 1961 e disciplinada na Lei Complementar

[33] Entres as leis geradas estão a que criou a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), a companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), o Fundo Federal Agropecuário, a Superintendência do desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e a Superintendência da Política Agrária (SUPRA). Além dessas, também houve a lei delegada que reorganizou o Ministério da Agricultura, a que autorizava a União a intervir no domínio econômico, para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo.

[34] O pedido feito por Brochado da Rocha continha mais de vinte projetos

nº1 de 1962, os parlamentares optam por manter a relação Executivo - Legislativo nos marcos do presidencialismo de coalizão, não dando possibilidade de melhor institucionalização para a nova forma de governo. Com isso não queremos afirmar que toda delegação de poderes é benéfica para o funcionamento do parlamentarismo, mas algum grau de delegação pode melhorar o funcionamento das instituições nesse sistema de governo e dar maior agilidade ao processo de formação de políticas.

Nesse período houve a intensificação da luta pelo plebiscito. Essa campanha "contava agora com novos aliados, em particular os militares e o movimento sindical" (Figueiredo, 1993: 79). Até esse momento, os militares haviam mantido uma posição de neutralidade sobre o plebiscito. Essa posição muda quando o ministro da Guerra, Nelson de Mello defende a realização do plebiscito antes das eleições de outubro. A essa defesa, somaram-se os ministros da Marinha e da Aeronáutica.

Apesar desse gabinete não contar com um apoio parlamentar efetivo – uma vez que era chefiado por uma figura política nacionalmente inexpressiva, o que o tornava dependente da proteção de Goulart para permanecer no cargo –, ele tinha apoio condicionado do CGT[35], que exigia que o governo concedesse um aumento de 100% no salário mínimo, se comprometesse com a realização das reformas de base e fixasse a data do plebiscito para 7 de outubro de 1962, ou seja, no mesmo dia das eleições para os governos estaduais e para o Legislativo. Se essas condições não fossem aceitas, o CGT ameaçava deflagrar greve geral.

Por causa dessa pressão, Brochado da Rocha pede novamente ao Congresso que o gabinete goze de poderes especiais para enfrentar a crise e altera o pedido de adiantamento da data do plebiscito de dezembro de 1962 para 7 de outubro do mesmo ano. E novamente o Congresso recusa o pedido. A maioria Conservadora do Congresso, representada pelo PSD e pela UDN, insistia em duas condições para a antecipação do plebiscito,

> primeiramente, não deveria coincidir com as eleições, devendo se realizar em uma data a ser determinada pelo congresso que fosse eleito em outubro. Em segundo, a legislação referente à data do plebiscito deveria tomar a forma de uma emenda constitucional, em conformidade com a legislação vigente (Figueiredo, 1993: 80).

[35] O CGT é formado a partir do CGG após a greve de julho de 1962.

No dia 18 de agosto o governo e os líderes partidários chegaram a um acordo sobre o plebiscito. Os líderes garantiriam o *quorum* para a aprovação da Emenda Oliveira Brito, "cuja votação estava marcada para a segunda semana de setembro" (Figueiredo, 1993:80). Essa emenda é aquela que concedia poderes constituintes para o Congresso que seria eleito em outubro de 1962. Ela obedecia as linhas traçadas no discurso de primeiro de maio daquele ano feito por Goulart. A emenda tinha por objetivo, além de marcar a data do plebiscito, facilitar a aprovação das reformas de base pelo congresso.

A Emenda Oliveira Brito "era compatível com as condições apresentadas pelo PSD e pela UDN; transferia para o Congresso a ser eleito em outubro de 1962 a decisão relativa à data do plebiscito" (Figueiredo, 1993: 80). Entretanto, essa emenda não agradava à Goulart uma vez que

> a delegação de poderes constituintes ao novo congresso, prevista na emenda Oliveira Brito, abria novas possibilidades à instituição de reformas, mas falhava em apressar a realização do plebiscito. Eram grandes as possibilidades de que a nova legislatura utilizasse os poderes constituintes com que fora investida, atrasando, assim, o plebiscito. Para Goulart, o período de espera seria demasiadamente longo e o tempo restante de mandato, muito curto. Ao governo interessava, prioritariamente, que o Congresso decidisse sobre a data do plebiscito. Por essa razão Goulart procurou reformular o acordo. (Figueiredo, 1993: 81)

Segundo Argelina Figueiredo (1993: 81), o mês de setembro de 1962 foi de crescimento do processo de radicalização, "a esquerda, liderada por Brizola, ameaçava o congresso, propondo fechá-lo, e apelava para que o Exército restaurasse os poderes do presidente. A direita, encabeçada pelo governador da Guanabara, Lacerda, denunciava tentativas de golpe". Em meio a esse processo, o Gabinete submeteu a um voto de confiança o seu pedido de delegação de poderes para realizar as reformas e marcar o plebiscito para o dia 7 de outubro. Esse pedido é negado pelo Legislativo. Isso aumenta a pressão sobre o Congresso. No dia 12 de outubro, um dia antes da votação da emenda Oliveira Brito, o CGT ameaçou declarar greve geral, o Comandante do III Exército, Jair Dantas Ribeiro, "fez sentir ao presidente João Goulart a impossibilidade de manter a ordem pública caso o parlamento continuasse se recusando a aprovar emenda constitucional convocando o plebiscito" (Affonso, 1988:67). Nesse documento enviado a Goulart também

constam assinatura dos comandantes do I e II Exércitos, respectivamente Osvino Alves e Pery Beviláqua. Só o comandante do IV Exército, general Castelo Branco, não se aliou a Ribeiro. Essa atitude dos comandantes das regiões militares foi considerada pelo ministro da Guerra como uma manifestação de insubordinação: o ministro pretendia afastar o general Dantas Ribeiro do comando do III Exército. Segundo Almino Affonso (1988: 69), Goulart recebeu a notícia da pretensão do ministro da guerra, general Nelson Melo, com apreensão, uma vez que a chefia do III exército seria uma posição chave no esquema militar de Jango. A única maneira de se evitar esse afastamento seria a queda do general Nelson Melo do ministério da Guerra, o que, no momento, só seria possível com a renúncia do Gabinete. Na madrugada de 14 de setembro o primeiro-ministro renuncia. Em seu discurso perante a Câmara, Brochado da Rocha reafirmou a necessidade da delegação de poderes para legislar sobre as reformas de base, entretanto, no final desse discurso o primeiro-ministro anuncia sua renúncia.

Em meio a toda a crise política, ao acirramento da disputa entre os grupos pró-reformas e os conservadores, Brochado da Rocha renuncia e era preciso formar um novo ministério. Mas o Congresso se encontrava esvaziado por causa das eleições legislativas e para governadores estaduais. Segundo Figueiredo

> Em meio a crise política e militar uma solução de compromisso foi articulada. Temendo a formação de um gabinete de esquerda e a nomeação do general Osvino Alves, vinculado a esquerda, para o ministério da guerra, o PSD concordou que o plebiscito fosse antecipado. Segundo o acordo entre o PSD e Goulart, no qual Kubitschek desempenou um papel decisivo, a emenda Oliveira Brito deveria ser derrotada. Posteriormente, seria aprovado um projeto, a ser apresentado ao Congresso pelo senador do PSD, Benedito Valadares, marcando o plebiscito para 6 de janeiro (Figueiredo. 1993: 82)

Devido a essa pressão sindical e militar, o Congresso aprova a lei complementar nº 2 (a Emenda Valadares), que marca a data de 6 de janeiro de 1963 para a realização do plebiscito. A aprovação da emenda Valadares também resolvia o problema da sucessão do gabinete, já que autorizava o Presidente a formar um gabinete provisório, não necessitando da aprovação do parlamento. A data do plebiscito foi acordada pelo PSD e por Goulart e

mais uma vez as tensões civis e militares, entre conservadores e pró-reformas foram "resolvidas" através de acordos políticos "passando por cima das normas constitucionais vigentes" (Figueiredo, 1993: 83), uma vez que se a Constituição fosse seguida, a data da consulta deveria ser alterada a partir de uma emenda constitucional, "entretanto, para facilitar a votação da data já acordada, a cláusula que modificava o Ato Adicional, apresentada pelo senador Benedito Valadares, foi incluída em um projeto de lei complementar" (Figueiredo, 1993: 83).

É importante destacar a atuação dos partidos políticos frente às votações do projeto Oliveira Brito e da lei Complementar nº 2. A primeira era um instrumento mais amplo que possibilitaria, além de marcar a data do plebiscito, a implementação das reformas de base, uma vez que dotava o Congresso que seria eleito em outubro de poderes constituintes, o que facilitaria a aprovação de projetos que visavam essas reformas. Já o projeto Valadares era mais restrito e tratava prioritariamente da data do plebiscito, deixando o tema das reformas de fora de seu texto. A Emenda Oliveira Brito teve que passar por duas chamadas, uma vez que na primeira não foi obtida a maioria exigida. As diferenças entre as duas votações pode ser explicada pois a primeira chamada ocorreu antes da conclusão do acordo para derrotar a emenda. Por esse motivo nela podemos ver a tendência dentro de cada partido sobre o conteúdo da proposta.

Na primeira votação, fica claro que o PTB e os outros partidos de esquerda eram majoritariamente favoráveis ao projeto de Emenda. O mesmo pode ser dito dos partidos de centro, uma vez que tanto o PSD quanto o PSP votaram majoritariamente a favor da emenda e o PR se dividiu ao meio. Como era de se esperar, os partidos de direita se colocaram contra a proposta, uma vez que ela facilitaria a aprovação de medidas que viabilizariam as reformas de base: o PL e o PRP votaram totalmente contra a proposta e a maioria dos parlamentares da UDN também se colocou contra a Emenda Oliveira Brito. Nessa primeira chamada o resultado foi de 140 favoráveis contra 62. Entretanto não alcançando a maioria exigida para a aprovação de uma Emenda Constitucional, foi feita uma segunda chamada.

A situação muda na segunda chamada pois quando da sua realização, o acordo sobre a nova data para o plebiscito já havia sido firmado entre Goulart e o PSD. Nos

partidos de esquerda, o PTB, o PSB e o PDC mudaram de posição e votaram majoritariamente contra a Emenda. No centro, o PSD continuou a votar majoritariamente a favor da emenda Oliveira Brito, porém votou mais dividido, ou seja, o PSD "honrou o acordo, garantido uma presença consideravelmente maior de congressistas que votaram contra a emenda" (Figueiredo, 1993: 84). O PSP que havia votado majoritariamente a favor na primeira votação, também mudou de posicionamento. E o PR, que se dividiu ao meio na primeira, passou a votar predominantemente contra o projeto. A direita também mudou seus votos: a UDN, que na primeira votação foi majoritariamente contra, ficou mais dividida, mas com uma pequena predominância para a aprovação; o PL e o PRP continuaram majoritariamente contrários à Emenda, porém não repetiram a coesão total que tinham atingido na primeira chamada. O resultado foi de 102 votos a favor da Emenda e 160 contrários. Dessa maneira proposta de Emenda Constitucional não foi aprovada.

Tabela 4.6: Distribuição dos Votos da Emenda Oliveira Brito e do projeto Valadares: números proporcionais

	Emenda Oliveira Brito (1ª lista de chamada)		**Emenda Oliveira Brito (2ª Lista de chamada)**		**Projeto Valadares**	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
PSD	0,76	0,24	0,54	0,46	0,84	0,16
PTB	0,92	0,08	0,02	0,98	0,98	0,02
UDN	0,29	0,71	0,53	0,47	0,11	0,89
PSP	0,76	0,24	0,26	0,74	0,77	0,23
PR	0,50	0,50	0,20	0,80	0,66	0,34
PSB	1,00	0	0,33	0,67	1,00	0
PDC	0,75	0,25	0,30	0,70	0,50	0,50
PRP	0	1,00	0,25	0,75	0,34	0,66
PL	0	1,00	0,20	0,80	0	1,00

Fonte: Santos, 1986: 97, tabela 5.9

As duas chamadas de votação da emenda Oliveira Brito ocorreram no dia 13 de setembro de 1962 e no dia seguinte foi feita a votação do projeto Valadares. Na votação sobre esse projeto o PTB e o PSB votaram a favor de sua aprovação: o PSB foi totalmente favorável e a grande maioria do PTB se posicionou favoravelmente a esse projeto. O mesmo não pode ser dito do PDC: esse partido se dividiu na votação. Nos partidos de centro, podemos ver que os três, PSD, PSP e PR, também foram predominantemente favoráveis, porém, votaram divididos: os índices de coesão desses partidos foram respectivamente de em 68, 54 e 32. Os partidos de direita votaram majoritariamente contra o projeto, mas só o PL apresentou um índice de coesão total – a UDN teve um índice de 78 e o PRP de 32. O resultado final da votação foi de 167 favoráveis e 78 contrários: o projeto Valadares foi aprovado.

Esse segundo gabinete mostra o quanto o parlamentarismo é atacado e a falta de empenho dos atores políticos em dar funcionalidade ao novo arranjo institucional. O gabinete Brochado da Rocha não gozava de apoio parlamentar, só contava com a figura de Goulart para lhe dar sustentação; era um gabinete chefiado por uma figura inexpressiva nacionalmente, o que acabava por tornar o presidente da República a principal personalidade do governo. Fora do âmbito dos poderes constitutivos do Estado, ele contava com um apoio condicionado do movimento sindical, que se mostrava politicamente muito ativo. Além disso, esse gabinete teve como ponto central o adiantamento da data do plebiscito, visando a volta ao presidencialismo, projeto defendido pelo Presidente Goulart.

Outro ponto importante é que esse gabinete buscava conseguir poderes para legislar. A constante recusa dos membros do parlamento em delegar poderes extras ao gabinete mostra que eles não estavam dispostos a abrir mão de parte dos poderes concedidos a eles pela Constituição de 1946, o que poderia comprometer o bom funcionamento das instituições no sistema de governo adotado em 1961, uma vez que a delegação de poderes legislativos ao gabinete poderia dar maior funcionalidade e agilidade ao processo decisório sob o parlamentarismo.

4) O último gabinete e a vitória do presidencialismo no plebiscito

Toma posse em setembro de 1962 o gabinete chefiado por Hermes Lima, gabinete que não contou com a aprovação do parlamento: só no início de dezembro é que os parlamentares aprovaram a moção de confiança ao gabinete. Isso foi possível pois a legislação permitia a formação de um gabinete provisório sem a aquiescência do Congresso, em outras palavras, o nome de Hermes Lima não passou por aprovação no Congresso, mas foi indicado como gabinete provisório pelo presidente, isso se deu pois o projeto Valadares regulamentava a criação de gabinetes desse tipo e pelo fato do congresso se encontrar esvaziado devido às eleições estaduais e legislativas de outubro.

Hermes Lima foi o último Primeiro Ministro da história do Brasil republicano. Seu gabinete pode ser caracterizado como preparatório para a volta ao presidencialismo, já que sua nomeação ocorreu depois de já estabelecida a nova data do plebiscito. O último gabinete indicava o caminho político que se seguiria com a volta do presidencialismo, tanto que muitos dos seus integrantes ficaram com pastas ministeriais no primeiro ministério presidencialista de João Goulart[36]. De fato, com esse Conselho de Ministros "o comando do Executivo passava praticamente para as mãos do presidente da República" (Toledo, 1983: 36). O governo Hermes Lima pode ser considerado um "mandato-tampão", pois ele funcionou após já terem acertado e aprovado a data do plebiscito e a rejeição do parlamentarismo era evidente. Paradoxalmente, Hermes Lima era um parlamentarista entusiasta, porém seu papel como primeiro-ministro foi o de preparar o terreno político para a volta ao presidencialismo. Como o próprio Hermes Lima diria mais tarde, "vivia-se no país uma atmosfera mais presidencialista que parlamentarista" (citado em Toledo, 1983: 36).

[36] O próprio Hermes Lima ficou com a pasta das Relações Exteriores; João Mangabeira com o ministério da justiça, Eliézer Batista se tornou ministro das minas e energia; Helio de Almeida ficou com a pasta da Viação e obras Públicas, Celso Furtado ficou como ministro extraordinário para assuntos de desenvolvimento econômico. Os militares Amaury Kruel, Reinaldo de Carvalho e Pedro Paulo Suzano, ficaram, respectivamente, como ministros da Guerra, Aeronáutica e Marinha. (Almeida, 1998: 121)

Quadro 4.3 – Gabinete Ministerial Hermes Lima

Ministério	Ministro	Partidos/ Estados
Aeronáutica	Reinaldo Ribeiro de Carvalho Filho	-
Agricultura	Renato Costa Lima	PTB-SP
Educação e Cultura	Darci Ribeiro	-
Estado Maior das Forças Armadas	Osvaldo de Araújo Motta	-
Fazenda	Miguel Calmon du Pin	PSD-BA
Gabinete Civil	Hermes Lima	PSB-BA
Gabinete Militar	Albino Silva	-
Guerra	Amauri Kruel	-
Indústria e do Comércio	Otávio Augusto Dias Carneiro	-
Justiça e Negócios Interiores	João Mangabeira	PSB-BA
Marinha	Pedro Paulo de Araújo Suzano	-
Minas e Energia	Eliezer Batista da Silva	-
Planejamento	Celso Monteiro Furtado	-
Relações Exteriores	Hermes Lima	PSB-BA
Saúde	Eliseu Paglioli	-
Trabalho e Previdência Social	João da Silva Pinheiro Neto	-
Trabalho e Previdência Social	Benjamin Eurico Cruz	-
Viação e Obras Públicas	Hélio de Almeida	PTB-GB

Fonte: CPDOC- http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jgoulart/htm/jgoulart_main.htm, Hippolito (1985)

Esse gabinete foi o que contou com a menor base de apoio partidário[37], pois apenas três partidos participaram da sua formação – PSD, PTB e PSB. Essa coalizão controlava 56% das cadeiras na Câmara dos Deputados, 74% do Senado, totalizando 59% do congresso, ou seja, contava com o menor apoio parlamentar entre os três gabinetes do período. A UDN, que figura entre os três maiores partidos com representação parlamentar no período, estava presente nos dois outros gabinetes, mas não está nesse gabinete. Ao analisar as coalizões no período 1946-1964, Abranches (1988: 22) afirma que "em nenhum

[37] O gabinete Hermes Lima foi o com menor apoio partidário no período que se estende de 1946 a 1964 (Abranches, 1988: 23).

caso, o governo sustentou-se em coalizões mínimas. O caso mais próximo foi o último ministério parlamentarista da presidência Goulart, tipicamente um ministério de crise". Como esse ministério estava fadado a ter uma curta duração, pois a derrota do parlamentarismo no plebiscito era previsível, ele foi formado por personalidades estranhas ao Congresso nacional, ou seja, apenas um dos ministros desse Gabinete contava com um mandato no Legislativo federal: Miguel Calmon, deputado do PSD e ministro da Fazenda.

Mesmo depois de marcado, a questão do plebiscito continua norteando os debates no parlamento e na mídia. Na sessão do dia seis de novembro de 1962, o Deputado Adauto Cardoso (UDN-Guanabara) comenta a declaração dada pelo Ministro da Justiça, João Mangabeira, a um jornal da Guanabara, em que o ministro afirma que o plebiscito era desnecessário. Para o Ministro o plebiscito seria uma "inutilidade, um dispêndio criminoso" (ACD, Vol. XXI: 62), por isso caberia ao Congresso fazer uma reforma do Ato Adicional, da Emenda Constitucional nº4, revogando-a e voltando ao regime presidencialista. Comentando esta entrevista do Ministro, o Deputado Adauto Cardoso ressalta que, devido a diversas tentativas de se antecipar o plebiscito, as reformas de base foram colocadas em segundo plano, nas palavras do deputado: "defuntas reformas de base. Ninguém mais cuida hoje senão do plebiscito" (ACD, Vol. XXI: 62).

No mesmo discurso é levantada a falta de atuação do governo perante a desvalorização da moeda, que segundo a SUMOC chegava a 6% ao mês, já que "o governo, que estava de braços cruzados, que estava em greve, porque não lhe davam o plebiscito, e obteve tudo o que queria de uma Câmara encurralada, continuou de braços cruzados" (ACD, Vol. XXI: 65). Nesta parte da fala de Adauto Cardoso fica claro o seu entendimento de que o objetivo central do governo é o adiantamento da data plebiscito, isso é, havia um descontentamento com a atuação do governo diante dos problemas econômicos que assolavam o país e, ao mesmo tempo, o governo fazia todo o possível para adiantar a data do plebiscito deixando em segundo plano as demais questões. Em outras palavras, o objetivo central do Governo seria a volta ao presidencialismo. Na continuação desse debate, Wilson Vargas (PTB- Rio Grande do Sul) fala da responsabilidade do Congresso na má atuação da política econômica do governo de combate a inflação, já que os responsáveis por ela (Walter Moreira Sales, nos dois Gabinetes anteriores, e Miguel Calmon, no Conselho de Ministros vigente naquele momento) tiveram seus nomes assentados por

maioria absoluta da Câmara dos deputados (ACD, Vol. XXI: 66). Rebatendo a fala de Wilson Vargas, o deputado Antonio Carlos Magalhães (UDN- Bahia) afirma que o Ministério (Gabinete) foi formado pelo presidente e não contava, ainda, com a aceitação do legislativo. Terminando com o debate, o Deputado Adauto Cardoso afirma que a UDN não tem responsabilidade sobre a atual política econômica do governo e pergunta "por que razão o Sr. João Goulart não governa? Por que razão, o Sr. Presidente da república não toma conhecimento do desastre que se aproxima aceleradamente?" (ACD, Vol. XXI: 67).

Neste debate fica clara a continuidade do tipo de relação entre o Executivo e o Legislativo vigente sob o presidencialismo de coalizão instaurado pela Constituição de 1946, ou seja, muitos parlamentares ainda viam o governo como um poder independente e separado e não como uma delegação escolhida e responsável perante eles; além disso, viam o presidente da República como chefe e responsável pela política do governo. A fala de Adauto Cardoso é exemplo disso.

Outro ponto interessante desses discursos está na fala do então deputado Antonio Carlos Magalhães, onde transparece que o Legislativo abdicou de seu poder de escolha do gabinete, que seria o responsável pela política do Executivo, poder este que seria o principal diferenciador do sistema parlamentarista frente ao sistema presidencialista. Essa abdicação foi formalizada na aprovação da Lei Complementar nº 2, que além de marcar a data do plebiscito, ainda possibilitava a formação de Gabinetes provisórios sem o voto de confiança prévio do legislativo.

No seu discurso Wilson Vargas tenta resgatar a culpabilidade do Legislativo nas políticas do Gabinete, relembrando que o poder Executivo emana do Legislativo na forma de governo adotada em 1961, entretanto ele chama a responsabilidade da Câmara pela escolha do gabinete Hermes Lima, o que ainda não teria sentido, uma vez que, até essa data, a Câmara dos Deputados ainda não havia dado o voto de confiança a esse Conselho de Ministros, o que só aconteceria no dia 6 de dezembro de 1962. Importante destacar que a moção de confiança foi votada exatamente um mês antes da data do plebiscito.

Por fim, é na fala final de Adauto Cardoso que fica demonstrado um total desprezo pelas regras que norteariam o funcionamento do parlamentarismo: esse deputado culpa o presidente Goulart (Chefe de Estado) pelas políticas de governo (que caberiam ao gabinete,

que deveria ser aprovado pelo legislativo). As perguntas do deputado reproduzidas acima mostram que, mesmo no parlamentarismo, as práticas do presidencialismo continuam: o Legislativo age como se o Executivo fosse um poder completamente independente, não entende que na forma parlamentarista o Executivo deveria emanar do Legislativo. Além disso, as funções do chefe de Estado são confundidas com as do chefe de Governo, característica do presidencialismo, onde as duas funções são ocupadas pela mesma pessoa. Isso, a nosso ver, está ligado à falta de comprometimento dos atores políticos presentes no Congresso com o novo sistema de governo, não meramente uma falta de conhecimento, mas sim uma continuidade da ação parlamentar nos moldes do presidencialismo de coalizão faccionalizado.

A indicação do gabinete Hermes Lima ocorreu em um momento em que o Congresso estava esvaziado devido as eleições de outubro, nas palavras de Levi Carneiro (1965: 175), " já o Congresso estava em recesso, motivado pela campanha eleitoral de renovação de mandatos, quando o Presidente da República fez a quinta indicação de 'Premier'". Em fins de setembro a Câmara se reuniu para votar a nomeação do novo gabinete, que já estava funcionando desde a exoneração de Brochado da Rocha, entretanto isso não foi possível por falta de *quorum*. Mas essa não foi a única vez em que isso ocorreu: segundo Almino Affonso (1988: 80), "sucessivas vezes o Gabinete Hermes Lima foi a plenário e, à falta de quórum, não foi votado". Apenas no início de dezembro é que essa votação foi realizada. No dia cinco daquele mês, o presidente do Conselho de Ministros compareceu à Câmara dos Deputados para apresentar o seu programa de governo, ou expor o que o governo já havia realizado, uma vez que ele já teria durado dois meses. No dia seguinte, o Gabinete Hermes Lima "logrou o voto de confiança com 137 votos a favor, 27 contra e 3 abstenções" (Affonso, 1988: 81). A Tabela a seguir mostra a distribuição dos votos dos partidos nessa questão. Como podemos ver, com exceção da UDN, todos os partidos atingiram um considerável nível de coesão nessa votação: quatro votaram totalmente unidos e três deles atingiram níveis superiores a 80. Todos os partidos, com exceção do PRP foram majoritariamente a favor da aprovação. Nessa votação, Raul Pilla (PL), o defensor histórico do parlamentarismo e autor da proposta original para a implementação desse sistema de governo, expressa sua opinião sobre o processo político que estava acontecendo no país da seguinte maneira, "o que aí se tem é a farsa do

Parlamentarismo, para desmoralizar o Parlamentarismo e entregá-lo, sem defesa, à execução de um plebiscito não só inconstitucional mas também imoral" (citado em Affonso,1993: 112)

Tabela 4.7: Distribuição dos votos da moção de confiança ao Gabinete Hermes Lima: números proporcionais e índice de coesão partidária.

	Favoráveis	Contrários	Índice de Coesão de Rice
PSD	0,95	0,05	0,90
PTB	0,92	0,08	0,84
UDN	0,61	0,39	0,22
PSP	0,91	0,09	0,82
PR	0,86	0,14	0,72
PSB	1,00	0	1,00
PDC	1,00	0	1,00
PRP	0	1,00	1,00
PL	1,00	0	1,00

Fonte: Santos, 1986: 97 e 100, tabelas 5.9 e 5.14

Passado o pleito de outubro, as atenções se voltaram para o plebiscito. Somente alguns setores da UDN e o complexo IPES-IBAD procuraram defender a continuidade do parlamentarismo, as outras agremiações partidárias, os setores sindicais, o ISEB e diversas outras organizações faziam propaganda pela volta ao presidencialismo.

O apoio ao presidencialismo foi muito grande. Diversas instituições e organizações se empenharam na campanha pelo presidencialismo. Figuras políticas importantes apoiavam o fim do sistema parlamentarista, entre elas: Juscelino Kubitschek, Leonel Brizola, Cid Sampaio, Magalhães Pinto, Juraci Magalhães e Carlos Lacerda. Apesar do partido dos três últimos, a UDN, ser a favor da manutenção do regime parlamentarista, muitos de seus líderes tinham interesses na volta ao presidencialismo: vários políticos apoiavam a volta ao presidencialismo pois tinham interesse nas eleições vindouras. Além

disso, a campanha pelo presidencialismo associou a vitória desse sistema de governo com a das reformas de base. Mesmo o Gabinete se colocou a favor do fim do parlamentarismo. Em contrapartida a esse grande apoio ao presidencialismo, a defesa do parlamentarismo ficou a cargo da UDN, mesmo que dividida, do IPES/IBAD, da imprensa conservadora

Como resultado, a maioria da população acabou optando pelo presidencialismo. O parlamentarismo instaurado em 1961 gerou diversas crises institucionais, foi alvo constante de ataques; em suma, esse sistema de governo não conseguiu conviver com o período de crise econômica, política e social que o país vivia. Segundo Toledo (1983: 40) "o parlamentarismo – forjado a toque de clarim e em ritmo marcial – não resistiu às inúmeras crises políticas que seu funcionamento provocou e não conseguiu resolver".

No plebiscito a vitória do presidencialismo foi esmagadora: cinco em cada seis eleitores foram favoráveis à volta ao presidencialismo – 9 457 448 a 2 073 582 –, ou 82% dos eleitores que compareceram as urnas votaram contra o parlamentarismo e 18% a favor, se desconsiderarmos os votos brancos e nulos. Com a volta desse sistema de governo, João Goulart passa a ter todos os poderes que a Constituição de 1946 outorgava ao ocupante do cargo de presidente da República. Isso representa a possibilidade de efetivar os planos de reforma de base, fato que empolga a esquerda e os nacionalistas e assusta os conservadores.

No dia 23 de janeiro de 1963, antes mesmo de o Tribunal Eleitoral proclamar os resultados oficiais do plebiscito, a Emenda Constitucional nº 6, que revogava o parlamentarismo, é aprovada pelo Congresso. Dessa maneira termina o período parlamentarista da República brasileira. A Tabela 4.8 mostra o comportamento parlamentar nas duas votações sobre essa Emenda Constitucional.

Como se pode ver, essa emenda foi aprovada facilmente: na primeira votação foram 257 votos favoráveis e 7 contrários, e na segunda foram 251 a 6. Com exceção do PRP, todos os partidos votaram favoravelmente a volta ao presidencialismo. Até a UDN que havia se colocado em favor do parlamentarismo na campanha, acabou reconhecendo o resultado do plebiscito.

Tabela 4.8: Distribuição dos votos da Emenda Constitucional nº 6: números proporcionais e índice de coesão partidária.

	Emenda Constitucional nº 6 (primeira votação)			Emenda Constitucional nº 6 (segunda votação)		
	Sim	Não	Índice de coesão de Rice	Sim	Não	Índice de coesão de Rice
PSD	0,99	0,01	0,98	0,99	0,01	0,98
PTB	1,00	0	1,00	1,00	0	1,00
UDN	0,98	0,02	0,96	0,98	0,02	0,96
PSP	1,00	0	1,00	0,94	0,06	0,88
PR	0,80	0,20	0,60	0,82	0,18	0,64
PSB	1,00	0	1,00	1,00	0	1,00
PDC	1,00	0	1,00	1,00	0	1,00
PRP	0	1,00	1,00	0	1,00	1,00
PL	0,66	0,34	0,32	1,00	0	1,00

Fonte: Santos, 1986: 97 e 98, tabelas 5.9 e 5.11

Nascida como resposta política a uma crise de sucessão que ganhava contornos de guerra civil, a experiência parlamentarista iniciada em 1961 não contou com apoio real dos atores políticos que a vivenciaram. Como era de se esperar, o presidente Goulart tentou de todas as maneiras possíveis reaver os poderes que a Constituição de 1946 concedia ao seu cargo. Para isso, ele se utilizou da prerrogativa de indicar o nome do presidente do conselho de ministros para aprovação da Câmara dos Deputados para inviabilizar a formação de gabinetes ministeriais estáveis e comprometidos com a manutenção e institucionalização do novo sistema de governo. Entretanto, ele não foi o único a não dar apoio a esse sistema: o próprio Congresso não se mostrava disposto a atuar conforme o novo arranjo institucional. Isto é, tanto o presidente quanto o Legislativo continuavam a agir conforme as práticas do presidencialismo de coalizão faccionalizado.

Capítulo 5: A relação entre Executivo e Legislativo na experiência parlamentarista brasileira

Dizer qual o melhor sistema de governo para o Brasil, se presidencialismo ou parlamentarismo, não é objetivo desse trabalho. Não buscamos levantar qualidades e defeitos desses dois sistemas, mas sim procuramos analisar o funcionamento do parlamentarismo instaurado em 1961, buscando compreender como foi feita a mudança no sistema de governo e seus impactos.

Se levarmos em conta que as instituições estimulam certos comportamentos e desencorajam outros, podemos nos perguntar qual a validade da reforma no sistema de governo em questão, uma vez que essa reforma foi feita em resposta a uma crise conjuntural e não como uma escolha consciente sobre a melhor forma de governar o país.

O mau funcionamento das instituições no parlamentarismo experimentado no Brasil no início dos anos 1960 se deve, a nosso ver, principalmente a três fatores: 1) caráter de saída emergencial da emenda parlamentarista; 2) falta de comprometimento dos atores políticos para com o novo sistema; 3) clima de acirramento ideológico e a disputa pela direção do desenvolvimento brasileiro e 4) caráter dual do poder Executivo.

Como foi dito anteriormente, essa dualidade do Executivo não se deveu à legislação e sim à conjuntura política. Isto é, o Ato adicional acabou por adotar um regime parlamentarista puro, onde o presidente da República também era escolhido pelo Legislativo. Entretanto, para se adaptar à conjuntura de crise que criou essa emenda constitucional, consta em suas disposições transitórias que o vice-presidente eleito em 1960, João Goulart, seria empossado presidente. Ao dar posse a Goulart, o caráter do sistema muda: de um parlamentarismo puro, passamos a um sistema dual e híbrido, pois teríamos um presidente que foi eleito pelo sufrágio popular e um chefe de governo escolhido pelo parlamento.

A referida dualidade do Executivo, somada à falta de comprometimento com o parlamentarismo por parte dos atores políticos, gerou uma situação em que o presidente da

república, seguindo seu intento de voltar ao presidencialismo, escolhe para chefiar o gabinete figuras políticas impopulares, ou sem expressão política, para assim aumentar seu espaço de manobra, e minar as possibilidades de se consolidar uma experiência de governo parlamentar.

O caráter de saída conciliatória do parlamentarismo acaba por dificultar sua implementação, uma vez que não haveria um real comprometimento por parte dos atores políticos para com o novo sistema e, segundo Maria Hermínia Tavares de Almeida (1993: 19), "a disposição de jogar o jogo de acordo com as novas regras é condição *sine qua* de qualquer reforma política bem-sucedida". Em outras palavras, para que uma mudança político-institucional possa lograr sucesso é necessário que exista um comprometimento com as novas formas, não bastando apenas mudar o texto constitucional; é preciso que as práticas e as relações políticas também mudem. Essa mudança não ocorreu na experiência parlamentarista em questão. Nenhum dos atores políticos envolvidos no processo buscou realmente institucionalizar o novo sistema de governo. Uma mudança de forma de governo significaria uma transformação das práticas políticas, mas o que se enxergou no caso em questão foi a manutenção dos hábitos políticos; os atores políticos e sociais não alteraram sua maneira de agir: a relação entre os poderes, e entre estes e a sociedade civil, ficou basicamente inalterada.

A proposta de parlamentarismo surge como um meio de se manter a ordem institucional e um Estado de Direito, isto é, a emenda parlamentarista foi uma saída de conciliação para a eminente crise causada pela renúncia do então presidente eleito Jânio Quadros e ao veto dos ministros militares à posse do vice-presidente eleito, João Goulart. Mas para que qualquer mudança nas instituições logre sucesso ela deve ser apoiada pelos atores sociais envolvidos. Isso não se deu com o parlamentarismo, pois esta mudança não tinha o apoio de quase nenhum grupo social. Em outras palavras, essa reforma parlamentarista pode ser encarada como uma saída encontrada para um momento de crise, porém depois de "apaziguados os ânimos", ela não gozou do apoio necessário para a sua implementação. Nas palavras de Cintra (2004a: 63) "o parlamentarismo de 1961, nascido sob os maus auspícios e numa situação de crise, operou mal, sabotado pelo presidente e pelos próprios ministros, não sendo difícil convencer a população a rejeitá-lo".

Em suma, podemos dizer que a emenda parlamentarista foi uma *conciliação natimorta*, seu fracasso já era esperado desde sua criação, tanto que o plebiscito sobre a forma de governo já estava previsto para nove meses antes do final do mandato de Goulart. Outro fato que mostra o pouco empenho dos atores políticos na consolidação do parlamentarismo é que as Constituições dos estados da Federação só seriam alteradas depois do plebiscito, caso o parlamentarismo ganhasse, ou seja, durante o período em questão tivemos no Brasil um sistema parlamentarista em nível federal e presidencialista no estadual.

O caráter de saída emergencial a uma crise conjuntural pode ser percebida no próprio texto da Emenda Constitucional nº4. Na sua origem a própria emenda acaba por não disciplinar pontos importantes para o funcionamento do governo e para a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, como por exemplo, a questão da delegação de poderes ao Gabinete, que já constava nela, mas que só foi disciplinada na lei complementar nº1. Esse fato pode ser explicado pela discussão dessa emenda ter sido acelerada no Congresso, o que deixou vários pontos para serem normatizados em legislação posterior, o que, a nosso ver, mostra que o parlamentarismo foi implantado às pressas, apenas para impedir o acirramento da crise e a possível guerra civil.

A Emenda que gerou o parlamentarismo instituía um parlamentarismo do tipo puro, porém em suas disposições transitórias ela acabava por formar um modelo mais próximo a um sistema híbrido, uma vez que o presidente da república passava a ser o vice-presidente eleito em 1961, ou seja, o Executivo era formado por um membro que contava com a legitimação direta vinda das eleições e por um gabinete, que seria o responsável pelo governo, formado a partir da escolha parlamentar, isto é, que contava com uma legitimidade indireta. Em outras palavras, apesar de normatizar um sistema puro, onde tanto o presidente quanto o gabinete seriam formados a partir da escolha da Câmara dos Deputados, esse texto legal acaba por mudar o caráter do sistema para se adequar à conjuntura da crise da Legalidade. Essas disposições transitórias, que aproximaram a experiência em questão de um sistema híbrido, foram feitas para permitir uma saída de conciliação para a crise iniciada pela renúncia de Jânio Quadros, uma vez que era necessário que Goulart tomasse posse, mas os setores conservadores e os ministros militares tinham grande receio sobre a posse dele com todos os poderes que a Constituição

de 1946 concedia ao presidente. Por esse motivo a saída parlamentarista se encontraria a meio caminho das preferências desses dois setores: para Goulart e seus partidários, ela era melhor que a aceitação do veto dos ministros militares e menos desejável que a posse sob a constituição de 1946; para os ministros militares e os setores conservadores, o parlamentarismo representava uma maneira de se manter o Estado Democrático e ao mesmo tempo aumentar seu controle sobre o presidente, permitindo um maior controle sobre as possibilidades de reformas. Em suma, a saída parlamentarista não representava a melhor opção para nenhum dos grupos políticos relevantes, mas era uma possibilidade de se evitar a guerra civil que se desenhava no horizonte, já que ela atendia parcialmente as demandas de ambos os setores em conflito.

Por causa desse caráter de solução para uma crise conjuntural, não havia comprometimento para com o novo sistema, nenhum do atores políticos do processo buscou realmente institucionalizar o novo sistema de governo: o presidente Goulart tinha interesse na volta ao sistema presidencialista adotado na Constituição de 1946; os Gabinetes, com exceção do gabinete Tancredo Neves, tinham como objetivo central o plebiscito e todos os Conselhos de Ministros acabavam por nortear sua atuação pelas premissas do Presidente Goulart; o Legislativo continuava a atuar com as premissas da mesma constituição, sem utilizar as novas prerrogativas dadas pela Emenda Constitucional nº 4, a dizer: nunca aprovaram um voto de censura ou desconfiança – a moção de censura foi apresentada uma única vez e acabou por não ser aprovada e nunca foi feita uma moção de desconfiança, mas mesmo assim, o Gabinete Tancredo Neves e o Brochado da Rocha caíram, mas não por um voto parlamentar e sim por renunciarem.

Podemos dizer que o Legislativo Federal não efetivou a alteração na relação entre os poderes que seria de se esperar dada a mudança de sistema de governo. Dizemos isso pois muitos ainda agiam como se o poder Executivo derivasse do presidente e não da escolha parlamentar. Esse fato, somado ao esvaziamento do Congresso provocado pela proximidade das eleições de outubro, possibilitou que o último Gabinete (Hermes Lima) fosse formado sem o voto de confiança da Câmara dos Deputados. Nesse caso, ainda sob a vigência do parlamentarismo, o Presidente da República foi quem escolheu o Gabinete, e o parlamento só depois de algum tempo, lhe concedeu o voto de confiança, em outras palavras, a formação do gabinete foi de responsabilidade exclusiva do presidente, e isso a aproxima

mais de um processo de formação ministerial de um sistema presidencialista do que de um parlamentarista.

Outro ponto que demonstra a falta de empenho dos parlamentares com o novo arranjo institucional é o projeto Valadares. Esse projeto, que foi aprovado como lei complementar, foi o que permitiu a formação do gabinete Hermes Lima acima citado, já que retira a obrigatoriedade da aceitação do gabinete pelo parlamento, permitindo a criação de gabinetes provisórios escolhidos exclusivamente pelo presidente da República. Entretanto, o mais importante desse projeto se refere a data do plebiscito sobre a forma de governo. O Ato adicional que instituiu o parlamentarismo contava com um dispositivo que previa a realização de um plebiscito sobre as formas de governo que, se realizado, deveria ocorrer nove meses antes do término do governo Goulart. Entretanto, o presidente e seus partidários achavam essa data muito distante. Por esse motivo eles se empenham em adiantar esse plebiscito. É isso que o projeto Valadares faz: adianta o plebiscito para janeiro de 1963, possibilitando o fim do parlamentarismo antes mesmo do seu prazo. Dizemos isso pois ao constar na Emenda constitucional que implementava o parlamentarismo esse plebiscito já era uma data limite para se terminar com essa experiência, já que ela havia sito feita para responder a uma crise política conjuntural e não porque os nossos legisladores acreditavam que essa forma de governo teria vantagens sobre o presidencialismo. Em suma, o parlamentarismo foi

> adotado de maneira casuística, para resolver um caso (a renúncia de Janio Quadros implicava na posse de seu vice na presidência), o parlamentarismo brasileiro foi resultado da pressão dos militares que não queriam Goulart como presidente. Como a posse era inevitável, o parlamentarismo veio para reduzir os poderes de Goulart. Ele fracassou porque Goulart e seus aliados tiveram meios para derrubá-lo (Almeida, 2006)

A desincompatibilização do Gabinete Tancredo Neves também mostra a falta de compromisso dos atores políticos com o processo, já que foi um dispositivo presidencialista – a necessidade de deixarem os cargos Executivos para se candidatarem nas eleições de outubro de 1962 – que acabou com esse gabinete e não um voto de desconfiança, o que

seria o normal, quando o Congresso tem desacordo com o Gabinete, num sistema parlamentarista.

Além disso, os parlamentares não delegaram poderes para o Gabinete, mostrando que não abririam mão dos poderes concedidos a eles pela constituição de 1946. É importante destacar que sendo o Gabinete escolhido pelo Legislativo e tendo responsabilidade política para com a Câmara dos Deputados, a delegação de poderes viria como uma forma de agilizar o processo político em momentos de crise, tanto econômica quanto política e social. Entretanto, se levarmos em conta a distribuição dos poderes de agenda entre o Executivo e o Legislativo existente dentro do marco da Constituição de 1946, podemos dizer que essa foi a Constituição brasileira que mais privilegiava a ação parlamentar na formulação de Leis. Em outras palavras, o arranjo constitucional de 1946 possibilitava a formação de uma agenda política compartilhada entre esses dois poderes. Com isso, é possível afirmar que um corpo Legislativo formado nessas condições dificilmente abriria mão de seus poderes, ou delegaria funções legislativas para o Executivo, além das já previstas no texto Constitucional[38].

Todavia, num sistema parlamentarista, o Executivo, composto pelo Gabinete Ministerial, é formado pelo líder do partido ou da coalizão majoritária no Legislativo, isto é, o gabinete tem que passar pela aprovação do Legislativo, tendo responsabilidade política para com ele. Sendo assim, é comum a delegação de poderes legislativos do Parlamento para o Gabinete. A emenda constitucional nº 4, que instituiu o parlamentarismo no Brasil, permitia a delegação de poderes, o que gerou um número de 11 leis delegadas aprovadas entre setembro de 1962 e janeiro de 1963. Apesar de esse número ser significativo, consideramos que a negativa do parlamento à maior parte do pedido de delegação de poderes feita pelo então primeiro-ministro Brochado da Rocha pode ser entendida como uma resistência do Legislativo a essa delegação. Outro ponto a se destacar é que todas essas leis delegadas foram publicadas, ou seja, passaram a ter validade, entre os dias 26 de setembro de 1962 e 16 de outubro do mesmo ano, portanto, todas essas leis são do período do terceiro gabinete ministerial, chefiado por Hermes Lima. Apesar de a delegação ter sido aprovada no final do gabinete Brochado da Rocha, as leis delegadas só foram publicadas no último gabinete. Esse fato é importante pois nesse período o Congresso estava esvaziado

[38] Fato importante é que a Constituição de 1946 não previa a delegação de poderes

devido às eleições legislativas e estaduais que ocorreriam em outubro, ou seja, era um período diferenciado no funcionamento do Congresso Nacional. Dito isso, podemos afirmar que o Congresso em seu funcionamento normal não delegou poderes legislativos especiais para o gabinete, prática comum em sistemas parlamentaristas e que, desde 1914, ganha força no principal modelo de parlamentarismo no mundo, a dizer: o parlamentarismo inglês[39], onde a delegação de poderes legislativos ao gabinete se tornou prática corriqueira, chegando a ponto de a maioria das leis discutidas no Parlamento serem de autoria do Executivo, e do Legislativo aprovar leis que dão as "linhas gerais" da proposta, deixando a cargo do gabinete ministerial complementá-las.

Além disso, no caso brasileiro, a delegação de poderes só foi disciplinada na lei Complementar nº1, ou seja, o primeiro e mais duradouro gabinete, o chefiado por Tancredo Neves, não contou com esse dispositivo legal. Também é importante destacar que o pedido de delegação feito por Brochado da Rocha contava com mais de vinte projetos e a maioria deles foi negada, pois os Congressistas entenderam que os conteúdos polêmicos desses projetos deveriam ser alvo de discussão parlamentar. A prática de delegação de poderes não foi abrangente, tendo se limitado a um ponto dentre todos os pedidos, o de abastecimento e agricultura[40].

Ainda sobre essa questão, a negativa da Câmara dos Deputados ao pedido de delegação feito pelo gabinete demonstra que esse governo não contava com o apoio de uma maioria sólida nessa casa, uma vez que se a maioria dos parlamentares realmente estivesse em apoio ao gabinete, não haveria razão para negar-lhe o pedido de delegação. Em outras palavras, a negativa a esse pedido pode ser vista como uma desconfiança do parlamento para com o Gabinete.

---

[39] Segundo Charles Pessanha (2002: 149), "Na Inglaterra, de acordo com R. Mackenzie, a prática da delegação vinha progredindo desde o final do século 19. Embora fossem utilizadas anteriormente, a partir de 1893 as *Statutory Rules and Orders* passaram a ser metodicamente editadas, com média anual 'acima de mil', de 1890 a 1900; de 'aproximadamente 1.500', entre 1914 e 1918; e de 'cerca de 1.500', nos três anos posteriores. O recorde deu-se em 1942, com 'cerca de 3.000'. Terminada a guerra, seu numero declinou para 2.858, ficando, porém, incorporadas à prática cotidiana.
Além disso, o Gabinete passou a exercer, 'praticamente com exclusividade, a faculdade da iniciativa de lei'[...]. Após a guerra, o legislativo voltou a debater propostas de iniciativa de seus membros", entretanto "na sessão legislativa de 1948-1949 'as propostas dos parlamentares tomaram dez dias de discussão contra cento e doze dedicados aos projetos governamentais'".

[40] Também constou das leis delegadas aprovadas a que possibilita a criação de ministros extraordinários..

O Legislativo brasileiro não tinha incentivos para realizar uma verdadeira institucionalização do parlamentarismo, uma vez que num sistema parlamentarista, é de se esperar que o gabinete ganhe força e primazia no processo de tomada de decisões, diminuindo, conseqüentemente, a importância do legislativo nesse processo. Dizemos isso pois como o gabinete (poder Executivo) tem sua origem e depende para continuar sendo governo do apoio da maioria do parlamento, seja um partido majoritário ou uma coalizão majoritária, não haveria choques entre eles e, para dar maior agilidade ao processo decisório, o papel do parlamento na elaboração legislativa é enfraquecido, uma vez que os projetos de políticas são elaborados dentro do próprio gabinete e, por contar com a sustentação da maioria do Legislativo, não se espera que esses projetos sofram modificações substanciais no decorrer dos debates no parlamento. Por conseqüência, conforme o Executivo se consolida, o Legislativo passa a ter o papel de foro de debate sobre as grandes questões nacionais, dando primazia ao gabinete na condução e formulação de políticas efetivas e cotidianas. Esse é o caso do parlamentarismo inglês, mas em maior ou menor medida, esse fenômeno pode ser sentido em outros países que adotaram um sistema parlamentarista. Na constituição brasileira de 1946, o Legislativo tinha um papel de relevo na formulação de políticas, os legisladores individuais tinham poderes de influência no processo decisório, a agenda política era compartilhada entre o Executivo e o Legislativo, ou seja, era um sistema de governo que fortalecia o papel do Legislativo. Se compararmos esses dois quadros podemos afirmar que os legisladores não tinham nenhum incentivo para fortalecer o novo sistema de governo, já que eles perderiam poder sobre as decisões políticas sob um sistema parlamentarista. Em suma, mesmo que no parlamentarismo o Legislativo tenha a prerrogativa de escolher o Executivo, ele perde influência e poder de decisão conforme o Gabinete se consolida. Por esse motivo, os legisladores brasileiros atuantes na experiência em questão não se empenharam na institucionalização do novo sistema, já que para que essa institucionalização pudesse ocorrer eles teriam que abdicar de parte de seus poderes na condução do processo decisório.

Outro ponto referente ao Legislativo na experiência parlamentarista é a questão da coesão e da disciplina partidária. Muitos afirmam que para o bom funcionamento do sistema de governo parlamentar é necessário que os partidos sejam coesos e disciplinados, principalmente os partidos que formam a base de sustentação do governo, uma vez que se

essa disciplina não existir, o governo perde apoio e pode cair. Se parte dos parlamentares que formam a base de sustentação do governo se posicionar contrariamente ao Gabinete em questões chave é possível que o governo caia. Outros afirmam que o arcabouço institucional do parlamentarismo criaria incentivos para que os partidos sejam mais disciplinados na sua atuação parlamentar, esse incentivo viria também da relação de dependência do governo em relação ao apoio parlamentar para se manter no cargo. De qualquer forma, a idéia de parlamentarismo está associada à de coesão partidária.

Entretanto, se olharmos a atuação dos deputados brasileiros nesse período veremos que essa necessária ou esperada coesão não existiu: o padrão de coesão dos partidos continua o mesmo que o existente no presidencialismo de coalizão faccionalizado existente previamente. Para afirmarmos isso recorremos ao exame do índice de coesão de Rice nas votações nominais referentes ao período do parlamentarismo. Utilizamo-nos do levantamento das votações nominais feito por Wanderley Guilherme dos Santos (1986). Nesse levantamento, constam 11 votações nominais relevantes no período parlamentarista. A maior parte delas foi referente aos procedimentos próprios do parlamentarismo – moção de confiança, moção de censura e etc –, que totalizaram oito votações; duas votações foram referentes às emendas constitucionais – como a emenda Oliveira Brito e o projeto Valadares –, por fim houve também a votação do projeto de lei de Celso Brant, referente a limitação das remessas de lucros ao exterior. Como se pode ver, a maior parte dessas votações se refere aos procedimentos do parlamentarismo e projetos de lei que regulariam o seu funcionamento e marcavam o plebiscito. Apenas uma outra lei relevante foi votada no período: a que se referia a lei de remessas de lucros. Por causa disso, é possível afirmar que "a questão pública mais relevante durante todo o período parlamentarista foi o sistema de governo. Todos os atores políticos se comportavam tendo em vista a antecipação, ou não, do referendo que iria abolir o parlamentarismo" (Almeida, 2006).

A tabela a seguir compara os dados referentes ao índice de Rice dos cinco maiores partidos nas votações nominais do período parlamentarista com a média desse mesmo índice para a legislatura anterior (1955-58) e a própria legislatura em que se insere a experiência em questão (1959-62).

Tabela 5.1: Índice de coesão de Rice médio no parlamentarismo e nas legislaturas de 1955-58 e 1959-62

	Parlamentarismo	1955-58	1959-62
PSD	69,45	64,16	57,70
PTB	87,27	62,92	80,04
UDN	38,54	54,74	47,31
PSP	59,09	65,59	67,19
PR	40,00	61,31	34,84

Fonte: Adaptado de Santos, 1997:483 e Santos, 1986: 98 a 100

Algumas diferenças podem ser sentidas ao olhar esses dados. Se comparado com a legislatura anterior, notaremos que o PTB teve uma grande melhora, porém, se compararmos com a média da última legislatura, veremos que essa melhora é bem menos impactante. A UDN e o PSP apresentaram índices de coesão menor no parlamentarismo do que nas outras duas colunas, ou seja, esses partidos votaram mais divididos sob o parlamentarismo do que sob o presidencialismo. No caso do PR, não se nota uma mudança de monta nesse índice: a coesão sob o parlamentarismo é menor do que o da legislatura anterior e pouco superior a da legislatura de 1959-62. E, por fim, o PSD tem uma pequena melhora do seu índice sob o parlamentarismo. Em suma, não é possível afirmar que houve uma mudança dos partidos políticos com assento no parlamento durante a vigência do sistema parlamentarista: seus índices de coesão continuam relativamente baixos, com exceção do PTB. Porém essa exceção está mais relacionada com a investidura de Goulart do que com o parlamentarismo em si, isto é, se a coesão do PTB aumenta no período do governo Goulart, esse aumento não poderia ser creditado ao funcionamento do parlamentarismo. Isso posto, é possível afirmar que o funcionamento do legislativo não sofreu mudanças significativas sob o parlamentarismo.

Quando se fala na relação entre os poderes Executivo e Legislativo na experiência parlamentarista que existiu no Brasil entre o final de 1961 e janeiro de 1963, julgamos importante ressaltar que no período a chefia do executivo acabou sendo exercida por duas pessoas: o Primeiro-Ministro e o presidente João Goulart. Como já dissemos anteriormente,

esse dualismo se deve à conjuntura política e não a normatização legal do parlamentarismo. Se considerarmos apenas o arcabouço legal que disciplinou o parlamentarismo, veremos que ele se refere a um parlamentarismo puro, entretanto a conjuntura política, somada as disposições transitórias do Ato Adicional, acabaram por alterar esse caráter.

No total, num período de pouco mais de um ano, houve a indicação de cinco nomes para o cargo de Presidente do Conselho de Ministros (Primeiro-Ministro), sendo que "apenas" três puderam governar, mas, nenhum deles conseguiu, no entanto, exercer as funções próprias do cargo: a tradição presidencialista prevalecia e João Goulart mantinha um grande poder de influência e decisão. Pode-se dizer que essa experiência de parlamentarismo funcionou sob o presidencialismo ou que tínhamos um presidencialismo funcionando sob uma normatização legal parlamentarista, pois "as instituições políticas são mais duras do que pedra. O parlamentarismo brasileiro funcionou à moda do presidencialismo. Afinal não se muda em alguns meses ou anos quase um século de história" (Almeida, 2006).

Outro fato que dificultou a implementação do parlamentarismo foi a dose de poderes que Goulart ainda detinha: o Chefe de Estado tinha poderes e influência sobre as decisões do Governo, isso era uma das causas do constante choque entre Legislativo e Gabinete. Os poderes de Goulart faziam, no limite, que os ministros se sentissem como "co-partícipes, e não principais expoentes do Poder Executivo" (Almeida,1998: 107). Em suma, duas práticas presidencialistas seriam constantes durante todo o período: a interferência do Chefe de Estado nas atribuições do governo, e a manutenção da independência, e choques, entre o Parlamento e o governo – Gabinete.

A atuação do presidente João Goulart acaba por acarretar alguns problemas no funcionamento do parlamentarismo adotado. Como exemplo desses problemas de ordem prática podemos destacar 1) a indicação do Presidente do Conselho de ministros pelo presidente da República era feita sem consulta aos partidos ou aos presidentes das casas do Congresso; 2) iniciativas e declarações do presidente da República fixavam antecipadamente a orientação do Governo sobre questões relevantes; 3) interferência ostensiva do presidente da república sobre a escolha e nomeação dos Ministros, e em alguns casos essa escolha chegava a ser "até deliberação exclusiva dele" (Carneiro, 1965:

192); 4) submissão do Presidente do Conselho ao Presidente da República; 5) "aniquilamento da autoridade de cada ministro, ainda que não se formasse o espírito de equipe" (Carneiro, 1965: 192).

Esses cinco pontos demonstram que o presidente da República ainda detinha grande importância na condução do governo e que práticas presidencialistas ainda persistiam sob o parlamentarismo. É impensável, por exemplo, que num sistema parlamentarista a escolha do nome a ser indicado para primeiro-ministro não surja de negociações com os líderes partidários da Câmara e que seja uma escolha individual do presidente.

O conflito existente entre o presidente da república e o gabinete ministerial pode ser explicado pela vontade de Goulart em voltar a governar sem nenhum entrave. Em outras palavras, Goulart apostava na volta ao presidencialismo para obter as prerrogativas que a nossa Constituição de 1946 outorgava ao chefe do executivo. O Ato Adicional que institui o parlamentarismo dizia que "o poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros", mas afirma que a direção e a responsabilidade da política de governo são da alçada do Gabinete. Caberia ao Presidente da República, entre outras coisas, nomear o Presidente do Conselho (Primeiro Ministro) e exonerá-lo quando a Câmara dos Deputados lhe retirar a confiança. Mas o que se observa é que tanto o presidente quanto o Primeiro Ministro acabavam por governar, já que o Presidente muitas vezes participava da escolha dos ministros, inclusive tendo primazia ou exclusividade na escolha de nomes para algumas pastas (principalmente as militares); ele comparecia constantemente às reuniões do Conselho, influenciando, assim, as decisões do Gabinete. Segundo Almeida (2006), "em algumas oportunidades, Goulart participou das reuniões dando 'sugestões' para o gabinete sobre o que deveria ser decidido. Outras vezes ele próprio decidia e comunicava sua decisão ao gabinete". Em suma, era grande a ingerência do presidente Goulart nos assuntos do governo.

Pode-se dizer que isso era possível pois o presidente contava com uma alta dose de legitimidade para governar, conferida pelo resultado das eleições de 1960, ou seja, contava com a legitimidade da vitória em uma eleição, enquanto que os primeiros-ministros eram aprovados pelo parlamento e nenhum deles detinha, na época em que ocuparam os cargos, um mandato eletivo no nível federal. Além dessa diferença que a legitimidade vinda das

eleições lhe proporcionava, Goulart também era uma figura política de relevo superior aos primeiros-ministros: ele foi por duas vezes eleito vice-presidente e era chefe político de um partido nacional, o PTB. Isso lhe dava mais uma vantagem na chefia do governo. Essa superioridade, em termos de reconhecimento político de Goulart sobre os primeiros-ministros, acabava por embaraçá-los no exercício de seus poderes. Em suma, apesar da Emenda Constitucional nº 4 ter reduzido formalmente os poderes de Goulart, pode-se dizer que ele continuava a ser figura central no governo, e não apenas um chefe de Estado.

Uma característica do sistema parlamentarista é a não separação dos poderes, porém no caso brasileiro ocorreu o inverso: a relação entre o Congresso e o Gabinete sempre foi tumultuada, como por exemplo, na aprovação do Orçamento para o ano de 1962. Nessa questão, o Gabinete mandou uma proposta de contenção dos gastos públicos, medida que visava à diminuição da inflação. Essa proposta já estava no plano de governo que o primeiro Ministro, Tancredo Neves, havia apresentado para o Congresso quando este aprovou sua posse, mas a proposta do Gabinete não foi aprovada no final de 1961. Em outras palavras, o Congresso ficou contra si próprio, já que havia aprovado em setembro o plano de governo do Gabinete, onde constava a contenção de gastos, mas em novembro do mesmo ano já não concordava com o mesmo plano, nem com a contenção de gastos. Essa reformulação na proposta orçamentária empreendida pelo Legislativo pode ser considerada uma das práticas presidencialistas que continuaram em vigor mesmo depois da Emenda Constitucional nº 4. Dizemos isto, pois o Legislativo aprovou o Executivo (Gabinete) e poderia destituir este poder, já que no parlamentarismo a legitimidade está com o Legislativo, pois esse seria, formalmente, o representante da vontade de toda a população. Mas o Congresso preferiu uma medida própria do presidencialismo: negar e reformular as propostas do Executivo, ao invés de lhe dar um voto de desconfiança, já que haveria discordâncias essenciais entre os membros do Legislativo e o Executivo em assuntos de grande importância. Nas palavras de Almeida (2006), "durante o período parlamentarista o gabinete funcionou como um ministério presidencial. O Congresso fez o que quis, muitas vezes em assuntos de grande relevância, contrariando a vontade do Gabinete e o governo não caiu, algo impensável no parlamentarismo". Ainda sobre a relação Gabinete Ministerial e Congresso, Alberto Carlos Almeida (1998: 106) postula que

> Em várias ocasiões, o gabinete se comportou como se não contasse com o apoio do Congresso, e o parlamento ignorou completamente as propostas do conselho de Ministros. Mais grave do que isso, a ação permanente do executivo presidencial influenciou decisivamente o processo de tomada de decisão dos gabinetes.

Cabe destacar que o dualismo do Executivo também favoreceu o combate ao parlamentarismo, já que o conflito existente entre o Gabinete e o Parlamento – conflito esse devido, muitas vezes, à interferência do Presidente João Goulart – servia para desacreditar o novo sistema, isso porque o parlamentarismo deveria ser portador de uma harmonia entre os poderes: caso isso fosse quebrado caberia ao Congresso (formalmente, "o representante da vontade geral da nação") destituir o Gabinete. O choque entre os dois poderes seria a característica do presidencialismo, onde esses poderes gozam de certo grau de independência e funcionam como controladores mútuos.

Outro ponto importante é que a lógica da formação dos gabinetes Ministeriais no período parlamentarista obedece a mesma lógica que imperou durante todo o período democrático instaurado em 1946, ou seja, algumas pastas ministeriais eram entregues para membros de partidos que não faziam parte da coalizão original de apoio ao Executivo, principalmente a UDN[41]. A lógica da patronagem ainda pode ser percebida, pois alguns membros de partidos de oposição formal acabam por fazer parte do governo. Em suma, no que tange a formação dos gabinetes ministeriais e, conseqüentemente, a base de apoio governamental no Legislativo, a relação entre os dois poderes não se altera substantivamente, a não ser pelo fato de o partido formador não ser mais o do presidente, no caso o PTB, mas sim o maior partido na Câmara dos Deputados, o PSD, seu aliado histórico.

É importante destacar que o início da década de sessenta é marcado pelo acirramento ideológico, estando em jogo o processo de desenvolvimento nacional. Neste processo, que já vinha das décadas anteriores, formaram-se dois grandes grupos: o chamado nacionalista e o pejorativamente chamado "entreguista", o primeiro defendia o desenvolvimento do capitalismo nacional e contava com apoio dos setores reformistas e das

[41] Membros da UDN só não participaram de Ministérios nos governos Nereu Ramos (de novembro de 1955 a janeiro de 1956) e Juscelino Kubitscheck (1956-1961), estando presentes, inclusive, no segundo governo Vargas.

esquerdas (inclusive o PCB); do outro lado se encontravam os defensores de um desenvolvimento nacional associado (e dependente) ao grande capital externo, vinculados a um projeto liberal-ortodoxo, sendo que este segundo grupo tinha um forte caráter anticomunista e antivarguista.

Essa radicalização da disputa entre os projetos nacionais foi sentida também dentro do parlamento: as agremiações partidárias criadas em 1945 já não acompanham a mudança no enfoque do debate, e por essa razão surgem as Frentes Parlamentares, sendo que as duas principais, a Frente Parlamentar Nacionalista e a Ação Democrática Parlamentar, foram as defensoras dos dois projetos nacionais no âmbito Legislativo.

Esse período é caracterizado também pela crise de paralisia decisória, ou seja, o sistema político estava em colapso pois não conseguia tomar decisões sobre questões importantes. Essa paralisia decisória foi resultado da fragmentação dos recursos de poder, acompanhada dessa radicalização ideológica, da inconstância e a fragilidade das coalizões parlamentares e da instabilidade governamental. Ou seja, o parlamentarismo foi implantado no Brasil em uma conjuntura muito desfavorável, uma vez que o sistema político já se encontrava em colapso. Não é que sob a vigência do parlamentarismo não se tomou nenhuma decisão sobre questões políticas relevantes, mas sim que no início da década de 1960 não se tomava nenhuma decisão politicamente importante, isto é, a paralisia decisória não foi resultado do parlamentarismo, mas o funcionamento do parlamentarismo foi prejudicado pelo contexto de paralisia decisória.

Outro ponto a se destacar na experiência parlamentarista é a questão da inflação. Depois do salto industrializante do governo JK, o Brasil passa por uma grande crise inflacionária, que acaba aumentando o custo de vida e, conseqüentemente, o descontentamento da população. Mas o Estado estava envolvido pelo mau funcionamento dos poderes, e pela centralidade da questão da antecipação do plebiscito na agenda governamental. O aparelho estatal não conseguia atuar com eficiência no enfrentamento da questão inflacionária. Com isso a população, que esperava medidas para conter o surto inflacionário, acaba desacreditando na forma parlamentarista. Cabe lembrar que não é a Goulart ou ao Gabinete que são dirigidas as críticas pela situação enfrentada, mas sim ao sistema de governo parlamentarista, ou seja, o parlamentarismo estava associado à inflação

e ao não funcionamento do Estado. Além disso, é importante destacar que o parlamentarismo também foi associado a não realização das reformas de base. Isso explicaria a forte votação que o presidencialismo obteve no plebiscito, já que o parlamentarismo foi associado na campanha do plebiscito à ineficiência do Estado.

Desde seu surgimento a reforma Parlamentarista de 1961 é encarada como um paliativo, ou, nas palavras de Florestan Fernandes (1992: 6), um "parlamentarismo tampão": uma medida que visava a manutenção de um Estado de Direito, evitando um golpe militar em situação "desvantajosa para os vários extratos burgueses e suas elites" (Fernandes, 1992: 6). Além disso, essa forma de governo não encontra condições objetivas para se instaurar. O clima de acirramento ideológico, a paralisia decisória que acometia o sistema político brasileiro, a falta de comprometimento por parte dos atores políticos, um presidente que visava a recuperar as prerrogativas de seu cargo no sistema em que foi eleito, um parlamento que buscava manter as prerrogativas dadas a ele pela Constituição de 1946 sem se importar com as novas funções e responsabilidades que a Emenda Constitucional nº 4 lhe dava, tudo isso formando o contexto, pouco promissor, em que se desenvolveu a experiência parlamentarista na República brasileira.

Jango jogou com os Gabinetes e com o Parlamento para promover a volta ao presidencialismo: contando com uma legislação que diz que o Poder Executivo cabe ao Presidente e ao Conselho de Ministros, Goulart dificulta o funcionamento dos aparelhos do Estado e aumenta a crise entre os poderes Executivo e Legislativo. A interferência de Goulart nos assuntos de governo fica clara com a presença dele nas reuniões do Gabinete, inclusive dando "sugestões", ou mesmo no ato do presidente de tomar uma decisão e comunicar ao gabinete, o que em nada se assemelha ao papel de chefe de Estado em um sistema parlamentarista puro, já que Goulart acaba por tomar parte das decisões de governo, ou mesmo determiná-las. Por esses motivos, o Gabinete pode ser considerado como um ministério presidencial, uma vez que o presidente continuava a ser figura central no governo e que o gabinete não agia como se fosse responsável perante a Câmara dos Deputados.

A existência desse jogo de Goulart não significa que o Parlamento não tinha interesses próprios na volta ao presidencialismo. Como foi dito, o período democrático

inaugurado pela Constituição de 1946 previa ampla participação parlamentar na tomada de decisões e na formulação da agenda política nacional. Os parlamentares individuais gozavam de uma gama de poderes e alternativas que os tornavam membros importantes do processo político: poderiam enviar propostas orçamentárias se o governo não o fizesse em tempo hábil, tinham fontes alternativas – que não o Executivo – para suprir as demandas de suas localidades, a própria lógica de patronagem utilizada pelo Executivo garantia a eles certas vantagens no processo político. Já o sistema parlamentarista, exigiria, a nosso ver, certa delegação de poderes ao gabinete, retirando alguns pontos da discussão parlamentar. Dizemos isso, pois é prática corriqueira nas democracias parlamentaristas permitir ao Gabinete decidir sobre certas questões, sem que elas necessariamente passem por discussão minuciosa no parlamento, isto é, o parlamentarismo acabaria por privilegiar a atuação do executivo no processo decisório, diminuindo o papel do Legislativo. Além disso, o bom funcionamento do parlamentarismo acaba por reforçar o papel dos partidos políticos em detrimento da representação individual do parlamentar. Como foi dito, na organização institucional inaugurada em 1946, o parlamentar tinha grandes possibilidades de efetivar estratégias individualistas. Porém, se o papel dos partidos fosse incrementado e, conseqüentemente, aumentasse a centralização do processo legislativo, essa possibilidade seria diminuída. Em suma, a institucionalização do parlamentarismo alteraria o funcionamento do Legislativo e a relação desse com o Executivo, diminuindo o poder de influência dos parlamentares individuais no processo decisório.

Com isso não queremos negar que o papel do Presidente Goulart tenha sido importante para o não funcionamento do parlamentarismo e, conseqüentemente, para a volta ao presidencialismo. Entretanto, os parlamentares não foram simplesmente manipulados pelo presidente, eles tinham razões próprias para não aderirem à nova forma de governo, razões essas derivadas da própria lógica da relação entre os poderes criada pela Constituição de 1946.

Não é só a atuação do presidente João Goulart que impossibilita uma verdadeira institucionalização do parlamentarismo, mas a atuação dos outros atores políticos relevantes também tem papel nessa não institucionalização. Além de outros fatores extra-institucionais – como por exemplo, o problema inflacionário e a maior organização de setores sociais –, o Legislativo não se compromete com o novo sistema de governo. Os

parlamentares não aprovam medidas que garantiriam maior agilidade ou governabilidade no novo sistema, se preocupam em manter as prerrogativas dadas a eles pela Constituição de 1946, sem utilizarem as prerrogativas dadas pelo novo arranjo institucional. Em outras palavras, não aceitam conceder determinados poderes ao Gabinete e não utilizam o voto de desconfiança. Além disso, os parlamentares continuam agindo como se o governo fosse um poder independente, ou seja, a relação entre parlamento e governo continua nos moldes presidencialistas. A relação dos parlamentares com o governo – Gabinete – e com o chefe de Estado – Presidente – continua conflituosa: não há uma percepção clara de que o governo, num sistema parlamentarista, emana do Legislativo, ou seja, o gabinete não age como se contasse com o apoio e fosse responsável perante o congresso, e o parlamento não age como se fosse responsável pelo gabinete, continuando a tratar o governo como um poder autônomo, isto é, como se ele não precisasse da aprovação e apoio parlamentar para se manter. Em outras palavras, governo e parlamento continuam a agir como se fossem poderes distintos. Além disso, a conjuntura política não se mostrava favorável a um bom funcionamento de qualquer sistema político, uma vez que uma crise de paralisia decisória só pode ser resolvida pelo colapso das regras de competição (Santos, 1986: 133), ou seja, sob esse tipo de crise, nenhum sistema de governo teria um bom funcionamento.

Como podemos ver, não houve uma real implementação do parlamentarismo. Todos os atores políticos presentes acabam por não alterar sua prática: o legislativo continua agindo como se fosse um poder separado do Executivo, sem se responsabilizar pelas políticas de governo; o presidente Goulart continua sendo uma figura central na política do governo, inclusive dando a linha política que o conselho de ministros deveria seguir; o gabinete não consegue cumprir seu papel e acaba por funcionar como um ministério presidencialista e, os partidos políticos continuam a se portar dentro do parlamento como antes. Em suma, apesar da mudança no arcabouço legal sobre o sistema de governo, o que se vê é que na realidade não houve mudanças significativas na relação entre os poderes e, por conseqüência, no processo de tomada de decisões políticas. A experiência parlamentarista iniciada em 1961 nos mostra ainda que uma mudança no sistema de governo realizada sob pressão da conjuntura, contando com pouco consenso, está fadada ao fracasso. Uma mudança na forma de governo deve contar com o apoio de grandes setores da sociedade para lograr sucesso, não pode ser tomada apenas como resposta rápida a uma

crise de conjuntura causada por um episódio político, como foi o caso da experiência em questão: foi feita a mudança no sistema de governo como saída a uma crise conjuntural causada pela renúncia de presidente Jânio Quadros. Uma mudança desse tipo não gera nenhuma grande alteração no funcionamento do sistema político, todos os atores relevantes presentes nesse processo continuam a agir e se relacionar da mesma maneira que faziam antes da mudança.

Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional Brasileiro. DADOS vol.31 nº 1, 1988

AFFONSO, Almino, Raízes do golpe: da crise da legalidade ao parlamentarismo – 1961-1963. São Paulo: Editora Marco Zero, 1988

AFFONSO, Almino. Parlamentarismo e governo do povo. São Paulo: Editora Letras & Letras, 1993

AGGIO, Alberto, BARBOSA, Agnaldo e COELHO, Hercídia. Política e Sociedade no Brasil (1930-1964), São Paulo: Annablume, 2002

ALENCASTRO, Luiz Felipe. Cultura democrática e presidencialismo no Brasil. Novos Estudos Cebrap nº 35, 1993

ALMEIDA, Alberto Carlos. Presidencialismo, Parlamentarismo e a crise política no Brasil. Niterói: EDUFF, 1998

ALMEIDA, Alberto Carlos. Os Gabinetes Parlamentaristas. Disponível no site: http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jgoulart/htm/6Na_presidencia_republica/Os_gabinetes_parlamentaristas.asp, acessado em: julho de 2006

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Em defesa da mudança. Novos Estudos Cebrap nº 35, 1993

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. DADOS vol. 43, nº 3, 2000

AMORIM NETO, Octavio. O Executivo Federal. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Octávio. Sistema Político Brasileiro; uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stifung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004

AMORIM NETO, Octavio. A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo? In: SOARES, Glaucio e RENNÓ, Lucio. Reforma Política: lições da história recente, Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006

AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. DADOS vol. 46 nº 4, 2003

ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, vols. XX-XXII, 1962

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

ANDRADE, Régis de Castro. Presidencialismo e reforma Institucional no Brasil. Lua Nova nº24, 1991

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O governo João Goulart, 1961-1964, Rio de Janeiro: Revan, Brasília: EdUnb, 2001, 7ª edição revista e ampliada.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. Parlamentarismo/ Presidencialismo: Planejamento Democrático – a favor da Proposta Comparato. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros nº 32-Especial, 1991

BENEVIDES, Maria Victória. O plebiscito de 1993 à luz do Precedente de 1963. Lua Nova nº 27/28, 1993

BOITO JR., Armando. Parlamentarismo e Presidencialismo: a teoria e a situação brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993

CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo (comp.). Constituições do Brasil. São Paulo: Ed. Atlas, 1979, 4ª edição.

CARDOSO, Fernando Henrique. A implantação do parlamentarismo. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros nº 32-Especial, 1991

CARNEIRO, Levi. Uma experiência de Parlamentarismo. São Paulo: Livraria Martinz Editora, 1965

CASALECCHI, José Ênio. O Brasil de 1945 ao Golpe Militar. São Paulo: Contexto, 2002

CHACON, Vamireh, História dos Partidos Brasileiros. Brasilia: Ed.UNB, 3ª Ed. Ampliada e atualizada, 1998

CINTRA, Antonio Octávio. Idéias para a engenharia institucional da consolidação democrática. In: LAMOUNIER, Bolívar e NOHLEN, Dieter. Presidencialismo ou Parlamentarismo – Perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira. São Paulo IDESP e Edições Loyola, 1993

CINTRA, Antonio Octávio. Presidencialismo e Parlamentarismo: são Importantes as instituições? In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Octávio. Sistema Político Brasileiro; uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stifung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004

CINTRA, Antonio Octávio.O sistema de governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Octávio. Sistema Político Brasileiro; uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stifung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004a

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 24ª Ed., 2003

DELGADO, Lucilia de Almeida Neves, Partidos Políticos e frentes parlamentares: projetos, desafios e conflitos na democracia. In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucilia de Almeida Neves, O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

DELGADO, Lucilia de Almeida Neves, Nacionalismo como projeto de nação: a Frente Paramentar Nacionalista In: FERREIRA, Jorge e AARÃO REIS, Daniel, Nacionalismo e reformismo radical (1945-1964), Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007 (As esquerdas no Brasil, v. 2)

DUVERGER, Maurice. Os regimes Políticos. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1966

DUVERGER, Maurice. O regime semipresidencialista. São Paulo: Ed. Sumaré, 1993

FAUSTO, Boris, História do Brasil. São Paulo: Edusp, 2002, 10ª edição

FELISBINO, Ribert de Almeida. Dos visiones opuestas sobre La actuación de los partidos políticos brasileños en el sistema presidencialista multipartidário. Tordesilhas Espanha): Trabalho apresentado no "XI Encuentro de Latinoamericanistas: La comunidad iberoamericana de naciones, 2005. Acessado em http://necon.Iuperj.br/arquivos/artigos/artigo_felisbino.pdf

FELIZARDO, Joaquim. A Legalidade: o último levante gaúcho. Porto Alegre: Ed. UFRG, 2003, 4ª edição.

FERNANDES, Florestan, Parlamentarismo: Contexto e Perspectiva, Brasilia: Câmara dos Deputados – coordenação de publicações, 1992

FERREIRA, Jorge, Crises da República: 1945, 1955 e 1961. In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucilia de Almeida Neves, O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

FERREIRA, Jorge, O governo Goulart e o golpe civil-militar de 1964. In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucilia de Almeida Neves, O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003a

FERREIRA, Jorge, Entre a história e a memória: João Goulart. In: FERREIRA, Jorge e AARÃO REIS, Daniel, Nacionalismo e reformismo radical (1945-1964), Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007 (As esquerdas no Brasil, v. 2)

FERREIRA JÚNIOR, José Ribamar. A arena da palavra: parlamentarismo em dabate na imprensa maranhense: 1961-1963. São Paulo: Annablume, 1998

FIGUEIREDO, Argelina. Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964. São Paulo: Paz e Terra, 1993

FIGUEIREDO, Argelina. Democracia & Reformas: a conciliação frustrada, In: TOLEDO, Caio Navarro (org.), Visões críticas do golpe, Campinas: Ed. Unicamp, 1997

FIGUEIREDO, Argelina e FIGUEIREDO, Marcus. O plebiscito e as formas de governo. São Paulo: Brasiliense, 1993

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Poder de Agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Glaucio e RENNÓ, Lucio. Reforma Política: lições da história recente, Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006

FIGUEIREDO, Marcus. Os plebiscitos de 1963 e 1993 e a participação Eleitoral. Opinião Pública nº1, 1993

FIGUEIREDO, Sara Ramos de. Instituição do parlamentarismo na República. Revista de Informação Legislativa nº20, 1968

FIGUEIREDO, Sara Ramos de, O parlamentarismo na República., Revista de Informação Legislativa nº21, 1969

FLEISCHER, David. Os Partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antonio Octávio. Sistema Político Brasileiro; uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stifung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004

FLEURY, Sabino. Modalidades e Procedimentos de votação nas modernas Casas legislativas. In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

GENNARI, Adilson Marques. Réquiem ao capitalismo nacional: lei de remessa de lucros no governo Goulart, Araraquara: Cultura Acadêmica Editora, 1999

GOMES, Angela de Castro, Partido Trabalhista Brasileiro (1945-1965): getulismo, trabalhismo, nacionalismo e reformas de base. In: FERREIRA, Jorge e AARÃO REIS, Daniel, Nacionalismo e reformismo radical (1945-1964), Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007 (As esquerdas no Brasil, v. 2)

GROHNANN, Luís Gustavo Mello. A separação de poderes em países presidencialistas: a America Latina em perspectiva comparada. Revista de Sociologia e Política nº 17, 2001

HIPPOLITO, Lucia, De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira, 1945-64. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985

HORTA, Raul Machado. Tendências atuais dos regimes de governo. Revista Brasileira de Estudos Políticos nº 66, 1988

INÁCIO, Magna. Poderes de Agenda do Presidente. In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

KEINERT, Rubem Cesar. O que é Parlamentarismo?. São Paulo: Brasiliense, 7ª Ed., 1993

LABAKI, Amir. 1961: a crise da renúncia e a solução parlamentarista. São Paulo: Brasiliense, 1986

LAMOUNIER, Bolívar. Brasil: Rumo ao Parlamentarismo? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). A opção Parlamentarista. São Paulo: IDESP, Editora Sumaré, 1991

LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo ou atenuação do presidencialismo: notas sobre o debate brasileiro recente. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros nº 32-Especial, 1991ª

LAMOUNIER, Bolívar e MENEGUELLO, Rachel, Partidos Políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1986

LAMOUNIER, Bolívar e NOHLEN (orgs), Dieter. Presidencialismo ou Parlamentarismo – Perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira. São Paulo IDESP e Edições Loyola, 1993

LAVAREDA, Antônio, A democracia nas urnas: processo partidário-eleitoral brasileiro, 1945-1964, 2ª edição revista. Rio de Janeiro: IUPERJ: Revan, 1999

LIMA, Eduardo Martins de, Sistemas multipartidários e eleitorais brasileiros em perspectiva comparada (1945-1964 e 1985-1998). São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2004

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

LINZ, Juan. Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). A opção Parlamentarista. São Paulo: IDESP, Editora Sumaré, 1991

LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo (comps.) Las crisis del presidencialismo. 2. El caso de Latinoamérica. Madrid: Alianza Editorial, 1998

LIPJHART, Arend. Presidencialismo e Democracia Majoritária. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). A opção Parlamentarista. São Paulo: IDESP, Editora Sumaré, 1991

LLANOS, Mariana e SÁNCHES, Francisco. O Bicameralismo em perspectiva Comparada. In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista: O caso do Brasil. Lua Nova nº28/29, 1993

MAINWARING, Scott. Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, Scott e SHUGART, Mathew. Presidentialism and democracy in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 1997

MAINWARING, Scott e SHUGART, Mathew. Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the terms of the debate. In: MAINWARING, Scott e SHUGART, Mathew. Presidentialism and democracy in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 1997

MARKUN, Paulo e HAMILTON, Duda, 1961: que as armas não falem. São Paulo ED. SENAC: 2001, 2ª edição

MCCLINTOC, Cynthia. Presidentes, mesías y crisis constitucionales em Perú. In: LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo (comps.) Las crisis del presidencialismo. 2. El caso de Latinoamérica. Madrid: Alianza Editorial, 1998

MELLO FRANCO, Afonso Arinos. Homenagem Póstuma: Presidencialismo ou Parlamentarismo. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros nº 32-Especial, 1991

MOTA FILHO, Paulo. O gabinete de Conciliação, Revista Brasiliense, São Paulo, nº 37, 1961

MOTA FILHO, Paulo. Possibilidades de modificação, Revista Brasiliense, nº 38, 1961

MOTA FILHO, Paulo. A vitória do plebiscito, Revista Brasiliense, nº 45, 1963

NICOLAU, Jairo, História do voto no Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.:2002

OLIVEIRA, Maria Rosa Duarte de. João Goulart na Imprensa: de personalidade a personagem. São Paulo: Annablume, 1993

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. DADOS vol. 43, nº 3, 2000

PASQUINO, Gianfranco. Formas de Governo. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco, Dicionário de Política, vol.1. Brasilia: Ed. Unb, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 12ª Ed., 2002

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A conexão eleitoral no Brasil. DADOS vol. 46 nº 4, 2003

PESSANHA, Charles. O poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras – Teoria e Prática, In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). A democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002

PILLA, Raul. Pretensos defeitos do regime parlamentar. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros nº 32-Especial, 1991

PINTO, Ferreira. Os partidos políticos no Brasil e seu desenvolvimento histórico, Revista Brasiliense, nº 36, 1961

PRADO JUNIOR, Caio. Panorama da política brasileira, Revista Brasiliense, nº38, 1961

PRZEWORSKI, Adam, CHEIBUB, José Antonio e SAIEGH, Sebastian. Governos de Coalizão nas democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. DADOS vol. 45 nº2, 2002

REALE, Miguel. Semiparlamentarismo e semipresidencialismo. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros nº 32-Especial, 1991

RENNÒ, Lucio R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão: Processos Institucionalmente Conscritos ou Individualmente Dirigidos? In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

ROCHA, Ronald de Oliveira. Parlamentarismo e Democracia na terra dos presidentes. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros nº 32-Especial, 1991

ROMERO, Sylvio. Parlamentarismo e Presidencialismo na republica Brasileira. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros nº 32-Especial, 1991

SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de agenda na Política Brasileira. DADOS, vol. 40 nº3, 1997

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. DADOS vol. 45 n° 2, 2002

SANTOS, Fabiano. O poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003

SANTOS, Fabiano. Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

SANTOS, Wanderley Guilherme dos, Sessenta e quatro: anatomia da crise. São Paulo: Vértice, 1986

SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. Novos Estudos Cebrap nº 35, 1993

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

SINTONI, Evaldo. Em busca do inimigo perdido: construção da democracia e o imaginário militar no Brasil (1930-1964), Araraquara: Cultura Acadêmica Editora, 1999

SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio a Castelo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, 7ª edição

SOARES, Gláucio Ary Dillon, Sociedade e Política no Brasil. São Paulo: DIFEL, 1973

SOARES, Gláucio Ary Dillon, A democracia Interrompida. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001

SOUZA, Maria do Carmo Campello de, Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964), 3ª edição. São Paulo: Ed. Alfa- Omega: 1990

SOUZA, Pompeu de. Eleições de 1962: decomposição partidária e caminhos da reforma, Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº 16, 1964

STEPAN, Alfred e SKACH, Cindy. Quadros metainstitucionais e consolidação democrática. In: LAMOUNIER, Bolívar e NOHLEN, Dieter. Presidencialismo ou Parlamentarismo – Perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira. São Paulo IDESP e Edições Loyola, 1993

TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. O Presidente da República no sistema presidencialista brasileiro. Revista Brasileira de Estudos Políticos nº 84, 1997

TOLEDO, Caio Navarro de. O governo Goulart e o golpe de 1964. São Paulo: Brasiliense, 1983.

TOLEDO, Caio Navarro de. 1964: o golpe contra as reformas e a democracia populista, Revista de Sociologia e Política, nº2, 1994

TOLEDO, Caio Navarro de (org.). 1964 visões críticas do golpe, Campinas: Ed. Unicamp, 1997

TORRES, João Camillo de Oliveira. As atribuições do Chefe de Estado em governo de Gabinete. Revista Brasileira de Estudos Políticos nº 14, 1962

VALENZUELA, Arturo. Partidos Políticos e Crise Presidencial no Chile: Proposta para um governo Parlamentarista. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). A opção Parlamentarista. São Paulo: IDESP, Editora Sumaré, 1991

VALENZUELA, Arturo. A opção Parlamentarista para a América Latina. Lua Nova nº 24, 1991a

WEFFORT, Francisco. O populismo na Política Brasileira, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003, 5ª edição.