

Os riscos de uma crise de governabilidade no Brasil segundo uma concepção dialética de realidade social

Nilson Nobuaki Yamauti

Departamento de Ciências Sociais, Universidade Estadual de Maringá, Av. Colombo, 5790, 87020-900, Maringá, Paraná, Brasil. e-mail: nilson.yamauti@uol.com.br

RESUMO. Este artigo propõe um enfoque dialético para a análise do problema da governabilidade no Brasil oferecendo um conjunto de hipóteses e proposições como subsídio para debates. Apresenta, ainda, um rápido diagnóstico do sistema político brasileiro supondo algumas alterações que poderiam elevar os índices de governabilidade no país.

Palavras-chave: governabilidade, materialismo dialético, marxismo, teoria marxista de Estado.

ABSTRACT. *The risk of a governability crisis in Brazil according to a materialist view of history.* This article proposes a dialectic approach to the analysis of a governability crisis in Brazil, presenting hypothesis and propositions as base for debates. It also provides a diagnosis of the Brazilian political system and suggests some modifications to improve the governability index in Brazil.

Key words: governability, dialectical materialism, Marxism, Marxian theory of state.

Introdução

No Brasil, o problema da governabilidade poderia ser definido pelas seguintes indagações: por que um chefe de governo que concentra tantos recursos e prerrogativas acaba, às vezes, envolvido em uma situação suposta como de paralisia administrativa? Quais seriam os fatores que determinam o problema da governabilidade no Brasil? O que seria uma crise de governabilidade?

Estaremos supondo que o índice de governabilidade exprime, em certo grau, a margem de liberdade ou a capacidade de ação de que um governante dispõe, - em um determinado espaço nacional, em um determinado ciclo do processo de gestão -, para exercer seu mandato e realizar suas metas políticas atuando sob e sobre condicionantes de caráter histórico-estrutural e conjuntural existentes.

Quando o índice de governabilidade for nulo, teríamos uma crise de ingovernabilidade com uma margem “zero” de liberdade do governante, ou seja, com o colapso integral da capacidade de ação do governo. Uma situação de ingovernabilidade poderia ser caracterizada por uma desobediência generalizada da sociedade civil e dos auxiliares do presidente da República quando este perde o comando do Governo e do aparelho de Estado.

Apresentaremos neste artigo algumas hipóteses e proposições formuladas a partir do estudo empírico de dois períodos de governo democrático no Brasil: o

de João Goulart, que transcorreu de 1963 a 1964, e o de Fernando Collor de Mello, de 1990 a 1992¹. Esses dois períodos de regime presidencialista foram caracterizados por esperanças do povo depositadas em uma liderança que, de forma apenas verbal ou de forma verdadeira, ameaçava os interesses das elites dominantes; foram caracterizados por situações de crise econômica e de alternância no poder e apresentaram aquilo que se convencionou denominar crise de governabilidade, cuja evolução acabou impedindo os presidentes de concluírem seus mandatos. Expusemos uma revisão da literatura sobre o tema em um outro artigo². Por isso, apresentaremos aqui apenas as fontes do problema da governabilidade indicadas pelos autores consultados: a) a dificuldade do governo para conseguir apoio político para aprovar seus projetos de lei no Congresso e para implementar as medidas aprovadas em razão de fatores de ordem institucional e política diversos; b) a incapacidade do governo de atender as demandas que emergem da sociedade; c) a escassez de recursos fiscais e a inadequação dos recursos técnicos e administrativos disponíveis; d) a excessiva dependência de setores da sociedade civil em relação à ação intervencionista do Estado; e) a interferência do Poder Judiciário em questões de ordem política que são de competência dos demais poderes da República e o tipo de racionalidade subjacente ao

¹ Yamauti (1994 e 1999).

² Yamauti (2004).

sistema jurídico brasileiro; f) a redução da margem de ação de governos nacionais em decorrência do fenômeno da globalização do mercado; g) os obstáculos ao desenvolvimento econômico e à distribuição da renda que vêm sendo sedimentados desde o período da colonização do Brasil; h) o formato do sistema partidário e eleitoral que dificulta a composição de bancadas parlamentares situacionistas comprometidas verdadeiramente com o bom desempenho do governo; i) o sistema presidencialista de governo que estabelece uma relação de tipo plebiscitário entre o chefe de governo e a sociedade atribuindo a ele responsabilidade exclusiva pelos resultados obtidos no processo de gestão governamental; j) fatores de ordem econômica como as crises crônicas nas contas do governo e na balança de pagamentos; k) a crise do modelo de Estado desenvolvido desde a era Vargas que atribui funções excessivas ao poder público em detrimento do funcionamento regular do mercado; l) a inexistência de mecanismos institucionais de arbitragem de conflitos interpartidários e corporativos; m) a ascensão ao poder de presidentes com feições carismáticas que podem optar por governar sem o apoio dos partidos com cadeiras no Congresso Nacional; n) o grau ainda baixo de desenvolvimento sócio-econômico e político da sociedade civil brasileira³.

Enfoque metodológico

Para compreender concretamente⁴ o problema da governabilidade no Brasil em um determinado período histórico seria preciso verificar quais são as condicionantes histórico-estruturais e conjunturais básicas que constroem de forma decisiva a margem de liberdade dos governantes.

No Brasil e no período histórico atual, o nível de bem estar material representa ainda um fator crucial na avaliação que a opinião pública faz do desempenho de um governante - pelo menos em situações em que predominar o julgamento racional dos cidadãos-eleitores. Essa avaliação, revelada por

pesquisas de opinião realizadas durante o transcorrer de um processo de gestão, afeta significativamente os recursos políticos do governo devido à possibilidade de configuração de uma situação favorável à alternância no poder. Supõe-se, nesse caso, que o nível de bem estar desfrutado pela população determina diretamente o índice de governabilidade existente em um dado momento. Por isso, o governo sofre uma forte pressão institucional para melhorar o bem estar material da população. E, para melhorá-lo, o governo precisa promover o desenvolvimento econômico e a distribuição da renda⁵.

A estagnação econômica, além de elevar o desemprego e afetar negativamente a distribuição da renda, pode reduzir as receitas do Estado e exigir cortes no orçamento do governo. Deste modo, à perda de apoio da opinião pública se associaria a perda de recursos orçamentários necessários para preservar o apoio de parlamentares da coalizão de governo e para preservar o apoio ou a anuência de grupos, empresas e organizações sociais que dependem do provimento de recursos do Estado. A estagnação econômica afeta, portanto, a capacidade de ação do governo na medida em que, limitando a sua capacidade de distribuir verbas e realizar investimentos, comprime os seus recursos políticos, ou seja, o apoio de setores organizados da sociedade, de parlamentares, de partidos, de governos estaduais e locais e da opinião pública.

Na atual fase de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, - levando-se em conta o formato institucional do sistema político bem como as condições financeiras do Estado e as condições sócio-econômicas da população -, deduz-se, enfim, que o índice de governabilidade seria determinado fundamentalmente pela capacidade dos governantes de reproduzir regularmente o processo de acumulação capitalista e o processo democrático de redistribuição da renda eliminando os obstáculos aos investimentos no setor da produção e, no caso de um Estado endividado como o brasileiro, eliminando os obstáculos aos investimentos de qualquer natureza, inclusive os obstáculos aos investimentos de caráter especulativo. No contexto histórico atual, as condicionantes estruturais e conjunturais que constroem de forma decisiva a margem de liberdade de um governante brasileiro seriam, portanto, aquelas que estabelecem obstáculos à promoção de condições favoráveis ao investimento produtivo, ou especulativo, e à distribuição da renda⁶.

Em cada ciclo do processo de governo, podemos, basicamente, considerar o seguinte conjunto de

³ Sobre a questão da governabilidade podem ser consultados os seguintes autores: Abranches (1988); Amorim Neto (1994); Andrade (1991 e 1993); Avelino Filho (1994); Camargo (1993); Diniz (1995); Faria (1989); Figueiredo e Limongi (1994 e 1995); Góes (1992); Huntington (1975); Lamounier (1992 e 1993); Mainwaring (1993); Melo (1991); Przeworski e Limongi (1993 e 1994); Reis, B. (1995); Reis (1995); Reis e O'Donnell (1988); Resende (1993); Rodrigues (1995); Santos (1986 e 1993); Singer (1988); Sola (1993); Souza (1985); Stepan e Skach (1993); Weffort (1992).

⁴ Segundo princípios do materialismo dialético o conhecimento concreto é aquele que resulta da síntese de múltiplas determinações, do movimento do pensamento que reproduz idealmente a realidade em todos os seus planos e dimensões, sem confundir-se com o conhecimento empírico, desde que o processo da abstração, seja conceitual, seja teórica, é essencial para a reprodução da realidade no pensamento. Cf. Kosik (1976).

⁵ Ao contrário do enfoque que propomos aqui, a maior parte da literatura que enfatiza o problema da governabilidade concentra o foco de análise no formato das instituições.

⁶ Este enfoque foi adotado em: Yamauti (1994 e 1999).

elementos: a análise das condições estruturais e conjunturais existentes; a formulação técnica de estratégias de ação; a tomada de decisões políticas e a aprovação ou rejeição das medidas governamentais pelo Poder Legislativo; a implementação das estratégias de ação; a administração de conflitos; a tentativa de maximização e preservação de recursos; determinados resultados obtidos com a implementação da estratégia de ação; o aprofundamento, a atenuação ou a eliminação dos obstáculos que dificultam a realização das metas de governo e as reações da opinião pública, da imprensa, de grupos sociais e de agentes externos às políticas estabelecidas pelo governo.

Quando se inicia um processo de gestão governamental, passamos a observar uma relação dinâmica entre ações de governo e obstáculos de caráter histórico-estrutural e conjuntural existentes. A dinâmica dessa relação pode alterar a margem de liberdade do governo e definir um índice de governabilidade diferente em cada ciclo do processo de gestão⁷.

As ações de governo são condicionadas não só pela margem de liberdade e pelos recursos disponíveis mas também pelas virtudes e limitações inerentes a cada governante em particular e pelas características de cada governo em termos políticos, partidários e ideológicos. Seria necessário considerar, ainda, que as transformações nas condicionantes estruturais e conjunturais não decorrem apenas das ações de governo mas, inclusive, de fatores alheios à sua vontade.

Os resultados obtidos pelo governo na implementação de sua agenda e as reações dos agentes políticos e da sociedade civil em cada ciclo do processo de gestão irão definir o índice de governabilidade no ciclo subsequente. Com este enfoque dinâmico, desejamos sugerir que a variação no índice de governabilidade é determinada por um processo que envolve ações de governo contra obstáculos, reações de agentes diversos a essas ações e determinados resultados que decorrem basicamente do conjunto dessas ações e reações. É preciso observar que o processo gerador do problema da governabilidade é ordenado pelo quadro institucional estabelecido⁸.

Discussão teórica

Tendo como base de análise períodos históricos curtos, acreditamos que não seja possível produzir um conhecimento abstrato, de caráter geral, imediatamente instrumentalizável sobre o problema

da governabilidade por diversas razões: as condicionantes histórico-estruturais, e sobretudo conjunturais, apresentam um caráter dinâmico e, por sua própria natureza, são de caráter particular, referindo-se a um tempo e a um espaço determinados; os governantes contam com uma margem variável de liberdade que lhes possibilita agir de forma imprevisível; cada presidente da República e cada governo possuem virtudes e limitações que lhes são próprias; o índice de governabilidade varia dentro de um mesmo período de gestão de acordo com um processo ativado por uma complexa combinação de ações e reações cuja evolução é difícil de prever. Em suma, é impossível estabelecer uma explicação geral abstrata para o problema da governabilidade *com base em períodos históricos de curta duração* mesmo que se defina o espaço nacional sob enfoque, porque em cada período histórico, em cada situação conjuntural específica, fatores sociais, políticos, econômicos e institucionais, internos e externos, e fatores circunstanciais inesperados alheios à vontade do governo se combinam com as virtudes, as limitações, os recursos disponíveis e as ações e reações dos agentes tornando imprevisível a margem de governabilidade que existirá ao final de cada ciclo do processo de gestão⁹.

A partir do curto período que temos à disposição para análise, seria possível produzir, sim, definições dos parâmetros e dos conceitos a serem empregados nos debates sobre a questão da governabilidade, além de certas hipóteses e proposições que poderão ser discutidas e comprovadas ou refutadas pelos fatos¹⁰. Apresentaremos a seguir algumas dessas proposições e hipóteses levando em consideração que quanto menor for a margem de liberdade desfrutada por um governante maiores serão as possibilidades de uma análise de tipo prospectivo fundamentada por estudos de casos passados, pelo conhecimento da moldura institucional estabelecida e pela constatação das condicionantes de caráter histórico-estrutural e conjuntural presentes. Com a apresentação destas proposições e hipóteses, pretendemos, inclusive, enfatizar que é possível realizar uma discussão teórica sobre o problema em questão.

1ª Proposição

O caráter burguês do Estado no capitalismo não inviabiliza necessariamente a governabilidade quando um partido de base operária ascende democraticamente ao poder.

⁷ Para compreender melhor este enfoque consultar Figueiredo (1993).

⁸ Yamauti (1994 e 1999).

⁹ Note-se que não afirmamos a impossibilidade de produzir teorias a respeito do problema da governabilidade. Ressaltamos apenas que o período que constitui objeto de nossa análise, aquele determinado por uma economia capitalista e por regimes políticos democráticos no Brasil, ainda não é suficientemente longo para permitir a formulação de teorias gnosiologicamente consistentes.

¹⁰ Solução semelhante é defendida por Popper (1972 e 1975).

Marx considerou que o Estado no capitalismo é um instrumento de dominação de classe da burguesia; fundamentalmente por garantir um regime jurídico determinado de propriedade dos meios de produção mediante um aparelho centralizado de repressão. O aparelho de Estado é financiado por uma parcela da massa de mais-valia na forma de impostos, empréstimos e emissões inflacionárias de moeda. Por isso, em nações capitalistas, nenhum governante eleito democraticamente pode deixar de promover condições que favorecem a produção de mais valia sob pena de enfrentar uma queda nas receitas do Estado¹¹. Se partirmos dessa concepção de Estado, chegaremos à conclusão de que um partido vinculado à classe trabalhadora, se ascender ao poder por vias democráticas, precisará renunciar ao princípio da luta fundamental de classes, - que envolve a negação do regime de propriedade e dos princípios da economia de mercado -, se não estiver disposto a enfrentar questões relacionadas ao fundamento burguês do Estado que confeririam à política um caráter verdadeiramente revolucionário. Em suma, o caráter burguês do Estado, por si só, não impede a governabilidade quando um partido dos trabalhadores chega ao poder renunciando ao princípio da luta aberta de classes. No governo Goulart, a partir de dezembro de 1963, o presidente da República assumiu, de forma dúbia, posições políticas que acabaram acarretando uma luta aberta de classes. No processo de mobilização de militares subalternos, que ocasionou a quebra da hierarquia e da disciplina nas Forças Armadas, o regime de propriedade foi ameaçado pela perspectiva de desagregação do sistema de repressão que o garante sem que o presidente tivesse plena consciência disso e sem que ele jamais tivesse desejado isso¹².

2ª Proposição

O problema da governabilidade no Brasil exprime, de forma mais geral, as contradições entre a lógica a-razional da acumulação de capital e de distribuição da riqueza e a lógica racional da política ordenada por instituições democráticas.

A lógica da política democrática estabelece, em tese, a exigência da distribuição racional da riqueza ao mesmo tempo em que a lógica a-razional do capital e do mercado requer a sua concentração no

transcurso do processo de seleção natural dos agentes mais eficientes na luta pela sobrevivência. O processo de globalização da economia capitalista liberta paulatinamente a lógica do capital e do mercado da lógica da política democrática ao configurar uma nova arena de competição natural pela sobrevivência, de caráter planetário, desprovida de instituições democráticas, sociedade civil constituída por cidadãos com direitos universais expressos, aparelho de Estado e um Direito respaldado pelo monopólio legitimado da violência¹³.

No Brasil, os efeitos do processo da globalização são aguçados pelo fato de a acumulação de capital efetivada internamente depender, sob diversos aspectos, do processo de acumulação de capital dos países que detêm o controle da economia global. O governo de uma nação periférica, constituído democraticamente, pode amenizar os efeitos do caráter essencialmente excludente do capitalismo, - potencializado agora pela globalização -, mas não pode eliminar as suas causas¹⁴. A produção de bens é orientada por princípios de mercado e pela lógica da acumulação de capital: as decisões sobre o que, como, quando e quanto produzir são tomadas por agentes privados sob a pressão de uma lei copiada da natureza, a da seleção dos mais eficientes na competição pela sobrevivência, e conforme a relação oferta-demanda existente em dado momento, com o objetivo de acumular capital e não exatamente para satisfazer as necessidades da população de um país¹⁵. No jogo de livre mercado não resta outra coisa aos agentes concorrentes que lutar para sobreviver. Um governo não revolucionário pode, apenas, tentar introduzir um pouco de racionalidade nesta forma a-razional de ordenação das relações sociais interferindo no mercado, produzindo incentivos e tomando cuidado para não afugentar investidores globais se a economia nacional deles for dependente.

3ª Proposição

Algumas condicionantes de caráter histórico-estrutural determinaram o estreitamento da margem de liberdade dos governantes nas três últimas décadas no Brasil.

As principais condicionantes desta ordem foram o aumento desmedido do endividamento externo e o aprofundamento da dependência da economia e do Estado brasileiros em relação ao ingresso de poupança externa no país; o endividamento corrosivo do Estado, a deterioração de sua função de ativador

¹¹ Dentre outras obras, consultar: Engels (1981); Marx (1978a e b, 1988); Marx e Engels, s/d.

¹² O presidente João Goulart deixava muito claro aos grupos de esquerda que o apoiavam que não admitiria a subversão do regime político e econômico estabelecido no Brasil. Mas não percebeu que - ao solapar os princípios da hierarquia e da disciplina das Forças Armadas, como ele fez ao desautorizar o seu ministro da Marinha anistiando os marinheiros rebeldes punidos por este, poucos dias antes do golpe militar -, estava solapando os instrumentos utilizados pelo Estado para salvaguardar o regime de propriedade, ou seja, as relações de produção vigentes (Yamauti, 1994).

¹³ Robert Kurz vem apresentando artigos no caderno *Mais!* na edição dominical da *Folha de S. Paulo* com enfoque semelhante.

¹⁴ Os textos sobre o fenômeno da globalização são abundantes. Consultar, por exemplo, Tavares e Fiori (1993); Chesnais (1996); Chossudovsky (1999); Naisbitt (1999); Dowbor (2000); Wallerstein (2002); Gowan (2003).

¹⁵ Interpretação livre de algumas passagens de *O Capital* de K. Marx, 1988.

do desenvolvimento econômico e a incorporação do papel de fomentador da especulação financeira em detrimento do investimento produtivo; o aumento da dependência de insumos e tecnologia do exterior que ocorreu com o ingresso crescente de empresas transnacionais; a ampliação das decisões econômicas de caráter estratégico tomadas no exterior o que tornou mais difícil, ainda, a orientação, por vias democráticas, das decisões do setor privado segundo interesses que, além de atender à lógica de reprodução do capital, contivessem também uma preocupação de caráter racional, nacional e social; a intensificação da globalização da economia capitalista e o aprofundamento das contradições entre capacidades produtiva e distributiva, decorrentes da lógica da acumulação de capital e dos princípios de mercado; a piora nos índices de distribuição de renda em termos sociais e regionais e a subordinação de certas decisões relacionadas à política macroeconômica do governo às imposições neoliberalizantes de instituições multilaterais, que passaram a atender mais aos interesses de certos países desenvolvidos e de investidores globais do que ao interesse mais geral de atenuar as contradições do capitalismo¹⁶.

A captação de divisa no exterior, seja na forma de investimentos diretos e de endividamento público e privado, seja através de saldos na balança comercial, continuará sendo o paliativo clássico da governabilidade no Brasil enquanto não houver condições para a transformação do padrão de acumulação capitalista que aqui se desenvolveu¹⁷.

4ª Proposição

Dependendo do ponto de vista, o mercado afeta o índice de governabilidade tanto de forma negativa como de forma positiva.

De um ponto de vista estrutural, o mercado, enquanto instituição social do capitalismo que ordena as relações econômicas, constitui uma condicionante que afeta negativamente a governabilidade por deixar aos agentes privados a tomada de decisões de forma a-racional sobre algo que é essencial para a população e, por isso, é de interesse público: a produção e a distribuição de bens. Por outro lado, o funcionamento regular do mercado, na medida em que dispensa intervenções constantes do governo na economia, é benéfico em termos de governabilidade. Além de reduzir a quantidade de tarefas do governo, o mercado favorece a governabilidade por uma outra razão importante: empresas e cidadãos submetidos a princípios formais e impessoais do jogo do mercado, ao sofrerem perdas nesse jogo, não irão localizar de forma clara e evidente um agente diretamente

responsável por suas infelicidades. Acabam supondo que a sua falta de competência, ou a falta de sorte, ou outros fatores sobrenaturais que podem ter interferido no jogo, seja a causa de suas desgraças. Se o governo despontasse como o agente diretamente responsável por tudo o que ocorre nas relações econômicas, a sua legitimidade em situações de crise seria afetada de forma dramática o que traria efeitos negativos imediatos nos índices de governabilidade¹⁸.

5ª Proposição

Sob o ponto de vista político, o monitoramento da gestão macroeconômica do país pelo FMI significa uma compressão da margem de liberdade do governo, mas, em termos econômicos imediatos, garante-lhe a manutenção de uma certa capacidade de controle sobre o setor externo da economia.

O monitoramento do FMI aprofunda a subordinação do país ao circuito de acumulação de capital financeiro transnacional e, desse modo, afeta os índices internos de governabilidade. Porém, devido à forte dependência desenvolvida pela economia e pelo Estado brasileiro em relação ao fluxo de capitais internacionais, os governantes não podem prescindir do aval e dos empréstimos dessa agência multilateral quando precisam evitar crises imediatas na balança de pagamentos cujos efeitos seriam terríveis para a economia. A intromissão do FMI nos assuntos internos só poderá ser eliminada com a dissolução da forte dependência financeira do país desenvolvida desde os anos 70. E a dissolução dessa dependência não seria propriamente tarefa de governos eleitos com um mandato de quatro anos, em conjunturas não revolucionárias, para atender a expectativas emergenciais da população. Cabe à sociedade brasileira, e não a um governo, decidir até quando interessa manter essa condição de dependência, cuja solução não poderá ser postergada indefinidamente porque produz efeitos sociais cada vez mais devastadores. É bem provável que somente uma crise sistêmica muito profunda criará a oportunidade para a solução estrutural do problema da dependência financeira do Estado e da economia em relação ao ingresso de poupança externa, problema este que é o que mais afeta a governabilidade no capitalismo brasileiro¹⁹.

1ª Hipótese

Determinadas conjunturas com características especiais favorecem crises de governabilidade no Brasil

A dependência da economia e do Estado brasileiros em relação ao ingresso de poupança externa, quase inevitavelmente, acarreta situações de

¹⁶ Cf. Sader e Gentili (1995). E também Katz e Coggiola (1996).

¹⁷ Conclusão exposta em Yamauti (1994 e 1999).

¹⁸ Conclusão exposta em Yamauti (1999).

¹⁹ Conclusão que pode ser deduzida da leitura da tese de doutorado de Yamauti (1999).

crise quando a conjuntura internacional torna-se desfavorável aos investidores globais optando por uma relação rentabilidade-risco melhor do que aquela existente em países periféricos. Se a economia brasileira tornou-se bastante sensível a crises da economia global, mais sensível ainda é a imensa parcela da população brasileira, constituída por pessoas excluídas e subintegradas, em relação a crises econômicas no país. Em tais conjunturas, esses segmentos da sociedade ficam com suas péssimas condições de vida agravadas tornando a questão da sobrevivência uma preocupação ainda mais preeminente. Outros segmentos, tendo o seu padrão de vida afetado pela crise, desejariam manifestar também suas insatisfações. Fermentariam, assim, no eleitorado, esperanças de mudança que produziriam uma alternância no poder com a ascensão ao governo federal de uma liderança de tipo carismático que promoveu expectativas pouco realistas e que manifestou na campanha eleitoral uma certa oposição às elites dominantes.

Em situações de crise econômica, quando o povo escolhe um líder carismático que se opõe às elites dominantes e lhe delega a tarefa urgente de amenizar seus sofrimentos cotidianos, aumenta a possibilidade de ocorrência do problema da governabilidade no país. Ou seja, no Brasil, a ascensão ao poder das elites políticas emergentes coincide, por enquanto, com conjunturas de crise que apresentam baixos índices de governabilidade²⁰. Em tais conjunturas, as elites emergentes são convocadas pelos eleitores para sanar um problema emergencial, cujas raízes são estruturais, através de soluções rápidas e expressivas contando com recursos orçamentários escassos, enfrentando uma agenda complexa e precisando administrar condicionantes internos e externos cuja transformação nem sempre dependerá da vontade do governo. O presidente da República precisará desempenhar a tarefa de dissolver a crise, promover o desenvolvimento econômico e a distribuição da renda em um período fixo de mandato que, por ser marcado pela tarefa de distribuir sacrifícios, ocasionará desgastes políticos inevitáveis²¹.

2ª Hipótese

O presidencialismo, apesar de concentrar excessivamente o poder, não garante a governabilidade em situações de crise

No Brasil, o regime presidencialista de governo concilia as exigências democráticas de controle do poder público pela sociedade com a necessidade de centralização de recursos políticos tendo em vista o equacionamento de conflitos, a solução de problemas

econômicos, sociais e regionais e a integração nacional. O presidencialismo brasileiro parece ter sido forjado para garantir a governabilidade oferecendo ao chefe de governo prerrogativas extraordinárias para o exercício do mandato. O presidente recebe o comando de todo o aparelho de Governo e de Estado, inclusive a chefia das Forças Armadas; pode legislar editando medidas provisórias com força de lei; tem o poder de emitir moeda e contrair empréstimos, além de regular a tributação e, em determinadas situações especiais, pode inclusive governar alheio ao Poder Legislativo e desrespeitar a Constituição²². Apesar disso, em certas conjunturas, o presidencialismo pode se revelar uma fórmula institucional pouco funcional, como tentaremos sugerir a seguir²³.

3ª Hipótese

Presidentes eleitos em conjunturas de crise econômica e social precisam promover o desenvolvimento e a distribuição da renda de forma rápida para evitar uma forte queda nos índices de governabilidade

Em conjunturas de crise, certos dados presentes em pesquisas de opinião pública exprimem as insatisfações de segmentos da classe média e as esperanças da massa de pessoas pobres que sobrevivem sem emprego ou subempregadas. A estratégia de marketing eleitoral dos partidos consistirá em moldar a imagem e o discurso do candidato presidencial conforme as expectativas dominantes dos eleitores. Durante o período de propaganda eleitoral, caberá ao candidato do partido oferecer respostas concretas a tais expectativas e, além disso, insuflá-las ainda mais para que a sua imagem possa ser identificada com a realização dos desejos dos eleitores. Essa forma de constituição da autoridade política poderá gerar um comprometimento quase messiânico do chefe de governo com a massa de pessoas pobres que aguarda ansiosamente um certo alívio para as suas angústias cotidianas. O candidato vitorioso, querendo ou não, chegará à presidência da República como um verdadeiro *salvador da pátria*, com a missão de realizar as esperanças que fomentou nos corações de milhões de pessoas aflitas durante a campanha

²⁰ Consideram-se como elite emergente os membros de partidos, grupos sociais e lideranças da sociedade civil que adquirem força política suficiente para ascender ao poder.

²¹ Esta análise está presente em Yamauti (1999).

²² No governo Collor, durante a implementação do *Plano Brasil Novo*, a Constituição foi desrespeitada pelo Poder Executivo. O Poder Judiciário se omitiu no caso ao perceber que, se aplicasse a Lei, poderia causar uma desordem social de proporções inimagináveis (Yamauti, 1999).

²³ Conclusão que pode ser deduzida da leitura da tese de doutorado de Yamauti (1999).

eleitoral²⁴.

Na primeira fase do processo de gestão, a falta de uma sólida base parlamentar não constituirá um entrave significativo para a aprovação das medidas que compõem a estratégia formulada pelo governo para tentar amenizar a crise. O voto de confiança concedido pela população ao presidente eleito exercerá uma forte coação sobre os parlamentares que não irão desejar, certamente, afrontar a opinião pública nacional. Neste momento, o presidente da República contará, por isso, com uma anuência expressiva do Congresso Nacional²⁵.

Conforme a Constituição de 88, em vigor, se quiser desfrutar do voto de confiança da opinião pública com maior senso de oportunidade, desejando agilidade, bem como a preservação do sigilo e da coerência técnica da estratégia formulada e desejando, também, resguardar os recursos públicos, o presidente poderá recorrer ao dispositivo das medidas provisórias que, tendo força de lei, dispensam a aprovação prévia do Congresso Nacional para entrarem em vigor. Este dispositivo revela o elevado grau de autonomia do chefe de governo em relação ao Poder Legislativo. Essa autonomia, que pode ser configurada também por barganhas efetuadas com partidos e parlamentares clientelistas, nos faz supor que o Congresso Nacional não constitui um constrangimento intransponível para a governabilidade mesmo quando o presidente não contar com uma base parlamentar consistente²⁶. O voto de confiança da opinião pública concedido ao presidente da República determina a boa vontade de partidos e parlamentares na fase inicial de um processo de gestão governamental²⁷.

Se o presidente conseguir obter êxito no equacionamento da crise econômica e social responsável pela sua ascensão ao poder, preservará índices elevados de apoio da opinião pública que lhe proporcionarão: a suspensão das relações

patrimoniais entre poder público e elites políticas e empresariais; a suspensão das relações clientelistas com partidos; a suspensão das relações corporativistas entre governo e grupos de interesse diversos, além de lhe conferir uma capacidade razoável de administrar conflitos e de aprovar as medidas do governo no Legislativo. É extremamente desgastante aos políticos posicionar-se contra um presidente venerado pelo povo ou barganhar apoio parlamentar exigindo dele algum tipo de benefício em tais situações. O apoio da opinião pública constitui, portanto, um recurso importante para a definição da capacidade de ação do governo²⁸.

No atual estágio de formação da sociedade brasileira, a preservação do voto de confiança da opinião pública depende primordialmente da promoção do desenvolvimento econômico e da distribuição da renda nacional. Existem inúmeros obstáculos de caráter estrutural, institucional e político que precisariam ser eliminados para que o desenvolvimento econômico e a distribuição da renda se tornassem realidade. Hipoteticamente, um governante que chegou ao poder por vias eleitorais, e não por vias revolucionárias, teria força política insuficiente para dissolver as contradições decorrentes da lógica do capital e do mercado ou mesmo para promover reformas estruturais que afetassem interesses de agentes externos e das elites tendo em vista a eliminação dos obstáculos à realização das expectativas de eleitores pobres e insatisfeitos. Em situações normais, o voto de confiança da opinião pública não constitui força política suficiente para a superação destes obstáculos²⁹.

Nesse caso, sem poder realizar milagres, a verdadeira missão do *salvador da pátria* seria administrar a crise distribuindo sacrifícios a todos. Considerando-se que o milagre dificilmente será concretizado, pode-se concluir, enfim, que a dissolução do voto de confiança que a opinião pública concedeu ao chefe de governo será quase inevitável³⁰.

4ª Hipótese

A corrosão nos índices de governabilidade terá início com a dissolução do voto de confiança que a opinião pública concedeu ao presidente da República

Em situações de crise, os eleitores que tiveram agravadas as suas condições miseráveis de vida delegam ao presidente da República a missão de satisfazer de forma urgente as suas expectativas, sem poder esperar pacientemente por planejamentos coerentes de longo prazo. Por isso, a rapidez na

²⁴ Conclusão que pode ser deduzida da leitura da tese de doutorado de Yamauti (1999).

²⁵ Isso, pelo menos, é o que tem sido constatado na história do Brasil. Para citar um exemplo, o índice de popularidade do presidente Fernando Collor de Mello nas primeiras semanas de governo era de 79% (*DataFolha, apud Veja, 22/8/90*). Após pouco menos de dois anos, este apoio seria reduzido a 8% (*DataFolha, apud Veja, 19/2/92*). Paralelamente, no início do governo, em março de 1990, o bloco de oposição sistemática ao novo presidente era calculado em apenas 11% do Congresso Nacional (*Veja, 21/3/90*). Em janeiro de 1991, dez meses depois, apenas 24,9% dos parlamentares, recém eleitos, se declaravam situacionistas leais; 33,5%, opositoristas convictos, e 41,6% não se definiam nem como opositoristas, nem como situacionistas. E quase oito, em cada dez deputados, estavam dispostos a coibir a edição de medidas provisórias pelo presidente da República, pois pretendiam exercer plenamente suas prerrogativas (*Pesquisa do Instituto MSC, Veja, 6/2/91*).

²⁶ Verificar pesquisas realizadas por Figueiredo e Limongi (1994 e 1995).

²⁷ Conclusão que pode ser deduzida da leitura da tese de doutorado de Yamauti (1999).

²⁸ *Idem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

satisfação das expectativas é crucial para a preservação do voto de confiança da opinião pública. Entretanto, devido à situação de crise, a capacidade do governo de satisfazer expectativas estará bastante debilitada. O presidente eleito não poderá, em alguns poucos meses, realizar as reformas estruturais necessárias para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento econômico, à geração de empregos e à distribuição da renda sedimentados durante décadas. Dependeria muito menos de sua autoridade a reversão de uma conjuntura internacional desfavorável ao país. O presidente poderá até tentar explicar à opinião pública a necessidade da distribuição de sacrifícios, mas a generalização do sentimento de frustração de expectativas será inevitável e, por isso, o desempenho de seu governo acabará sendo avaliado negativamente pela sociedade.

A dissolução do voto de confiança da opinião pública marcará o encerramento da primeira fase do processo de governo. Os parlamentares da coalizão governista deixarão de se sentir coagidos pela opinião pública a oferecer apoio irrestrito ao presidente da República e passarão a exprimir uma certa má vontade em relação ao governo temendo que a sua posição situacionista possa ser identificada claramente por seus eleitores. Ninguém, afinal, desejará ser reconhecido como partícipe de um governo impopular. Por outro lado, os partidos oposicionistas terão suas críticas ao governo respaldadas por segmentos cada vez mais amplos da sociedade civil e irão, por isso, radicalizar suas posições e revelar uma grande sagacidade na exploração das agruras do governo fazendo os partidos situacionistas constatarem amargamente o quanto é desgastante conceder apoio irrestrito a um presidente politicamente desgastado. A partir deste momento, se a formação de uma maioria qualificada depender da adesão de boa parte dos parlamentares oposicionistas, tornar-se-á quase impossível aprovar reformas estruturais a não ser que o presidente consiga desencadear uma intensa mobilização da sociedade civil para pressionar o Congresso Nacional.

A inexistência de um vínculo institucional orgânico entre o chefe de governo e os partidos da coalizão situacionista torna-se emblemática no cenário político assim configurado. Muitos parlamentares da coalizão não estarão suficientemente comprometidos com o bom desempenho do governo e, por isso, só irão aprovar medidas do Poder Executivo se forem contemplados com cargos, concessões, benesses diversas e verbas que se tornam insuficientes em períodos de crise. A relação clientelista entre o governo e os parlamentares situacionistas poderá dissipar recursos do Tesouro Nacional e deteriorar ainda mais a capacidade de ação do governo.

Após a dissolução do voto de confiança da opinião pública, se a crise econômica exigir a distribuição de sacrifícios por um período muito prolongado, deverá ocorrer uma corrosão na legitimidade política do presidente da República e serão efetuados com maior paixão os cálculos estratégicos dos partidos, dos parlamentares, da imprensa e dos setores sociais organizados sobre a possibilidade da alternância de blocos partidários no poder nas próximas eleições presidenciais. Todo este processo que caracteriza a segunda fase do período de mandato irá afetar, seguramente, a capacidade de ação do governo.

Se ocorrer um agravamento da crise econômica, e se isso ocasionar turbulências sociais, poderá se disseminar a alegação de crise de governabilidade, ou seja, a afirmação taxativa dos formadores de opinião de que o governo tornou-se inoperante e que a sociedade brasileira não pode suportar por muito tempo o imobilismo real ou suposto do governo e dos partidos diante de uma situação de agravamento da crise econômica, porque existem carências emergenciais que exigem atendimento urgente e porque os agentes de mercado estão habituados a intervenções saneadoras constantes do governo. Imprensa e formadores de opinião irão absorver este sentido de urgência do povo, além da impaciência da classe média e dos empresários, e lhes darão respaldo reclamando soluções imediatas para a crise podendo, inclusive, assumir posições alarmistas diante de uma suposta explosão social dos excluídos. Não existem, é importante reiterar, soluções milagrosas e rápidas para os problemas estruturais da sociedade brasileira em conjunturas não-revolucionárias.

A persistência da crise e o estado de aparente prostração do governo poderão aguçar os conflitos políticos, distributivos e sociais e transformar as insatisfações generalizadas em hostilidades abertas. Lideranças da sociedade passarão a atacar o governo com menos escrúpulos verbais e a imprensa tornar-se-á a porta-voz oficial de todas as lamentações e de todas as agressividades até então contidas.

A corrosão da credibilidade e da legitimidade do presidente não desencadearia ainda uma situação de verdadeira ingovernabilidade. A legalidade do mandato, constituída pelo resultado das eleições e pela investidura no cargo, e sustentada pelo aparelho judicial e militar do Estado, preservará uma certa capacidade de ação ao chefe de governo. O presidente prosseguirá exercendo as prerrogativas institucionais que o cargo lhe confere e continuará desfrutando do monopólio sobre os principais recursos estratégicos do Estado.

Entretanto, se o governo não conseguir atenuar a crise econômica, bem como os seus efeitos na área social, e se as turbulências políticas prosseguirem por muito tempo, poderá ocorrer uma corrosão mais séria

na legitimidade da autoridade presidencial, ou seja, uma dissolução progressiva da crença de que o presidente da República, indubitavelmente, representa a vontade geral da nação. A corrosão da legitimidade aumentaria, por sua vez, a sensação de crise de governabilidade que acirraria ainda mais as turbulências políticas. O círculo vicioso formado deixará o “sistema imunológico” do presidente bastante debilitado e, conseqüentemente, vulnerável a ataques circunstanciais de agentes oportunistas ávidos pela descoberta de um pretexto para colocar em questão a legalidade da autoridade presidencial. Devido ao forte personalismo configurado pelo sistema político, um único indivíduo será apontado, indevidamente, como o responsável por todas as desgraças da nação³¹.

5ª Hipótese

As mobilizações da sociedade civil constituem um recurso político que pode desestabilizar o próprio governo

Sugerimos anteriormente que o apoio da opinião pública pode não ser suficiente para conferir a um presidente sustentação política para efetuar reformas e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento econômico. A opinião pública expressa a sociedade civil inerte, embora não passiva porque influencia as decisões do governo e do Congresso Nacional quando se exprime na forma de indicadores de pesquisas de Institutos especializados. A sociedade civil pode ser arrancada deste estado de inércia através de intensas mobilizações para constituir um apoio político mais direto e incisivo ao governo. *Sob o ponto de vista meramente técnico da governabilidade*, a mobilização da sociedade civil é, porém, um recurso que pode desestabilizar o governo se vier a escapar do controle das lideranças do movimento. O presidente da República, como comandante do aparelho de repressão do Estado, será forçado a garantir a ordem pública se não estiver interessado em promover uma onda social revolucionária. Se abdicar dessa sua função institucional deixando de reprimir e punir os manifestantes que mobilizou, provocará uma delicada crise de caráter institucional que, no governo Goulart, precipitou o golpe de Estado. No final de março de 1964, de forma considerada politicamente ingênua, o presidente João Goulart desencadeou, sem querer, uma situação de luta aberta de classes sem haver desejado jamais promover uma revolução³².

³¹ Análise deduzida da leitura da tese de doutorado de Yamauti (1999).

³² A partir de dezembro de 1963, Goulart resolveu mobilizar as massas para constituir apoio social às reformas de base. Ao anistiar marinheiros que se mobilizaram no final do mês de março de 1964 e que haviam sofrido punição de seus superiores, o presidente da República dissolveu os fundamentos do aparelho de repressão militar do Estado: a hierarquia e a

6ª Hipótese

A ingovernabilidade poderá ocorrer se, após a corrosão da credibilidade e da legitimidade do presidente da República, for descoberto algum desvio do governo capaz de colocar em questão a legalidade da autoridade constituída

A dissolução integral da capacidade de ação do presidente da República poderá ocorrer ao final de um processo em que se disseminar a suposição de imobilidade do governo diante de um quadro de agravamento real ou forjado da crise. Se neste contexto for descoberto um desvio do presidente ou do governo em relação às balizas da lei, esse desvio, que seria abafado em situações normais, poderia servir como pretexto para o questionamento da legalidade da autoridade presidencial. Na verdade, buscar-se-ia um pretexto para desatar o impasse provocado pelo imobilismo do governo associado à inexistência de um dispositivo para a substituição regular de presidentes da República fora de períodos eleitorais. A contraposição entre legitimidade politicamente questionada e legalidade juridicamente constituída significaria o desejo da coletividade de substituir o presidente eleito, enquanto ao aparato judicial e militar do Estado caberia desempenhar a obrigação constitucional de sustentar a legalidade, ou seja, a obrigação de garantir o mandato do presidente da República pré-determinado para um período fixo. Se o impasse acarretar o acúmulo de insatisfações, a pressão social produzida poderá fomentar intensas mobilizações da sociedade civil contra um suposto desvio legal do governo. E se essas mobilizações tiverem o respaldo da imprensa, dos meios de comunicação, dos partidos, e de setores sociais importantes, os militares e juizes, temendo afrontar a vontade esmagadora de toda uma nação, poderiam abdicar de seu papel de salvaguardar o ordenamento jurídico. Teríamos, no final do processo, uma situação de ingovernabilidade com a desagregação da autoridade presidencial. A desobediência geral ao comando emitido pelo presidente da República seria a expressão empírica do índice zero de governabilidade.

No regime político instituído após 1985, desapareceram os fatores que conferiam a um impasse institucional o caráter de ameaça direta ao regime. No regime instituído em 1946, havia uma intromissão bastante ativa de militares, tanto de oficiais como de subalternos, na política; havia uma forte polarização ideológica determinada pela guerra fria; o sistema de competição partidária e eleitoral apresentava um baixo grau de legitimação por não permitir a liberdade de organização e representação a todas as forças políticas e corporativas presentes na

disciplina. Perdeu assim o apoio que possuía dos oficiais das Forças Armadas, por ele nomeados para o comando das tropas, e foi deposto (Yamauti, 1994).

sociedade e por impedir a alternância efetiva dos partidos políticos no poder. Como efeito disso, ocorria o questionamento da validade dos resultados das urnas, a marginalização de certas facções políticas que acabavam descambando para o golpismo declarado; um grau incipiente de desenvolvimento da sociedade civil e, enfim, a imaturidade dos agentes políticos que determinava uma percepção ainda muito tênue da diferença qualitativa entre poder que nasce de um consenso formado democraticamente e força respaldada nas armas.

Surgiram, entretanto, outros tipos de fatores que podem, igualmente, provocar instabilidades políticas: a globalização e a crise estrutural da economia capitalista; a formação de uma camada social de dezenas de milhões de pessoas vivendo em condições miseráveis; um desemprego crescente de caráter estrutural; a violência nas zonas urbanas orquestrada pelo crime organizado e fertilizada pela corrupção de policiais; a dissolução do papel desenvolvimentista do Estado em razão de seu endividamento e aprisionamento pelas agências multilaterais sensíveis a interesses da potência hegemônica e do capital financeiro internacional. Se a crise econômica não for demasiadamente longa e profunda e não afetar o tecido social de forma extremamente aguda, o impasse político-institucional não deverá ameaçar a sobrevivência da democracia³³.

Como já foi ressaltado, é praticamente impossível fazer análise política de tipo prospectivo. Tudo o que sugerimos até agora são meras hipóteses e proposições que servem apenas para subsidiar discussões com o objetivo de prevenir certos erros cometidos no passado. Nessas discussões, é preciso considerar que a história jamais se repete e que a análise do problema técnico da governabilidade não pode dar conta de questões postas pelos ideais da democracia e da política compreendida enquanto *praxis*.

Conclusão

Algumas das hipóteses formuladas servem para sugerir que o arranjo político-institucional estabelecido no país *pode contribuir* para a crise de governabilidade porque a autoridade que se consagra pelo voto popular, aparentemente forte, pode tornar-se frágil em situações de crise econômica e social grave.

O sistema partidário e eleitoral brasileiro, como outros que existem no mundo, constitui autoridades marcadas por um grau elevado de personalismo. O eleitor vota, ainda, tendo como referência as

características pessoais de um líder deixando em segundo plano o projeto político dos partidos. Este líder estará vinculado às expectativas imediatas da massa de eleitores e nem sempre terá condições para priorizar o projeto de construção nacional de seu partido. O vínculo entre uma liderança personalizada e uma massa desorganizada de cidadãos semi-integrados ou economicamente excluídos, em lugar de produzir uma legitimidade da autoridade presidencial consistente e estável durante todo o período do mandato, produz apenas um voto de confiança provisório que se preserva apenas se o governo for capaz de satisfazer rápida e cabalmente as expectativas que fomentou durante o período de campanha eleitoral. Ou seja, de um ponto de vista dinâmico, a autoridade assim constituída terá a sua legitimidade condicionada à satisfação imediata das necessidades de um povo que, ou está pedindo socorro urgente, ou está insatisfeito com as suas atuais condições de vida. Em situações de crise, as prerrogativas extraordinárias e o controle quase exclusivo dos recursos do Estado proporcionados pelo presidencialismo podem não ser suficientes para garantir a governabilidade após a frustração das expectativas dos eleitores. A constituição de uma legitimidade política que não se sustenta de forma sólida por todo o período de gestão governamental, associada ao dispositivo constitucional do mandato por um período fixo e à responsabilidade exclusiva e pessoal do presidente da República pelo mau desempenho do governo, pode produzir impasses institucionais que vêm sendo desatados, historicamente, por vias traumáticas³⁴.

Enfraquecido politicamente pela perda de apoio da opinião pública, o presidente é forçado a recorrer ao clientelismo para preservar uma certa sustentação política no Congresso Nacional. Nota-se que o mau desempenho do governo pode beneficiar um conjunto de parlamentares que têm o seu futuro político subordinado ao atendimento de compromissos com suas bases eleitorais. Parlamentares desse tipo, sendo imunes a desgastes decorrentes do apoio a um governo que se tornou impopular, poderão tirar proveito pessoal da debilidade política do Executivo. Seus eleitores não reconhecem ainda com a devida nitidez a filiação partidária dos parlamentares que elegem e nem a distinção entre partidos situacionistas e opositoristas. Por isso, não se configuram devidamente incentivos institucionais positivos e negativos, de caráter político, e não clientelista, suficientemente eficazes para que todos os parlamentares em posição situacionista batalhem incondicionalmente pelo bom desempenho do

³³ Conclusão que pode ser deduzida da leitura da tese de doutorado de Yamauti (1999).

³⁴ Confrontar esta análise com aquelas produzidas por Lamounier (1992 e 1993) e por O'Donnell (1991).

governo a que se associaram³⁵. Uma sucessão regular de alternância de blocos partidários no governo federal durante algumas décadas e uma certa elevação no grau de emancipação sócio-econômica e política dos eleitores pobres podem vir a desenvolver tais incentivos.

De um ponto de vista sincrônico, sabe-se que a fragmentação do sistema partidário e o fato de os parlamentares se considerarem os donos de seus mandatos, desde que quase nenhuma agremiação estabelece o princípio da fidelidade partidária, são condicionantes que dificultam a formação e a preservação de maiorias sólidas no Congresso Nacional. A fragmentação política força o presidente da República a compor uma coalizão de partidos para governar³⁶. E se a maioria dos parlamentares dos partidos coligados tiver o seu futuro político vinculado mais à sua capacidade de honrar os compromissos assumidos com as bases eleitorais do que ao projeto político do partido, o presidente será forçado a recorrer ao clientelismo para obter apoio parlamentar quando se encerrar o período de lua de mel com a opinião pública. Ao se constituírem blocos partidários situacionistas, é bem possível que não se constituam, portanto, comprometimentos suficientes dos parlamentares em relação ao bom desempenho do governo³⁷.

Enquanto não se criar um mecanismo institucional para gerar um sólido comprometimento entre governo e partidos situacionistas, a concentração de poder, a prerrogativa de legislar por medidas provisórias, o dispositivo do mandato por um período fixo e outras supostas mazelas desse tipo parecem ser inevitáveis porque preservam uma certa capacidade de ação a governantes subordinados à aprovação plebiscitária cotidiana da opinião pública para sobreviverem politicamente. Efetuar mudanças parciais no sistema político sem garantir incentivos institucionais eficazes para a produção da responsabilidade parlamentar poderia resultar no domínio completo do fisiologismo, da barganha e do clientelismo e afetar a governabilidade pela intromissão de toda sorte de particularismos nas decisões de interesse público. A eliminação do dispositivo do mandato por um período fixo, por exemplo, poderia acarretar a instrumentalização pelos partidos do dispositivo criado para a substituição regular de chefes de governo para fins de chantagem política e clientelismo. Enquanto não for desenvolvido um mecanismo para comprometer institucionalmente os

partidos situacionistas com o programa e com o desempenho do governo, todas as mazelas do sistema político parecem, portanto, inevitáveis. O presidencialismo brasileiro garante certas condições de governabilidade que poderiam deixar de existir se o chefe de governo estivesse integralmente subordinado às decisões de um Poder Legislativo que ainda não atingiu um grau suficiente de legitimação política em razão do problema que indicamos.

Quais alterações poderiam estabelecer um vínculo institucional orgânico entre governo e partidos situacionistas? Vejamos uma das possibilidades. Se o regime presidencialista for preservado, as eleições majoritárias poderiam ser orientadas para a escolha de um programa de governo de um dos partidos concorrentes e as eleições para a composição do Congresso Nacional poderiam estabelecer a escolha de listas de candidatos previamente definidas pelos partidos. As campanhas eleitorais seriam despersonalizadas e orientadas para o debate dos programas apresentados pelos partidos. Desse modo, os eleitores não escolheriam candidatos, mas, sim, legendas partidárias. Nas eleições seguintes, os partidos situacionistas seriam avaliados a partir do desempenho do governo; em outros termos, pelos resultados obtidos na implementação do programa da aliança partidária. Se ocorresse alternância de blocos partidários no exercício do governo, deveria ocorrer concomitantemente uma redução na participação das bancadas dos partidos situacionistas na composição do Congresso Nacional. Caberia aos partidos da oposição criticar o programa do governo e fiscalizar sua implementação esperando da mídia, sobretudo eletrônica, a divulgação dos debates a fim de elevar a visibilidade do comportamento dos partidos bem como de suas diferenças em termos programáticos. Seriam reduzidas, assim, as dúvidas dos eleitores a respeito das posições políticas de *oposição* e de *situação*. Supõe-se, talvez ingenuamente, que, dessa forma, a constituição e exercício da representação política ficariam melhor institucionalizados, desde que a base da legitimidade da autoridade política fosse transferida da capacidade pessoal do presidente da República de satisfazer expectativas imediatistas da opinião pública para o mandato conferido pelos eleitores a um bloco de partidos para executar o seu programa de governo.

Com a divisão de responsabilidades de governo assim equacionada, os partidos da coalizão não poderiam admitir que o presidente da República tomasse sozinho decisões que poderiam definir o futuro político de todos os seus membros. Governo e partidos da coalizão formariam um corpo compacto voltado para um objetivo comum, o de obter êxito na implementação do programa que mereceu a confiança da população tendo como meta garantir a permanência no poder nas próximas eleições. Os

³⁵ Constatação que pode ser deduzida da leitura da tese de doutorado de Yamauti (1999).

³⁶ Para a compreensão deste problema consultar, dentre outros autores, Abranches (1988); Lamounier (1992 e 1993); Amorim Neto (1994).

³⁷ Constatação que pode ser deduzida da leitura da tese de doutorado de Yamauti (1999).

partidos da situação lutariam arduamente para remover todos os obstáculos que dificultassem o bom desempenho do governo, apoiando, inclusive, reformas estruturais e execrando a intromissão de interesses particularistas, bem como do clientelismo, na alocação de recursos públicos. A necessidade que o povo tem de um líder carismático personalizado poderia ser satisfeita com a possibilidade de escolha de um chefe de Estado, - diverso do chefe de Governo -, que permaneceria imune a desgastes naturais decorrentes do exercício de funções executivas. O chefe de Governo passaria a desfrutar, assim, de uma autoridade menos frágil em situações de crise, tendo o respaldo dos partidos da coalizão para implementar o programa que os eleitores escolheram.

É preciso observar, entretanto, que, sob um ponto de vista técnico, o arranjo institucional estabelecido no país reproduz o modelo de Estado, o padrão de acumulação de capital, os esquemas de distribuição e redistribuição da renda e, mais importante, o pacto federativo que preserva a unidade política nacional, ao tornar possível a composição de maiorias para se efetuar as mudanças exigidas em situações de impasse crítico. Isto é, a flexibilidade na posição dos parlamentares, mesmo que à custa de clientelismo, é que viabilizaria a composição de maiorias qualificadas para se realizar reformas. Se as bancadas parlamentares fossem polarizadas rigidamente em dois blocos tradicionais, as barreiras para a realização de reformas poderiam se tornar intransponíveis em determinadas configurações do jogo parlamentar. Existem, portanto, condicionantes de ordem política e estrutural que tornam problemática qualquer alteração no sistema político. É importante observar, por exemplo, que a redistribuição de recursos públicos através da prática clientelista, além de propiciar a solução de conflitos políticos, pacifica conflitos sociais e regionais. Exercendo funções clientelistas, os parlamentares, enquanto lideranças regionais com potencial para desestabilizar a unidade nacional e a estabilidade social, ao mesmo tempo em que são integrados politicamente a uma arena institucional centralizada, desempenham um papel importante na desmobilização de conflitos regionais, corporativos e sociais atendendo a demandas as mais diversas dirigidas ao Estado.

Inspirados pela imaginação paranóica, poderíamos acreditar que seria conveniente às elites tradicionais manter um arranjo institucional que, ao personalizar o poder político, favorece, em situações de crise, a ascensão de uma liderança que a elas se opõe e que assume responsabilidade exclusiva pelo equacionamento da crise. Sendo quase inevitável o desgaste decorrente dessa responsabilidade, o líder das massas descontentes, ao ser consagrado como uma espécie de bode expiatório, poderia pagar pelos

pecados das elites e isentá-las da responsabilidade que verdadeiramente lhes cabe.

Na verdade, o que determinaria as disfunções do presidencialismo e o problema da governabilidade não seria apenas o formato das instituições, mas, também, as condicionantes histórico-estruturais que dificultam a promoção do desenvolvimento econômico e da distribuição da renda. Enquanto não se eliminar a pobreza no país, o vínculo do presidente da República com os eleitores continuará, em situações de crise, assumindo um certo caráter messiânico e exprimindo necessariamente a delegação de tarefas emergenciais; ou seja, enquanto não se eliminar os obstáculos ao desenvolvimento econômico, - se isso for possível no contexto de crise estrutural do capitalismo -, o presidencialismo continuará favorecendo soluções paliativas para a crise social.

Sugerimos neste artigo um enfoque metodológico e teórico baseado em certos princípios do materialismo dialético. Conforme este enfoque, é impossível compreender concretamente uma esfera do espaço nacional sem compreender seus vínculos com as demais esferas. O problema da governabilidade exigiria, assim, a compreensão das relações entre economia e política; entre Estado e Sociedade; entre questões materiais e simbólicas e, enfim, as relações entre diferentes nações³⁸.

Referências

- ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v.31, n.1, p. 5-34, 1988.
- AMORIM NETO, O. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. *Nova Economia*. Belo Horizonte. v. 4, n. 1, p. 13-38, 1994.
- ANDRADE, R. C. Presidencialismo e reforma institucional no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 39-58, 1991.
- ANDRADE, R. C. A reforma institucional no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p. 47-62, 1993.
- AVELINO Filho, G. Clientelismo e política no Brasil. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 38, p. 5-22, 1994.
- CAMARGO, A. A questão institucional brasileira. In: LAMOUNIER, B.; NOHLEN, D. (Orgs.). *Presidencialismo ou parlamentarismo*. São Paulo: Idesp/Loyola, 1993. cap. I, p. 38-43.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHOSSUDOVSKY, M. *A globalização da pobreza*. São Paulo: Moderna, 1999.
- DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.

³⁸ A explicitação deste enfoque se encontra em Yamauti (1994 e 1999).

- ENGELS, F. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.
- FARIA, J. E. *O Brasil pós-Constituinte*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- FIGUEIREDO, A. C. *Democracia ou reformas?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-Constituinte. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 38, p. 35-54, 1994.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 175-200, 1995.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995.
- GÓES, W. Em busca de um novo sistema político. In: VELLOSO, J. P. R. (Coord.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1992. cap. IV, p.95-102.
- GOWAN, P. *A roleta global*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- KATZ, C.; COGGIOLA, O. *Neoliberalismo ou crise do capital?* São Paulo: Xamã, 1996.
- KOSIK, K. *Dialética do Concreto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- HUNTINGTON, S. P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária. São Paulo: Edusp, 1975.
- LAMOUNIER, B. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, J. P. R. (Coord.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1992. cap. II, p. 23-47.
- LAMOUNIER, B. A questão institucional brasileira. In: LAMOUNIER, B.; NOHLEN, D. (Orgs.). *Presidencialismo ou parlamentarismo*. 2. ed. São Paulo: Idesp/Loyola, 1993. cap. I, p. 21-26.
- MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*. São Paulo, n. 28/29, p. 21-73, 1993.
- MARX, K. *O Capital, crítica da Economia Política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, s/d.
- MARX, K. *O Capital, crítica da Economia Política*. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- MARX, K. O 18 Brumário de Luís Bonaparte. In: *Os Pensadores*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978a. cap. VI, p. 323-404.
- MARX, K. Salário, preço e lucro. In: *Os Pensadores*, 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978b. cap. III, p. 55-99.
- MARX, K.; ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista. In: *Textos*, vol. III, São Paulo: Alfa-Omega, S/D. cap. IV, p. 13-47.
- MELO, M. A. B. C. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, L.; COELHO, M. P. (Orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. cap. I, p. 23-48.
- NAISBITT, J. *Paradoxo global*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- POPPER, K. R. *A lógica da pesquisa científica*. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1972.
- POPPER, K. R. *Conhecimento objetivo: uma abordagem evolucionária*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1975.
- O'DONNELL, G. Democracia delegativa? *Novos Estudos*, São Paulo, n. 31, p. 11-28, 1991.
- PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Regimes políticos e crescimento econômico. *Novos Estudos*. São Paulo, n. 37, p. 173-189, 1993.
- PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Democracia e Desenvolvimento na América do Sul, 1946-1988. *Rev. Bras. Cienc. Soc.*, São Paulo, n. 24, p. 31-46, 1994.
- REIS, B. P. W. Corporativismo, pluralismo e conflito distributivo no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro. v. 38, n. 3, p. 355-372, 1995.
- REIS, F. W. Governabilidade, instituições e partidos. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 41, p. 41-58, 1995.
- REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (ORGS.). *A democracia no Brasil, dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.
- RESENDE, A. L. Estrutura institucional e governabilidade. In: LAMOUNIER, B.; NOHLEN, D. (Org.). *Presidencialismo ou parlamentarismo*. 2. ed. São Paulo: Idesp/Loyola, 1993. cap. II, p. 64-69.
- RODRIGUES, L. M. Eleições, fragmentação partidária e governabilidade. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 41, p. 27-42, 1995.
- SADER, E.; GENTILI, P. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SANTOS, W. G. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. Rio de Janeiro: Vértice, 1986.
- SANTOS, W. G. *Razões da desordem*. 2. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SINGER, P. Reflexões sobre inflação, conflito distributivo e democracia In: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988. cap. 3, p. 35-48.
- SOLA, L. (Org.). *Estado, mercado e democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- SOUZA, M. C. C. A democracia populista 1945/1964: bases e limites. In: ROUQUIÉ, A. et al. (Org.). *Como renasce as democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985. cap. 3, p. 73-103.
- STEPAN, A.; SKACH, C. Quadros metainstitucionais e consolidação democrática. In: LAMOUNIER, B.; NOHLEN, D. (Org.). *Presidencialismo ou parlamentarismo*. São Paulo: Loyola, 1993. cap. VI, p. 218-235.
- TAVARES, M.C.; FIORI, J. L. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- WALLERSTEIN, I. *Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- WEFFORT, F. C. *Qual democracia?*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- YAMAUTI, N. N. *Governo Goulart: processo ideal e processo real na reprodução política do capital*. 1994. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo,

1994.

YAMAUTI, N. N. *Governo Collor: capitalismo e democracia no Brasil*. 1999. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

YAMAUTI, N. N. Enfoques diversos sobre o problema da governabilidade no Brasil. *Acta Scientiarum*, Maringá, v. 25, n. 2, p. 337-348, 2004.

Received on June 15, 2004.

Accepted on October 20, 2004.