

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

OTÁVIO PIVA

**PRESIDENCIALISMO SEM COALIZÃO: A RUPTURA DO MODELO DE
RELACIONAMENTO ENTRE PODERES NO GOVERNO COLLOR**

PORTO ALEGRE

2010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

OTÁVIO PIVA

**PRESIDENCIALISMO SEM COALIZÃO: A RUPTURA DO MODELO DE
RELACIONAMENTO ENTRE PODERES NO GOVERNO COLLOR**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Marcia Ribeiro Dias

PORTO ALEGRE

2010

P693p Piva, Otávio

Presidencialismo sem coalizão: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. / Otávio Piva – Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2010.

128 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Faculdade Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Porto Alegre, BR, 2010.

1. Presidencialismo. 2. Poder executivo. 3. Poder legislativo. 4. Governo Fernando Collor de Mello. I. Título. II. Marcia Ribeiro Dias, orientadora.

CDU 342.53

OTÁVIO PIVA

**PRESIDENCIALISMO SEM COALIZÃO: A RUPTURA DO MODELO DE
RELACIONAMENTO ENTRE PODERES NO GOVERNO COLLOR**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Marcia Ribeiro Dias

Aprovada em 31 de março de 2010.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Marcia Ribeiro Dias

Prof. Dr. Luís Gustavo Mello Grohmann

Prof. Dr. Rafael Machado Madeira

AGRADECIMENTOS

À Professora Doutora Marcia Ribeiro Dias, pela qualificada orientação, incentivo à pesquisa e pelo aprendizado indelével que oportunizou.

À Sra. Mariana Costa, servidora da Secretaria de Arquivo do Senado Federal, pela ajuda inestimável na localização e remessa de cópias de Diários do Congresso Nacional, nos quais os eventos pesquisados foram consignados.

RESUMO

Esta dissertação busca perscrutar o relacionamento mantido entre Poder Executivo e Poder Legislativo durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello. Busca verificar se o tipo de relacionamento que Collor manteve com o Congresso Nacional rompeu com o modelo de presidencialismo de coalizão e se isso foi importante ao desenrolar do *impeachment*. No plano teórico, são abordadas as características do presidencialismo e do parlamentarismo, o presidencialismo de coalizão e as estratégias de patronagem, o poder de agenda, o uso de medidas provisórias e a centralização dos trabalhos legislativos. Os ministérios de Sarney até Lula são observados para fins de cotejamento com os ministérios de Collor e verificação do percentual de ministros apartidários. Faz verificação empírica do comportamento do governo e parlamentares na votação dos planos de estabilização econômica. Apresenta o epílogo do governo Collor e o comportamento dos parlamentares durante a votação do *impeachment*. Demonstra que, além de fazer uso de políticas desastrosas para o eleitorado, que o mau relacionamento com o Congresso Nacional foi elemento sensível na condução do processo de *impeachment*.

Palavras-chave: Collor – *impeachment* – presidencialismo – coalizão

ABSTRACT

This paper intends to search the relationship between the Executive Power and the Legislative Power during the President Fernando Collor de Mello's govern. It intends to verify if the kind of relationship that Collor maintained with National Congress has broken the presidential model of coalition and if this was important to the impeachment development. As a theorist plain, the presidential and the parliamentarianism characteristics, the coalition presidential and the strategies of patronage, the power of agenda, the utilization of the provisional measurements and the centralization of the legislative works are analyzed. The State Departments from Sarney to Lula are observed for comparing them with the Collor's State Departments and the verification of the percentage of nonparty ministers. The empiric behavior of govern and parliamentary branch on voting the plans of economic stabilization is verified. It also presents the govern epilogue and the parliamentary branch behavior during the impeachment voting. It shows that, besides using disastrous policies for electorate, the bad relationship with the National Congress was the main conductor to the impeachment process.

Key-words: Collor - impeachment - presidential govern - coalition

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Poderes de Agenda do Executivo na América do Sul.....	24
Quadro 2 - Diversidade partidária no Congresso Nacional de 1986 a 2002	34
Quadro 3 - Percentual de ministros sem partido do governo Sarney a FHC (1º ministério).....	42
Quadro 4 - Poderes legislativos do Presidente da República na Constituição de 1988	44
Quadro 5 - Medidas Provisórias nos governos FHC e Lula	49
Quadro 6 - Medidas Provisórias no governo Lula	49
Quadro 7 - Distribuição partidária na Câmara dos Deputados durante o governo Lula	50
Quadro 8 - Distribuição partidária no Senado Federal durante o governo Lula	51
Quadro 9 - Composição do primeiro ministério de Sarney em 1985	58
Quadro 10 - Bancadas Partidárias representadas no Congresso Nacional entre 1987 e 1990	61
Quadro 11 - Senado Federal.....	61
Quadro 12 - Composição do primeiro ministério de Collor em 1990.....	63
Quadro 13 - Composição do primeiro ministério de Itamar em 1992	65
Quadro 14 - Composição do primeiro ministério de FHC em 1995	67
Quadro 15 - Composição do primeiro ministério de Lula em 2003.....	69
Quadro 16 - Consolidação de dados relativamente aos ministérios de Sarney até Lula (1º ministério).....	70
Quadro 17 - Membros da Comissão Mista que apreciou a MP 168/90 – Plano Collor I	74
Quadro 18 - Orientação dos líderes partidários na Câmara dos Deputados às suas bancadas para votação do PLV nº 31/90	76
Quadro 19 - Orientação dos líderes partidários às suas bancadas no Senado Federal para votação do Plano Brasil Novo	77
Quadro 20 - Bancadas Partidárias representadas na Câmara dos Deputados em 1991	83
Quadro 21 - Bancadas Partidárias representadas no Senado Federal em 1991	84
Quadro 22 - Orientação dos líderes partidários às suas bancadas na Câmara dos Deputados para votação da Emenda nº 325 ao PLV nº 6/91	85
Quadro 23 - Orientação dos líderes partidários às suas bancadas no Senado Federal para votação da Emenda nº 325 ao PLV nº 6/91	85
Quadro 24 - Composição do ministério de Collor após a reforma de 1992.....	90
Quadro 25 - Desempenho do governo Collor segundo os parlamentares	91
Quadro 26 - Comportamento dos partidos integrantes da base aliada de Collor na sessão de autorização do processo de impeachment.....	95

LISTA DE SIGLAS

AM – Amazonas
ARENA - Aliança Renovadora Nacional
BA – Bahia
BTNF – Bônus do Tesouro Nacional Fiscal
CD – Câmara dos Deputados
CE – Ceará
CF – Constituição Federal
CODEBA – Companhia das Docas do Estado da Bahia
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
DEM – Democratas
ES – Espírito Santo
FAF – Fundo sobre Aplicações Financeiras
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
GO – Goiás
IDESP - Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
IUPERJ - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MP – Medida Provisória
MT – Mato Grosso
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PDC - Partido Democrata Cristão
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PE – Pernambuco
PFL – Partido da Frente Liberal
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PL – Partido Liberal
PLV – Projeto de Lei de Conversão de Medida Provisória
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PP – Partido Progressista
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPR – Partido Progressista Reformador
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Paraná
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSP - Partido Social Progressista

PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD - Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
PT do B – Partido Trabalhista do Brasil
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTR – Partido Trabalhista Renovador
PV – Partido Verde
RCN – Resolução do Congresso Nacional
RI – Regimento Interno
RS – Rio Grande do Sul
SC – Santa Catarina
SF – Senado Federal
SP – São Paulo
TRD – Taxa Referencial Diária
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UDN - União Democrática Nacional
UFCE – Universidade Federal do Ceará
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 AS RELAÇÕES ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO	16
1.1 PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO: A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA DE GOVERNO PARA A GOVERNABILIDADE	16
1.1.1 Parlamentarismo	17
1.1.2 Presidencialismo	20
1.2 PRESIDENCIALISMO E DEMOCRACIA. DIMENSÃO HISTÓRICA.....	27
1.3 PRESIDENCIALISMO, PODER LEGISLATIVO MULTIPARTIDÁRIO E SISTEMA PROPORCIONAL DE LISTAS ABERTAS: CONVITE À INOPERÂNCIA?.....	31
1.4 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	37
1.4.1 Poder de patronagem	41
1.4.2 Poder de agenda	43
1.4.2.1 Medidas Provisórias como instrumento do Poder de Agenda.....	45
1.4.2.2 A centralização dos trabalhos legislativos. O poder dos líderes partidários. Disciplina partidária.	52
2 ANÁLISE DOS MINISTÉRIOS PÓS-1985	56
2.1 GOVERNO JOSÉ SARNEY	56
2.2 GOVERNO COLLOR	58
2.3 GOVERNO ITAMAR FRANCO	64
2.4 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	66
2.5 GOVERNO LULA	67
3 GOVERNO COLLOR E A VOTAÇÃO DOS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO DA ECONOMIA (Plano Collor I e Plano Collor II)	71
3.1 GOVERNO COLLOR E A VOTAÇÃO DO PLANO COLLOR I	72
3.2 GOVERNO COLLOR E A VOTAÇÃO DO PLANO COLLOR II	82
3.3 A REFORMA MINISTERIAL DE 1992 E O EPÍLOGO DO GOVERNO COLLOR	87
CONCLUSÃO	98
REFERÊNCIAS	102
ANEXO A - COMPORTAMENTO INDIVIDUAL DOS PARLAMENTARES NA VOTAÇÃO DO PLV Nº 31/90	109

ANEXO B - COMPORTAMENTO INDIVIDUAL DOS PARLAMENTARES NA VOTAÇÃO DA MP DO PLANO COLLOR I.....	125
---	------------

INTRODUÇÃO

A presente dissertação foi concebida em decorrência da atividade profissional docente do autor na Disciplina de Direito Constitucional. Para o Direito, o estudo do processo de *impeachment* do ex-presidente da República, Fernando Affonso Collor de Mello, tem sido objeto de muitas abordagens que enfatizam diversos aspectos, especialmente quanto às acusações de ilícitos praticados e suas ligações com Sr. Paulo César Farias. A ciência do Direito, como não poderia deixar de ser, demonstra preocupação com questões tipicamente jurídicas, notadamente as de natureza instrumental. O principal objeto de estudo liga-se, assim, ao processo de responsabilização propriamente dito, etapa a etapa, numa visão que se poderia dizer processual e utilitarista. Praticamente, não se questiona o porquê, mas como se deu o fato.

Ocorre que, no decorrer de anos de magistério, questionamentos vindos de alunos foram se somando, sem que se tenha podido dar resposta adequada. Foram perquiridas quais razões subjacentes poderiam ter determinado o *impeachment* de Collor, na medida em que, quando outros governantes foram acusados de forma mais grave e veemente, o cenário se manteve praticamente inalterado. Com isso, a incursão na Ciência Política se fez obrigatória, com a intenção de buscar respostas ao problema: - *Teria Collor rompido com o modelo de relacionamento político-institucional a ser mantido com o Congresso Nacional e isso poderia ter sido importante ao seu impeachment?*

Buscando a resposta ao problema lançado, identificou-se que a literatura, mesmo que não tenha descuidado em analisar pontual e separadamente dados objetivos do governo de Collor e do próprio processo de *impeachment*, não os utilizou para o fim desejado na presente dissertação. Mostra-se importante, assim, a revisão dos processos manejados entre Executivo e Legislativo naquele período, verificando o comportamento recíproco dos principais atores envolvidos (Congresso Nacional e Presidência da República) durante os meses do governo Collor, para apresentar um mapa da dinâmica dessas relações em distintos momentos.

O ponto de partida teórico, portanto, é entender o denominado presidencialismo de coalizão, na expressão de Sérgio Abranches (2003), o qual estaria amparado em duas principais bases: a) poder de patronagem; b) poder de agenda. Nos termos apresentados por Abranches, em 1988, o sistema presidencialista combinado com um Congresso Nacional multipartidário e eleito através do sistema de eleição proporcional seria um modelo instável, propenso ao clientelismo. Para outros analistas, tal conjunção de fatores seria um “convite à inoperância” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Por outro lado, parte da literatura que mais recentemente se debruçou sobre o tema aponta que o somatório dessas características não levaria à instabilidade (AMORIM NETO, 2000), posto que a Constituição Federal de 1988 alterou sensivelmente a dinâmica de relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo, principalmente porque concedeu ao presidente da República grande arsenal de atos normativos, permitindo dominar a agenda do Congresso Nacional e, através de negociações travadas com as legendas, através dos líderes partidários, conseguindo aprovar matérias submetidas ao crivo legislativo (LIMONGI, 2006).

Em meio a essa discussão, a realidade se mostra. Exclama o fato de que o governo Collor perdurou dois anos, seis meses e dezessete dias, ou seja, mais da metade do mandato foi concluído. A exuberância desse fato demonstra-se embora tenha o presidente montado um governo prescindindo de qualquer apoio parlamentar, estabelecendo um ministério estritamente “técnico”. Além disso, diminuiu drasticamente o tamanho do gabinete herdado de Sarney que possuía não menos de quinze pastas, mais as militares. Collor reduziu a “máquina governamental” para apenas nove ministérios, desprezando o uso do poder de patronagem para ter sua agenda aprovada no parlamento. Collor abusou de medidas provisórias, mostrava-se centralizador e foi, desde o início, acusado de inúmeros fatos ilícitos. Mesmo assim, conseguiu aprovar no Congresso Nacional dois planos econômicos desastrosos (Plano Collor I e II), de baixíssima popularidade, a ponto de serem considerados, até hoje, exemplos de retrocesso em matéria de política econômica.

A observação dos dados empíricos do governo de Collor contribui para colocar em suspensão a idéia de instabilidade ou inoperância do sistema como defendido por alguns analistas, fazendo caminhar no sentido de que a combinação de presidencialismo, multipartidarismo e sistema proporcional seria estável quando há amparo de uma coalizão (LIMONGI, 2006). O inusitado, contudo, está no fato de que Collor, ao tomar posse, não construiu uma coalizão e, mesmo assim, governou por mais de dois anos, em meio a um cenário muito desfavorável, como antes se referenciou.

Tudo isso poderia sugerir ter havido negociação individual com parlamentares, no velho esquema de “troca de favores”, de forma a compensar a não formação de uma coalizão ou, talvez, analisando de forma mais radical, insinuar que a inexistência de coalizões não seria importante à manutenção da governabilidade. Escorado nessas hipóteses e ponderações, procurando encontrar respostas ao problema motivador da dissertação, o texto foi dividido em três capítulos.

O primeiro capítulo, através de abordagem estritamente teórica, objetiva descrever e entender como se dão as relações entre Poder Executivo e Poder Legislativo. Para tanto, se percorrerá a literatura para diferenciar os sistemas de governo presidencialista e parlamentarista e a importância do uso desses modelos para a governabilidade. Ainda nesse capítulo, além breve abordagem histórica que justifica a atual hipertrofia legislativa do Poder Executivo, se abordará, com maior ênfase, o presidencialismo de coalizão e suas principais bases institucionais, quais sejam, o poder de agenda, o poder de patronagem e, ainda, se discorrerá sobre o uso de medidas provisórias e seu peculiar processo legislativo e, finalmente, a centralização dos trabalhos legislativos nas mãos dos líderes partidários.

Estabelecido o problema e a engenharia de um governo de coalizão, no segundo capítulo, buscou-se analisar a composição de todos os primeiros ministérios formados logo após a posse de todos os presidentes, de 1985 até o primeiro mandato de Lula, de forma a identificar se, eventualmente, algum dos

presidentes deixou de formar um gabinete com vistas a estabelecer uma coalizão com os partidos de sustentação no Congresso Nacional.

Finalmente, no terceiro capítulo, se ingressará na análise empírica de duas importantes votações realizadas durante o governo Collor, os planos de estabilização da economia (Plano Collor I e Plano Collor II), de forma a mapear o comportamento dos parlamentares e do próprio Governo. Para tanto, foram vasculhadas milhares de páginas do Diário do Congresso Nacional, do Diário da Câmara dos Deputados e do Diário do Senado Federal, não se limitando a pesquisa às votações propriamente ditas, mas também aos pronunciamentos dos parlamentares que antecederam às votações e àquelas manifestações que se fizeram após o escrutínio, de forma a trazer testemunhos sobre o modo de atuação de Collor. Além disso, foram analisadas as votações relativamente ao pedido de autorização junto à Câmara dos Deputados e do julgamento no Senado Federal.

Conclusivamente, à luz desses recortes da atuação do Congresso Nacional em dois importantes momentos do Governo Collor, demonstrados certos nexos, ter-se-á um modelo compreensivo do caso Collor à luz do que se entende por presidencialismo de coalizão. Com isso, poder-se-ão obter subsídios que possam colaborar com debates, atuais e futuros, relativamente às relações mantidas entre os Poderes dos três âmbitos da federação, inclusive para compreender a atuação política – propositiva ou deficitária - de certos governantes para com os respectivos atores legislativos.

1 AS RELAÇÕES ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO

1.1 PRESIDENCIALISMO E PARLAMENTARISMO: A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA DE GOVERNO PARA A GOVERNABILIDADE

O estudo das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, especialmente no que diz respeito à dinâmica entre partidos, governos e a resultante governabilidade, imporia revisitar as possibilidades de escolhas político-institucionais para melhor funcionamento do sistema político, quais sejam: o regime democrático ou autocrático; a forma de governo monárquica ou republicana e, finalmente, o sistema de governo presidencialista e parlamentarista.

Limitar-se-á a abordagem, contudo, aos regimes democráticos republicanos, nos quais, da combinação entre sistema e forma de governo, resultam dois tipos de possibilidades: república presidencialista e república parlamentarista (DINIZ; GOMES, 2007).

Esse recorte se justifica na medida em que foi no sistema parlamentarista de governo que o modelo de análise das relações entre partidos e governos foi originalmente concebido, pois nesse “[...] é imediatamente visível a influência partidária na arena decisória, sobretudo através da formação e funcionamento dos gabinetes governamentais.” (MENEGUELLO, 1998, p. 33). Em decorrência disso, estabelecidos fundamentos teóricos de cada sistema e quais as possíveis consequências para a governabilidade, entendida essa como a capacidade de o Poder Executivo aprovar e executar sua agenda sem impasses importantes em relação ao Parlamento, poder-se-á avançar para a análise do presidencialismo e as relações com os partidos políticos para formação de uma coalizão presidencial.

1.1.1 Parlamentarismo

Na acepção de Azambuja (1969), o parlamentarismo tem origem histórica na Inglaterra, sendo fruto de construção consuetudinária, pois surgiu para dar resposta concreta aos problemas políticos que naquele país ocorriam. Trata-se de um sistema de governo que pretende maior colaboração e flexibilidade entre os Poderes, na medida em que

O equilíbrio se mantém através da fusão dos dois órgãos no Parlamento, no sentido de que os membros do governo são, ao mesmo tempo, membros da assembléia. A independência entre esses órgãos é relativa, ambos, estão separados funcionalmente, e existe responsabilidade política comum e maior controle recíproco. (DIAS, 2008, p. 145).

O sistema de governo parlamentarista ampara-se na tradicional separação de exercício das funções de Chefe de Estado (rei ou presidente), que simboliza a unidade nacional, com funções próprias de zelar pela harmonia entre os Poderes e também a de ser o representante político e institucional do país perante a comunidade internacional. É o presidente, nas repúblicas parlamentaristas ou o rei, nas monarquias parlamentaristas, que deve nomear o Chefe de Governo, sendo este, regra geral, o líder do partido ou da coalizão majoritária (DINIZ; GOMES, 2007).

Ao Chefe do Conselho de Ministros - ou primeiro-ministro -, por sua vez, cabe a atuação administrativa propriamente dita e, ainda, do ponto de vista político, cabe-lhe a função de liderar e conduzir todas as políticas a serem implementadas. Pelo que se pode apurar, em nenhum país parlamentarista a escolha do Chefe de governo se dá por escolha direta (DINIZ; GOMES, 2007). A nomeação passa necessariamente pelo Parlamento, o qual recebe indicação do Chefe de Estado, da seguinte forma:

O indicado só será nomeado se obtiver apoio da maioria dos membros do Parlamento, através de votação, que poderá ser expressa por voto de confiança ou pela aprovação do programa de governo. Dessa forma, existe um compromisso formal dos partidos representados no Parlamento na sustentação política do chefe de governo. (DINIZ; GOMES, 2007, p. 98).

O sistema parlamentarista, portanto, está escorado na integração entre Poder Legislativo e Poder Executivo, a ponto de, como ocorre na Grã-Bretanha, haver “[...] praticamente uma fusão dos poderes. Executivo e Legislativo surgem de uma mesma base: o Parlamento, que indica, sustenta e, eventualmente, desfaz o governo.” (CINTRA, 2007b, p. 41).

Conseqüência disso, no parlamentarismo, a responsabilidade pela condução das políticas de governo é dividida solidariamente entre Governo e Parlamento. Por um lado, o Parlamento é o responsável pelo ministério frente à nação, pois quando aprova um novo Gabinete, está declarando, conforme ensina Faraco (1993), que a equipe ministerial reúne todas as condições para o bom exercício do Poder Executivo. Por outro, o Executivo somente se legitima com apoio parlamentar.

Nesse contexto de um sistema de co-responsabilidade, há no parlamentarismo a utilização de duas técnicas de manifestação de apoio (DIAS, 2008):

- a) Voto de confiança: de iniciativa do Governo, é instrumento que dispõe o Executivo para legitimar ou reafirmar sua legitimidade frente ao Poder Legislativo;
- b) Moção de censura: é instrumento parlamentar, o qual simboliza a repreensão ou não aprovação do Gabinete.

Em qualquer das duas situações, ou seja, havendo rejeição do voto de confiança ou, conforme o caso, havendo aprovação de moção de censura, implicará na obrigação de demissão do Governo. Por sua vez, o Governo tem em suas mãos a possibilidade de dissolução do parlamento, o que leva à cessação imediata do mandato dos parlamentares, deixando ao eleitorado a responsabilidade de eleição de novos parlamentares e, conseqüentemente, de um novo gabinete:

Ao destituir um Gabinete, contudo, o Parlamento está confessando que falhou *in eligendo*, ou seja, que escolheu mal, no todo ou em parte, a equipe executiva. Dispõe ele, agora de uma nova possibilidade para escolher melhor. Se, todavia, o novo Ministério *não dá certo*, e é igualmente destituído, deverá caber ao Presidente da República, no seu papel de

Magistrado, avaliar se nova chance será dada ainda ao Parlamento, para renovar sua tentativa de bem escolher, ou se mais acertado será recorrer ao eleitorado, para que renove o próprio parlamento. (FARACO, 1993, p. 189).

Feitas essas iniciais considerações sobre a engenharia institucional do parlamentarismo, pode-se chegar à idéia nuclear dos governos de coalizão, qual seja: de qualquer forma, com um ou vários partidos, o essencial é que os gabinetes parlamentaristas são formados de maneira a desfrutar da confiança da maioria parlamentar que lhes dará sustentação ou, como alerta Lijphart (2008, p. 116), ao menos de forma a “[...] serem tolerados por ela.”. A costura institucional para a formação de coalizões ministeriais, portanto, é elemento sensível à manutenção do sistema político em um Estado parlamentarista.

A análise da teoria das coalizões no sistema parlamentarista, contudo, não é tarefa fácil, pois as coalizões estão sujeitas a influências institucionais que somente estudos empíricos poderiam, talvez, desvendar, caso a caso. Lijphart (2008), sem desconsiderar eventual insuficiência de tais conceitos, apresenta sistematicamente seis teorias das coalizões: a) *Coalizões minimamente vitoriosas*, as quais são coalizões majoritárias vitoriosas, de que só participam os partidos minimamente necessários para que o Gabinete seja majoritário no parlamento; b) *Coalizões de tamanho mínimo*, caracterizadas pela diminuição do tamanho do Gabinete, excluindo os partidos indesejáveis e aumentando a força da maioria parlamentar; c) *Coalizões com menor número de partidos*, uma variante da primeira modalidade (minimamente vitoriosas), cuja tendência é a formação de um Gabinete envolvendo um menor número de partidos, pois as “barganhas” e negociações se tornam mais fáceis de realizar; d) *Coalizões de amplitude mínima*, pressupondo a lógica de que a formação e a manutenção de coalizões se torna tarefa mais fácil se realizada entre partidos que tenham preferências programáticas semelhantes; e) *Coalizões minimamente vitoriosas e ideologicamente conexas*, muito ligadas às anteriores, sendo formadas por partidos semelhantes e o mais desprovidas possível de legendas desnecessárias e, f) *Coalizões programaticamente viáveis*, aquelas que levam ao extremo a necessidade de formação de um Gabinete composto por partidos que possuam estreita afinidade programática, deslocando para o Parlamento a verdadeira arena decisória das medidas políticas que necessitam ser aprovadas.

Em extenso estudo sobre governos de coalizão nos sistemas presidencialista e parlamentarista, Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002), concluíram que

[...], no parlamentarismo, governos minoritários somente sobrevivem se contam com uma maioria parlamentar. Suponha um governo que não tenha essa maioria. Isto significa, necessariamente, que existe uma combinação de ministérios e de políticas que seja melhor para alguma maioria. Um dos atributos definicionais do parlamentarismo é precisamente o fato de que uma maioria pode rejeitar o governo a qualquer momento. É possível que o governo seja minoritário e que a oposição derrote o governo em questões específicas. Mas o fato é que, se existe um governo, não existe uma maioria que queira substituí-lo. Assim, os dois resultados possíveis no parlamentarismo são um governo com maioria parlamentar, seja qual for a composição e o tamanho deste governo, ou a ocorrência imediata de novas eleições.

Parece não haver dúvida de que a formação de alguma espécie de coalizão na composição do Gabinete e nas relações com as maiorias parlamentares é elemento sensível ao sistema parlamentarista de governo. E no sistema presidencialista, tal necessidade de compor governos com apoio majoritário da legislatura ou de compor Ministérios com participação de representantes dos partidos de apoio no Parlamento, também se faz necessária? A resposta será apresentada no próximo tópico, quando serão estabelecidos alguns pontos diferenciais entre presidencialismo e parlamentarismo, para que, ao fim, se apresente um esboço de resposta em visão geral, sem adentrar na particularidade da realidade brasileira, o que se tratará em capítulo próprio.

1.1.2 Presidencialismo

O presidencialismo possui matriz nos Estados Unidos da América do Norte, onde também é conhecido como sistema de separação ou divisão dos poderes, na medida em que há eleição independente do presidente da República e dos parlamentares e, ainda, estes desempenham suas funções com “relativa autonomia recíproca” (CINTRA, 2007b).

Com raízes na clássica teoria de Montesquieu sobre a separação dos Poderes, eternizada na obra *Do espírito das leis*, a Constituição americana de 1787 estabelece um regime político inovador e contraposto à monarquia inglesa (DIAS, 2008). Esse sistema, como antes se frisou, caracteriza-se pela independência, não no sentido de separação ou de oposição entre os Poderes, mas sim de que “não há supremacia de um sobre o outro. São independentes dentro das atribuições que a Constituição outorga, mas colaboram e se limitam reciprocamente” (AZAMBUJA, 1969).

Há mais peculiaridades no presidencialismo: as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo são exercidas pela mesma pessoa. Além disso, diferentemente do parlamentarismo, o presidente da República possui ampla autonomia para escolha dos ministros de Estado que podem ser oriundos do parlamento ou não (DINIZ; GOMES, 2007).

Realizando análise sobre a separação dos Poderes nos países da América Latina, Grohmann (2001), tendo por referência o modelo norte-americano e, portanto, estudando o manifesto federalista de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, lista outras competências presidenciais, no sistema de divisão dos Poderes:

- a. Deve ter poder de forçar o Legislativo a reexaminar as propostas de lei por ele aprovadas (veto, mas não absoluto);
- b. Será comandante-em-chefe das Forças Armadas;
- c. Pode comutar penas e dar perdão a crimes, exceto em caso de *impeachment*;
- d. Pode solicitar reunião extraordinária do Congresso, e em caso de desacordo quanto à ocasião, determinar o momento;
- e. Pode nomear os servidores;
- f. É autorizado a receber embaixadores e diplomatas;
- g. Com orientação e aprovação do Senado, pode designar embaixadores, diplomatas e juízes da Suprema Corte.

Segundo Shugart e Carey (1992), o sistema presidencialista apresenta algumas características peculiares: a) eleição popular do chefe do Executivo; b) mandatos fixos para os poderes Executivo e Legislativo, e não dependentes de confiança mútua; c) chefe do Executivo nomeia e dirige a composição do governo e, d) ter poderes legislativos outorgados pela Constituição. A partir dessa caracterização, são três efeitos mais gerais do presidencialismo:

O primeiro é que o presidente torna-se, de fato, o construtor de seu gabinete, e não o partido majoritário ou a coalizão vencedora, como ocorre no parlamentarismo. Aumenta assim a capacidade presidencial de montar e remontar estruturas administrativas vinculadas ao seu projeto político, bem como o seu poder de nomeação independentemente dos arranjos burocráticos mais perenes. O *spoil system* constitui-se, desse modo, em uma das características fundamentais da maioria dos presidencialismos. (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999)

Independentemente de outras tantas características do presidencialismo que poderiam ser igualmente listadas, um dos pontos sensíveis para responder à questão formulada no final do item anterior é que, no sistema presidencialista de governo, o Executivo necessita de maioria parlamentar para a aprovação de propostas legislativas de sua iniciativa (LIJPHART, 2008), enquanto que, no parlamentarismo, o apoio parlamentar é indispensável não apenas para aprovação de suas propostas legislativas, mas também para a própria permanência no cargo. O fato é que o Poder Executivo presidencialista necessita, igualmente, de apoio parlamentar.

A necessidade de apoio parlamentar para aprovação de propostas do Executivo ganha maior importância quando se observa que, praticamente em todas as democracias do mundo, a partir do fim da Primeira Guerra Mundial, mesmo nos tradicionais Estados parlamentaristas, como Inglaterra, França, Alemanha e Itália, houve aumento da interferência do Poder Executivo na produção das leis gerais, não só pela proposição de projetos de lei como pelo poder de veto (CARVALHO, 2007). Esse fenômeno, que se traduz de alguma forma de transferência de poderes decisórios do Legislativo para o Executivo, tem como interseção a própria governabilidade, na medida em que o presidente não só tem interesse, mas também necessita que suas propostas sejam efetivamente aprovadas pelo parlamento.

Mesmo nos Estados Unidos da América, país em que força constitucional não permite ao Congresso Nacional delegar suas atribuições ao Poder Executivo, explica Pessanha (2002 citado por CARVALHO, 2007) que, mesmo assim, tornou-se comum a elaboração de legislações amplas e gerais, deixando ao Poder Executivo necessidade da edição de decretos e regulamentos para fins de suplementação:

Essas leis, consideradas uma forma de delegação disfarçada, são também conhecidas como *standarts* ou *legislation of skeleton type*, leis esqueleto, que posteriormente irão condicionar a elaboração de atos de execução. (CARVALHO, 2007, p. 1.007)

Relativamente à América do Sul, estudo realizado por Anastasia, Melo e Santos (2004) demonstra como os presidentes da República possuem amplos poderes legislativos. Do levantamento realizado pelos autores, verifica-se que somente na Argentina não há previsão para iniciativa exclusiva de leis pelo Poder Executivo. Além disso, Bolívia, Paraguai, Chile e Venezuela não dão a seus presidentes a prerrogativa de edição de decretos com força de lei – equivalentes às medidas provisórias no modelo brasileiro -, que seria o “[...] mais poderoso instrumento de intervenção do Executivo na produção legal” (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004, p. 62). Vejam-se os dados coletados:

Países	Poder de decreto	VETO		Derrubada do veto	Pedido de urgência	Iniciativa exclusiva	Poder Orçamentários
		Total	Parcial				
Argentina	Sim	Sim	Sim	2/3	Não	Não	Sim
Bolívia	Não	Sim	Sim	2/3	Não	Sim	Sim
Brasil	Sim	Sim	Sim	½ + 1	Sim	Sim	Sim
Chile	Não	Sim	Sim	2/3	Sim	Sim	Sim
Colômbia	Sim	Sim	Sim	½ + 1	Sim	Sim	Sim
Equador	Sim	Sim	Sim	2/3	Sim	Sim	Sim
Paraguai	Não	Sim	Sim	½ + 1	Sim	Sim	Sim
Peru	Sim	Sim	Sim	½ + 1	Sim	Sim	Sim
Uruguai	Sim	Sim	Sim	3/5	Sim	Sim	Sim
Venezuela	Não	Sim	Sim	½ + 1	Não	Sim	Sim

Quadro 1 - Poderes de Agenda do Executivo na América do Sul
 Fonte: ANASTÁSIA; MELO; SANTOS, 2004, p. 63.

Note-se que, de acordo com os dados apresentados na tabela acima, os presidentes da República, na América do Sul, possuem maior espectro de possibilidades de relacionamento com o Poder Legislativo que o próprio modelo norte-americano, no qual a atividade legislativa presidencial ocorre de forma “disfarçada”:

Da discussão precedente, dois pontos devem ser ressaltados; em primeiro lugar, os Legislativos sul-americanos são, em geral, reativos, dado que o presidente controla instrumentos para definir a agenda decisória; em segundo, os presidentes precisam da Assembléia para governar e, por isso, são instados a definir uma estratégia de relacionamento com os legisladores. (ANASTÁSIA; MELO; SANTOS, 2004, p. 70).

Contudo, a complexidade do tema admite análises que, em que pese o mesmo ponto de partida, apresentam conclusões diferentes. Em amplo estudo do presidencialismo e governabilidade na América do Sul, realizado por Anastácia, Melo e Santos (2004), são listadas várias teorias relacionadas ao presidencialismo e governabilidade: uma, de Linz e Valenzuela (1994 citado por ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004), estabelece que um dos pressupostos mais caros ao sistema presidencialista, qual seja, a separação dos Poderes, que implica em eleições distintas para Executivo e Legislativo, pode levar a forças partidárias distintas controlarem os dois Poderes, o que poderia, em alguns casos, levar ao impasse institucional. A conclusão é que o presidencialismo seria um obstáculo para a consolidação da democracia na América do Sul.

Outra posição é a de Shugart e Carey (1992 citado por ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004), Mainwaring e Scully (1995), os quais repelem uma condenação pura e simples do sistema presidencialista, abordando a questão do sistema partidário e seus impactos sobre potenciais conflitos entre Executivo e Legislativo.

Uma terceira linha de argumentação envereda para a existência de um presidencialismo de coalizão. Os estudos iniciais de Abranches (2003) foram continuados por Deheza (1997 citado por ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004), por Amorim Neto (1998 citado por ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004) e por Altman (2001 citado por ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004). A posição desses autores pode ser assim simbolizada:

O foco, aqui, incide sobre a formação dos gabinetes presidenciais, a partir da suposição de acordo com a qual o grau de cooperação ou conflito entre Executivo e Legislativo deve ser buscado por meio das decisões do presidente quanto à composição de seu ministério. 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; SANTOS, 2004, p. 57)

Finalmente, para Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002), o “ponto de reversão”¹ do sistema seria a grande diferença quanto às coalizões formadas nos dois sistemas, pois, no parlamentarismo, a não-formação da aliança leva às eleições antecipadas ou a um governo de minoria, apoiado por uma maioria parlamentar; por sua vez, no presidencialismo, essa mesma coisa leva ao confronto com a maioria parlamentar, situação que pode levar ao estado crítico de inoperância executiva. Os autores chegaram, entre outras, às seguintes conclusões:

- a) Governos de coalizão são mais freqüentes no parlamentarismo, mas esta é uma diferença de grau, não de espécie.
- b) Legislativos altamente fragmentados favorecem coalizões em ambos os sistemas. Governos minoritários de partido único não são menos eficientes no Legislativo do que governos de coalizão, minoritários ou majoritários.
- c) Mesmo quando ocorre paralisia legislativa no presidencialismo, ela se deve simplesmente ao fato de que não existe coalizão que prefira uma política alternativa ao *status quo*.

Verificação empírica empreendida pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ e pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, concluída em 2004², mapeou governos presidencialistas na América do Sul, relativamente ao período de 1990 a 2003. Os dados obtidos demonstram que o presidencialismo de coalizão é bastante difundido em nosso Continente. Esse estudo apontou que, durante a década de 1990, somente a Argentina não montou governos de coalizão. Por sua vez, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia e Uruguai praticaram nesse período governos que se poderiam denominar de coalizão. Enfim, mesmo que preliminarmente, no presidencialismo, a formação de governos de coalizão pode ser estratégia importante a evitar conflitos com o Parlamento e, mais do que isso, para ver as iniciativas legislativas do Poder Executivo aprovadas.

¹ Entendendo-se como tal como o resultado da não-formação de alianças.

² Disponível em: <http://www.ufmg.br/cel-dcp/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=30>. Acesso em: 06 set. 2009.

Apresentados alguns traços característicos do presidencialismo e do parlamentarismo, especialmente quanto ao relacionamento do Executivo com o Legislativo em cada um dos sistemas, de maneira a entender a formação de coalizões em ambos modelos, passa-se a tratar do presidencialismo e a formação de coalizões no caso brasileiro.

1.2 PRESIDENCIALISMO E DEMOCRACIA. DIMENSÃO HISTÓRICA

A análise do atual modelo brasileiro de presidencialismo e as relações com o Legislativo, especialmente durante o governo Collor, objetivo do presente trabalho, não pode prescindir de breve consulta à evolução do presidencialismo no Brasil, ao menos até a eclosão da Constituição Federal de 1988. Essa rápida abordagem da dimensão histórica vem demonstrar que análises contemporâneas sobre a instituição presidencialista estão ligadas a fatores pretéritos que influenciam o modelo institucional até hoje (AMORIM NETO, 2007).

A derrocada da realeza brasileira e a assunção da república presidencialista formalizou-se através do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889 e, posteriormente, com a Constituição de 1891. Proclamada a República, estabeleceu-se o sistema presidencialista. Nada obstante, o presidencialismo da República Velha divergia muito do desenho institucional conhecido hoje.

Para os analistas, esse presidencialismo precursor mostrava-se desprovido de uma prática de freios e contrapesos (*checks and balances*) entre os diversos agentes políticos (SANTOS, 2003), pois o Executivo governava o país com pouca interferência do Congresso Nacional, o que se justificava na medida em que grande parte dos parlamentares teria sido eleita justamente por direta influência do Presidente da República:

Na região do governo, a força atrativa de um só poder aglutinava as oligarquias estaduais, e logo se manifestaria visível e ostentosa na pessoa do Presidente da República. Era este um monarca sem coroa, um rei sem trono. As instituições mesmas se revelaram impotentes para romper a

tradição, o costume, a menoridade cívica, os vícios sociais ingênitos, que faziam a República padecer a desforra do passado. (BONAVIDES; ANDRADE, 2004, p. 257).

Mesmo assim, essa situação confortável ao Executivo não evitou o conflito entre os Poderes. A eleição de Deodoro da Fonseca para a presidência da República importou a eleição de Floriano Peixoto como vice-presidente, este de chapa oposta àquele. Dentro desse contexto, a oposição, liderada por Prudente de Moraes, sem ter conseguido impedir a eleição de Deodoro, tentou destruir o governo através do *impeachment* (SILVA, 2008). Todavia, não havia regulamentação para o impedimento. Aprovada a lei que previa o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, o governo apôs veto. Esse veto, contudo, foi derrubado na Câmara e no Senado, fazendo com que, em represália, o presidente Deodoro da Fonseca dissolvesse o Congresso em 3-11-1891.

Em razão de conflitos armados que começaram a eclodir no município do Rio de Janeiro e, para evitar a guerra civil, Deodoro da Fonseca, em 23 de novembro de 1891, renunciou à Presidência da República.

Em razões desses conflitos institucionais, somente no governo do presidente Campos Sales (1898-1902) se pode afirmar que o presidencialismo brasileiro teria adquirido alguma estabilidade (SANTOS, 2003). Essa situação foi gerada pela reciprocidade estabelecida entre governo central e governos locais: o governo central reconhecia as forças políticas dominantes locais (oligarquias) e essas, por sua vez, se comprometiam a não se intrometer nos negócios federais:

O coronelismo fora o poder real e efetivo, a despeito das normas constitucionais traçarem esquemas formais da organização nacional com a teoria de divisão de poderes e tudo. A relação de forças dos coronéis elegia os governadores, os deputados e senadores. Os governadores impunham o Presidente da República. Nesse jogo, os deputados e senadores dependiam da liderança dos governadores. (SILVA, 2008, p. 80).

Todavia, não se infira dessa estabilidade qualquer proximidade ao presidencialismo democrático aos moldes atuais. Ao contrário, a literatura conclui que o presidencialismo precursor baseou-se em “[...] *uma concepção imperial de exercício do poder*” (SANTOS, 2003, p. 32).

Com a revolução de 1930, o Decreto nº 19.398, que instituiu o Governo Provisório de Getúlio Vargas, deixou claro que o exercício do Poder se daria discricionariamente e em toda sua plenitude pelo Executivo, inclusive no que diz respeito à atividade de legislar, enquanto não fosse eleita a Assembléia Nacional Constituinte que reorganizaria o país (art. 1º). Além disso, mais uma vez, o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais foram dissolvidos (art. 2º). Após três anos de um governo de exceção, em 15 de novembro de 1933, foi instalada a Assembléia Constituinte que gerou a Constituição de 1934.

A outorga da Constituição de 10 de novembro de 1937 (“Constituição Polaca”) deu ao Poder Executivo o exercício pleno da função legislativa mediante a criação direta de normas jurídicas, os denominados decretos-leis (art. 13). Nos termos dessa Carta, o presidente da República poderia, “*nos períodos de recesso ou de dissolução da Câmara dos Deputados*” expedir decretos-leis. Além disso, a centralização do Poder fez estabelecer um bicameralismo composto pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, este composto por representantes dos Estados e por dez membros nomeados pelo presidente da República (art. 50). A presidência do Conselho caberia a um Ministro de Estado, também designado pelo presidente da República (art. 56). A concentração do Poder no Governo em 1937 foi tamanha que fixou marcas profundas nas relações Executivo-Legislativo, a ponto de permitir incisivas manifestações da literatura:

A Constituição de 1937, enfim, está na base do surgimento de uma burocracia estatal com pretensões legislativas, de um Poder Executivo centralizado e extremamente forte, de um legislativo pulverizado e convertido em Conselho Administrativo. Ela é o reflexo de uma corrente autoritária de pensamento que subjugou nossas melhores esperanças democráticas. (BONAVIDES; ANDRADE, 2004, p. 39)

Com a redemocratização, a partir de 1945, a participação de partidos políticos também ganhou ênfase no cenário parlamentar brasileiro, situação que poderia ser denominada de *pluralismo moderado* que se manteve e culminou em um “pluralismo exacerbado” (FLEISCHER, 2007, p. 304) nas eleições legislativas de 1962. Segundo contabilizou Fleischer (2007), no período de 1945 a 1965, o Brasil possuiu treze (13) partidos representados no Congresso Nacional, destacando-se o Partido Social Democrático – PSD, a União Democrática Nacional – UDN, o Partido

Trabalhista Brasileiro - PTB, o Partido Social Progressista – PSP e o Partido Democrata Cristão – PDC.

A ampla participação do Poder Legislativo no processo de formação das leis somente voltou a ocorrer plenamente com a Constituição de 1946, passando a imperar um regime democrático e presidencialista adequado aos princípios de governos de controles mútuos (SANTOS, 2003).

A análise do texto de 1946 mostra a intenção restauradora do papel do Poder Legislativo, na medida em que assegurou o bicameralismo, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, cujos parlamentares deveriam ser eleitos pelo voto direto (arts. 56 e 60), assegurou competências exclusivas das Casas (art. 66) e não relacionou, entre as atribuições privativas do presidente, a edição de decretos-lei (art. 87).

Com a assunção dos militares ao Poder, em 1964, mais uma vez, viu-se o Poder Legislativo “amesquinhado” (AMORIM NETO, 2007, p. 131) na execução de suas atividades típicas de legislar e de fiscalizar e, em contrapartida, viu-se o Poder Executivo hipertrofiado em suas funções, embalado pela edição de inúmeros Atos Institucionais que cada vez mais concentravam o poder.

Durante o regime militar, de 1964 até 1985, mesmo que os generais-presidentes não tenham fechado o Congresso Nacional e que tenham mantido as eleições periódicas, ao Congresso Nacional foi imposto o bipartidarismo (Aliança Renovadora Nacional – ARENA e Movimento Democrático Brasileiro – MDB). Ademais, houve longa, lenta e gradual transição até a redemocratização, caracterizando situação peculiar, podendo ser esse período dividido em três fases:

A primeira, de 1974 a 1982, é o período em que a dinâmica política da transição estava sob total controle dos militares, mais parecendo uma tentativa de reforma do regime do que os primeiros passos de uma transição democrática de fato. A segunda fase, de 1982 a 1985, é também caracterizada pelo domínio militar, mas outros atores - civis - passam a ter um papel importante no processo político. Na terceira fase, de 1985 a 1989, os militares deixam de deter o papel principal (apesar de manterem algum poder de veto), sendo substituídos pelos políticos civis, havendo também a participação dos setores organizados da sociedade civil. (KINZO, 2001).

Em 1988, através de Assembléia Nacional Constituinte, promulga-se o novo regime constitucional. A nova Constituição, institucionalizando o sistema de “*checks and balances*”, manteve o presidencialismo, o sistema proporcional de listas abertas, a pluralidade partidária e foram ampliados, sobremaneira, os poderes legislativos do presidente da República (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

Lembre-se que muitos partidos participantes da Assembléia Nacional Constituinte que criou a Constituição de 1988 eram remanescentes de partidos que haviam ultrapassado boa parte desses momentos históricos, especialmente a partir de 1966, advindo principalmente do MDB e da ARENA (FLEISCHER, 2007).

É possível concluir que a hipertrofia do Poder Executivo, desenhada na Constituição de 1988, com a transferência à Presidência da República de atividades que seriam tipicamente parlamentares, caiu em terreno fértil e incentivou a necessidade de serem constituídos governos de coalizão, não podendo ser dissociada de influências históricas, na medida em que, desde a proclamação da República, houve presidencialismo, como antes se citou, com uma “*concepção imperial de exercício do Poder*” (SANTOS, 2003, p. 32), seguindo-se períodos de democracia e de ditadura, de liberdade partidária e de bipartidarismo.

1.3 PRESIDENCIALISMO, PODER LEGISLATIVO MULTIPARTIDÁRIO E SISTEMA PROPORCIONAL DE LISTAS ABERTAS: CONVITE À INOPERÂNCIA?

A Constituição Federal de 1988, em vez de implementar profunda reforma do sistema político, com a redução do número de partidos políticos e a adoção do parlamentarismo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998), manteve inalterado, ao menos nessas duas questões essenciais, o *status quo* e, ainda, aumentou sobremaneira os poderes legislativos do Poder Executivo. O resultado da manutenção do *status quo*, para alguns comentaristas, levaria à inoperância do sistema (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998), pois foi mantido o sistema *proporcional de listas abertas* e estar-se-ia frente a um presidente da República fraco perante a constelação de

múltiplos partidos, ideologias, coligações e de interesses personalistas e regionais representados no Congresso Nacional.

As críticas ao modelo brasileiro, originárias de analistas brasileiros e estrangeiros, pode ser assim sistematizada (KLEIN, 2007):

- a) Sistema partidário fragmentado que ameaçaria a governabilidade e a estabilidade do regime democrático;
- b) Ausência de partidos fortes, isto é, disciplinados, coesos, programáticos e, por essa razão, aptos a estruturar as preferências políticas dos eleitores;
- c) Falta de vínculos entre os parlamentares e seus eleitores;
- d) Proliferação de políticos individualistas que, quando se aproximam de seus eleitores, cultivam uma relação clientelista, oferecendo bens e serviços em troca de votos;
- e) Corrupção estimulada pelas regras de financiamento de campanhas.

Um dos pontos de partida para entender as relações Executivo-Legislativo, portanto, parte da compreensão do sistema de eleição adotado no Brasil. Isso se dá porque o sistema eleitoral está

[...] entre as instituições mais importantes dentro de um sistema político. A ele é atribuído o poder de influenciar uma série de fatores: o número de partidos, a governabilidade, a alternância de poder; a prestação de contas (*accountability*) dos eleitos em relação aos eleitores, o poder dos partidos perante a sociedade civil, a representatividade dos diversos setores da população (incluindo a representação feminina e de minorias étnicas e religiosas), o grau de personalismo, a extensão do clientelismo, o nível de corrupção envolvendo políticos, a legitimidade do regime, entre outros. (KLEIN, 2007, p. 36).

Tendo por base, para análise do desempenho do presidencialismo, o sistema de eleição adotado no país, a literatura aponta, de forma quase sempre crítica, duas distintas posições (SANTOS, 2003). Uma primeira corrente defende a idéia de que o sistema presidencialista, combinado com representação proporcional, é simplesmente inviável (LAMOUNIER, 1991; MAINWARING, 1993; JONES, 1995, citados por SANTOS, 2003). Seus autores partem do pressuposto de que a existência de processos eleitorais distintos para eleição do presidente da República

(majoritário) e dos parlamentares (proporcional), não possibilita nenhuma garantia de que o partido do presidente da República terá maioria no Congresso Nacional. Isso, conseqüentemente, traz a noção de um Congresso Nacional fragmentado que leva a sérias dificuldades em manter a estabilidade do sistema.

Outra posição ataca o sistema de eleição proporcional que permite coligações, patrocina o paroquialismo e o clientelismo, o que gera igual instabilidade (SHUGART; CAREY, 1992).

O sistema eleitoral proporcional começou a ser usado em 1932 (LESSA, 2006) e foi adotado em sua integralidade a partir de 1945 (NICOLAU, 2007b). O modelo prevê que a distribuição das cadeiras na Casa legislativa seja realizada aos partidos ou, conforme o caso, às coligações. Após a distribuição do quinhão de cadeiras por partido/coligação, é necessário saber quem especificamente vai ocupar cada vaga. Nesse sistema, os nomes mais votados de cada lista ocupam as cadeiras. A consequência da utilização desse sistema seria a competição intrapartidária e isso repercutiria diretamente na coesão partidária, pois gera um comportamento individualista dos parlamentares:

[...] O personalismo e o carisma são vetores predominantes no processo de decisão do voto e sobrepõe-se às estruturas partidárias, muitas vezes não traduzindo o tamanho das organizações existentes. Por si só, essa mecânica eleitoral pode produzir cenários políticos nos quais a construção do apoio congressual ao poder executivo torna-se difícil, impondo a construção de coalizões. (MENEGUELLO, 1998, p. 40).

Ademais, na medida em que os mais votados de cada lista partidária têm o direito de ocupar as cadeiras, isso determinaria um “[...] esforço para constituir reputação pessoal, em detrimento da imagem de seu partido, junto à base eleitoral [...]” (SANTOS, 2003, p. 37) e, como decorrência, o apego a políticas clientelistas e distributivistas. Para Santos (1997), o encadeamento lógico seria o seguinte:

[...] o sistema proporcional gera o multipartidarismo; multipartidarismo significa baixa probabilidade de apenas um partido conquistar 50% + 1 das cadeiras parlamentares, e isto, por sua vez, aumenta as chances de presidentes serem eleitos sem base parlamentar majoritária.

A observação de dados empíricos sobre a fragmentação eleitoral no período de 1986 a 2002 mostra a diversidade partidária representada no Congresso Nacional:

	1986	1990	1994	1998	2002
Nº de partidos que participaram das eleições	29	33	23	30	30
Nº de partidos representados na Câmara dos Deputados	12	19	18	18	19

Quadro 2 - Diversidade partidária no Congresso Nacional de 1986 a 2002
 Fonte: Dados Eleitorais do Brasil (1982-2006). Disponível em <http://jairicolau.iuperj.br/banco2004.html>. Acesso em: 05 mar. 2009.

A consolidação dos dados acima demonstra que, no período de 20 anos, há elevada (em média 17,2) representação de partidos no Congresso Nacional. Some-se, na crítica à combinação de sistema de eleição proporcional brasileiro com presidencialismo, a possibilidade de coligações entre os partidos políticos para a disputa das eleições

O sistema de eleição proporcional foi pensado visando alcançar dois objetivos fundamentais: assegurar que a diversidade de opiniões esteja refletida no Legislativo e garantir uma correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e sua representação (NICOLAU, 2004). Assim, a possibilidade de coligações pode ser elemento sensível ao enfraquecimento da representação proporcional, pois reduz a representatividade das diversas opiniões encontradas no próprio eleitorado ao permitir que pequenos partidos se beneficiem com a eleição de grandes partidos para os cargos majoritários.

Desse conjunto de informações, quase sempre pessimistas, quanto ao conjunto político Executivo-Legislativo, chega-se ao seguinte questionamento: se o multipartidarismo, o sistema de eleição proporcional e o presidencialismo, todos combinados, levariam à “inoperância do sistema”, por que o modelo subsiste?

A verificação da atuação do Congresso Nacional, relativamente ao período de 1988 a 1992, forneceram seguros indicadores de que o Legislativo Federal, mesmo sendo multipartidário, com partidos fracos, com parlamentares clientelistas etc, não se mostrou um entrave à governabilidade (LESSA, 2006): as leis ordinárias, nesse período, quando originadas do Poder Executivo, tramitaram em média por 341 dias. Por sua vez, as originadas do próprio Legislativo, a tramitação média foi de 927 dias. Além disso, mais de 81% das leis ordinárias aprovadas pelo Congresso tiveram origem no Poder Executivo.

Uma das respostas parte da compreensão de que o voto personalizado, típico da representação proporcional de listas abertas, é propenso ao clientelismo. Em outras palavras: os parlamentares manter-se-iam fiéis aos desígnios do Poder Executivo, pois buscam cargos e/ou retornos eleitorais para fins de manutenção no poder, através da liberação de verbas públicas que beneficiem o grupo de seus eleitores. A manutenção do equilíbrio Executivo-Legislativo, portanto, não se resume ao voto personalizado, pois esse individualismo seria apenas o começo.

Pesquisas realizadas concluíram que, no Brasil, face ao sistema proporcional de eleição, a quantidade de parlamentares eleitos com os próprios votos é mínima. Além disso, há grande transferência de votos de candidatos derrotados para os remanescentes e, ainda, que as alianças eleitorais e coligações determinam a transferência de votos interna entre os partidos (SANTOS, 2003).

Enfim, não se pode dizer que o voto personalizado determina, por si só, um comportamento individualista dos parlamentares que, para fins de contemplar seus eleitores, buscam a qualquer preço cargos no Poder Executivo de forma a contemplar interesses do corpo eleitoral, pois a maioria dos congressistas sequer possui exata noção de quem são seus eleitores e quais suas preferências. O debate, portanto, é mais complexo. Mesmo assim, os parlamentares permanecem a colaborar com o Poder Executivo de forma disciplinada (MARTINS JÚNIOR, 2007). Qual a razão disso?

Para responder a questão, analistas lembram que todo político procura representar alguém (SANTOS, 2003). E nisso se encontra um paradoxo: a representação é necessária, mas impossível, na medida em que, numa democracia, a representação requer co-presença dos cidadãos e, ademais, a representação só é legítima se o representante é de algum modo idêntico aos eleitores (YOUNG, 2006). Por isso, a representação política não deve ser pensada como uma relação de identidade ou substituição, mas como um processo que envolve uma relação mediada dos eleitores entre si com um representante (YOUNG, 2006). Nessa mediação, entra fortemente a autoridade presidencial.

Na medida em que os parlamentares não possuem uma exata dimensão de sua base eleitoral e necessitam demonstrar a seus eleitores que efetivamente os estão representando (*accountability*), a autoridade do presidente da República, figura de expressão política nacional, torna-se um importante intermediário, de forma a *nacionalizar* o comportamento dos deputados:

É nesse momento, lógico e não cronológico, que o presidente assume importância crucial, pois nele residem as respostas às dúvidas de deputados em busca de *constituency* e *accountability*. As eleições presidenciais produzem um ator de grande visibilidade e capacidade política. Sobre ele incidem expectativas de desempenho governamental incomparáveis às de qualquer outro agente ou instituição. O número de cargos à disposição, o poder de agenda e de mobilizar os meios de comunicação tornam o presidente figura ímpar em qualquer sistema presidencialista. O caso brasileiro não foge à regra. Portanto, a posição dos deputados em relação às políticas propostas e realizadas pelo Executivo é fonte essencial de sinalização para sua base eleitoral "virtual". (SANTOS, 1999)

Estabelece-se, então, um movimento circular: os deputados, buscando uma conexão eleitoral, ou seja, sinalizar para seus eleitores sua posição em relação a questões de interesse público, transferem os poderes decisórios para o Poder Executivo. Esse, por sua vez, na necessidade de maximizar a aprovação de suas políticas públicas, busca o apoio de parlamentares oferecendo cargos e impondo a agenda do Congresso Nacional.

Enfim, para que os parlamentares possam adequadamente se posicionar em relação aos eleitores de sua base eleitoral, a maneira mais fácil é dar apoio ou não

às políticas governamentais. Todavia, para que isso ocorra, é preciso que o Poder Executivo tenha facilidade de aprovar seus projetos, situação que colide com o tradicional sistema de freios e contrapesos, que é fundamento do presidencialismo (KLEIN, 2006).

Ademais, o presidente da República, comparativamente a todos os demais representantes eleitos, é o que possui menor propensão ao clientelismo eleitoral. Justamente por isso, durante o mandato, busca implementar sua agenda através de estratégias para influenciar o resultado legislativo, quais sejam (MONTEIRO, 2008):

a) **Informais:** *coattails* ou efeitos de associação ao prestígio, à imagem e à popularidade do presidente da República; preenchimento de cargos na administração pública, entre outros;

b) **Formais:** iniciação do processo legislativo e a marcação da agenda da legislatura (especialmente no caso orçamentário); poder de veto *ex post* às decisões da legislatura.

Ensaia-se, assim, a idéia de presidencialismo de coalizão, segundo o qual o presidente da República, dotado de poderes legislativos e de cargos a serem preenchidos, sustenta a aprovação de sua agenda realizando acordos e ajustes com os partidos políticos, inclusive com os de oposição, no Congresso Nacional.

1.4 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Em ensaio pioneiro, Sérgio Abranches (2003), em artigo publicado no ano 1988, identificou o presidencialismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional como sendo as bases de nossa tradição republicana. Para Abranches (2003, p. 23), o conflito entre Executivo e Legislativo

[...] tem sido elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, em grande medida por causa dos efeitos da fragmentação na

composição das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflacionada de problemas e demandas impostas ao Executivo.

Essa singular conjugação de fatores – proporcionalidade, multipartidarismo e presidencialismo - determinava a costura de coalizões ao longo de dois eixos: a) partidário; b) regional-estadual (CINTRA, 2007c).

A formação de coalizões envolve três momentos típicos (ABRANCHES, 2003):

- a) A constituição da aliança eleitoral, que requer a negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral;
- b) A constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico;
- c) A transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda a força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação.

Abranches (2003), desde o artigo precursor até os mais recentes, encara o presidencialismo de coalizão como um sistema de alto risco, instável e que, como um arranjo precário, induz ao clientelismo e à patronagem.

Contudo, estudos mais recentes (AMORIM NETO, 2000) e que incorporam outras características, demonstram que o sistema de coalizão não seria propenso a instabilidades, desde que satisfeitos alguns quesitos. Os comentaristas concluem que várias razões (somando-se ao uso de certas estratégias) concorrem de forma interdependente para que exista a cooperação disciplinada com o Executivo e a estabilidade do sistema (PEREIRA; MUELLER, 2000; SANTOS, 1997; AMORIM NETO; TAFNER, 2002; AMORIM NETO, 2000).

Exemplo importante de leitura otimista, quanto ao presidencialismo brasileiro, está lançado em artigo publicado por Fernando Limongi (2006), no qual o autor

reclama que nada autoriza tratar o sistema político brasileiro como singular. As dicotomias estabelecidas entre diversos autores, segundo ele, que formam “[...] tribos e pequenos grupos, cada um deles reivindicando para si o papel de herdeiro ou arauto da verdadeira disciplina [...]” (LIMONGI, 2006) não colaboram decisivamente para a compreensão do modelo institucional brasileiro.

Para Limongi (2006), relativamente ao funcionamento da estrutura brasileira, há pouca diferença entre o sistema político brasileiro e o de qualquer outra democracia chamada de avançada ou consolidada. Essa semelhança se dá na medida em que a Constituição Federal de 1988 alterou muito a forma de relacionamento entre Poder Executivo e Poder Legislativo, conferindo ao presidente da República uma capacidade legislativa ímpar, situação que não teria sido considerada por Abranches ao escrever seu ensaio sobre o presidencialismo de coalizão, pois este foi escrito antes da Constituição de 1988.

Partindo de uma comparação entre governos parlamentaristas e presidencialistas relativamente à taxa de sucesso³ e à taxa de dominância⁴, Limongi (2006) demonstra que o modelo Brasileiro presidencialista não é tão diferente do dos países parlamentaristas. Nesse sentido, os dados trazidos pelo cientista político apontam que na Inglaterra – que é considerado um modelo de parlamentarismo – 93% das propostas que o Executivo submeteu ao Parlamento britânico foram aprovadas no período de 1971 a 1976. Relativamente à dominância, nesse mesmo período, o índice foi de 83%. Quanto ao Brasil, os dados apresentados são os seguintes:

A taxa de dominância para o mesmo período também é expressiva: 85,6%. Uma vez mais, não há variações significativas entre os mandatos. Collor e Sarney têm os valores mais baixos, em torno de 77%. Itamar e Lula estão acima dos 90%, enquanto Fernando Henrique teve taxa similar em seus dois mandatos: 85% (LIMONGI, 2006)

³ Taxa de sucesso: proporção do que é aprovado sobre o total enviado ao parlamento pelo Poder Executivo.

⁴ Taxa de dominância: divisão das leis cuja proposição se deve ao Poder Executivo pelo total das leis aprovadas no período.

Para o professor da USP e pesquisador do CEBRAP, independentemente de ser o sistema parlamentarista ou presidencialista, o fato é que aquilo que o Executivo submete ao Legislativo é aprovado, o que é suficiente a demonstrar que “[...] estamos diante de negociações partidárias, levadas a cabo pelas lideranças dos partidos que formam a base do governo [...]” (LIMONGI, 2006).

Enfim, a análise de dados, relativamente aos diferentes governos brasileiros, aponta não haver paralisia ou inoperância na combinação do sistema presidencialista com o sistema proporcional de listas abertas, o que levaria ao multipartidarismo. Isso se dá porque a Constituição Federal de 1988 aumentou sobremaneira os poderes legislativos do presidente da República, o que força a criação de coalizões estritamente partidárias. Aos parlamentares restariam duas posições básicas: a) alinhar-se ao presidente, de forma a influenciar as políticas públicas; b) ficar na oposição, esperando que o mandato do presidente chegue ao fim e que alguém de seu grupo venha a substituí-lo. Ademais, no parlamentarismo, muitas vezes, uma derrota no parlamento pode significar a perda de confiança no Gabinete e, conseqüentemente, a destituição de todo o governo. Isso não ocorre no presidencialismo, no qual o princípio da separação dos Poderes impõe eleições distintas para o Poder Legislativo e Poder Executivo. Em outras palavras, os presidentes da República, no presidencialismo, estão mais propensos a correr riscos e serem derrotados, sem que isso implique a perda do cargo.

Desse conjunto de informações – críticas ou otimistas – sobre o denominado presidencialismo de coalizão, é certo que todos os pensadores que se dedicaram ao tema apontam, ao menos, três principais bases institucionais que sustentam o sistema: a) preponderância legislativa do Poder Executivo; b) padrão centralizado dos trabalhos legislativos; c) disciplina partidária. Em outras palavras, o Poder Executivo domina o processo legislativo porque recebeu da Constituição inúmeros poderes legislativos e isso, por sua vez, faz dominar a *agenda* parlamentar. Os parlamentares, visando obter retornos eleitorais, votam essa agenda seguindo a ritos altamente centralizados na instituição partidária e suas lideranças. Além de tudo, o presidente, através da *patronagem*, consegue obter elevados índices de disciplina partidária.

1.4.1 Poder de patronagem

Para Fabiano Santos (2002), 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.

O nó da questão está justamente no difícil equilíbrio de um sistema presidencialista com a necessidade de implementar políticas públicas que dependem de legislação, havendo um Congresso Nacional multipartidário e onde ainda há muito voto personalizado. Por outro lado, na medida em que os presidentes da República desconhecem exatamente qual sua força eleitoral no Congresso Nacional e, ainda, considerando que sequer os partidos políticos podem assegurar qual nível de disciplina e de coesão interna podem exigir de seus parlamentares, como acima se justificou, a utilização da estratégia da patronagem consiste na negociação entre o presidente da República e os membros de partidos de oposição, de forma que o chefe do Executivo obtenha uma espécie de “seguro” contra eventuais comportamentos indisciplinados da base governista (SANTOS, 1997).

Essa estratégia de cooptação de votos, de outra forma, também é utilizada pelos próprios ministros nas relações com os parlamentares, através de “audiências” e de atendimento especial às demandas advindas do Congresso Nacional, especialmente no caso de liberação de verbas. É esclarecedor o comentário trazido na literatura de um funcionário da Consultoria de Orçamento do Senado Federal, relativamente à relação de interdependência entre Executivo e Legislativo:

[...] É tudo troca política. Tudo troca [...] Você está querendo voto. Ou o voto do eleitor no parlamentar, ou o voto do parlamentar na proposta do Executivo. A coisa se resume a voto [...] O parlamentar tem o poder grande na mão. Porque ele vai votar contra ou a favor da Reforma, contra ou a favor de Medidas Provisórias que interessam para o Executivo (PROER, SIVAN, por exemplo). Então você têm um plêiade de nó, de projetos, de muito interesse do Poder Executivo que está aqui. E o Executivo só consegue aprovar isso aí, se der algo em troca. O quê que é algo em troca?

É você liberar recursos. Basicamente isso. Ou atender nomeações de cargos. Então essa troca política existe. (BEZERRA, 1999, p. 165).

Um dos recursos, portanto, é oferecimento de cargos no Poder Executivo, especialmente os de natureza ministerial. Na Europa, nos regimes parlamentaristas, as coalizões são costuradas dando a cada partido uma quantidade de pastas ministeriais proporcionais ao peso na base parlamentar (CINTRA, 2007b).

De acordo com a Constituição Federal (art. 84, I), cabe exclusivamente ao presidente da República a nomeação e a exoneração dos Ministros de Estado. Essa faculdade propicia a idéia de que os ministérios, quando ocupados por ministros oriundos proporcionalmente das representações partidárias no Congresso Nacional, trazem estabilidade ao presidente da República, pois “[...] quanto maior a correspondência, tanto maior seria a disciplina dos partidos integrantes do gabinete no apoio às votações de interesse do Executivo.” (CINTRA, 2007c, p. 67).

Não se entenda, então, que no presidencialismo de coalizão os ministérios devem ser integralmente ocupados por detentores filiados a partidos políticos. Desde 1985, o Brasil não teve nenhum governo cujo ministério tenha sido integralmente composto por ministros partidários. Vejam-se os dados apurados:

GOVERNO	MINISTROS APARTIDÁRIOS (%)
José Sarney	5,3
Fernando Collor	78
Itamar Franco	33,3
Fernando Henrique	39

Quadro 3 - Percentual de ministros sem partido do governo Sarney a FHC (1º ministério)
Fonte: MENEGUELLO, 1998, p. 151.

São indícios para suspeitar que a estratégia da patronagem, por si só, não determina o apoio parlamentar e assegura a estabilidade do sistema, pois existe uma variação muito grande nos critérios de seleção dos ministros, critérios que, por sua vez, têm um impacto significativo sobre a taxa de apoio legislativo dos partidos ao presidente.

Considere-se, ainda, que a estratégia da patronagem traz inconvenientes. O primeiro deles é justamente a desagregação da própria base de sustentação aliada, na medida em que são oferecidos cargos a elementos de oposição (SANTOS, 1997). Outra questão relevante é o problema temporal. Enquanto o tempo do mandato passa, em relação ao parlamentar tomado individualmente, diminui o valor da patronagem corrente e aumenta o valor da patronagem potencial (SANTOS, 2003). Em outras palavras, no decorrer do mandato, os parlamentares reavaliam as necessidades e possibilidades de adesão à coalizão presidencial, realizando novos arranjos institucionais de forma a ter-se acesso a cargos públicos, tendo em vista justamente essas acomodações internas.

Mostra-se, portanto, que os presidentes da república estão frente a um cenário dinâmico e que o simples alinhamento ideológico e a estratégia de patronagem não são suficientes para garantir a estabilidade decisória em relação às políticas emanadas do Poder Executivo. Há necessidade de se acrescentar, então, o denominado Poder de Agenda.

1.4.2 Poder de agenda

Nessa delicada relação Executivo-Legislativo, assume relevo a idéia de poder de agenda, ou seja, a capacidade de o Chefe do Poder Executivo determinar quais propostas serão objeto de apreciação pelo Congresso Nacional e quando essas serão objeto de análise.

Análises empíricas realizadas relativamente ao período compreendido entre 1995 e 1998 (PEREIRA; MUELLER, 2000), apontam que 80,49% dos projetos de lei que tramitaram no Congresso Nacional tiveram origem no Poder Executivo. Além disso, aferiu-se que propostas de origem do Poder Executivo tramitaram, em média, por 183 dias, enquanto aquelas de origem do próprio Poder Legislativo, em média, tramitarem por 1.194 dias.

Para Mainwaring e Shugart (1997), existem três categorias amplas de poderes constitucionais do presidente: (1) poderes legislativos pró-ativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente legislar e estabelecer um novo *status quo* — o mais comum seria a Medida Provisória (MP); (2) poderes legislativos reativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente bloquear a legislação e, como consequência, defender o *status quo* contra a maioria legislativa que queira mudá-lo (vetos totais ou parciais); e (3) a capacidade do presidente de moldar ou até mesmo definir a agenda do Congresso, dado seu poder exclusivo de iniciar certos tipos de legislação.

Cotejando as categorias acima descritas em relação à nossa vigente Constituição Federal, pode-se observar que o modelo brasileiro não foge do modelo descrito:

CATEGORIA	PODERES PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988
Poderes Legislativos pró-ativos	Medidas Provisórias (art. 62)
	Leis Delegadas (art. 68)
	Decretos regulamentares e autônomos (art. 84, IV e VI)
Poderes Legislativos reativos	Veto total e parcial (art. 66, §§ 1º a 6º)
Poder de iniciativa exclusiva de leis	Matéria de iniciativa privativa do presidente da República (art. 61, § 1º)
	Lei orçamentária (art. 84, XXIII)
	Proibição de emendas que gerem despesas nos projetos de iniciativa exclusiva do presidente da República (art. 63)

Quadro 4 - Poderes legislativos do Presidente da República na Constituição de 1988

* Fonte: Constituição Federal do Brasil de 1988

A literatura destaca desse contexto relevantes instrumentos, entre os quais o uso das medidas provisórias (AMORIM NETO; TAFNER, 2002; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998) e a exclusividade da proposta de lei orçamentária (LIMONGI;

FIGUEIREDO, 2005; PEREIRA; MUELLER, 2002). Acrescente-se, ainda, dois outros importantes fatores utilizados pelos presidentes da República para monopolizar a agenda do Congresso Nacional: a centralização dos trabalhos legislativos e a disciplina partidária.

1.4.2.1 Medidas Provisórias como instrumento do Poder de Agenda

As medidas provisórias são atos normativos primários (AMARAL JUNIOR, 2004), ou seja, sua existência deriva diretamente de um pressuposto constitucional, qual seja, o art. 62 da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/01:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

Sucedendo os antigos decretos-lei do regime de 1969, as medidas provisórias se diferenciam desses na medida em que, se não convertidas em lei no prazo constitucional, perdem eficácia desde a sua edição. Diversamente, os decretos-lei do passado, se não rejeitados expressamente, teriam seu texto aprovado (art. 55, § 1º, da CF/69). Nada obstante, a medida provisória tem um processo legislativo peculiar que deixa o Poder Executivo confortável e, porque não dizer, incentivado ao seu uso. A medida provisória é um ato com força de lei. Essa “força de lei” existe desde o simples ato de publicação no Diário Oficial (CF, art. 62, § 4º, da CF/88). Publicada a medida provisória, contudo, deverá o presidente da República submetê-la, de imediato, ao Congresso Nacional.

O Congresso Nacional, por sua vez, recebendo a MP, inicia o processo de análise para fins de conversão em lei ou rejeição (RCN 01/2002). Essa peculiaridade permite ao presidente da República editar a medida sem qualquer controle legislativo prévio sobre seu conteúdo e sobre sua constitucionalidade. A sindicabilidade já ocorre enquanto a medida está vigente (art. 62, §§ 5º e 9º, da CF/88). Portanto, as

medidas provisórias não têm um processo legislativo anterior a sua vigência, no qual o Congresso Nacional, por razões jurídicas ou políticas, poderia, antecipadamente à vigência, impor a rejeição.

Há nesse contexto fatos relevantes para o entendimento do presidencialismo de coalizão, objeto do presente estudo. Ocorre que as medidas provisórias podem vigorar por iniciais sessenta dias (60), contados da publicação, e serão prorrogadas por mais sessenta dias se, após o prazo inicial, não houve a conclusão do rito legislativo (CF, art., 62, § 7º, CF/88). A prorrogação, portanto, é automática.

Ademais, desde a publicação, a medida provisória é ato com força de lei, gerando efeitos como tal. Imagine-se, assim, as milhares de relações jurídicas que, diariamente, nascem regidas por medida provisória que é apenas potencialmente uma lei, dependendo para tanto da conversão pelo Congresso Nacional. Mais do que isso, imagine se o que fazer com todos os atos que nasceram regulados por medida provisória que não se converteu em lei?

Nos termos da Constituição Federal, a resposta é complexa, mas não menos curiosa. Determina o art. 62, § 3º, da CF/88, que as relações jurídicas decorrentes de uma medida provisória devem ser disciplinadas por meio de “decreto legislativo”, que é uma espécie normativa restrita às matérias da competência exclusiva do Congresso Nacional. Todavia, no caso de não ser feito o decreto legislativo para dizer o que ocorrerá com todos os atos que nasceram na vigência da medida provisória, quaisquer atos praticados durante sua vigência e dela decorrentes permanecerão eternamente regidos pelo que dispunha a rejeitada medida provisória. É o que dispõe o art. 62, § 11, da CF/88.

Veja-se que, se uma medida provisória vigorou, por exemplo, por 120 dias (A + B) e, no dia 120, perdeu sua eficácia pelo decurso de prazo, tudo o que nasceu regido pela medida provisória (no período A + B), deve ser regulamentado por um decreto legislativo. Caso contrário, não editado o Decreto Legislativo em 60 dias contados da rejeição ou perda de eficácia, tudo o que se constituiu no período A + B

conservar-se-á regido pela própria MP. Essa perspectiva é compartilhada pela literatura especializada (FERREIRA FILHO, 2001).

Finalmente, cumpre lembrar, mesmo que a vigência da medida provisória seja de 60 dias, prorrogáveis por mais 60 dias, o Congresso possui o prazo constitucional máximo de 45 dias para final apreciação. Ultrapassado esse limite temporal de 45 dias, a apreciação da medida provisória entra automaticamente em regime de urgência, impossibilitando a votação de qualquer outra matéria (leis, emendas constitucionais, resoluções etc).

Outra questão importante sobre as Medidas Provisórias e que altera substancialmente as relações entre Executivo e Legislativo está nos pressupostos para sua edição. A edição de medidas provisórias está condicionada ao cumprimento dos pressupostos de relevância e urgência (CF, art. 62, caput, CF/88). Todavia, como a Constituição não trouxe a definição desses pressupostos, restou à literatura e ao Supremo Tribunal Federal o trabalho de identificar esses conceitos, inclusive para os fins de eventual censura no caso de desvio no cumprimento pelo presidente da República.

Mesmo havendo discordâncias por parte dos analistas (COELHO, 2007), as decisões do STF concluíram que ambos pressupostos possuem caráter subjetivo e ficam relegados ao discricionário entendimento do presidente da República. Em outras palavras, somente o presidente, titular único da edição de medidas provisórias, tem o poder de julgar se os pressupostos de relevância e urgência realmente existem.

Feitos alguns apontamentos sobre a medida provisória e seus aspectos técnico-jurídicos, de forma a esclarecer sobre a engenharia institucional de sua criação, pode-se agora realizar observações sobre seu uso nos governos de coalizão, realizando os nexos que se entendem imprescindíveis. O uso das medidas provisórias como poder de agenda não é desconhecido da literatura, especialmente na Ciência Política. Em artigo publicado sob o título "*Bases Institucionais do*

Presidencialismo de Coalizão”, Fernando Limongi e Argelina Figueiredo estabelecem claramente essa questão:

Como se sabe, o artigo 62 da Constituição brasileira prevê a possibilidade de o presidente editar medidas provisórias em casos de relevância e urgência. **Trata-se de importante arma nas mãos do Executivo porque a promulgação de um decreto implica a imediata alteração do *status quo*.** [grifo nosso] (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 88)

Como antes se demonstrou, as medidas provisórias passam a ter força de lei a partir da publicação e, só a partir disso, são remetidas à análise do Congresso Nacional. Conseqüentemente, o Congresso Nacional já recebe a medida provisória sob a pressão de que ela já vigora, gerando, nesse período, relações jurídicas incalculáveis e tendo o exíguo prazo de quarenta e cinco dias para análise, sob pena de sobrestamento da pauta da Casa onde estiver.

Mais sensível ainda é o fato de que, se a medida provisória não for convertida em lei ou for rejeitada, em não sendo promulgado o decreto legislativo para regular as relações jurídicas dela decorrentes, sabem o presidente e os parlamentares que, ao menos no prazo em que ela vigorou, tudo ficará regido pela própria medida agora inexistente.

Efetivamente, o presidente que possui a disposição para editar um ato com força de lei, a qualquer momento e utilizando critérios puramente políticos de relevância e urgência, é “[...] capaz de ditar a agenda de trabalhos legislativos e, desta forma, induzir parlamentares à cooperação” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 89). O grande uso da medida provisória e sua ampla aprovação pelo Congresso Nacional pode ser constatado através da tabela abaixo:

Governo	FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Período	2001/2002 (15 meses)	2003/2004 (25 meses)
Editadas	102	134
Convertidas	84	114
Rejeitadas/vetadas/sem eficácia/revogadas	16	04
Média mensal	6,8	5,36

Quadro 5 - Medidas Provisórias nos governos FHC e Lula
Fonte: DAMOUS; DINO, 2005, p. 86.

É notável que, no governo de partidos tão diversos e que professam ideologias tão díspares, o Congresso Nacional aprovou, no período analisado do governo Fernando Henrique Cardoso, o correspondente a 82,3 % de todas as medidas provisórias apresentadas; relativamente ao governo Lula, esse percentual de aprovação alcança a alto índice de 85,0%.

Veja-se, por sua vez, dados atualizados relativamente aos mandatos do governo vigente (1º/01/2003 até hoje):

MEDIDAS PROVISÓRIAS EDITADAS	344
EM TRAMITAÇÃO	08
CONVERTIDAS EM LEI	302
REJEITADAS/PREJUDICADAS/VETADAS	34
MÉDIA MENSAL	4,4

Quadro 6 - Medidas Provisórias no governo Lula
Fonte: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/_Quadro%20Geral.htm#posterioremc.
Acesso em: 26 nov. 2008.

Seguindo o mesmo raciocínio feito relativamente ao quadro demonstrativo anterior, o governo Lula obteve, em relação às medidas provisórias por ele editadas,

o alto índice de 89,8 % de aprovação. O dado, em si, não surpreenderia se não fosse cotejado com a composição da Câmara dos Deputados nesse mesmo período:

Partido/Bloco	Bancada
Bloco PMDB, PTC	95
PT	80
Bloco PSB, PDT, PCdoB, PMN, PRB	76
PSDB	58
DEM	57
PR	41
PP	41
PTB	19
PV	14
PPS	13
PSC	11
PSOL	3
PHS	3
PTdoB	1
PRTB	1
Total	513

Quadro 7 - Distribuição partidária na Câmara dos Deputados durante o governo Lula
Fonte: Site oficial da Câmara dos Deputados. www.camara.gov.br.

Pelo que se pôde apurar, a base aliada (partidos grifados) do governo Lula seria integrada por não menos do que 254 Deputados Federais, o que corresponde

a 49,5% de toda a Câmara dos Deputados. Na atual legislatura do Senado, o cenário não é muito diferente:

PARTIDO	BANCADA
DEM	13
PC do B	01
PDT	05
PMDB	20
PP	01
PSDB	13
PSOL	01
PT	12
PTB	07
TOTAL	81

Quadro 8 - Distribuição partidária no Senado Federal durante o governo Lula
Fonte: Site oficial do Senado Federal. www.senado.gov.br.

Calculando a representação governista no Senado, a bancada de sustentação do presidente da República é composta de 38 senadores, o que corresponde a 46,9% do total de parlamentares dessa Casa legislativa. Não se quer negar que, considerando as duas Casas, são números elevados de parlamentares que formam a base governista. Mas, ao mesmo tempo, também é suficiente para demonstrar que, numericamente, não há maioria governista em nenhuma das Casas e, mesmo assim, o percentual de aprovação de medidas provisórias é altíssimo (89,8%).

Explicação razoável estaria na centralização dos trabalhos legislativos, nos termos do Regimento Interno das Casas e a grande força dos líderes partidários, os quais formariam as bases do presidencialismo de coalizão (LIMONGI, 1998).

1.4.2.2 A centralização dos trabalhos legislativos. O poder dos líderes partidários. Disciplina partidária.

Como instituições burocráticas que são, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal possuem complexa estrutura administrativa que, segundo autoriza a própria Constituição, é regulada pelo Regimento Interno de cada uma dessas Casas legislativas (Constituição Federal, art. 51, III e IV).

Formalmente, o centro de poder está na Mesa diretora da Câmara, na Mesa do Senado Federal e, no caso das sessões conjuntas, na Mesa do Congresso Nacional. Essas, nos termos regimentais, têm a atribuição de não só comandar os trabalhos legislativos, mas também gerenciar os serviços administrativos da respectiva Casa (CINTRA; LACOMBE, 2007a).

O Congresso Nacional, considerando sua estrutura organizacional e para fins de especializar e dinamizar suas atividades, se divide em Comissões Permanentes e Comissões Temporárias (Externas, Especiais, de Inquérito e os Grupos de Trabalho) que possuem competência para dar parecer em relação aos projetos de lei que estão em tramitação e, inclusive, para apreciar e votar projetos de leis de forma definitiva, independentemente de apreciação do Plenário da Casa. É o que autoriza o art. 58, § 1º, I, da Constituição Federal.

A Câmara dos Deputados possui não menos do que vinte (20) Comissões Permanentes. No Senado Federal, por sua vez, encontram-se onze (11) Comissões Permanentes. Mas qual a importância das Comissões, de sua composição e do desenvolvimento de suas atividades para o estudo do Presidencialismo de Coalizão?

De acordo com os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para fins de composição das Comissões, vigora o princípio da proporcionalidade, ou seja, nas Comissões devem estar representados todos os

partidos, de forma proporcional ao número de parlamentares eleitos naquela legislatura (art. 23 do RI da CD e art. 78 do RI do SF).

Nada obstante, tanto na Câmara quanto no Senado, observada a proporcionalidade, a composição das Comissões Permanentes é fixada por ato da Mesa da Casa, **por indicação dos Líderes partidários** (art. 10, VI, do RI da CD e art 66, do RI do SF). Essa circunstância, por si só, dá aos líderes partidários parcela grande de influência, relativamente aos parlamentares integrantes do “bloco” por eles comandados. Mas esse poder não se limita a esse ponto. A centralização dos trabalhos parlamentares mostra-se mais presente na medida em que os Regimentos Internos das Casas legislativas reconhecem nos líderes o direito de representação de seus parlamentares e o poder de orientá-los nas votações realizadas no plenário, situação que culmina na pouca participação individual de parlamentares nas votações de projetos de lei:

Líderes partidários, em função de uma série de prerrogativas regimentais que discutiremos a seguir, controlam o fluxo dos trabalhos parlamentares. Isto implica seu inverso: tomados individualmente, parlamentares têm escassa capacidade de influenciar o curso dos trabalhos legislativos. A ação dos líderes direciona os trabalhos legislativos para o plenário, que se constituiu, desta forma, no principal *locus* decisório. (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 92).

Para Limongi e Figueiredo (1998, p. 93) as votações realizadas no plenário tornam a força individual dos parlamentares rarefeita, na medida em que esses passam a estar inseridos num contexto de maior amplitude numérica:

A atividade em plenário, na verdade, minimiza a possibilidade de que o deputado, individualmente, influencie o curso dos eventos e participe ativamente do processo legislativo. O papel dos líderes, por outro lado, é potencializado [...]

Conseqüentemente, as votações de matérias importantes ao Poder Executivo são deslocadas pelos líderes partidários ao plenário das Casas, retirando a força individual dos parlamentares. Além disso, é prerrogativa dos líderes partidários a orientação da respectiva bancada de como determinada matéria deve ser votada. E os parlamentares têm a tendência de seguir a orientação dos líderes:

Mediante a centralização de estrutura e procedimentos, dá-se enorme força aos líderes partidários onde quer que se desdobre o trabalho parlamentar. Não é boa política para os deputados se indisporerem com eles, pois podem tanto indicá-los para as comissões permanentes, especiais e mistas, como também delas removê-los. Ademais, o próprio “poder de agenda” do presidente, sua capacidade de determinar a pauta de decisões parlamentares, ajuda-o a extrair aquiescência congressual a seus projetos por meio do voto disciplinado. (CINTRA; LACOMBE, 2007a, p. 160).

Relativamente a essa disciplina partidária, os dados apresentados, relativos à aprovação de medidas provisórias e de projetos de lei originários do Poder Executivo, nos três últimos governos, demonstram que há uma tendência de os partidos, da base aliada e de oposição, aprovarem as políticas presidenciais, o que é confirmado pela literatura (CINTRA; LACOMBE, 2007a).

Evidentemente, tal aspecto mereceria um estudo mais cuidadoso, para que fossem analisadas todas as medidas provisórias e leis aprovadas integralmente e, especialmente, as aprovadas com emendas, de forma a estabelecer qual o grau de alteração do texto originário, a origem das emendas (de parlamentares oposicionistas ou não) e o comportamento das bancadas nas respectivas votações. Enfim, não se quer reduzir o teatro político do Congresso a mera conjugação de números gerais, pois se sabe que as votações atendem a dinâmicas muito peculiares.

Mas o fato de que há uma aprovação muito elevada das proposições executivas, isso é inegável. A coesão ideológica entre os parlamentares pode gerar uma concordância com os programas de governo. Mas também é certo que algo mais é necessário para que grupos parlamentares aprovem as iniciativas presidenciais. Esse algo mais – e retorna-se ao ponto anterior - é a possibilidade de acesso a cargos do Poder Executivo, a patronagem:

A decisão dos deputados de participar de coalizões de apoio parlamentar dependerá, portanto, não somente do grau de concordância com seu programa de governo, mas também do acesso a cargos políticos dados por essa cooperação. (SANTOS, 2003, p. 65)

E quem faz essa intermediação entre partido e governo para acesso a cargos é o líder partidário, o que também pode justificar o grau de disciplina dos parlamentares às suas decisões. Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2002) vão além da patronagem para explicar a disciplina partidária em apoiar as votações de interesse do Executivo. Para eles, o apoio seria ajustado pela estratégica liberação de recursos para a execução de emendas orçamentárias destinadas a levar às bases eleitorais obras e serviços, situação que se mostraria importante à reeleição. Assim, poder-se-ia expor a dinâmica dos atores políticos num presidencialismo de coalizão da seguinte forma:

[...] o sistema eleitoral enfraqueceria os partidos no plano eleitoral, mas os poderes presidenciais e a centralização das decisões no Legislativo os reforçariam no Congresso; ao votarem disciplinadamente, os parlamentares credenciam-se a levar benefícios individualizados ao eleitorado e esses benefícios valem a reeleição sem que o partido seja necessário nessa etapa. O Executivo usa dessa competência estrategicamente, para premiar os parlamentares fieis. (CINTRA; LACOMBE, 2007a, p. 161).

Feitas as considerações teóricas indispensáveis à base do funcionamento de um presidencialismo de coalizão e das dinâmicas partidárias, a primeira conclusão seria de que o sistema presidencialista brasileiro é caracterizado pela hipertrofia legislativa do presidente da República, o qual, utilizando especialmente o instrumento das medidas provisórias, consegue impor a agenda legislativa, inclusive porque as normas constitucionais e regimentais facilitam e induzem à disciplina partidária. Quanto à estratégia da patronagem, no caso brasileiro, mesmo que não tenha havido nenhum ministério exclusivamente partidário, a predominância de ministros vinculados aos partidos que assegurariam a governabilidade é, como se viu, muito evidente. A exceção dessa lógica foi justamente o governo Collor, com apenas 22% de ministros ligados a partidos políticos.

Por essa razão, na medida em Collor quebrou a lógica corrente de nomeações predominantemente partidárias e, mesmo assim, não prescindiu do uso das medidas provisórias, é importante analisar detidamente o perfil dos ministérios dos diferentes governos de 1988 até hoje, de forma a ser realizado um comparativo entre esses.

2 ANÁLISE DOS MINISTÉRIOS PÓS-1985

Estabelecidas as bases institucionais do presidencialismo de coalizão, passa-se à verificação empírica dos governos pós-1985, de forma a atestar se a formação de coalizões foram efetivamente costuradas pelos presidentes ou, ao contrário, se algum mandatário prescindiu das estratégias de coalizão para fins de assegurar a governabilidade.

Em que pese a literatura identificar três critérios para formação de novos gabinetes no sistema presidencialista, entre os quais a mudança da composição partidária do Gabinete e a mudança na identidade de mais da metade dos ministros, optou-se em apresentar os ministérios utilizando-se o critério mais lógico, qual seja, a posse de um novo presidente (AMORIM NETO, 2000), evitando-se, também, a análise dos ministérios de um segundo mandato em decorrência de reeleição. Essa escolha restritiva se dá por razões metodológicas, de forma a apresentar, em relação a todos os governos, um recorte o mais próximo possível relativamente ao mesmo período e, ainda, porque a reeleição somente começou a ocorrer em 1997, no governo Fernando Henrique Cardoso.

2.1 GOVERNO JOSÉ SARNEY

Em 1985, após a morte de Tancredo Neves, José Sarney assume a presidência da República mantendo, durante todo o governo, o quadro de articulações políticas que permitiu a transição democrática e tendo por base de apoio a coalizão PMDB–PFL (MENEGUELLO, 1998, p. 89). O primeiro ministério de Sarney era o seguinte:

Ministério	Titular	Partido
Administração	Aluísio Alves	PMDB
Agricultura	Pedro Simon	PMDB
Assuntos Extraordinários	Mauro Salles	PMDB
Assuntos Fundiários	Nelson de F. Ribeiro	PMDB
Ciência e Tecnologia	Renato Archer	PMDB
Comunicações	Antônio Carlos Magalhães	PFL
Cultura	José Aparecido de Oliveira	PFL
Desburocratização	Paulo de Tarso Lustosa da Costa	PFL
Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente	Flávio Peixoto da Silveira	PMDB
Educação	Marco Maciel	PFL
Fazenda	Francisco Dornelles	Sem partido
Indústria e Comércio	Roberto Gusmão	PFL
Interior	Ronaldo Costa Couto	PMDB
Minas e Energia	Aureliano Chaves	PFL
Planejamento	João Sayad	PMDB
Previdência Social	Valdir Pires	PMDB
Saúde	Carlos C. de Menezes Sant'anna	PMDB

Trabalho	Almir Pazzianoto	PMDB
Transportes	Afonso Alves de Camargo Neto	PMDB

Quadro 9 - Composição do primeiro ministério de Sarney em 1985
Fonte: MENEGUELLO, 1998, p. 188.

A composição do primeiro ministério de Sarney corresponde às forças políticas que compunham da denominada “Aliança Democrática”, composta pelo PMDB e pelo PFL (FLEISCHER, 2007 p. 313). Dos dezenove (19) ministérios, o PMDB ocupou doze (12) pastas, o que corresponde a sessenta e três por cento (63%). O PFL, por sua vez, foi contemplado com seis (6) pastas, o que corresponde a quase trinta e dois por cento (32%). Em um único ministério, o da Fazenda, o titular não possuía filiação partidária.

Além da alta taxa de ocupação dos ministérios por filiados aos partidos da Aliança Democrática, o fato é que a coalizão PMDB-PFL correspondia a 55,8% (MENEGUELLO, 1998) de todas as cadeiras na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, situação que importou que essas duas agremiações pudessem ter o controle das políticas governamentais de Sarney:

Este aspecto indica a preservação do pacto partidário de transição estabelecido pela Aliança Democrática, a capacidade de controle político das duas agremiações na condução das políticas governamentais e, ainda, a capacidade de absorção das demandas e conflitos dirigidos ao poder executivo pelas várias forças políticas, inclusive de caráter regional. (MENEGUELLO, 1998, p. 91).

2.2 GOVERNO COLLOR

Sucedendo Sarney, em 1990, foi eleito presidente Fernando Collor de Mello. A biografia de Collor conduz a antigas tradições políticas, com freqüentes mudanças de legendas partidárias. Em 1979, Collor foi nomeado prefeito de Maceió pela extinta ARENA. Em 1982, foi eleito deputado federal pelo PDS. Em 1986 foi eleito governador de Alagoas pelo PMDB. Sua vida política é marcada por um amplo

retrospecto familiar de relações com o poder. É filho do senador Arnon de Mello e neto de Lindolfo Collor, expoentes políticos de suas épocas.

Fernando Affonso Collor de Mello, então, surgiu no cenário político nacional como sendo o jovem governador de Alagoas que deu combate aos “marajás do funcionalismo público”, servidores públicos detentores de altíssimos vencimentos (MENEGUELLO, 1998).

O partido político que lhe deu abrigo para chegar à presidência da República, o Partido da Reconstrução Nacional (PRN), foi resultado da alteração de denominação do Partido da Juventude, legenda criada em 1985. O PRN surge oficialmente em 1989, com a Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 15.244, de 11.5.1989.

Mesmo tendo o Rio de Janeiro como base eleitoral, o ainda Partido da Juventude apresentou Arnaldo Faria de Sá candidato a vice-prefeito na chapa de Paulo Maluf, em 1988, em São Paulo. A eleição, contudo, foi vencida por Luíza Erundina. Nessa época, Arnaldo Faria de Sá conheceu Fernando Collor e, em meio às articulações visando às eleições presidenciais de 1989, o então governador de Alagoas encarregou o deputado paulista de estruturar o PJ com vistas ao pleito. Assim, em 9 de fevereiro de 1989, é fundado o Partido da Reconstrução Nacional⁵. Presidido pelo advogado Daniel Tourinho (ex-PDT), o PRN homologa Fernando Collor e Itamar Franco como candidatos a Presidente e a vice-presidente da República e usa provisoriamente o número 20 (do Partido Social Cristão) durante a campanha. Encerrada esta, verificou-se a vitória do PRN, no segundo turno, em 17 de dezembro de 1989, com diferença de apenas 5,8% dos votos em relação ao candidato derrotado, Luís Inácio da Silva (MENGUELLO, 1998).

⁵ Fonte: Resolução do TSE nº 15.244, de 11.5.1989. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/internet/institucional/glossario-eleitoral/termos/anexos/textos/html/relacao_partidos.htm>. Acesso em: 03 fev. 2010.

Quanto ao calendário eleitoral da época que imediatamente antecedeu à eleição de Collor, Meneguello (1998) lista que, após a redemocratização em 1985, até a eleição de Collor, foram realizadas as seguintes eleições:

- 1985 – Eleições para as capitais;
- 1986 – Eleições gerais legislativas e para governos estaduais;
- 1988 – Eleições municipais.

Conseqüentemente, Collor, ao ser eleito presidente da República, já iniciou sua gestão em 1990 tendo um Congresso eleito em 1986 (48ª Legislatura – 1987 a 1991). A distribuição partidária naquele momento era a seguinte:

Partido	1987	1989	1990
Arena/PDS/PPR/PP B	32	29	32
MDB/PMDB	260	178	131
PP (1980-82)	-	-	-
PTB	18	19	28
PDT	24	28	38
PT	16	16	17
PFL	118	91	90
PCB/PPS	03	03	03
PCdoB	03	03	06
PSB	01	06	08
PL	06	22	13

PDC	05	14	15
PSDB	-	50	60
PRN	-	20	31
PP (1993-95)	-	-	-
Outros	-	13	23

Quadro 10 - Bancadas Partidárias representadas no Congresso Nacional entre 1987 e 1990
Fonte: FLEISCHER, 2007, p. 310.

Partido	1987	1989	1990
Arena/PDS/PPR/PB	05	02	03
MDB/PMDB	44	31	22
PP (1980-82)	-	-	-
PTB	01	04	04
PDT	02	03	05
PT	00	00	01
PFL	16	13	13
PSB	02	02	02
PSDB	-	10	12
Outros	02	10	13

Quadro 11 - Senado Federal
Fonte: FLEISCHER, 2007, p. 310.

Verifica-se que o PRN era um partido com reduzidíssimo número de parlamentares no Congresso Nacional. Além disso, Collor tinha por base de apoio o PFL e o PDS que, no conjunto, formavam uma coalizão de apoio parlamentar de força bastante reduzida, na medida em que totalizavam 27,9% do Congresso Nacional:

c) o período Collor merece destaque: mais do que salientar a primeira coalizão partidária, de peso parlamentar bastante reduzido (27,9% do Congresso Nacional) e que traduziu o perfil personalista, com fraca base partidária, vale destacar a segunda coalizão organizada em 1992, na qual a ampliação da composição partidária e, portanto, do apoio parlamentar, refletiram a pressão exercida pela situação de crise política sobre o poder executivo. Esta inversão do perfil do governo aponta a relevância dos partidos no que respeita à garantia da governabilidade do sistema. (MENEGUELLO, 1998, p. 75).

O fato em exame é a situação de que Collor, eleito com apoio do PFL e do PDS, possuía pouca sustentação de parlamentares no Congresso Nacional.

Uma análise do primeiro ministério de Collor demonstra forte autonomia do Poder Executivo em relação ao parlamento. Houve redução sensível no número de ministérios. Sarney possuía quinze pastas⁶ ao fim de seu governo (MENEGUELLO, 1998). Collor, além dos tradicionais ministérios militares (marinha, exército e aeronáutica) por sua vez, reduziu para nove (9), buscando a concentração de poder. Segundo apontam dados da Presidência da República, a primeira equipe de Collor foi assim composta partidariamente:

⁶ Com a reforma ministerial de 1986, Sarney extinguiu quatro ministérios da área política: Administração, Assuntos Fundiários, Assuntos Extraordinários e Desburocratização.

Ministério	Titular	Partido
Ação Social	Margarita Procópio	Sem partido
Agricultura	Joaquim Domingos Roriz	Sem partido
Economia, Fazenda e Planejamento	Zélia Cardoso de Mello	Sem partido
Educação e Cultura	Carlos Alberto Chiarelli	PFL
Infra-estrutura	Ozires Silva	Sem partido
Justiça	Bernardo Cabral	Sem partido
Relações Exteriores	José Francisco Resek	Sem partido
Saúde	Alceni Guerra	PFL
Trabalho e Previdência Social	Antonio Magri	Sem partido

Quadro 12 - Composição do primeiro ministério de Collor em 1990
 Fonte: MENEGUELLO, 1998, pp. 192-193.

A coalizão de forças políticas que deu sustentação a Collor, no segundo turno das eleições de 1989, não foi representada na composição ministerial. Na época, das nove pastas civis existentes, PDS⁷ e PFL ocuparam tão-somente três. Do próprio partido do presidente, o PRN, nenhum ministro havia. De resto, a maioria esmagadora de ministros não possuía sequer filiação partidária.

⁷ O PDS, em 13-10-1990, assumiu o ministério da Justiça, com a nomeação de Jarbas Passarinho.

2.3 GOVERNO ITAMAR FRANCO

Com a renúncia de Collor, assumiu a presidência da República o vice-presidente, Itamar Franco, em 1992. Sua posse, resultado da crise política que conduziu ao *impeachment*, impôs a necessidade de construção de uma ampla coalizão de partidos, “[...] pela qual se procurou inicialmente reconstituir a correspondência necessária entre os poderes executivo e legislativo, fortemente minimizada no governo anterior” (MENEGUELLO, 1998, p. 121).

Essa coalizão ampla, que somou 58% das cadeiras do Congresso Nacional, era composta pelas seguintes legendas partidárias: PSDB, PFL, PMDB, PTB e PSB. O primeiro ministério de Itamar possuía a seguinte composição:

Ministério	Titular	Partido
Agricultura	Lázaro Barbosa	PMDB
Bem-Estar Social	Jutahy Magalhães	PSDB
Ciência e Tecnologia	José Israel Vargas	Sem partido
Comunicações	Hugo Napoleão	PFL
Cultura	Antônio Houaiss	Sem partido
Educação e Desporto	Murílio Hingel	Sem partido
Fazenda	Gustavo Krause	PFL
Indústria e Comércio	José E. Andrade Vieira	PTB
Integração regional	Alexandre Costa	PFL

Justiça	Maurício Correa	Sem partido
Meio Ambiente	Fernando Coutinho Jorge	PMDB
Minas e Energia	Paulino Cícero	PSDB
Planejamento	João Paulo Haddad	Sem partido
Previdência Social	Antônio Brito	PMDB
Relações Exteriores	Fernando Henrique Cardoso	PSDB
Saúde	Jamil Haddad	PSB
Trabalho	Walter Barelli	Sem partido
Transportes	Alberto Goldman	PMDB

Quadro 13 - Composição do primeiro ministério de Itamar em 1992
 Fonte: MENEGUELLO, 1998, pp. 194-196.

Dos dados acima apresentados, nota-se que Itamar, em seu primeiro ministério, dividiu as pastas em cinco partidos, o que demonstra a intenção de reconstruir as relações com o Congresso Nacional, as quais foram quebradas durante o governo de Collor:

A equipe inicial e as duas principais reformas ministeriais do período Itamar, ocorridas em dezembro de 1993 e em abril de 1994, respondem à reconstrução da correspondência entre o Governo e o Congresso, minimizada no Governo Collor. (MENEGUELLO, 1998, p.125).

Considere-se, ainda, que Itamar Franco recebeu de Collor uma composição de nove (9) ministérios. Com sua posse, Itamar elevou esse número para dezoito (18), ou seja, simplesmente dobrou a possibilidade de oferecimento de cargos aos partidos representados no Congresso Nacional. Com a adoção dessa interessante engenharia institucional, conseguiu o elevado apoio nominal de não menos de 61,6% na Câmara dos Deputados (AMORIM NETO, 2007, p. 134).

2.4 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Fernando Henrique Cardoso tomou posse em 1º de janeiro de 1995 para seu primeiro mandato, dando continuidade à política de estabilização da economia. Possuindo em seu *curriculum* o fato de ter sido ministro das Relações Exteriores e, após, ministro da Fazenda do governo Itamar, Fernando Henrique manteve o leque de alianças com os partidos que participaram do Gabinete antecedente (PSDB, PFL, PTB, PMDB). O primeiro ministério era o seguinte:

Ministério	Titular	Partido
Administração e Reforma do Estado	Luis Carlos G. Bresser Pereira	PSDB
Agricultura	José E. Andrade Vieira	PTB
Ciência e Tecnologia	José Israel Vargas	Sem partido
Comunicações	Sérgio Motta	PSDB
Cultura	Francisco Weffort	Sem partido
Educação	Paulo Renato de Souza	PSDB
Esportes	Edson Arantes do Nascimento	Sem partido
Fazenda	Pedro Malan	Sem partido
Indústria e Comércio	Dorothea Werneck	PSDB
Justiça	Nelson Jobim	PMDB
Meio Ambiente e Recursos Hídricos	Gustavo Krause	PFL
Minas e Energia	Raimundo Brito	PFL

Planejamento	José Serra	PSDB
Previdência Social	Reinold Stephanes	PFL
Relações Exteriores	Luis Felipe Lampréia	Sem partido
Saúde	Adib Jatene	Sem partido
Trabalho	Paulo Paiva	Sem partido
Transportes	Odacir Klein	PMDB

Quadro 14 - Composição do primeiro ministério de FHC em 1995
 Fonte: MENEGUELLO, 1998, pp. 197-198.

Considerando que, para fins de eleição, Fernando Henrique Cardoso foi candidato pela coligação PSDB-PFL-PTB, houve a inclusão do PMDB na composição da equipe ministerial, o que indica a necessidade de ampliação das bases de sustentação no Congresso Nacional. Essa inclusão consolidou o apoio parlamentar de 59,8% de todas as cadeiras do Congresso Nacional (MENEGUELLO, 1998).

2.5 GOVERNO LULA

Em 2002, houve a eleição de Luís Inácio Lula da Silva pela coligação PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB. (AMORIM NETO, 2007). O amplo espectro de partidos políticos que formou a coligação de Lula, em seu primeiro mandato, já indicam, por si, a heterogeneidade e a fragmentação que viriam ter os Gabinetes de seu governo. O primeiro ministério de Lula foi o seguinte:⁸

⁸ O governo Lula herdou do governo FHC II vinte e seis ministérios (26), mantendo inalterado esse número relativamente ao primeiro ministério empossado.

Ministério	Titular	Partido
Agricultura	Roberto Rodrigues	Sem Partido
Assistência e Promoção Social	Benedita da Silva	PT
Casa Civil	José Dirceu	PT
Cidades	Olívio Dutra	PT
Ciência e Tecnologia	Roberto Amaral	PSB
Comunicações	Miro Teixeira	PDT
Corregedoria-Geral da União	Waldir Pires	PT
Cultura	Gilberto Gil	PV
Defesa	José Viegas Filho	Sem Partido
Desenvolvimento	Luiz Fernando Furlan	Sem Partido
Desenvolvimento Agrário	Miguel Rossetto	PT
Educação	Cristóvam Buarque	PT
Esportes	Agnelo Queiroz	PC do B
Fazenda	Antônio Palocci Filho	PT
Integração Nacional	Ciro Gomes	PPS
Justiça	Márcio Thomas Bastos	Sem Partido
Meio Ambiente	Marina Silva	PT
Minas e Energia	Dilma Rousseff	PT

Planejamento	Guido Mantega	PT
Previdência	Ricardo Berzoini	PT
Relações Exteriores	Celso Amorim	Sem Partido
Saúde	Humberto Costa	PT
Segurança Alimentar e Combate à Fome	José Graziano	PT
Trabalho	Jaques Wagner	PT
Transportes	Anderson Adauto	PL
Turismo	Walfrido Mares Guia	PTB

Quadro 15 - Composição do primeiro ministério de Lula em 2003
 Fonte: Serviço de Comunicação Social da Presidência da República, Brasília-DF.

O Ministério de Lula, mesmo que, numericamente e em critério de importância, tenha sido principalmente ocupado por filiados ao partido do presidente, contemplou pastas a inúmeros partidos como PL, PTB, PV, PC do B, PDT e PPS. Esse alto número de partidos representados nos ministérios fez com que o governo Lula, no período de janeiro de 2003 a janeiro de 2004 obtivesse, relativamente à Câmara dos Deputados, índice de 49,3% de apoio (AMORIN NETO, 2007).

A análise desse conjunto de dados relativamente a todos os primeiros gabinetes formados pelos presidentes da República, de Sarney até Lula, evidencia que todos os governantes construíram uma composição ministerial que contemplasse não apenas os interesses dos partidos que apoiaram a candidatura, mas especialmente para obter apoio majoritário no Poder Legislativo. A exceção na construção de coalizões partidárias com o Poder Legislativo se deu justamente no governo Collor, no qual a taxa de apoio parlamentar não alcançava sequer 30% do Congresso Nacional e os partidos que apoiaram a eleição foram contemplados com apenas três (3) das nove (9) pastas ministeriais civis.

Para que se tenha uma visão mais ampla dessa lógica de partidizar os ministérios e de como Collor desprezou essa máxima (obedecida por todos os demais governos), apresentam-se os dados consolidados relativamente à ocupação dos ministérios em cada governo:

Governo	Número de partidos políticos representados nos ministérios	Número de Ministérios ocupados por ministros não partidários (%)
Sarney	02	5,2
Collor	01	78
Itamar	05	33,3
FHC	04	39
Lula	07	19,2

Quadro 16 - Consolidação de dados relativamente aos ministérios de Sarney até Lula (considerando somente o 1º ministério).

Fontes: O autor, utilizando dados de MENEGUELLO, 1998, p. 151 e AMORIM NETO, 2007, p. 134.

Collor, como se vê, optou por um governo “técnico”, prescindindo do Congresso Nacional. Reduziu de quinze (final do governo Sarney) para apenas nove pastas ministeriais civis, quando se sabe que a formação de coalizões está fortemente ancorada na estratégia de patronagem. Portanto, é válido deduzir que, sem ministérios a oferecer, a tendência seria a diminuição do apoio parlamentar aos projetos vindos do Executivo. Some-se a isso o fato de que o partido de Collor, o PRN, no ano de sua eleição, contava com tão-somente vinte (20) Deputados Federais. Mesmo com a força da eleição de um presidente, o PRN somente conseguiu acrescentar onze (11) parlamentares ao número de ocupantes na Câmara. Além disso, considere-se que esses vinte (20) parlamentares, originariamente, não faziam parte do partido do presidente da República, mas sim do extinto Partido da Juventude, o qual se transformou em PRN. Em 1991, a representação do PRN no Congresso Nacional somou quarenta (40) parlamentares, nada mais do que isso (FLEISCHER, 2007, p. 310).

Mesmo com esse modo de atuar, visivelmente desinteressado em manter um bom relacionamento com o Congresso Nacional e demonstrando não haver a intenção de montar um ministério partidarizado, chama atenção o fato de que Collor editou, via medida provisória, publicada no dia seguinte à posse, um plano de estabilização econômica que, dentre outras medidas, realizou o “confisco da poupança”. Causa admiração não simplesmente o fato de que um presidente, recém empossado, tenha editado um plano econômico que prejudicou milhares de seus eleitores, mas sim o fato de que o Congresso Nacional, mesmo tendo sido desprezado por Collor na composição ministerial e com pouquíssimos parlamentares da base de sustentação, tenha, mesmo assim, aprovado as medidas de estabilização da economia.

Esse dado, por si, gera a dúvida de que a formação de coalizões majoritárias seria elemento realmente imprescindível à governabilidade. E, sendo isso verdadeiro, não se poderia, por lógica consequência, afirmar que a combinação de presidencialismo, multipartidarismo e sistema proporcional levaria à inoperância do sistema, pois, mesmo sem coalizão, o presidente aprovou as medidas. Conclui-se que, se elas tivessem sido costuradas, a aprovação seria mais fácil ainda. É necessário, assim, sejam analisadas as votações dos planos de estabilização (Planos Collor I e II) de forma a verificar o comportamento do Congresso Nacional e, com isso, tentar buscar algum indício de que Collor teria realizado negociações individuais com parlamentares, de forma a “compensar” a não formação de uma coalizão, bem como justificar a aprovação das medidas de estabilização em meio a um cenário de maioria tão desfavorável.

3 GOVERNO COLLOR E A VOTAÇÃO DOS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO DA ECONOMIA (PLANO COLLOR I E PLANO COLLOR II)

O cruzamento de informações quanto à composição ministerial de Collor, que iniciou seu governo tendo no Congresso Nacional poucos parlamentares integrantes dos partidos que formaram a base de apoio na eleição e, mesmo assim, optou por um ministério majoritariamente apartidário, são indícios fortes de que o modo de

governar do presidente seria pautado no esfriamento nas relações como o Poder Legislativo, adotando um perfil concentrador e personalista de governo.

Resta, então, verificar se esse distanciamento do governo Collor, em relação ao Poder Legislativo, ao menos em duas importantes votações, gerou algum prejuízo aos interesses do Executivo naquele momento da história. Para esse cotejamento empírico, optou-se pela análise do comportamento do Congresso Nacional na votação de duas importantes matérias, quais sejam, os planos de estabilização econômica denominados de Plano Collor I e Plano Collor II.

3.1 GOVERNO COLLOR E A VOTAÇÃO DO PLANO COLLOR I

Através de Medida Provisória nº 168, de 15 de março de 1990, houve a edição do chamado “Plano Brasil Novo” (Plano Collor I). Logo depois, através da Medida Provisória nº 172, de 19 de março de 1990, e da Medida Provisória nº 174, de 23 de março de 1990. Todos esses atos surgiram basicamente sob argumento de fazer frente à hiperinflação herdada do ex-presidente José Sarney que, em um ano, ultrapassou 4.000%. Divulgado no dia seguinte à posse de Collor, o plano adotou algumas medidas consideradas drásticas e de enorme impacto social, entre elas (LATTMAN-WELTMAN; RAMOS; CARNEIRO, 1994):

- a) Congelamento de preços;
- b) Adoção do “Cruzeiro” como moeda oficial;
- c) Limitação dos saques da poupança, do overnigth e das contas correntes até Cr\$ 50.000,00, ficando o restante retido no Banco Central do Brasil por dezoito meses;
- d) Adoção do câmbio flutuante;
- e) Obrigatoriedade de cheques nominais quando superiores a 1.000 BTNF;
- f) Extinção de vinte e quatro empresas estatais;

A despeito de todos os fatores antes descritos, destacando-se o perfil majoritariamente apartidário do primeiro ministério de Collor, a pequena representatividade numérica da base de apoio partidário no parlamento e o fato de o “Plano Brasil Novo” (Plano Collor I) ter se notabilizado pelo “confisco da poupança”, situação que prejudicou milhares de brasileiros, mesmo assim, em 10 de abril de 1990, houve a aprovação (Lei 8.024/90) do plano de estabilização econômica.

Por essa razão, a análise pormenorizada da arena de trabalhos que levou à aprovação desse Plano Econômico pode revelar como se deu a dinâmica de atuação do presidente Collor com o Poder Legislativo e o comportamento individual dos parlamentares nesse primeiro momento de seu mandato. Uma peculiaridade é importante ao estudo: a votação das Medidas Provisórias, de 1989 a 2001, era regida pela Resolução do Congresso Nacional (RCN) nº 01/89, a qual, entre outras muitas questões relativas ao processo legislativo, estabelecia a necessidade de votação unicameral, ou seja, pelo Plenário do Congresso em sessão conjunta.

No caso do Plano Brasil Novo (Plano Collor I), a MP 168/90 e as subseqüentes que formavam um “pacote”, seguindo o rito estabelecido na RCN nº 01/89, foram submetidas ao parecer de Comissão Mista de sete deputados federais e de sete senadores. A função dessa Comissão é a oferta de parecer sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e, ainda, o oferecimento, se fosse o caso, de um Projeto de Lei de Conversão, se houvesse necessidade de alteração do texto original. Compunham essa Comissão:

SENADORES	DEPUTADOS FEDERAIS
Gerson Camata – PMDB/ES	Osmundo Rebouças – PMDB/CE
Irapuan Costa Junior – PP/GO	Genebaldo Correa – PMDB/BA
Severo Gomes – PMDB/SP	Luis Roberto Ponte – PMDB/RS
Jorge Bornhausen – PFL/SC	João Alves – PFL/BA

Mario Covas – PSDB/SP	Luiz Eduardo Greenhalgh – PT/SP
Roberto Campos – PDS/MT	Darcy Deitos – PMDB/PR
Carlos De'Carli – PTB/AM	Roberto Freire – PCB/PE

Quadro 17 - Membros da Comissão Mista que apreciou a MP 168/90 – Plano Collor I
Fonte: Diário do Congresso Nacional de 21-03-1990, p. 453.

Em 21-03-1990, houve a primeira reunião da Comissão Mista, na qual foi eleito presidente o Deputado João Alves (PFL/BA), como vice-presidente o Senador Gerson Camata (PMDB/ES) e, na condição de Relator, o deputado Osmundo Rebouças (PMDB/CE). Nada obstante, da criação até o dia 07 de abril de 1990, quando o prazo regimental para apresentação de parecer sobre a constitucionalidade e quanto ao mérito se esgotaria, a Comissão, considerando a persistente falta de quorum, não tinha realizado nenhuma reunião e, portanto, não tinha relatório a apresentar ao Plenário⁹.

Cumprindo-se o art. 8º da Resolução do Congresso Nacional nº 01/89, a Presidência do Congresso Nacional convocou o relator, deputado Osmundo Rebouças (PMDB/CE) para que proferisse, frente ao Plenário do Congresso Nacional, seu parecer, independentemente de prévia discussão da Comissão Mista.

Sinteticamente, o relatório do deputado Osmundo Rebouças¹⁰ chegou às seguintes conclusões:

a) Não havia dúvidas quanto à necessidade de medidas árduas para combate à inflação;

b) Mesmo assim, não se conseguia ver, nem nas medidas provisórias nem nas respectivas exposições de motivos o porquê da utilização daquelas específicas medidas propostas que teriam

⁹ Diário do Congresso Nacional de 08 abr. 1990, p. 2.087.

¹⁰ Professor da UFCE. Doutor em Economia pela Universidade de Harvard.

[...] profundas implicações sobre a liquidez, os exercícios das liberdades democráticas, as reações dos agentes econômicos e sobre efeitos sociais. Eles não justificam isso para propor aquela maneira de combater a inflação.¹¹

c) O Plano Brasil Novo deveria ser aperfeiçoado através da apresentação de um Projeto de Lei de Conversão (parecer pela aprovação com alterações do texto original das medidas provisórias).

Foi apresentado ao Plenário do Congresso Nacional o Projeto de Lei de Conversão nº 31/90¹², - cuja redação não foi fruto do trabalho isolado do deputado Relator, mas sim resultado de inúmeras reuniões do PMDB -, conforme informa o próprio parlamentar em seu relatório:

Nosso trabalho, inclusive nas reuniões que o PMDB tem realizado, é ajudar que o plano atinja seus objetivos. Queremos trabalhar para que não haja injustiças; não cause o plano nem recessão nem uma depressão; não sejam colocados na rua da amargura milhões de pessoas, que nos procuram aqui no Congresso; e para que as empresas possam funcionar com o mínimo de atividade.

[...]

A linha geral da proposta que, concluímos nas reuniões do PMDB e, também aproveitando a maioria das emendas – cerca de 950 emendas foram apresentadas – foi a seguinte: [...]

Em termos gerais, o Projeto de Lei de Conversão apresentava as alterações substanciais em relação ao texto original das medidas provisórias, destacando-se as seguintes:

- Liberação de três parcelas de duzentos mil cruzados, convertidos em cruzeiros, em julho, outubro e janeiro de 1991;
- Criação de uma nova modalidade de poupança, na qual a cada um Cruzeiro de uso livre é desbloqueado um Cruzado Novo retido no Banco Central;
- Criação de um programa de investimentos do setor privado, de forma que o Governo pudesse dosar a recessão que viria;

¹¹ Diário do Congresso Nacional de 08 abr. 1990, p. 2.087.

¹² Diário do Congresso Nacional de 08 abr. 1990, p. 2.089.

- Garantia de financiamento integral da folha de pagamento das empresas, com garantia de não demissão por noventa dias;
- Acompanhamento pelo Congresso Nacional da política monetária;
- Responsabilização civil e criminal do presidente do Banco Central e da Ministra da Fazenda no caso de eventual descumprimento da lei.

No dia 10 de abril de 1990, o PLV nº 31/90 foi à votação no Plenário do Congresso Nacional. Nessa sessão, se discutiu, inicialmente, se o projeto de lei de conversão seria aprovado ou rejeitado. A rejeição importaria a manutenção do “Plano Brasil Novo” da forma que fora enviado pelo Governo e, conseqüentemente, evitaria a discussão no Senado, pois a aprovação impõe a concordância das duas Casas. Se uma rejeita, não há porque levar à discussão da outra. As lideranças de bancadas orientaram seus parlamentares da seguinte forma:

APROVAÇÃO (sim)	REJEIÇÃO (não)
PSDB, PC do B, PCB, PDT, PSB, PMDB e PT	PFL, PTB, PDS, PDC, PRN e PST.

Quadro 18 - Orientação dos líderes partidários na Câmara dos Deputados às suas bancadas para votação do PLV nº 31/90

Fonte: Diário do Congresso Nacional de 12-04-1990, p. 2.446.

Na Câmara dos Deputados, ficou evidenciado que os partidos de espectro ideológico mais à esquerda orientaram as bancadas pela aprovação do PLV nº 31/90. Os partidos mais à direita, alinhando-se a um Governo de tendência bastante conservadora, aconselharam a votação pela manutenção do “Plano Brasil Novo” da forma que fora apresentado pelo Executivo.

Após a orientação partidária pelos líderes de bancada, realizou-se a votação nominal, pelo sistema eletrônico, cujo resultado foi proclamado pela Presidência da Mesa: rejeição do Projeto de Lei de Conversão por duzentos e quarenta e nove (249) votos. Insuficientes duzentos e seis (206) parlamentares votaram pela aprovação do texto modificado.

A verificação da votação nominal, parlamentar a parlamentar (Anexo I), indicou o grau de disciplina partidária relativamente à orientação do respectivo líder. Dos partidos que orientaram suas bancadas pela aprovação do PLV nº 31/90, o PMDB foi o único que mostrou alto grau de indisciplina individual. Contra a orientação partidária, quarenta e sete (47) peemedebistas votaram “não”, ou seja, pela aprovação do texto da Medida Provisória e a rejeição do projeto de lei de conversão.¹³ Em relação ao número total de votantes do PMDB (128), a dissidência chegou a 36, 72%.

Seguindo o rito regimental, após a Mesa do Congresso Nacional, presidida pelo Deputado Néelson Carneiro (PMDB), proclamar o resultado da votação que rejeitou o PLV nº 31/90, imediatamente o “Plano Brasil Novo”, original do governo foi colocado em votação na Câmara dos Deputados, sendo aprovado por “aclamação” em votação simbólica, na qual os deputados que não têm inconformidades “permanecem como estão”. O pronunciamento do Deputado Federal Ibsen Pinheiro (PMDB/RS) no plenário do Congresso Nacional, contudo, evidencia certa ambigüidade do partido quanto à aceitação da Medida Provisória¹⁴:

Se quiséssemos fazer um monstrengo irresponsável, votaríamos contra e deixaríamos um buraco, sr. Presidente, com efeitos danosos para o País. Vamos votar “sim” tentar corrigi-la pelo voto a seguir.

Em votação no Senado Federal, a orientação partidária por parte das lideranças foi a seguinte:

APROVAÇÃO (sim)	REJEIÇÃO (não)
PMDB, PRN, PDC, PFL, PSDB, PDS, PTB	PT, PDT, PSB

Quadro 19 - Orientação dos líderes partidários às suas bancadas no Senado Federal para votação do Plano Brasil Novo

Fonte: Diário do Congresso Nacional de 12 abr. 1990, p. 2.450.

¹³ Diário Oficial do Congresso Nacional de 12 abr. 1990, p. 2.272-2.273 e p. 2.447-2.449.

¹⁴ Diário do Congresso Nacional de 12 abr. 1990, p. 2.450.

Percebe-se que houve alteração de orientação partidária no Senado Federal. PMDB e PSDB, através de manifestação de seus respectivos líderes, Ronan Titto e Fernando Henrique Cardoso, foram partidos que, na votação na Câmara dos Deputados, haviam orientado pela aprovação do PLV nº 31/90 (rejeição da MP original). Agora, no Senado, após terem perdido aquela votação, recomendam à bancada a aprovação do Plano de Estabilização. A razão pode ser expressa pela manifestação dos líderes¹⁵:

O SR. RONAN TITTO (PMDB-MG. Sem revisão do orador) – Sr. Presidente, o PMDB, no Senado, consciente de que deve votar “não” é decretar o caos econômico, social e político do país, votará “sim”. Vamos tentar consertar a medida provisória através de destaques. Portanto, o PMDB encaminha “sim”, no Senado.

O SR. FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (PSDB-SP. Sem revisão do orador) – O PSDB, no Senado, acompanha a posição do PMDB nesta matéria. Para que não fiquemos sem nenhuma legislação a respeito, a contragosto votaremos “sim”. Espero que os acordos alcançados sejam mantidos, a despeito do voto, pois está em jogo o Brasil. É preciso que agora os acordos feitos anteriormente e que melhoram a medida sejam respeitados.

Individualmente, a aprovação do Plano de Estabilização ocorreu por ampla maioria: cinquenta e cinco (55) votos pela aprovação, oito (8) pela rejeição e quatro (4) abstenções (Anexo II). O fato é que o plano de estabilização econômica foi aprovado com facilidade, resultado que se poderia dizer decorrente da repercussão inicialmente positiva que o plano gerou na sociedade brasileira e como reflexo da convicção geral de que alguma atitude deveria ser adotada para fazer frente à hiperinflação. Lattman-Weltman, Ramos e Carneiro (1994, p. 54) lembram que, naquele momento da história, tanto o Judiciário quanto o Legislativo foram transigentes com as inconstitucionalidades que o plano econômico possuía: “Tudo indicava que as lideranças políticas não desejavam assumir a responsabilidade de torpedear um plano exposto sob forma de um projeto único e insubstituível de salvação nacional.”

¹⁵ Diário do Congresso Nacional de 12 abr. 1990, p. 2.450.

Contudo, existem indícios de que a aprovação do plano de estabilização econômica não se deu apenas em consequência de atuação política dos parlamentares na busca de solução para o mal da hiperinflação que corroía a sociedade. Em discurso proferido em 18 de abril de 1990¹⁶, deputado federal Ibsen Pinheiro, líder do PMDB, acusa o governo Collor de ter se utilizado do oferecimento de vantagens individuais e grupais para que os parlamentares aprovassem o plano de estabilização econômica:

[...] Lamentavelmente, o Senhor Presidente da República preferiu o caminho oposto.

Enveredou pelo rumo perigoso das cooptações individuais ou grupais, onde a moeda de troca raramente é o interesse público. É sempre o interesse individual ou grupal, geralmente algum interesse ilegítimo. Em nome de um Brasil novo, recorre aos métodos do Brasil velho, reatando um tipo de relacionamento que avilta os dois poderes e compromete a própria convivência harmônica e independente determinada pela Constituição.

Vemos com profunda inquietação a escolha desses meios de ação política que julgávamos pertencentes ao passado e incompatíveis com a plenitude democrática reconstituída nas eleições de novembro e dezembro últimos. [grifamos]

No mesmo dia, o Deputado Federal Florestan Fernandes, Líder do PT na Câmara dos Deputados, na mesma linha acusatória do discurso do Dep. Ibsen Pinheiro, proferiu discurso com o seguinte teor:¹⁷

[...] Todos que estão aqui sabem tão bem, e até melhor do que eu, que a democracia, além de diálogo, exige oposição. O direito de pensar de modo diferente é aquilo que exprime a essência da democracia, e esse direito de pensar de modo diferente foi negado aqui dentro, nos foi negado pelos Líderes dos Partidos do Governo, pelos Líderes dos partidos que apóiam o Senhor Presidente Fernando Collor de Mello. Isso é muito significativo. Nós hoje não temos dentro desta Casa um centro, uma esquerda e uma direita; temos um grupo alinhado ao Palácio do Planalto e um grupo identificado com o espírito democrático e com a defesa do Parlamento (Palmas)

A defesa de Collor se deu na voz do Líder do Governo em 25-04-1990, Deputado Renan Calheiros (PRN-AL), o qual enalteceu que os deputados do PMDB

¹⁶ Diário do Congresso Nacional de 19 abr. 1990, p. 2.625.

¹⁷ Diário do Congresso Nacional de 19 abr. 1990, p. 2627.

que haviam votado contra a orientação partidária não o fizeram buscando benefícios pessoais, mas sim preocupados em melhorar o país:

Tentou o Líder obter dividendos, procurando conspurcar a dignidade do Governo naquilo de que temos maior orgulho: a revolução dos métodos, usos e costumes e o revigoreamento moral da sociedade brasileira em todos os seus estratos.

[...]

Sabe o Líder que os 38 Deputados do PMDB que votaram a favor da Medida Provisória nº 168 não foram cooptados por lideranças do Governo, mas sim convictos da sintonia de seu gesto com a vontade majoritária do povo brasileiro de ver aprovado o plano de estabilização econômica.

[...]

Quanto ao Presidente Fernando Collor, o Líder do PMDB pode ficar tranqüilo. Ele tem, como poucos homens públicos, a noção da importância e das responsabilidades do cargo que ocupa. E, ao contrário do que supõe o Deputado Ibsen Pinheiro, o Presidente da República tem a consciência de que o chefe democrático é o Líder da convivência e não o grande irmão da infalibilidade. (...)¹⁸

Mais adiante, a prática denunciada pelo Líder do PMDB da Câmara dos Deputados de cooptação, e referendada pelo Deputado Florestan Fernandes, foi reforçada por manifestação do deputado federal Domingos Leonelli (PSB-BA), o qual acusou a existência de corrupção na empresa que administrava os portos no Estado da Bahia (CODEBA) e que a direção, mesmo assim, seria reconduzida ao cargo por pertencer ao grupo político de Antônio Carlos Magalhães (PFL – BA) que fazia parte da base de sustentação de Collor no Congresso Nacional. Veja-se:

[...] Essa prática confirma, mais uma vez, a velha política da troca de cargos por apoio político nesta Casa, do “é dando que se recebe”, que aliás já se verificou com a nomeação do Sr. Rubens Costa, indicado pelo Sr. Nilo Coelho, que se está tentando ampliar ainda mais com a indicação do Presidente do Banco do Nordeste e do Sr. Antônio Carlos Magalhães; enfim, a velha prática das velhas repúblicas¹⁹.

Sabe-se que a idéia central de presidencialismo de coalizão é a busca de apoio parlamentar para a aprovação da agenda executiva. Assim, um fator de grande importância no relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo é justamente a habilidade de “forjar maiorias” que amparem as ações do Governo

¹⁸ Diário do Congresso Nacional de 25 abr. 1990, p. 2.665.

(AMORIM NETO, 2000). Nada obstante, essa negociação somente seria legitimamente realizada se fosse empreendida em relação aos partidos políticos representados no Congresso Nacional. Além disso, a literatura alerta que, mesmo no caso de o presidente da República nomear ministros oriundos de diversos quadros partidários, de acordo com a respectiva preponderância no parlamento, isso não significa que seus respectivos partidos endossaram essa nomeação e, conseqüentemente, talvez esses partidos não se vejam obrigados a apoiar a agenda presidencial (MAINWARING, 1993).

Collor, pelo que se pode apurar dos dados colhidos relativamente a seu governo, não estabeleceu, no seu ministério inicial, uma coalizão com os partidos representados no Congresso, nomeando um gabinete estritamente técnico e, no momento vital de seu governo, a votação do Plano Collor I, tabulou negociações individuais com parlamentares, com oferecimento de algum tipo de vantagem, como denunciaram vários membros do Congresso. Uma dessas vantagens individuais teria sido a concessão de rádios para fins políticos

[...] Em maio de 1992, Nelson Marchezan, que comandava a Secretaria Nacional de Comunicações, órgão criado por Collor para substituir o Ministério das Comunicações, admitiu que depois que acabassem os cargos mais significativos no segundo e terceiro escalão começaria a distribuição de concessões. Para ele, uma concessão de rádio ou TV em uma cidade do interior é como uma escola ou hospital [...] Os parlamentares podem não ter interesse comercial nas concessões, mas tem interesse político. (CIACCIA; MANHANELLI, 2009).

Além disso, o presidente, no início de seu governo, estabeleceu uma composição partidária de governo baseada nas relações com governos estaduais, tendo por liderança o governador da Bahia, Antônio Carlos Magalhães (PFL) (MENEGUELLO, 1998). E mesmo nessa relação também não se saiu muito bem:

Mas começava um processo de desilusão da população com o novo governo, o que se refletiu numa pesquisa de opinião divulgada em maio, que indicava que o prestígio de Collor caíra 50% em relação ao período eleitoral. Com os parlamentares, as relações do presidente logo se tornaram conflituosas, em decorrência de confusões no preenchimento de cargos

¹⁹ Diário do Congresso Nacional de 27 abr. 1990, p. 3.584.

federais nos estados e de atitudes consideradas arrogantes por parte de alguns ministros.²⁰

3.2 GOVERNO COLLOR E A VOTAÇÃO DO PLANO COLLOR II

Em dezembro de 1990, a inflação entra em cena novamente com um índice mensal de 19,39% e o acumulado do ano chega a 1.198%, forçando a adoção de medidas de contenção. Em 31 de janeiro de 1991, foi editado o “Plano Collor II” através das Medidas Provisórias nº 294 e 295, cujos pontos principais eram os seguintes:

- a) Extingue as operações de overnight;
- b) Cria o Fundo de Aplicações Financeiras (FAF) que centraliza todas as operações de curto prazo;
- c) Acaba com o Bônus do Tesouro Nacional Fiscal (BTNF), o qual era usado pelo mercado para indexar preços;
- d) Passa a utilizar a Taxa Referencial Diária (TRD) com juros prefixados e aumenta o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).
- e) Estabelece uma política de juros altos, tenta desindexar a economia e acena com mais um congelamento de preços e salários.

No momento da edição da Medida Provisória nº 294, sobre cuja análise o estudo estará centrado, o Congresso Nacional iniciava a 49ª legislatura (1991 a 1995) no dia 1º de fevereiro de 1991. O Plano Collor II somente foi aprovado e convertido em lei no dia 1º de março de 1991, tendo o Congresso Nacional, naquele momento, a seguinte composição:

²⁰ Fundação Getúlio Vargas -FGV. Fonte: <http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/1418_3.asp>. Acesso em 22 nov. 2009.

Partido	1991
Arena/PDS/PPR/PPB	42
MDB/PMDB	108
PP (1980-82)	-
PTB	38
PDT	46
PT	35
PFL	84
PCB/PPS	03
PCdoB	05
PSB	11
PL	15
PDC	22
PSDB	38
PRN	40
PP (1993-95)	-
Outros	16

Quadro 20 - Bancadas Partidárias representadas na Câmara dos Deputados em 1991.
 Fonte: FLEISCHER, 2007, p. 310.

Partido	1991
----------------	-------------

Arena/PDS/PPR/PB	03
MDB/PMDB	27
PP (1980-82)	-
PTB	04
PDT	05
PT	01
PFL	15
PSB	02
PSDB	10
Outros	11

Quadro 21 - Bancadas Partidárias representadas na Câmara dos Deputados em 1991. Fonte: FLEISCHER, 2007, p. 310.

PMDB e PSDB perderam cadeiras na Câmara dos Deputados. O PMDB que, até 1991, possuía cento e trinta e um (131) deputados federais, teve a diminuição de vinte e três (23) parlamentares. Por sua vez, o PSDB que em 1990 possuía sessenta (60) deputados federais, após a eleição passou a contar com tão-somente trinta e oito (38), o que corresponde a uma diminuição de 37%. Quanto à base partidária de apoio ao governo, composta essencialmente pelo PRN, PFL e PDS que, durante o Plano Collor I correspondia a 27,9% do Congresso Nacional, no momento da votação do Plano Collor II estava um pouco mais fortalecida, passando a ser de 33%, crescendo-se do apoio do PTB, do PDC, do PL e de outras pequenas legendas. Em compensação, como se viu, houve diminuição dos quadros de oposição.

A análise da atuação do Congresso Nacional, relativamente ao Plano Collor, aponta que, no dia 21 de fevereiro de 2001, houve a publicação do parecer favorável quanto ao mérito e à constitucionalidade da Medida Provisória nº 294/91, passando

essa a tramitar como Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 6/91²¹. Após dezenas de discursos, apartes, adiamentos e da votação de quatro centenas de emendas (471) e de destaques (mais de 300), cada qual analisados em separado, tudo foi à apreciação no dia 27 de fevereiro de 1991²², em sessão que se prolongou pela madrugada. A Medida Provisória nº 294/01 virou uma “colcha de retalhos” nas palavras do deputado federal Ernesto Gradell (PT-SP)²³.

Em decorrência desse peculiar evento que foi a existência de centenas de votações em separado, uma a uma, ora pelo voto nominal, ora pelo voto simbólico das Lideranças, optou-se pelo uso de amostragem relativamente a uma emenda ao PLV nº 6/91, a qual foi apreciada nominalmente. Tratava-se da Emenda nº 325, de autoria do Deputado Vivaldo Barbosa (PDT-RJ), que regulava a concessão de recursos nacionais em bancos de financiamento, desde que para empresas nacionais, vedando-se a mesma fonte para empresas de capital estrangeiro. Quanto a essa emenda, a orientação partidária foi a seguinte:

APROVAÇÃO (sim)	REJEIÇÃO (não)
PDT, PT, PSDB E PC do B, PSB, PCB, PMDB	PFL, PRN, PSC, PS, PMN, PDS, PDC, PL, PTB

Quadro 22 - Orientação dos líderes partidários às suas bancadas na Câmara dos Deputados para votação da Emenda nº 325 ao PLV nº 6/91

Fonte: Diário do Congresso Nacional de 2 de março de 1991, p. 1.030.

APROVAÇÃO (sim)	REJEIÇÃO (não)
PMDB	PFL, PTB

Quadro 23 - Orientação dos líderes partidários às suas bancadas no Senado Federal para votação da Emenda nº 325 ao PLV nº 6/91

Fonte: Diário do Congresso Nacional de 2 de março de 1991, p. 1.033.

²¹ Diário do Congresso Nacional de 22 fev. 1991, p. 857.

²² Diário do Congresso Nacional de 2 mar. 1991.

²³ Diário do Congresso Nacional de 2 mar.1991, p. 956.

Mais uma vez, seguindo uma linha coerente em relação à votação do Plano Collor I, os partidos ligados ideologicamente à esquerda posicionaram-se a favor da proteção da empresa brasileira, diferentemente do que buscava o governo Collor, que queria a abertura para o capital estrangeiro. Na votação, realizada nominalmente na Câmara dos Deputados, a Emenda nº 325 foi aprovada por 198 a 169 votos. No Senado Federal, por sua vez, a mesma emenda foi aprovada por 31 votos a 23, com duas abstenções.

Mesmo em se tratando de uma verificação por amostragem de uma única emenda dentre mais de quatrocentas, verifica-se que, a despeito da pequena maioria que votou pela aprovação, o governo Collor, no início do ano de 1991, já demonstrava desgaste nas relações com o Congresso Nacional (AMORIN NETO, 2000). O desgaste é perceptível não apenas considerando essa isolada aprovação, mas especialmente se analisado que, no Plano Collor I, a Medida Provisória nº 168/90 foi aprovada com ampla maioria e mantendo o texto original. Enfim, mesmo que o Plano Collor II tenha sido aprovado pelo Congresso Nacional, sendo as respectivas medidas provisórias convertidas em lei (Lei 8.177/91 e Lei 8.178/91), estas o foram com modificações que não satisfaziam plenamente a agenda do presidente da República.

O olhar das votações dos planos econômicos Collor I e Collor II permite dissipar a dúvida inicial sobre a teoria que condiciona a governabilidade à manutenção de uma coalizão com os partidos do Congresso Nacional. Em decorrência do quase absoluto distanciamento de Collor do Congresso, há indícios de ter havido oferecimento de vantagens individuais a parlamentares ou a grupos parlamentares, inclusive com a distribuição de concessões de rádio, o que teria colaborado com a aprovação das medidas econômicas. Ademais, uma série de fatores se somaram para que o Congresso Nacional se mostrasse, naquele momento, sensível às propostas econômicas. A hiperinflação era o grande problema nacional e necessitava ser firmemente combatida. Depois de longo período, tratava-se do primeiro presidente eleito diretamente pelo povo. A rejeição das medidas provisórias, considerando seu peculiar processo legislativo, causaria mais transtorno ao país do que sua aprovação.

O conjunto desses dados leva a considerar que Collor alcançou seu intento, quanto ao Plano Collor I, não exatamente por suas habilidades políticas, mas sim por uma série de fatores alheios que se somaram e que, factualmente, impeliu o Congresso à aprovação da medida de estabilização da economia. A fragilidade de não ter sido costurada uma coalizão também se mostra não apenas no fato de o presidente ter supostamente utilizado cooptações individuais, no sistema de troca de favores, mas especialmente na análise do Plano Collor II, aprovado a duras penas e absolutamente alterado por inúmeras emendas parlamentares. Enfim, a formação de coalizões é efetivamente importante à operacionalidade do sistema presidencial combinado com um legislativo multipartidário, tanto que, em março de 1992, Collor acenou aos partidos políticos a realização de uma reforma ministerial, de forma a aumentar sua base de sustentação parlamentar.

3.3 A REFORMA MINISTERIAL DE 1992 E O EPÍLOGO DO GOVERNO COLLOR

Nas votações do Plano Collor II, os sinais de descontentamento do Congresso Nacional não se mostravam apenas em relação às desastrosas políticas econômicas, as quais se mostraram inidôneas para conter a hiperinflação mas, reitera-se, também pelo excesso de edição de medidas provisórias (AMORIM NETO, 2000). Tradicionais parlamentares, integrantes de partidos que compunham a base aliada a Collor, desde o início do governo, demonstraram desconforto em relação ao presidente da República, tal como exemplifica o pronunciamento do deputado federal Amaral Netto (PDS-RJ) antecedendo a sessão conjunta que votaria a primeira das medidas provisórias do Plano Collor II:²⁴

Estamos diante de duas medidas provisórias que são um depósito de inconstitucionalidades, fato jamais visto na história da República brasileira. Tenho 31 emendas. Não dou nada a este Governo agora, porque lhe dei tudo quando começou. Como dizia nosso velho Djalma Marinho, já morto: "Ao rei tudo, menos a honra". E o que nos pedem é que se abra mão da honra do Congresso.

²⁴ Diário do Congresso Nacional de 2 mar. 1991, p. 953.

A outra grande questão era o excesso de medidas provisórias, situação que, combinada com regras regimentais desatualizadas, geravam uma situação de perplexidade entre os parlamentares de todos os partidos:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Congressistas, todos sabem que sou nova nesta Casa, e ao aqui chegar, mesmo antes de tomar posse, recebi o pacote do Governo na cabeça. Trata-se de mais uma falta de respeito do Presidente Collor para com os novos parlamentares. Alguns não tinham gabinetes, outros não tinham assessores, e muitos vagavam pelos corredores sem ao menos saber como chegar ao plenário. Mas isso não me surpreendeu, pois a média de medidas provisórias editadas pelo Presidente Collor é de 15 por mês. Nisso S. Ex.^a. é imbatível²⁵.

O presidente Collor, nos primeiros quinze dias de governo, editou trinta e seis (36) medidas provisórias e, somente em 1990, baixou cento e sessenta e três (163)²⁶. Tãmanha era a insurgência do Congresso brasileiro que o Deputado Nélson Jobim (PMDB-RS), apresentou o projeto de lei nº 223/1990 que tinha a intenção de disciplinar o art. 62 da Constituição Federal e, com isso, limitar a edição de medidas provisórias. Em que pese esse projeto não ter sido aprovado, sua tramitação, no meio do ano de 1991, repercutiu fortemente no Poder Executivo, o qual editou poucas dez (10) medidas provisórias em todo o ano de 1991²⁷. Timothy J. Power (citado por AMORIM NETO, 2000, p. 211), explica que

Embora Jobim e seus aliados não tivessem conseguido reformular o art. 62 da Constituição, seu esforço pode ter repercutido favoravelmente em Collor e seus conselheiros. Enquanto o projeto de Jobim estava sendo discutido no Congresso, em fevereiro, março e abril, Collor não editou uma única MP [...] A julgar pelo seu primeiro ano de governo, seu comedimento era espantoso. É difícil evitar a conclusão de que o presidente imaginava que seu bom comportamento poderia salvá-lo de uma restrição de seu poder de emitir decretos por uma decisão do Congresso.

Se a grande questão do Plano Collor I e do Plano Collor II era o combate à hiperinflação, suas medidas apresentaram pequeno efeito. Em dezembro de 1990, a taxa de inflação era de 16% ao mês. Em dezembro de 1991, a inflação mensal já alcançava a 23, 3% (AMORIM NETO, 2000). Com o fracasso das políticas econômicas, no final de 1991, Collor passou a buscar uma composição política de

²⁵ Pronunciamento da Deputada Federal Cidinha Campos (PDT-RJ), em 27 fev. 1991, publicado do Diário do Congresso Nacional de 2 mar. 1991, p. 957.

²⁶ Fonte: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/_Quadro%20Geral.htm#anterioremc>.

apoio ao Executivo. Pesaram demasiadamente na decisão de alterar o ministério as denúncias de corrupção que começavam a aparecer e que “[...] culminaram na erosão da sua legitimidade política” (MENEGUELLO, 1998, p. 115).

Articulada pelo PFL, a reforma de março de 1992 iniciou em janeiro, com a substituição pontual de ministros, destacando-se a exoneração do Ministro do Trabalho, Antônio Rogério Magri, acusado por Volnei D'Ávila, ex-diretor do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), de ter aceitado o suborno no valor de 30 mil dólares para liberar recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para a realização de obras no Acre. A acusação se escudava numa gravação em que o ministro admitia ter cometido o delito (Ação Penal nº. 1999.34.00.033216-8/DF).

A redefinição do ministério, antes integrado quase exclusivamente por elementos apartidários, para uma composição política conservadora deu ao Governo Collor em torno de 47% das cadeiras do Congresso Nacional (MENEGUELLO, 1998). Seu ministério passou a ser o seguinte:

Ministério	Titular	Partido
Agricultura	Antônio Cabrera	PRN
Economia, Fazenda e Planejamento	Marcílio Marques Moreira	Sem partido
Infra-estrutura	João Eduardo Cerdeira Santana	Sem partido
Minas e Energia	Marcus Vinicius Pratini de Moraes	PDS
Transportes e Comunicação	Afonso Alves de Camargo Neto	PTB
Educação e Cultura	Eraldo Tinoco Melo	PFL

²⁷ Fonte: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/_Quadro%20Geral.htm#anterioremc>.

Saúde	Adib Jatene	Sem partido
Trabalho e Previdência Social (desmembrado em abril de 1992)	Reinold Stephanes	PFL
Trabalho e Administração	João Mellão Neto	PL
Previdência Social	Reinold Stephanes	PFL
Ação Social	Ricardo Ferreira Fiuza	PFL
Justiça	Célio de Oliveira Borja	PDS
Relações Exteriores	Celso Lafer	Sem partido

Quadro 24 - Composição do ministério de Collor após a reforma de 1992
Fonte: MENEGUELLO, 1998, p. 192-193.

Collor reduziu a composição de ministros apartidários de 78% em seu primeiro ministério para tão-somente 27% após a reforma de 1992 (MENEGUELLO, 1998). Nesse momento, contudo, o governo Collor já estava assolado por diversas denúncias, conforme consigna a Fundação Getúlio Vargas:²⁸

Repercutindo as pressões que o governo vinha sofrendo por conta das seguidas denúncias de corrupção, no dia 30 de março o ministério apresentou ao presidente um pedido de renúncia coletiva. Alguns nomes foram mantidos, mas Collor aproveitou a oportunidade para promover uma reforma ministerial que ajudasse a recompor a imagem do governo. Para isso, convidou nomes que, a seu ver, acrescentariam credibilidade moral à equipe, como Eliezer Batista, ex-presidente da Companhia Vale do Rio Doce, que assumiu a Secretaria de Assuntos Estratégicos, em substituição a Pedro Paulo Leoni Ramos; e os cientistas políticos Hélio Jaguaribe e Celso Lafer, ligados ao PSDB, nomeados respectivamente para a Secretaria de Ciência e Tecnologia e a pasta das Relações Exteriores. Com eles, integraram-se ao governo dois ex-ministros do regime militar, o banqueiro Ângelo Calmon de Sá, indicado para a Secretaria de Desenvolvimento Regional, e o empresário Marcos Pratini de Moraes, que assumiu o Ministério das Minas e Energia.

²⁸ Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/1418_3.asp>. Acesso em: 22 nov. 2009.

Ainda nesse contexto, é preciso enfatizar que os parlamentares já estavam atingidos pela sucessão de equívocos do mandatário, pois esse não demonstrou capacidade de combater a corrupção, editou “pacotes” econômicos desastrosos, não melhorou as condições sociais e, até então, optou em manter os Partidos Políticos distantes, negociando individualmente com parlamentares.

O Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo – IDESP, realizou pesquisa, em novembro de 1991, com os parlamentares. A rejeição parlamentar mostrava-se muito elevada em relação a todos os quesitos indagados:

ÁREA DE ATUAÇÃO DO GOVERNO	DESEMPENHO DO GOVERNO COLLOR
Incapacidade de combater a corrupção	79%
Incapacidade de reativar a economia	74%
Incapacidade de reduzir a inflação	72%
Incapacidade de aumentar salários	69%
Incapacidade de melhorar as condições sociais	68%
Mau relacionamento com o Congresso Nacional	69%

Quadro 25 - Desempenho do governo Collor segundo os parlamentares
Fonte: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo.

Some-se a isso o fato de que a reforma que tentava criar uma coalizão somente ocorreu em março de 1992 e que alguns ministros somente tomaram posse em abril do mesmo ano. Nada obstante, em 13-05-1992 e 24-05-1992, apenas dois meses após a mudança ministerial em busca de apoio, circulou a revista Veja com denúncias do irmão do presidente da República, Pedro Collor (LATTMAN-WELTMAN; RAMOS; CARNEIRO, 1994):



Na entrevista, Pedro Collor afirmou, entre outras questões, que: a) Paulo Cesar Farias (PC Farias) seria o “testa de ferro” de Collor; b) PC Farias e Collor tinham a intenção de lançar um jornal em Alagoas de comunicação paralela naquele Estado da federação; c) Haveria arrecadação de dinheiro do que chamou de “comissões” para fins de financiamento da campanha eleitoral, sendo os valores rateados entre Collor e PC Farias.

Assolado de acusações, e em pleno andamento de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI)²⁹, em 26 de junho de 1992, a Revista *ISTO É* publica entrevista com Eriberto França, motorista do Palácio do Planalto (LATTMAN-WELTMAN; RAMOS; CARNEIRO, 1994). A reportagem da revista mostrou como várias contas correntes “fantasmas” eram usadas por PC Farias para fazer os depósitos bancários. Collor afirmava não ter contato com PC Farias praticamente desde a posse. *ISTO É* revelou que PC Farias depositava dinheiro na conta de “Maria Gomes”, na verdade um “fantasma” de Ana Acioli, secretária particular de Collor. Ana dava o dinheiro para Eriberto pagar os funcionários da Casa da Dinda, residência do presidente em Brasília. Eriberto quitava também contas de luz e telefone e outras despesas eventuais (LATTMAN-WELTMAN; RAMOS; CARNEIRO, 1994). Após essas denúncias, Eriberto foi convocado para depor no Congresso. Bombardeado pelos parlamentares governistas, confirmou todas as informações publicadas pela revista.

²⁹ Instaurada em 1º-06-1992. Presidente: Deputado Benito Gama (PFL-BA). Relator: Senador Amir Lando (PMDB-BA). Diário do Congresso Nacional (DCN2) de 02 jun. 1992.

Em meio às denúncias que brotaram durante a CPMI de PC Farias, Collor de Mello se viu diante de um problema aparentemente insolúvel: explicar de onde vinha o dinheiro com que sustentava seu altíssimo padrão de vida. Collor disse que havia conseguido um empréstimo de cinco milhões de dólares, em valores da época, com uma empresa de Montevideu – e assim obtido o dinheiro com que pagava suas contas nababescas. O plano só não deu certo graças a Sandra Oliveira, secretária da empresa ASD, do empresário Alcides Diniz, que declarou na CPMI ter presenciado reuniões nas quais os documentos apresentados por Collor em sua defesa haviam sido forjados (LATTMAN-WELTMAN; RAMOS; CARNEIRO, 1994). Em 13 de agosto de 1992, Collor, em rede nacional de rádio e televisão, conclamou que o povo saísse às ruas com as cores nacionais em sua defesa. Em 16 de agosto, porém, o povo saiu às ruas usando roupas predominantemente pretas, em explícita manifestação de rejeição ao mandatário:



Após a apresentação do relatório da CPMI, houve a apresentação do pedido de *impeachment* contra Collor. Objetivamente, fatos se sucederam na seguinte ordem:

24/09/1992 – a Comissão Especial da Câmara dos Deputados que analisa o pedido de abertura de processo de responsabilidade no Senado Federal aprova o parecer do Deputado Nelson Jobim, favorável à autorização³⁰;

³⁰ Diário do Congresso Nacional de 25 set. 1992 (Suplemento).

29/09/1992 – a Câmara dos Deputados autoriza o impeachment por **441 a 38** (1 abstenção e 23 ausentes)³¹;

1º/10/1992 – instaurado o processo de *impeachment* no Senado Federal³²;

29/12/1992 – Collor renuncia. Mesmo assim é inabilitado por 8 anos, por 76 a 3 votos.³³

Analisando dados relativamente ao *impeachment*, os números globais relativos à votação na Câmara dos Deputados - que autorizou a abertura do processo junto ao Senado Federal - já demonstra que Collor perdera por larga folga. Nada obstante, a verificação pormenorizada da votação aponta quanto o governo estava desgastado naquele momento. Vejam-se os partidos e o número de votos pelo “NÃO” respectivamente:

Partido	Votos contra a abertura do processo de <i>impeachment</i>
PFL	15
PRN	08
PDS	08
PTR	01
PTB	04
PSC	01
SEM PARTIDO	01

³¹ Diário do Congresso Nacional de 30 set. 1992, p. 22.121.

³² Diário do Congresso Nacional (DCN2) de 02 out. 1992.

³³ Diário do Congresso Nacional de 30 dez. 2002, p. 2.929 (Seção II).

TOTAL

38

Quadro 26 - Comportamento dos partidos integrantes da base aliada de Collor na sessão de autorização do processo de impeachment

Fonte: Diário do Congresso Nacional de 30-09-1992, p. 22.121 a 22.127.

Numa primeira visão, nota-se que os votos pela não autorização do processo de *impeachment* partiram de parlamentares filiados aos partidos políticos que deram sustentação à eleição ou, com a reforma de 1992, passaram a integrar o ministério de Collor. Nada obstante, se verificada a votação pelo SIM, chama atenção o número de integrantes desses mesmos partidos “aliados” que autorizaram a abertura do processo no Senado Federal.

Naquele momento, exemplificativamente, o PFL, principal partido da base governista de Collor, possuía oitenta e quatro (84) deputados federais (FLEISCHER, 2007). Na medida em que apenas quinze (15) destes votaram pelo “não”, significa que o percentual de parlamentares que votaram contra o presidente girou em torno de 83%. No PRN, partido do presidente, a votação não se mostrou menos expressiva. A bancada do partido do presidente era composta de quarenta parlamentares (FLEISCHER 2007). Somente oito (8) votaram pela recusa do processo. Isso importa dizer que não menos do que 80% da bancada do próprio partido do presidente votou contra ele.

Alguns pronunciamentos de parlamentares, antecedendo à votação relativa à autorização de abertura do processo no Senado Federal, vindas de diferentes partidos políticos, inclusive de integrantes de legendas agraciadas com pastas na reforma ministerial de 1992, demonstram o estado de espírito que se encontravam os integrantes da Câmara dos Deputados naquele momento histórico:

Lamentavelmente, estamos chegando à conclusão que S.Ex^a. está de fato envolvido, não apenas como co-autor. A Polícia Federal e o Ministério Público, como a imprensa tem noticiado estão chegando à conclusão que S.Ex^a. é o autor e não o co-autor dos crimes apurados. (...)

Todos querem que esta Casa, valendo-se em toda a sua plenitude das prerrogativas reconquistadas na Constituição de 1988, exerça sua missão histórica, cívica e patriótica, aprovando a admissibilidade do impeachment do Presidente da República [...]

(Deputado Antônio Morimoto – PTB-RO, Diário do Congresso Nacional de 30 set. 1992, p. 22.073).

Portanto Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, é com a cabeça erguida e a consciência tranqüila que ficaremos aqui para votar a favor do Impeachment, porque sabemos que não estamos, nem na forma, nem no mérito, contra o que deseja a Nação. O Presidente Collor já está condenado pelo povo brasileiro. Não pela péssima administração que vem fazendo, não pela perseguição aos descamisados, não pela interrupção do programa de leite e da ferrovia norte-sul, não pela sua visão entreguista da realidade pública brasileira, mas porque praticou corrupção e não pôde comprovar que não está ligado a essa criminoso quadrilha que se apropriou dos bens públicos do País.

(Deputado Sarney Filho – PFL-MA, Diário do Congresso Nacional de 30 set. 1992, p. 22.076).

Pois bem, Sras e Srs. Parlamentares, a ilegitimidade no exercício do Poder leva quase sempre ao arbítrio. E foi o que aconteceu. Atônitos o Parlamento, os partidos políticos e o povo diante dos assoalhados 35 milhões de votos (que a megalomania presidencial considera mais de cinquenta milhões ao somar os resultados dos dois turnos eleitorais...), consentiu-se na violação da Constituição seguidamente perpetrada nesses dois anos e meio da “era Collor”, mediante a adoção de medidas provisórias espoliadoras da economia popular e invasoras das competências dos Poderes Legislativo e Judiciário. Permitiu-se que o País fosse, pouco a pouco, manietado pelos tentáculos de uma corrupção jamais vista, pela extensão e profundidade.

(Deputado Hélio Bicudo – PT-SP, Diário do Congresso Nacional de 30 set. 1992, p. 22.069).

Concedida a autorização, no Senado Federal, a votação sobre a aplicação da pena de inabilitação para exercício de função pública (na medida em que Collor havia renunciado à presidência e, assim, não poderia ser cassado), nos termos do art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, também se mostrou muito desfavorável a Collor, mesmo no caso de parlamentares de partidos aliados ao governo. Votaram pela absolvição do presidente apenas os Senadores Ney Maranhão (PRN-PE), Odacir Soares (PFL-RO) e Áureo Mello (PRN-AM). O rompimento da base governista é percebido se considerado que, em 1992, o PFL elegeu 17 (17) Senadores; o PTB, oito (08) e o PDS, quatro (04) (FLEISCHER, 2007). O PRN, legenda do presidente, apenas dois (02) senadores possuía.³⁴

³⁴ Fonte: Banco de dados do IUPERJ. Disponível em: <http://jaironicolau.iuperj.br/jairo2006/port/cap3/resumo/Cap3_tab1.htm>. Acesso em: 02 fev. 2010.

O epílogo do curto mandato de Collor, além da renúncia ao mandato, se deu com a prolação da sentença de condenação pelo Senado Federal, em 30 de dezembro de 1992, que recebeu a forma de Resolução, a qual, pela importância histórica de seu resgate, se apresenta abaixo:³⁵

RESOLUÇÃO N. 101 – DE 1992

Dispõe sobre sanções no processo de Impeachment contra o Presidente da República, Fernando Afonso Collor de Mello e dá outras providências.

O Senado Federal resolve:

Art. 1º – É considerado prejudicado o pedido de aplicação da sanção de perda do cargo de Presidente da República, em virtude da renúncia ao mandato apresentada pelo Senhor Fernando Afonso Collor de Mello e formalizada perante o Congresso Nacional, ficando o processo extinto nessa parte.

Art. 2º – É julgada procedente a denúncia por crimes de responsabilidade, previstos nos art. 85, incisos IV e V, da Constituição Federal, e art. 8º, item 7, e 9º, item 7, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

Art. 3º – Em consequência do disposto no artigo anterior, é imposta ao Senhor Fernando Afonso Collor de Mello, nos termos do artigo 52, parágrafo único, da Constituição Federal, a sanção de habilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Art. 4º – Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, 30 de dezembro de 1992.

Senador Mauro Benevides, Presidente.

³⁵ Diário do Congresso Nacional de 30 dez. 1992, p. 2.934.

CONCLUSÃO

Como se explicou em notas introdutórias, o que se buscou na presente dissertação seria o “outro lado da história”, um olhar da Ciência Política sobre o processo de *impeachment* de Collor, sem ficar detido em aspectos puramente jurídicos. Verificou-se, à luz da teoria do presidencialismo de coalizão e através de dados empíricos retirados de importantes votações dos planos de estabilização econômica e das composições ministeriais de todos os presidentes empossados após 1985, algum indício de que Collor não teria estabelecido um governo de coalizão, o que seria imprescindível à governabilidade em um país presidencialista, com multipartidarismo e com o sistema de eleição proporcional de listas abertas.

Mesmo que não se possa quantificar o quanto a não formação de uma coalizão majoritária teria sido determinante ao processo de *impeachment*, ficou demonstrado que Collor, ao menos até março de 1992, quando realizou a reforma ministerial, nomeando ministros ligados ao PFL, ao PTB, ao PRN, ao PL e ao PDS, manteve um distanciamento quase absoluto do Congresso. Isso aparece se considerado que seu primeiro ministério era composto por 78% de ministros apartidários. Comparando-se com os governos de Sarney até o do governo Lula, todos, sem exceção, tiveram ministérios compostos de forma a estabelecer com o parlamento uma conexão que viabilizasse a aprovação da agenda presidencial. Collor não cumpriu esse mandamento, nomeando um ministério técnico. Ademais, tentou impor sua agenda através da edição de muitas medidas provisórias.

Se o presidencialismo de coalizão está escorado em duas estratégias principais, quais sejam, o poder de agenda e o poder de patronagem, Collor não só usurpou dos poderes legislativos que tinha à disposição, mas também negou acesso a cargos justamente àqueles que serviam de base de apoio parlamentar e, ainda, não soube negociar com a oposição.

A não formação da coalizão, por parte de Collor, num momento em que o Brasil estava assolado pela hiperinflação herdada do governo Sarney, não se

mostrou importante aos parlamentares que, talvez sensíveis à necessidade de frear a escalada inflacionária, aprovaram com facilidade o Plano Collor I, mesmo que, já naquele momento precoce do governo, se tenha identificado, através de diversos pronunciamentos de deputados federais, que teria sido utilizada a velha tática de cooptação individual de parlamentares para fins de aprovação das medidas de estabilização. Essa forma de agir de Collor demonstra e confirma a importância e, porque não, a própria essencialidade do presidencialismo de coalizão para fins da manutenção da governabilidade. Sem essa adequada coalizão partidária estabelecida e disposta a apoiar, Collor teria partido para negociações individuais.

Na apreciação do Plano Collor II, diante do absoluto insucesso do primeiro e, frente à impopularidade das desastrosas medidas que, entre outras, efetivou o até hoje problemático “confisco da poupança”, viu-se um parlamento que, mesmo que não se possa dizer visceralmente indisposto, pois, bem ou mal, aprovou o segundo plano de estabilização, apresentou-se vacilante e deu claros sinais de desconfiança em relação às políticas econômicas vindas do Executivo. O desgaste do governo se evidencia, considerando que ao Plano Collor II foram apresentadas quatro centenas de emendas (471) e mais de trezentos destaques. O Plano Collor II virou, como disse o deputado Ernesto Gradell (PT-SP), uma “colcha de retalhos”. Some-se a tudo a enxurrada de medidas que Collor editou, o que minou a tolerância de muitos parlamentares, inclusive de partidos governistas.

Somente em março de 1992, em meio ao malogro do Plano Collor II, é que o presidente sinalizou uma aproximação do Congresso Nacional, com a nomeação de ministros integrantes de alguns dos principais partidos integrantes do parlamento. A tentativa de formar uma coalizão mostrava-se a única saída. Contudo, foi tarde demais para manter a governabilidade. Já em maio de 1992, estouraram as primeiras denúncias de corrupção através da entrevista de Pedro Collor. Criou-se a CPMI, houve denúncia que iniciou o processo de *impeachment*, inquérito policial, abertura e julgamento no Senado Federal e, como dramático desfecho, a renúncia.

Mais uma vez, é inevitável concluir que o afastamento do Congresso, desconsiderando a necessidade de costurar apoios partidários, foi elemento sensível

ao processo que levou à renúncia de Collor. Não se quer desprezar os demais elementos, como o chamado “fator pessoal”, os erros dos planos de estabilização econômica e os próprios escândalos em que se viu envolvido e dos quais não conseguiu se furtar. Nada obstante, destaca-se o fato de que, na instauração do processo de *impeachment*, 83% do partido (PFL) que era a principal base de apoio, votou contra o presidente. No Senado Federal, houve apenas três (03) votos pela absolvição, nada mais do que isso. Os parlamentares da base aliada abandonaram o presidente de forma eloqüente, na mesma medida em que este imaginou poder governar sem aqueles.

A análise do caso Collor, levou a outra conclusão que perpassa a análise da teoria das coalizões e da tradicional dicotomia presidencialismo e parlamentarismo. A tese de que a conjugação de presidencialismo, sistema de eleição proporcional e multipartidarismo levaria à inoperância do sistema ou, ao menos, à instabilidade, defendida por alguns analistas, afasta-se do que a presente pesquisa pode extrair dos dados empíricos colhidos.

O presidente Collor possuía quase nenhum apoio no Congresso Nacional, não rateou os ministérios aos partidos, impôs a agenda do Congresso com medidas provisórias e, mesmo assim, conseguiu aprovar dois planos econômicos de baixíssima popularidade. Além disso, mesmo solapado por várias denúncias de corrupção e acusações de inépcia, conseguiu governar por mais de dois anos e somente caiu pelo somatório de inúmeros fatores, entre os quais, o de não ter radicalmente formado coalizões.

Enfim, o que se procura demonstrar, na esteira do pensamento crítico de Fernando Limongi (2006), é que a conjugação de presidencialismo e multipartidarismo, por si só, isoladamente, não gera a inviabilidade do sistema, desde que o relacionamento com o Congresso seja mantido adequadamente através de composição de coalizões por intermédio das lideranças partidárias.

Collor, porque caiu, ao contrário de ser prova de inoperância do modelo, demonstra a tendência de estabilidade do sistema, não apenas porque demorou a

cair, tendo tudo contra si, mas porque, pode-se deduzir, se tivesse construído coalizões, talvez tivesse concluído seu mandato normalmente. Exemplos contemporâneos de governos que sobreviveram, acusados de atos de corrupção em maior quantidade e talvez até mais graves do que Collor, poderiam ser citados.

Essa melancólica constatação, contudo, não pode induzir à conclusão de que a formação de coalizões, de *per si*, depõe contra a moralidade e a justiça, porque serviram de instrumentos para a impunidade. Pelo que se demonstra, o problema não está no sistema – ou não apenas nele - , mas nas pessoas que, eleitas para um mandato popular, usam a estrutura de poder como trampolim para benefícios pessoais e, algumas vezes, contrários à ética e à lei.

Acredita-se que a formação de coalizões em um presidencialismo multipartidário, além de propiciar a estabilidade do sistema, não deveria ser reduzida à construção de alianças que se contabilizam em números na tradicional bifurcação entre governo *versus* oposição, mas seria, isso sim, profícuo instrumento de coesão entre todos aqueles – Executivo e Legislativo - que se propuseram trabalhar em nome de um país melhor, superando velhos ranços e supostas contradições ideológicas que em nada colaboram para o progresso. Talvez se trate de uma utopia. Mas é uma utopia que, no mínimo, não se deve desprezar.

Feitas as considerações finais, relativamente à presente pesquisa, pretende-se não só ter preenchido eventual lacuna na análise do *impeachment* de Collor, mas também, a partir da interpretação dos dados concretos coletados, haver colaborado para que novos governos sejam compreendidos à luz da necessidade de manutenção de coalizões.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: TAVARES, José Antônio Giusti (Org.). **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. 398 p.

AMARAL JÚNIOR, José Levy Mello do. **Medida provisória e sua conversão em lei**: a emenda constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 336 p.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 19 jan. 2010.

_____. O poder executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007. 494 p.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 mar. 2009.

ANASTÁSIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. 205 p.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 5. ed. Porto Alegre: Editora Globo, 1969.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das “bases”**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999. 275 p.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 2. ed. Lisboa: Universitária, 2004. 951 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Medida provisória n.º 168, de 15 de março de 1990. Institui o cruzeiro, dispõe sobre a liquidez dos ativos financeiros e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 mar. 1990.

BRASIL. Medida provisória n.º 172, de 15 de março de 1990. Altera a Medida Provisória n.º 168 de 15 de março de 1990, que instituiu o cruzeiro e dispôs sobre a liquidez dos ativos financeiros, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 mar. 1990.

BRASIL. Medida provisória n.º 174, de 23 de março de 1990. Modifica os arts. 11, 12, 13 e 18 da Medida Provisória n.º 168, de 15 de março de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 mar. 1990.

BRASIL. Medida provisória n.º 294, de 31 de janeiro de 1991. Estabelece regras para a desindexação da economia e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º fev. 1991.

BRASIL. Medida provisória n.º 294, de 31 de janeiro de 1991. Estabelece regras sobre preços e salários e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º fev. 1991.

BRASIL. Congresso. Resolução n.º 01, de 1989. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 mai. 1989.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional: teoria do estado e da constituição. direito constitucional positivo**. 13. ed. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2007. 1231 p.

CIACCIA, Fábio; MANHANELLI, Carlos. **A história do rádio na política brasileira**. Trabalho acadêmico do Curso de mestrado em Comunicação Social da Universidade Metodista de São Paulo. Disponível em: <http://encipecom.metodista.br/mediawiki/images/1/19/Carlos_Manhanelli_e_Roberto_Gondo_-_trabalho.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2009.

CINTRA, Antônio Octávio; LACOMBE, Marcelo Barroso. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio

Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007a. 494 p.

_____. Presidencialismo e parlamentarismo são importantes instituições? In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.) **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007b. 494 p.

_____. O sistema de governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.) **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007c. 494 p.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n.2, p. 187-218, 2000. Disponível em: <
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 ago. 2009.

COELHO, Fábio Alexandre. **Processo legislativo**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007. 411 p.

DAMOUS, Wadih. DINO, Flávio. **Medidas provisórias no Brasil**: origem, evolução e novo regime constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. 163 p.

DIAS, Reinaldo. **Ciência política**. São Paulo: Atlas, 2008. 280 p.

DINIZ, Simone; GOMES, Sandra. Parlamentarismo e presidencialismo. In: DANTAS, Humberto; MARTINS JÚNIOR, José Paulo (Org.). **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007. 302 p.

FARACO, Daniel. **Parlamento, vale a pena?: e o parlamentarismo?** 2. ed. Rio de Janeiro: Thex, 1993. 194 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Do processo legislativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. 299 p.

FLEISCHER, David. Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007. 494 p.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia Política**, n.17, p. 75-106, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782001000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 ago. 2009.

KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política**: conseqüências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007. 111 p.

KINZO, MARIA D'ALVA G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 1 fev. 2010.

LAMOUNIER, Bolivar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Revista Nova Economia da UFMG**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, 1991.

LESSA, Renato. **Presidencialismo de animação e outros ensaios sobre a política brasileira (1993-2006)**. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2006. 269 p.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 82-106, 1998.

_____. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 mar. 2010.

_____. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, nov. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 1 fev. 2010.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando; RAMOS, Plínio de Abreu; CARNEIRO, José Alan Dias. **A imprensa faz e desfaz um presidente**: o papel da imprensa na ascensão e queda do “fenômeno Collor”. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994. 155 p.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução Roberto Franco. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008,

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, out. 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000300005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 07 set. 2009.

MAINWARING, Scott. **Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation**. 1993. Disponível em: <citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.119.4630>. Acesso em: 1 fev. 2010.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University, 1997. 493 p.

MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy. **Building democratic institutions : party systems in Latin America**. Stanford, Calif.: Stanford University, 1995. 578 p.

MARTINS JÚNIOR, José Paulo. Os partidos políticos. In: DANTAS, Humberto; MARTINS JÚNIOR (Org.). **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007. 304 p.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 205 p.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como funciona o governo: escolhas públicas na democracia representativa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. 218 p.

NICOLAU, Jairo. Notas sobre as eleições de 2002 e o sistema partidário brasileiro In: CADERNOS Adenauer: eleições e partidos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003. 103 p.

_____. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 111 p.

_____. Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007a. 494 p

_____. O sistema eleitoral brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.) **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 2007b. 494 p.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 mar. 2009.

_____. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 mar. 2009.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. 251 p.

_____. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 mar. 2009.

_____. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 mar. 2009.

_____. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 mar. 2009.

SHUGART, Matthew; CAREY, John. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University, 1992. 316 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 926 p.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 2 fev. 2010.

**ANEXO A - COMPORTAMENTO INDIVIDUAL DOS PARLAMENTARES NA
VOTAÇÃO DO PLV Nº 31/90**

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PC do B

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Aldo Arantes	Sim
2.	Edmilson Valentim	Sim
3.	Eduardo Bonfim	Sim
4.	Haroldo Lima	Sim
5.	Lídice da Mata	Sim
6.	Manuel Domingos	Sim

PCB

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Augusto Carvalho	Sim
2.	Fernando Santana	Sim
3.	Roberto Freire	Sim

PCN

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Edivaldo Holanda	Não

PLP

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Ubiratan Aguiar	Sim

PDC

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Aristides Cunha	Não
2.	Borges da Silveira	Não
3.	Eduardo Siqueira Campos	Não
4.	Eunice Michiles	Não
5.	Francisco Coelho	Não
6.	Gidel Dantas	Não
7.	Jairo Azi	Não
8.	Jonival Lucas	Não
9.	José Maria Eymael	Não
10.	Leomar Quintanhilha	Não
11.	Miraldo Gomes	Não
12.	Ottomar Pinto	Não
13.	Paulo Mourão	Não
14.	Roberto Balestra	Não
15.	Sérgio Brito	Não
16.	Sotero Cunha	Não

PDS

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Adauto Pereira	Não
2.	Adylson Motta	Não
3.	Aécio de Borba	Não
4.	Amaral Neto	Não
5.	Antônio Carlos Konder Reis	Não
6.	Antônio Salim	Não
7.	Arnold Fioravante	Não
8.	Artenir Werner	Não
9.	Ary Valadão	Não
10.	Bonifácio de Andrada	Não

11.	Carlos Virgílio	Não
12.	Cunha Bueno	Não
13.	Darcy Pozza	Não
14.	Delfim Neto	Não
15.	Felipe Mendes	Não
16.	Francisco Diógenes	Não
17.	Gerson Peres	Não
18.	Henrique Córdova	Não
19.	Ibrahim Abi-Ackel	Não
20.	João de Deus Antunes	Não
21.	Jorge Arbage	Não
22.	José Lourenço	Não
23.	José Luiz Maia	Não
24.	Mello Reis	Não
25.	Oswaldo Bender	Não
26.	Ruberval Pilotto	Não
27.	Telmo Kirst	Não
28.	Ubiratan Spinelli	Não
29.	Victor Faccioni	Não
30.	Vieira da Silva	Não

PDT

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Amaury Müller	Sim
2.	Artur de Lima Cavalcanti	Sim
3.	Beth Azize	Sim
4.	Bocayuva Cunha	Sim
5.	Brandão Monteiro	Sim
6.	Carlos Alberto Caó	Sim
7.	Carlos Cardinal	Sim
8.	César Maia	Sim
9.	Doutel de Andrade	Sim
10.	Edésio Frias	Sim

11.	Fernando Lyra	Sim
12.	Floriceno Paixão	Sim
13.	Gandi Jamil	Sim
14.	Jorge Hage	Sim
15.	José Maurício	Sim
16.	Lucia Braga	Sim
17.	Lúcio Alcântara	Sim
18.	Luiz Salomão	Sim
19.	Lysâneas Maciel	Sim
20.	Márcio Braga	Sim
21.	Miro Teixeira	Sim
22.	Moysés Pimentel	Sim
23.	Nelson Aguiar	Sim
24.	Paulo Ramos	Sim
25.	Raquel Cândido	Sim
26.	Roberto D'Avilla	Sim
27.	Sílvio Abreu	Sim
28.	Tarzan de Castro	Sim
29.	Vivaldo Barbosa	Sim

PFL

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Adolfo Oliveira	Não
2.	Agripino de Oliveira Lima	Não
3.	Airton Cordeiro	Não
4.	Albérico Cordeiro	Não
5.	Albérico Filho	Não
6.	Alércio Dias	Não
7.	Alysson Paulinelli	Não
8.	Ângelo Magalhães	Não
9.	Antônio Ferreira	Não
10.	Arnaldo Prieto	Não
11.	Arnibal Barcellos	Não
12.	Arolde de Oliveira	Não

13.	Atila Lira	Não
14.	Benito Gama	Não
15.	Christóvam Chiaradia	Não
16.	Cláudio Ávila	Não
17.	Cleonâncio Fonseca	Não
18.	Costa Ferreira	Não
19.	Dionísio Dal Prá	Não
20.	Edme Tavares	Não
21.	Eliêzer Moreira	Não
22.	Enoc Vieira	Não
23.	Eraldo Tinoco	Não
24.	Eraldo Trindade	Não
25.	Erico Pegoraro	Não
26.	Etevaldo Nogueira	Não
27.	Ézio Ferreira	Não
28.	Francisco Benjamim	Não
29.	Francisco Dornelles	Não
30.	Furtado Leite	Não
31.	Gilberto Carvalho	Não
32.	Gilson Machado	Não
33.	Humberto Souto	Não
34.	Iberê Ferreira	Não
35.	Inocência Oliveira	Não
36.	Jacy Scanagatta	Não
37.	Jairo Carneiro	Não
38.	Jalles Fontoura	Não
39.	Jesualdo Cavalcanti	Não
40.	Jesus Tajra	Não
41.	Jonas Pinheiro	Não
42.	José Camargo	Não
43.	José Jorge	Não
44.	José Lins	Não
45.	José Mendonça Bezerra	Não
46.	José Moura	Não
47.	José Queiroz	Não

48.	José Santana de Vasconcelos	Não
49.	José Teixeira	Não
50.	José Thomaz Nonô	Sim
51.	José Tinoco	Não
52.	Júlio Campos	Não
53.	Lael Varella	Não
54.	Leur Lomanto	Não
55.	Luis Eduardo	Não
56.	Maluly Neto	Não
57.	Manoel Castro	Não
58.	Mário Assad	Não
59.	Messias Góis	Não
60.	Messias Soares	Não
61.	Milton Barbosa	Não
62.	Mozarildo Cavalcante	Não
63.	Mussa Demes	Não
64.	Narciso Mendes	Não
65.	Ney Lopes	Não
66.	Orlando Pacheco	Não
67.	Oscar Corrêa	Não
68.	Osmar Leitão	Não
69.	Oswaldo Coelho	Não
70.	Paes Landim	Não
71.	Paulo Marques	Não
72.	Paulo Pimentel	Não
73.	Pedor Ceolin	Não
74.	Pedro Canedo	Não
75.	Ricardo Fiuza	Não
76.	Rita Furtado	Não
77.	Ronaro Correa	Não
78.	Sadie Hauche	Não
79.	Salatiel Carvalho	Não
80.	Sandra Cavalcanti	Não
81.	Sarney Filho	Não
82.	Saulo Coelho	Sim

83.	Simão Sessim	Não
84.	Stélio Dias	Não
85.	Victor Fontana	Não
86.	Victor Trovão	Não
87.	Vinicius Cansação	Não
88.	Waldeck Ornélas	Não

PL

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Afif Domingos	Não
2.	Álvaro Valle	Não
3.	Assis Canuto	Não
4.	Chagas Neto	Não
5.	Jones Santos Neves	Não
6.	José Carlos Coutinho	Sim
7.	José Geraldo	Não
8.	José Luiz de Sá	Não
9.	Maurício Campos	Não
10.	Oswaldo Almeida	Não
11.	Paulo Roberto	Não
12.	Ricardo Izar	Não
13.	Rubem Branquinho	Não
14.	Sérgio Werneck	Não

PPB

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Leonel Júlio	Não

PMDB

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Alexandre Puzyna	Não

2.	Álvaro Antônio	Não
3.	Amilcar Moreira	Não
4.	Antar Albuquerque	Não
5.	Antônio de Jesus	Não
6.	Arnaldo Moraes	Não
7.	Asdrubal Bentes	Não
8.	Bezerra de Melo	Não
9.	Del Bosco Amaral	Não
10.	Délio Braz	Não
11.	Djenal Gonçalves	Não
12.	Eliel Rodrigues	Não
13.	Fausto Fernandes	Não
14.	Fernando Bezerra Coelho	Não
15.	Francisco Carneiro	Não
16.	Genésio Bernardino	Não
17.	Gil César	Não
18.	Hilário Braum	Não
19.	Israel Pinheiro	Não
20.	Iturival Nascimento	Não
21.	Ivo Cersósimo	Não
22.	Ivo Lech	Não
23.	João Agripino	Não
24.	João Natal	Não
25.	Jorge Leite	Não
26.	José da Conceição	Não
27.	José Freire	Não
28.	José Ulisses de Oliveira	Não
29.	Leopoldo Bessone	Não
30.	Luiz Soyer	Não
31.	Luiz Vianna Neto	Não
32.	Maguito Vilela	Não
33.	Manoel Ribeiro	Não
34.	Matheus Iensen	Não
35.	Maurício Nasser	Não
36.	Mauro Miranda	Não

37.	Murilo Leite	Não
38.	Naphtali Alves de Souza	Não
39.	Nestor Duarte	Não
40.	Nyder Barbosa	Não
41.	Osmir Lima	Não
42.	Paulo Almada	Não
43.	Roberto Brant	Não
44.	Rosa Prata	Não
45.	Rospide Netto	Não
46.	Santinho Furtado	Não
47.	Sérgio Naya	Não
48.	Agassiz Almeida	Sim
49.	Airton Sandoval	Sim
50.	Aloísio Vasconcelos	Sim
51.	Aluísio Campos	Sim
52.	Antônio Britto	Sim
53.	Antônio Gaspar	Sim
54.	Antônio Mariz	Sim
55.	Bosco França	Sim
56.	Carlos Sant'Anna	Sim
57.	Cid Carvalho	Sim
58.	Dálmton Canabrava	Sim
59.	Domigos Juvenil	Sim
60.	Doreto Campanari	Sim
61.	Eduardo Moreira	Sim
62.	Ernani Boldrim	Sim
63.	Fernando Cunha	Sim
64.	Fernando Gasparian	Sim
65.	Fernando Velasco	Sim
66.	Francisco Amaral	Sim
67.	Francisco Pinto	Sim
68.	Genebaldo Correia	Sim
69.	Geraldo Fleming	Sim
70.	Haroldo Sabóia	Sim
71.	Hélio Duque	Sim

72.	Henrique Eduardo Alves	Sim
73.	Ibsen Pinheiro	Sim
74.	Irajá Rodrigues	Sim
75.	Ivo Mainardi	Sim
76.	Ivo Vanderlinde	Sim
77.	João Carlos Bacelar	Sim
78.	Jorge Gama	Sim
79.	José Dutra	Sim
80.	José Maranhão	Sim
81.	José Tavares	Sim
82.	Jovanni Masini	Sim
83.	Júlio Costamilan	Sim
84.	Lélio Souza	Sim
85.	Lúcia Vânia	Sim
86.	Luís Roberto Ponte	Sim
87.	Luiz Alberto Rodrigues	Sim
88.	Luiz Henrique	Sim
89.	Luiz Leal	Sim
90.	Manoel Moreira	Sim
91.	Marcelo Cordeiro	Sim
92.	Marcos Lima	Sim
93.	Marcos Queiroz	Sim
94.	Maria Lúcia	Sim
95.	Mário de Lima	Sim
96.	Maurício Fruet	Sim
97.	Maurílio Ferreira Lima	Sim
98.	Mendes Ribeiro	Sim
99.	Milton Lima	Sim
100.	Moisés Avelino	Sim
101.	Nélson Jobim	Sim
102.	Nilso Sguarezi	Sim
103.	Nilson Gibson	Sim
104.	Osmundo Rebouças	Sim
105.	Oswaldo Macedo	Sim
106.	Oswaldo Lima Filho	Sim

107.	Paes de Andrade	Sim
108.	Paulo Macarini	Sim
109.	Paulo Sidnei	Sim
110.	Percival Muniz	Sim
111.	Prisco Viana	Sim
112.	Raimundo Bezerra	Sim
113.	Raul Ferraz	Sim
114.	Renato Bernardi	Sim
115.	Renato Vianna	Sim
116.	Rita Camata	Sim
117.	Roberto Rollemberg	Sim
118.	Samir Achôa	Sim
119.	Sérgio Spada	Sim
120.	Theodoro Mendes	Sim
121.	Tidei de Lima	Sim
122.	Ulysses Guimarães	Sim
123.	Valter Pereira	Sim
124.	Vingt Rosado	Sim
125.	Wagner Lago	Sim
126.	Waldyr Pughesi	Sim
127.	Walmor de Luca	Sim
128.	Wilson Campos	Sim

PRN

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Antônio Câmara	Não
2.	Arnaldo Faria de Sá	Não
3.	Basílio Villani	Não
4.	Daso Coimbra	Não
5.	Dionísio Hage	Não
6.	Eurico Ribeiro	Não
7.	Fausto Rocha	Não
8.	Flávio Palmier da Veiga	Não
9.	Flávio Rocha	Não

10.	Francisco Sales	Não
11.	Geovani Borges	Não
12.	Geraldo Bulhões	Não
13.	Hélio Costa	Não
14.	Jayme Campos	Não
15.	José Carlos Martinez	Não
16.	José Carlos Vasconcelos	Não
17.	José Gomes	Não
18.	Márcia Kubitschek	Não
19.	Mário de Oliveira	Não
20.	Max Rosenmann	Não
21.	Néson Sabrá	Não
22.	Raul Belém	Não
23.	Renan Calheiros	Não
24.	Renato Johnsson	Não
25.	Roberto Vital	Não
26.	Rubem Medina	Não

PSB

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Abigail Feitosa	Sim
2.	Ademir Andrade	Sim
3.	Célio de Castro	Sim
4.	Domingos Leonelli	Sim
5.	José Carlos Sabóia	Sim
6.	Raquel Capiberibe	Sim
7.	Ulderico Pinto	Sim

PSC

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Francisco Rolim	Não

PSD

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	César Cals Neto	Não

PSDB

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Acival Gomes	Sim
2.	Adroaldo Streck	Sim
3.	Aécio Neves	Sim
4.	Anna Maria Rattes	Sim
5.	Antônio Carlos Mendes Thame	Sim
6.	Arnaldo Martins	Sim
7.	Artur da Távola	Sim
8.	Bete Mendes	Sim
9.	Carlos Costa	Sim
10.	Carlos Mosconi	Sim
11.	Celso Dourado	Sim
12.	Cristina Tavares	Sim
13.	Darcy Deitos	Sim
14.	Edmundo Galdino	Sim
15.	Egídio Ferreira Lima	Sim
16.	Elias Murad	Sim
17.	Euclides Scalco	Sim
18.	Fábio Feldmann	Sim
19.	Firmino de Castro	Sim
20.	Francisco Kuster	Sim
21.	Gabriel Guerreiro	Sim
22.	Geraldo Alckmin	Sim
23.	Geraldo Campos	Sim
24.	Hemes Zanetti	Sim
25.	Jayme Santana	Sim
26.	Joaci Góes	Sim

27.	Jorge Uequad	Sim
28.	José Carlos Grecco	Sim
29.	José Costa	Sim
30.	José Guedes	Sim
31.	José Serra	Sim
32.	Jutahy Junior	Sim
33.	Koyu Iha	Sim
34.	Lezio Sathler	Sim
35.	Maria de Lourdes Abadia	Sim
36.	Mauro Campos	Sim
37.	Moema São Tiago	Sim
38.	Myriam Portella	Sim
39.	Nélson Seixas	Sim
40.	Nelton Friedrich	Sim
41.	Octávio Elísio	Sim
42.	Plínio Martins	Sim
43.	Robson Marinho	Sim
44.	Ronaldo Carvalho	Sim
45.	Ronaldo Cezar Coelho	Sim
46.	Rosário Congro Neto	Sim
47.	Rose de Freitas	Sim
48.	Ruy Nedel	Sim
49.	Saulo Queiroz	Sim
50.	Sigmaringa Seixas	Sim
51.	Vicente Bogo	Sim
52.	Vilson Souza	Sim
53.	Virgildásio De Senna	Sim
54.	Ziza Valadares	Sim

PST

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Chico Humberto	Não
2.	José Fernandes	Não
3.	Levy Dias	Não

4.	Marcos Formiga	Não
----	----------------	-----

PT

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Antero de Barros	Sim
2.	Benedita da Silva	Sim
3.	Eduarde Jorge	Sim
4.	Florestan Fernandes	Sim
5.	Guimercindo Milhomem	Sim
6.	Irma Passoni	Sim
7.	João Paulo	Sim
8.	José Genoíno	Sim
9.	Luiz Gushiken	Sim
10.	Luiz Inácio Lula da Silva	Sim
11.	Lurdinha Savignon	Sim
12.	Paulo Delgado	Sim
13.	Paulo Paim	Sim
14.	Plínio Arruda Sampaio	Sim
15.	Tarso Genro	Sim
16.	Virgílio Guimarães	Sim
17.	Vladimir Palmeira	Sim

PTB

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Benedicto Monteiro	Não
2.	Cardoso Alves	Não
3.	Carrel Benevides	Não
4.	Ervin Bonkoski	Não
5.	Fábio Raunheitti	Não
6.	Farabulini Junior	Não
7.	Gastone Rigth	Não
8.	Jayme Paljarin	Não

9.	Joaquim Haickel	Não
10.	Joaquim Sucena	Não
11.	José Egreja	Não
12.	José Elias	Não
13.	Marluce Pinto	Não
14.	Mendes Botelho	Não
15.	Milton Reis	Não
16.	Oswaldo Sobrinho	Não
17.	Paulo Mincarone	Não
18.	Roberto Augusto	Não
19.	Roberto Jefferson	Não
20.	Roberto Torres	Não
21.	Rodrigues Palma	Não
22.	Sólon Borges dos Reis	Não
23.	Valmir Campelo	Não

PTR

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Ismael Wanderley	Não

Fonte: O autor, através de dados obtidos no Diário Oficial do Congresso Nacional de 12-04-1990, pp. 2.272 e 2.273 e 2.447 a 2.449.

ANEXO B - COMPORTAMENTO INDIVIDUAL DOS PARLAMENTARES NA VOTAÇÃO DA MP DO PLANO COLLOR I

Senado Federal

PDC

Nº de parlamentares votantes por partido	Parlamentar	Voto
1.	Antônio Luiz Maya	PDC
2.	Moisés Abrão	PDC
3.	Carlos Alberto	PDC
4.	Mauro Borges	PDC

PDS

1.	Odacir Soares	PDS	Sim
2.	João Castelo	PDS	Sim
3.	Afonso Sancho	PDS	Sim
4.	Luiz Viana	PDS	Sim
5.	Roberto Campos	PDS	Sim

PDT

1.	Mário Maia	PDT	Não
2.	Lavoisier Maia	PDT	Não
3.	Maurício Correa	PDT	Abstenção

PFL

1.	João Menezes	PFL	Sim
2.	Carlos Patrocínio	PFL	Sim
3.	Alexandre Costa	PFL	Sim
4.	Edson Lobão	PFL	Sim
5.	Hugo Napoleão	PFL	Sim
6.	José Agripino	PFL	Sim
7.	Marcondes Gadelha	PFL	Sim
8.	Marco Maciel	PFL	Sim
9.	Lourival Baptista	PFL	Sim
10.	Jorge Bornhausen	PFL	Sim

PMDB

1.	Aluízio Bezerra	PMDB	Sim
2.	Nabor Junior	PMDB	Sim
3.	Áureo Mello	PMDB	Sim
4.	Carlos De'Carlli	PMDB	Sim
5.	Leopoldo Peres	PMDB	Sim
6.	Ronaldo Aragão	PMDB	Sim
7.	Cid Sabóia de Carvalho	PMDB	Sim

8.	Mauro Benevides	PMDB	Sim
9.	Humberto Lucena	PMDB	Sim
10.	Mansueto de Lavor	PMDB	Não
11.	Albano Franco	PMDB	Sim
12.	Francisco Rollemberg	PMDB	Sim
13.	Ruy Bacelar	PMDB	Sim
14.	Gerson Camata	PMDB	Sim
15.	João Calmon	PMDB	Sim
16.	Nelson Carneiro	PMDB	Abstenção
17.	Alfredo Campos	PMDB	Sim
18.	Ronan Tito	PMDB	Sim
19.	Severo Gomes	PMDB	Abstenção
20.	Iram Saraiva	PMDB	Não
21.	Irapuan Costa Junior	PMDB	Sim
22.	Meira Filho	PMDB	Sim
23.	Pompeu de Sousa	PMDB	Não
24.	Márcio Lacerda	PMDB	Sim
25.	Mendes Canale	PMDB	Sim
26.	Saldanha Derzi	PMDB	Sim
27.	Wilson Martins	PMDB	Sim
28.	Leite Chaves	PMDB	Sim
29.	Dirceu Carneiro	PMDB	Não
30.	Nelson Wedekim	PMDB	Não
31.	José Fogaça	PMDB	Sim
32.	José Paulo Bisol	PMDB	Abstenção

PRN

1.	Raimundo Lira	PRN	Sim
2.	Ney Maranhão	PRN	Sim

PSDB

1.	Jamil Haddad	PSB	Não
2.	Almir Gabriel	PSDB	Sim
3.	Teotônio Vilela Filho	PSDB	Sim
4.	Jutahy Magalhães	PSDB	Sim
5.	Fernando Henrique Cardoso	PSDB	Sim
6.	Mário Covas	PSDB	Sim
7.	José Richa	PSDB	Sim

PST

1.	José Ignácio Ferreira	PST	Sim
----	-----------------------	-----	-----

PTB

1.	Olavo Pires	PTB	Sim
2.	João Lyra	PTB	Sim
3.	Lourenberg Nunes Rocha	PTB	Sim

Fonte: O autor, através de dados obtidos no Diário Oficial do Congresso Nacional de 12 abr. 1990, p. 2272-2273 e p. 2.447-2.449.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)