

PRESIDENCIALISMO no **BRASIL**

HISTÓRIA,
ORGANIZAÇÃO
E FUNCIONAMENTO

JOÃO PAULO M. PEIXOTO
ORGANIZADOR

SENADO FEDERAL



PRESIDENCIALISMO
no **BRASIL** HISTÓRIA,
ORGANIZAÇÃO
E FUNCIONAMENTO

PRESIDENCIALISMO no **BRASIL**

HISTÓRIA,
ORGANIZAÇÃO
E FUNCIONAMENTO

JOÃO PAULO M. PEIXOTO
ORGANIZADOR

SENADO FEDERAL



Edição do Senado Federal
Diretora-Geral: Ilana Trombka
Secretário-Geral da Mesa: Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Impressa na Secretaria de Editoração e Publicações
Diretor: Florian Augusto Coutinho Madruga

Produzida na Coordenação de Edições Técnicas
Coordenadora: Anna Maria de Lucena Rodrigues

Organizador: João Paulo M. Peixoto
Revisão: Kilpatrick Müller Bernardo Campelo
Ficha catalográfica: Bianca Rossi
Capa e projeto gráfico: Ana Farias
Fotos do anexo fotográfico: Orlando Brito

Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento / João Paulo M. Peixoto (organizador). – Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.
304 p.

Conteúdo: Biografia dos autores – Anexo fotográfico.

ISBN: 978-85-7018-675-1

1. Regimes de governo, presidencialismo, Brasil. 2. Presidencialismo, história. 3. Presidencialismo, organização. I. Peixoto, João Paulo M.

CDDir 341.233

Coordenação de Edições Técnicas
Via N2, Secretaria de Editoração e Publicações, Bloco 2, 1º Pavimento
CEP: 70165-900 – Brasília, DF
E-mail: livros@senado.leg.br
Alô Senado: 0800 61 2211

DEDICATÓRIA

Para Francisco João Machado Peixoto (*in memoriam*)

Para Luana, Joana e Olívia

AGRADECIMENTOS

Um livro é uma obra coletiva, na medida em que o organizador e os autores recebem muito apoio até a sua edição final. Com este volume não foi diferente.

Meus agradecimentos vão, portanto, em primeiro lugar, aos ilustres colegas Antonio Lassance, Lúcio Rennó, Paulo Roberto de Almeida, Ted Goertzel, Guy Burton, Eiiti Sato e A.C. Pojo do Rego, *in memoriam*, todos companheiros de jornadas acadêmicas recentes em congressos nacionais e internacionais, que prontamente concordaram em escrever os capítulos que compõem esta obra.

A nós juntou-se mais um companheiro que aceitou o convite para prefaciar o trabalho. Refiro-me ao professor Antonio Paim, e a ele vai um agradecimento caloroso.

Agradeço especialmente ao Dr. Florian Madruga, diretor da Secretaria de Publicações e Editoração do Senado Federal, que, ao tomar conhecimento do projeto, prontificou-se a viabilizá-lo de imediato. Como também a Anna Maria Lucena, coordenadora das Edições Técnicas, a Raphael Melleiro, chefe imediato do setor, por sua intermediação diligente de todos os serviços envolvidos na produção da obra. Agradeço ainda a Kilpatrick Campelo, revisor dedicado e competente e a Ana Farias, responsável pela capa e pelo projeto gráfico. Por fim, ao repórter fotográfico, Orlando Brito, cujo profissionalismo dispensa comentários. A todos meu reconhecimento e gratidão.

A Timothy Power, a quem coube a iniciativa de sugerir e incentivar o organizador para que se voltasse aos estudos presidencialistas no Brasil, o que veio a culminar com a organização deste livro.

Aos amigos e colegas que pacientemente leram os originais do meu capítulo e, como não podia deixar de ser, aos entrevistados que

gentilmente cederam parte do seu tempo para conversar sobre o tema com o organizador.

Finalmente, à minha família, sempre presente em todos os momentos.

PREFÁCIO

O tema do presente livro – Presidencialismo no Brasil – é central tanto na historiografia brasileira, em geral, como no estudo do nosso pensamento político, em particular. Nos primórdios da discussão do contratualismo, mal saídos do governo de Pombal e ainda sob a Viradeira de D. Maria I, Pascoal José de Mello Freire (1738/1798) dizia que em Portugal não havia o menor sentido a suposição de que haveria qualquer espécie de pacto entre o Rei e a sociedade, porquanto o primeiro não só precede à segunda, como esta última não existiria sem que tal acordo tivesse ocorrido. A existência de uma estrutura de comando centralizadora do processo de organização política estabelece desde logo a diferença entre a colonização do Brasil daquela de que resultariam os Estados Unidos.

João Paulo M. Peixoto emprestou grande parte de seus esforços, dedicação e talento às atividades docentes na Universidade de Brasília e dedicou grande parte da sua carreira acadêmica ao tema explorado neste livro. O texto que, nesta oportunidade, oferece ao leitor estabelece o imprescindível pano de fundo tanto com relação à personalidade dos Presidentes da República no ciclo recente, desde os governos militares, quanto com relação à maneira como exerceram seus mandatos. A par disto, o modo como planejou esta obra situa de pronto os aspectos essenciais da questão, como procurarei evidenciar nas breves notas a seguir.

A experiência desse ciclo de nossa vida política posterior à abertura de 1985 e, em especial, à prática legislativa subsequente à Constituição de 1988, mereceu a denominação de presidencialismo de coalizão, em decorrência, sobretudo, da proliferação de partidos políticos com representação no Congresso. Muito oportunamente, João Paulo M. Peixoto incluiu nesta coletânea uma abordagem de um texto clássico que, de forma alguma, pode cair no esquecimento por se tra-

tar de uma abordagem “definitiva” (naturalmente sem absolutismos, inadmissíveis na Ciência Política). Trata-se de um dos grandes legados de Antonio Carlos Pojo do Rego (1947/2007), que dedicou 35 anos de sua carreira profissional ao estudo das relações entre Executivo e Legislativo no Brasil. Ninguém melhor do que ele para melhor explicar uma primeira conceituação desse fenômeno que, a rigor, não deixa de suscitar certa perplexidade, dado seu caráter inusitado.

Segue-se o tema do poder de que, de fato, dispõem os Presidentes da República em nosso país. Ninguém melhor para abordá-lo do que Antonio Lassance, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), onde coordena a área de pesquisa sobre instituições políticas. Entre as suas contribuições precedentes, destaca-se o estudo comparado das Presidências de Campos Salles (o segundo Presidente civil do novo regime, justamente aquele que concebeu o sistema implantado na República Velha, conhecido como “política dos governadores”) e Getúlio Vargas, figura polarizadora no pós-30, a ponto de que muitos estudiosos concordem em batizá-lo de Era Vargas. Trata-se de período em que se iniciou, de forma induzida pelo Estado, o ciclo de nossa Revolução Industrial, situado entre 1930 e início da década de noventa, quando se empreendem os primeiros passos na tentativa de eliminação do modelo autárquico em que se baseou.

Ao brasilianista Ted Goertzel, professor da Reutgers University e autor de livros sobre os Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva – além de outros escritos dedicados à nossa história política –, coube a incumbência de efetuar, juntamente com outro brasilianista, Guy Burton, professor da Universidade de Nottingham (*Campus da Malásia*), também autor de artigos relacionados com a política latino-americana em geral e a brasileira em particular, um confronto entre os dois tipos de liderança que exercem os Presidentes da República no Brasil e nos Estados Unidos. Esse confronto é bastante esclarecedor da singularidade de nosso presidencialismo. Registro aqui que, por vezes, recorre-se ao argumento de que o Brasil seria um “país novo”, para explicar a nossa incapacidade de inserção no grupo de países desenvolvidos, esquecidos de que, no século XVII, o Brasil era mais rico do que o conjunto das colônias estabelecidas pelos ingleses na América do Norte (no período anterior, portanto, à sua unificação nacional).

O diplomata Paulo Roberto de Almeida, autor de vários livros sobre diplomacia e relações internacionais, publicados tanto no Brasil como no exterior, registra uma grande presença nos círculos acadêmicos. Nesta obra, ele levou a excelente termo uma valiosa avaliação do empenho brasileiro em exercitar uma espécie de liderança de âmbito mundial.

Lúcio Rennó, professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, com ênfase em política comparada, traz um estudo inédito no Brasil sobre a Presidência da República. O texto propõe uma estrutura analítica para uma nova agenda de pesquisa sobre a Presidência em perspectiva comparada. Perfaz, inicialmente, uma análise, de caráter mais abrangente, acerca de organização política, a considerar as perspectivas teóricas; para, em seguida, afunilar a discussão para a análise da Presidência na América Latina e, por fim, no Brasil.

Encerra a coletânea o ensaio de Eiiti Sato sobre diplomacia presidencial, questão de cujo caráter controverso nem sempre nos damos conta. Assim, imprime uma análise diferente da relevância positiva que, em geral, lhe é atribuída. Eiiti Sato dirigiu durante vários anos o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e tem desenvolvido uma grande atividade na organização do ensino da disciplina em outras universidades. Em sua profícua atividade acadêmica, tem dado ampla comprovação do entendimento da função formativa da Universidade em lugar de reduzi-la a um centro de estrita formação profissional, modelo da preferência de nossas autoridades educacionais. Assim, em primeira mão, define as relações entre as características gerais do exercício da diplomacia em confronto com as relações internacionais em um cenário de globalização; para, ao final, discutir os efeitos da atuação dos Presidentes brasileiros para a configuração do perfil de política externa brasileira.

De minha parte, acho que a onipotência e a onisciência assumidas pelo Primeiro Mandatário, na República brasileira, poderiam ser minoradas se soubermos destacar uma singularidade de seu exercício. O que nos ocorre de imediato – ao seguir a inspiração dos idealizadores da Constituição de 1891 – seria a alternativa norte-americana: limitá-la, basicamente, à defesa e à política externa, deixando aos estados a condução da problemática cotidiana. Salta às vistas que, provavelmente,

essa limitação esbarraria em resistência generalizada, se porventura houvesse alguma tentativa de implantá-la de algum modo.

A singularidade brasileira diz respeito à extensão e à diversidade do território que torna a unidade nacional uma questão central. Em contrapartida, a preocupação com o que se convencionou denominar de “integração nacional” só adquiriu visibilidade durante os governos francamente autoritários. No primeiro caso, expresso no diagnóstico da situação herdada da República Velha, por um dos próceres do Estado Novo:

O movimento renovador de 1930 encontrou as administrações estaduais sofrendo as consequências da maior desorganização que se possa imaginar. Longe de constituírem unidades administrativas fiéis aos mesmos princípios seguidos pelo governo da União, cada estado constituía como que um país à parte, seguindo os métodos que melhor parecessem a seus dirigentes, os quais visavam apenas os interesses regionais ou os da política partidária. (SCHWARTZMAN, 1982).

Durante os governos militares, buscou-se popularizar o bordão “integrar para não entregar”, possivelmente em decorrência da visibilidade internacional adquirida pela questão amazônica.

Não obstante, é difícil de acreditar que poderemos prolongar indefinidamente o enfrentamento das circunstâncias relativas à ausência de concreta integração nacional, tais como as que se verificam em entregar à própria sorte as regiões fronteiriças ou em adotar medidas paliativas de caráter assistencialista nas áreas mais carentes do Nordeste.

Deveria ser prioritário, para a União, um programa do tipo desenvolvido no último meio século na Europa Ocidental, no sentido de eliminar gritantes diferenças de padrões de renda entre as regiões brasileiras. Para tanto, certamente, teria que abdicar da condição de Estado Empresário, contentando-se com a condição de Estado Regulador, nos termos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹, cuja execução tem sido injustificadamente postergada.

1 O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Min. da Administração Federal da Reforma do Estado no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Depois de ampla discussão, foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, em setembro de 1995.

O estudo da organização da Presidência da República e do presidencialismo assume um papel central ante o relevo destacado que lhe empresta a atual configuração constitucional. Certamente contribuirá para uma compreensão mais aguda dos modelos de gestão do Estado brasileiro e dos reflexos possíveis de sua implementação em todo o território nacional, com todas as suas complexas identidades e diferenças.

São Paulo, janeiro de 2015.

ANTONIO PAIM

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 17

CAPÍTULO I

Presidencialismo no Brasil: dos militares ao PT23

JOÃO PAULO M. PEIXOTO

CAPÍTULO II

O presidencialismo de coalizão e o Legislativo53

ANTÔNIO CARLOS POJO DO REGO

CAPÍTULO III

Governança presidencial e desenvolvimento: o poder dos Presidentes73

ANTÔNIO LASSANCE

CAPÍTULO IV

Liderança presidencial no Brasil e nos Estados Unidos..... 111

TED GOERTZEL

GUY BURTON

CAPÍTULO V

A diplomacia presidencial brasileira em perspectiva histórica..... 163

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

CAPÍTULO VI

A estrutura organizacional da Presidência da República no Brasil: agenda de pesquisa, marco institucional e reformas recentes (1995-2011) 215

LUCIO R. RENNÓ

CAPÍTULO VII

A diplomacia presidencial brasileira e as transformações em curso nas relações internacionais 255

EIITI SATO

BIOGRAFIA DOS AUTORES295

ANEXO FOTOGRÁFICO299

INTRODUÇÃO

Ao abranger temas relativos à Ciência Política, à História, às Relações Internacionais e à Administração Pública; este livro contribui para cobrir um *gap* na literatura dos estudos presidenciais no nosso país, o qual, a despeito da centralidade do poder executivo no sistema político brasileiro, carece de mais estudos e publicações específicas concernentes a essa temática.

Meu interesse seria infrutífero, no entanto, caso não contasse com a honrosa participação dos colegas aqui reunidos.

A reunião de oito estudiosos dos temas desenvolvidos nesta obra proporciona aos leitores uma visão abrangente da problemática que cerca o presidencialismo brasileiro.

Prefaciado pelo professor Antonio Paim, este livro reúne textos de especialistas com larga tradição na análise de múltiplos aspectos da política brasileira.

A área de *Estudos Presidenciais* parece ainda não ter adquirido a devida relevância na bibliografia da Ciência Política brasileira. Por conseguinte, relativamente poucos são os estudos sobre as Presidências e os Presidentes da República. Situação paradoxal em vista da importância dessa instituição na organização do Estado brasileiro e, via de consequência, do seu peso no sistema político nacional.

A Ciência Política norte-americana, por outro lado, dedica ao tema um prestígio que se reveste em linhas de pesquisas com apoio correspondente à importância que lhe é atribuída. Inúmeros são os livros e artigos sob a rubrica *Presidential Studies*, na qual se incluem aspectos políticos e administrativos da Presidência, do Presidente, do Vice-Presidente e das Primeiras-Damas. Tais estudos compreendem diferentes perspectivas dessa instituição legendária para os norte-americanos.

O presente livro, fiel ao seu objetivo, analisa, também, numa perspectiva comparada com o sistema norte-americano, algumas dimensões do presidencialismo no Brasil. Particularmente as diferentes mudanças de ordem política e administrativa da Presidência da República e dos ministérios, com especial foco nas relações com os políticos e o Parlamento. O Gabinete Civil e o seu órgão sucessor, a atual Casa Civil, bem como outras instituições e órgãos de governo, além da própria atuação e estilo de governo do próprio Presidente, surgem como pontos referenciais do presente estudo em função precisamente da sua relevância no processo político e administrativo brasileiro.

A obra analisa também as mudanças de estilo na condução da Presidência da República, seus efeitos no relacionamento político-parlamentar, bem como na sua organização administrativa ao longo do tempo. As análises enfatizam o período do chamado “Brasil moderno”. Não faltam, porém, sugestões para futuras pesquisas sobre o tema.

Melhor entender o funcionamento do presidencialismo em geral torna-se tarefa essencial para aprimorar a compreensão do funcionamento do próprio sistema presidencialista de governo no Brasil.

Não é demais lembrar que a temática em tela é desenvolvida nesta obra por renomados acadêmicos e especialistas nacionais e estrangeiros em política brasileira. Esse complexo perfil de análise torna este livro interessante e útil não somente aos estudantes de todos os níveis da Ciência Política e disciplinas de áreas afins, mas também aos profissionais e demais interessados em política brasileira; sem esquecer, é claro, que o é igualmente aos próprios governantes e assessores governamentais, além do público afim, imprensa, sindicatos patronais e laborais.

O primeiro capítulo aborda aspectos da organização e funcionamento da Presidência antes e depois da última transição para a democracia, com particular atenção às relações Executivo-Legislativo nos dois regimes, bem como o papel da Casa Civil em ambos os períodos.

No segundo, o autor trata do exercício da liderança presidencial em temas de política externa, na experiência brasileira e em perspectiva histórica, com especial ênfase no período recente, na medida em que examina as administrações Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Na mesma seara, o terceiro capítulo trata especificamente da diplomacia presidencial e das relações internacionais decorrentes de seu exercício. O parâmetro fundamental de análise provém de um índice de ativismo, constituído com base na maior ou menor regulação de iniciativa, de caráter unilateral, da Presidência.

O quarto chama a atenção para o papel central do Presidente, não se furtando a uma análise histórica, de caráter contrastivo entre Brasil e Estados Unidos. O autor apresentou uma tipologia dos Presidentes conforme as estratégias de governança. Valeu-se de uma relação nominal, de cariz exemplificativo, de Presidentes brasileiros e estadunidenses e da descrição de seu perfil de governança, a fim de demonstrar as razões de sua inclusão em uma das categorias de sua tipologia.

O quinto trata de aspectos organizacionais das características da atuação diplomática da Presidência no Brasil. Identifica em Vargas o primeiro governante brasileiro com protagonismo para a definição da política externa brasileira. Juscelino Kubitschek é o segundo nome tido como relevante para o exercício presidencial da diplomacia. Avalia a atuação presidencial a respeito das questões externas tanto nos governos militares quanto nos governos civis após a redemocratização. Reconhece em FHC um diplomata na cadeira presidencial. Caracteriza a Presidência de Lula como acentuadamente personalista e não necessariamente alinhada com os interesses tidos como genuinamente brasileiros. Por fim, avalia o governo Dilma como uma gestão decadente, com continuísmo de seu antecessor, agravado pelo interesse mínimo da atual mandatária pela política externa.

O sexto tem um caráter propositivo, na medida em que apresenta uma perspectiva comparada de análise da Presidência da República no Brasil e nos EUA. Descreve relevantes perspectivas teóricas de análise. Em seguida, sumaria as características da Presidência da República na América Latina. Apresenta uma série de hipóteses para configurar o quadro institucional da Presidência da República. Por fim, empreende uma análise do quadro brasileiro ao historiar o esforço regulatório para estruturar a organização e funcionamento da Presidência nos governos dos três últimos Presidentes civis.

Finalmente, o sétimo e último capítulo explora o conceito de “diplomacia presidencial”, com a análise da diplomacia, de um modo

geral, na era da globalização. Destaca que, no Brasil, a classe política, historicamente, não confere muito relevo às relações internacionais. Avança ao analisar a diplomacia presidencial brasileira nos mandatos de um e outro Presidente. Por fim, avalia criticamente as perspectivas da diplomacia presidencial brasileira em confronto com outras nações ditas emergentes e com a atuação e proveito tidos como controversos de investimento político-econômico em blocos sem identidade bem delimitada como o BRICS e o G-20.

Ressalte-se que a obra enfoca diversas questões atinentes à Presidência da República, com a exploração de variados e complexos tópicos de caráter político, geopolítico, econômico e jurídico. Por esse motivo, trará uma inquestionável contribuição para a comunidade acadêmica e para cidadãos em geral que se interessam pela organização e funcionamento de um dos órgãos mais relevantes do Estado brasileiro, a Presidência da República, em um cenário político-econômico complexo em termos internos e externos.

CAPÍTULO I

PRESIDENCIALISMO NO BRASIL: DOS MILITARES AO PT

JOÃO PAULO M. PEIXOTO¹

Cuidado com os Idos de Março
Julius Caesar act 1, sc.2, 1.18
Shakespeare

RESUMO

O presente capítulo analisa, em perspectiva comparada, algumas dimensões do relacionamento Executivo-Legislativo durante o regime militar e a redemocratização. Particularmente as diferentes mudanças de ordem política e administrativa da Presidência da República e dos seus ministérios, com especial foco nas relações com os agentes políticos e o Parlamento. O Gabinete Civil e o seu órgão sucessor, a atual Casa Civil, surgem como ponto referencial do presente estudo em função de sua centralidade no processo político e administrativo. Visa ainda analisar as mudanças de estilo na condução da Presidência, seus efeitos na estruturação das relações político-parlamentares, bem como na sua organização administrativa durante o regime militar e na redemocratização. Dada à prevalência do poder executivo na política brasileira – qualquer que seja o regime político, autoritário ou

¹ MSc em Governo Comparado pela London School of Economics and Political Science.

democrático –, melhor entender o seu funcionamento torna-se tarefa essencial para aprimorar a compreensão do funcionamento do próprio sistema de governo presidencialista no Brasil.

I. CONSIDERAÇÕES SOBRE O REGIME MILITAR E O CONTEXTO INTERNACIONAL

Vários são os modos de analisar o regime burocrático-autoritário – *Bureaucratic Authoritarianism* (SKIDMORE, 1969; O'DONNELL, 1973; STEPAN, 1971) – que se instalou no Brasil a partir da intervenção dos militares na política em março de 1964 e que vigorou até março de 1985 (PEIXOTO, 1986)².

Certamente uma perspectiva de análise que pretenda caracterizá-lo como um bloco monolítico, composto por uma sucessão monocórdica de presidentes, não é a mais correta.

Se, por um lado, é verdade que durante todo o período prevaleceram políticas comuns como o binômio *segurança e desenvolvimento*, o anticomunismo e um amplo esforço no sentido da modernização conservadora (FAUSTO, 2000); por outro lado, não se podem ignorar sucessivas mudanças de estilo e de políticas de governo implementadas pelos cinco Presidentes da era militar iniciada em 64. Variações estas que obedeceram tanto a mudanças conjunturais, tocadas pelas alterações no contexto político e econômico de âmbito nacional e internacional, quanto a características da própria personalidade e estilo de governar do presidente em exercício.

2 A crise estrutural ocorrida no Brasil no governo João Goulart (1961-1964), ao provocar um colapso no seu governo populista, mudou a história política contemporânea brasileira. Havia nessa época uma crise política, econômica e social na qual a crescente fragmentação do sistema partidário, uma crise de autoridade sem precedentes nas Forças Armadas (o que se ilustra com a eclosão de revoltas entre sargentos), conflitos ideológicos extremados e, ainda, o estilo de liderança política do Presidente Goulart (que erodiram sua legitimidade na Presidência) foram fatores determinantes para a ruptura do regime democrático. Ademais, esses fatores domésticos, aliados aos internacionais, sintetizados na Guerra Fria, também produziram os fatos que levaram os militares a tomarem o poder, não mais na condição de “moderadores” como no passado – mas como “dirigentes”, pela primeira vez no século XX (STEPAN, 1971).

Tais alterações, é certo, implicaram mudanças de estrutura organizacional no âmbito da Presidência da República, muitas vezes calçadas na própria liderança do chefe de governo. Tais mudanças impactaram a dinâmica do regime, no que diz respeito ao relacionamento do Palácio do Planalto e do poder executivo como um todo com as demais instituições e poderes da república.

Este capítulo destina-se a analisar tais mudanças de estilo de liderança na condução da Presidência, seus efeitos no relacionamento político-parlamentar, bem como na sua organização administrativa notadamente durante o regime militar. Ademais, não se furta a abordar as alterações ocorridas em função da conjuntura política.

A década de sessenta do século passado foi marcada por transcendentais acontecimentos políticos e sociológicos ocorridos nos quatro cantos do mundo.

Desde a Revolução Cubana (1959), que veio a instaurar, com apoio soviético, o primeiro regime socialista da América Latina, num claro desafio aos princípios da Doutrina Monroe (hoje praticamente esquecida), à intensificação do conflito militar na Indochina, aos assassinatos dos irmãos John e Robert Kennedy e do Pastor Martin Luther King nos EUA e à crise dos mísseis em Cuba; o mundo foi sacudido por importantes acontecimentos políticos.

Nas esferas militar, científica, tecnológica e social, outros eventos espetaculares demonstrativos de grandes mudanças ocorreram nessa década, do lançamento do Sputnik pela ex-União Soviética e a contrapartida norte-americana materializada na chegada do homem à Lua, à revolução dos costumes (representada pela liberalização da conduta feminina, com a revolução sexual, a qual se exemplifica pelo uso da minissaia e da pílula anticoncepcional), que teve como um de seus episódios mais representativos, entre outros, a realização do festival de Woodstock. Não bastassem todos os acontecimentos mencionados, não se pode esquecer a Revolução Cultural na China e o erguimento do Muro de Berlim no auge da Guerra Fria.

A América do Sul não ficaria imune a essas profundas mudanças. Em parte como reação à Revolução Cubana, no contexto de uma espécie de “guerra civil internacional”, surgiram os regimes militares do Brasil (1964), Peru (1968), Bolívia (1971) Chile (1973), Uruguai (1973) e

Argentina (1976). Todos agiram como aliados ao bloco liderado pelos Estados Unidos contra a expansão da ideologia soviética. O efeito concreto desse alinhamento foi a sul-americanização da Guerra Fria, que antagonizava ideológica e militarmente as duas potências mundiais da época: Estados Unidos e União Soviética.

A nova realidade política surgida no bojo das mudanças estruturais na política e na economia desses países viria a marcar a região durante quase três décadas. Nessas circunstâncias internacionais, agravadas pelas crises internas de diversos matizes, ocorreu a última intervenção militar no Brasil.

1.1 A Presidência da República no tempo: continuidade e mudança

Parece não haver distinção em relação ao regime político, pois mesmo os mais autocráticos, como as ditaduras, têm de guardar as relações políticas em boa sintonia com a sociedade.

Durante o regime de 1964, o Poder Executivo continuou a exercer clara predominância no sistema político. Como tem sido a prática da política brasileira durante longos períodos. Essa preponderância do Executivo ocorreu tanto nas fases autoritárias sob o comando de governantes civis ou militares quanto nas fases democráticas.

Em razão de suas características, essa prevalência do Executivo fez-se necessária à continuidade dos mecanismos de comunicação política e legislativa entre os poderes. A institucionalização do regime ocorreu por meio da Constituição de 1967. Havia clareza da imprescindibilidade de um aparato legal que disciplinasse o seu funcionamento e garantisse, em larga medida, a estabilidade jurídica necessária à sua legitimação e, assim, à sua permanência no poder com aparência de regularidade institucional. Para que tal institucionalização ocorresse, entenderam os governantes que seria necessária a incorporação ao novo texto constitucional de dispositivos e princípios legais que refletissem a nova ordem política.

Dessa forma, ao optar pela “legitimação processual”, no dizer de Samuel Huntington, o regime militar haveria de manter, desde o pri-

meiro governo [Castello Branco, 1964-1967], os canais próprios para o diálogo político com o Congresso, de tal sorte que não cessassem de existir as relações entre os poderes executivo e legislativo.

Em lugar de fazer tábula rasa do Congresso e do Judiciário, ao convertê-los em meros apêndices do Poder Executivo e, por conseguinte, da Presidência da República, como viria a ocorrer na Argentina da Junta Militar presidida pelo General Jorge Rafael Videla (1976) e no Chile do General Augusto Pinochet (1973); optou-se no Brasil pela manutenção e convivência com as instituições dos três poderes, embora reformadas.

Supõe-se que essa característica do regime militar brasileiro de manutenção de uma relativa autonomia e independência dos três poderes pavimentou o caminho para a retomada do estado democrático de direito, conforme leciona Huntington (1968): “*A manutenção das instituições e ritos da democracia (Congresso, Judiciário e rodízio eleitoral) caracterizaram o regime como um autoritarismo de transição, facilitando uma futura restauração democrática*”.

A modernização implementada com maior ou menor sucesso pelo novo regime brasileiro abarcou vários campos de atividade do Estado e da sociedade, o que viabilizou sucessivas e profundas mudanças institucionais, políticas e mesmo organizacionais no funcionamento do Estado, todas voltadas para legitimar a nova ordem política. A Presidência da República, seja no campo político ou organizacional, não haveria de ser exceção.

A administração pública, ou melhor, sua organização, é derivada das decisões políticas tomadas pelo governo. As variações, portanto, de funções, cargos e responsabilidades do aparato do Estado e dos seus dirigentes refletem o perfil, ideológico ou não, do governo do momento.

Esta afirmação corresponde praticamente a dizer que Política + Governo é igual à Administração Pública.

Com base nesse pressuposto, busca-se entender as mudanças ocorridas no aparato do Estado durante o período analisado, seja na Presidência, seja nos órgãos que a integram. Compreendem-se então, por exemplo, as alterações de papel do Gabinete Civil (hoje Casa Civil) e das atribuições dos seus titulares, ocasionadas pelo perfil político e administrativo do Presidente da República, bem como pelas atribuições

que foram destinadas ao órgão máximo. As mudanças se manifestam tanto pela crescente complexidade da sociedade como pela necessidade de atender as demandas dela oriundas. Além, é claro, das condicionantes determinadas pelo contexto político e do estilo do Presidente.

Outro fator a ser considerado é a própria evolução da administração pública. Em um primeiro momento, voltada para preparar os formuladores do desenvolvimento a partir do Estado, como foi o caso registrado desde meados da década de 1960 até meados da década de 1980 do século passado, com ênfase na “administração para o desenvolvimento”. Em um segundo momento, a partir da inflexão do mencionado modelo, especialmente a partir de 1990, imposta por fatores internos (a crise do Estado) e externos (a globalização e a nova economia política internacional). Ou até mesmo pela influência simultânea dessas variáveis, que obrigou a uma retração do papel do Estado na economia, abrindo caminho para a iniciativa privada, por via de privatizações e/ou outras formas de desestatização (concessões públicas e terceirizações). Ou ainda pela excessiva partidarização, como vem ocorrendo desde 2003.

Em qualquer caso, a mudança do papel do Estado bem como as nuances do sistema político estabeleceram novos padrões estruturais para a administração pública. Não importando se devido a causas estruturais motivadas pelo chamado presidencialismo de coalizão, ou pela partidarização da administração pública.

O que nos toca é alertar para o fato de que mudanças do tipo zigue-zague fazem parte da evolução dos governos no Brasil.

As mudanças ocorridas no período analisado neste texto, portanto, não devem fugir ao parâmetro que vigorou nas instituições brasileiras ao longo dos tempos. A questão é procurar entender como e porquê tais mudanças ocorreram.

1.2 A POLÍTICA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA NO REGIME MILITAR³

1.2.1 O governo Castello Branco (1964-1967)

O primeiro governo da era de 64 instaurou-se no seio de um dilema político representado pelo conflito entre a nova ordem revolucionária e o desejo de manter em funcionamento a estrutura democrática formal do Congresso e do Poder Judiciário (CASTELLO, 1994). Ao contrário do ocorrido em outras mudanças violentas no governo como em 1889, 1930 e 1937 (CASTELLO, 1994), no dizer de Roberto Campos (1994), *“Castello Branco conseguiu que o movimento se tornasse um exercício em modernização institucional e não mais apenas um dos convencionais putsche militares sul-americanos”*.

Tal conjuntura exigiria do Presidente intensa atuação política.

A Presidência aparelhou-se não só burocrática como também politicamente, no que foi seguida por outros órgãos governamentais situados na Esplanada dos Ministérios.

A política, como não poderia deixar de ser, e não importando o tipo de regime político, comandou todo o processo de implementação da nova ordem nas diferentes áreas atingidas pelas mudanças. As principais áreas afetadas pelo novo regime foram a econômica, a militar, a público-administrativa e a política. O que a tornaria a mais renovadora de todas as presidências do período.

O Presidente Castello Branco dispunha de interlocutores privilegiados junto à classe política por intermédio do seu líder na Câmara, o Deputado Pedro Aleixo, e do chefe do Gabinete Civil da Presidência, Luís Viana Filho.

Castello dialogava regularmente com o seu líder congressista para tratar das questões políticas mais sensíveis, bem como para orientar sua bancada no Congresso. Embora contasse com deputados com formação jurídica de alto nível, como Bilac Pinto, Milton Campos e o próprio Pedro Aleixo, entre os parlamentares governistas da União Democrática Nacio-

3 Neste estudo não será abordado o período cumprido pela Junta Militar que governou de agosto a outubro de 1969.

nal (UDN); nem a todos estes destinava missões de caráter jurídico. Com a extinção dos partidos existentes na ‘velha ordem’, todos esses políticos vieram a ingressar no partido de sustentação do regime no Congresso – a Aliança Renovadora Nacional (ARENA).

Mais ainda, ao compor seu ministério, o Presidente reservou o posto de Ministro da Justiça para o eminente jurista Milton Campos. Este relutou inicialmente em aceitar o convite, mas foi convencido pelo apelo presidencial sob o argumento de que sua missão seria “*reimplantar a ordem jurídica*” (VIANA FILHO, 1975).

Ao fazer essa escolha eminentemente técnica, deixou claro que a condução dos assuntos políticos ficaria a cargo do Gabinete Civil e as comunicações do Planalto com o Congresso com o diplomata Asdrúbal Ulisséia. Este foi o modelo inicial posto em prática pelo regime nas suas relações com o Legislativo. Note-se ainda que havia outro interlocutor natural para os assuntos políticos e legislativos na figura do Vice-Presidente da República – o experiente deputado mineiro José Maria Alkmin.

A nova estrutura organizacional⁴ foi estipulada pelo Decreto-lei nº 200, no governo Castello Branco. Por meio da referida norma, o governo federal foi dividido em setores ou áreas de competência que correspondiam às esferas de atuação dos ministérios, a saber:

- a) Setor Político, que compreendia os ministérios da Justiça e Relações Internacionais;
- b) Setor de Planejamento Governamental, que se compunha do Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral;
- c) Setor Econômico, que se constituía pela integração dos ministérios da Fazenda, Transportes, Agricultura, Indústria e Comércio, Minas e Energia e Interior;
- d) Setor Social, o qual se compunha do ministério da Educação e Cultura, Previdência Social, Saúde e das Comunicações;
- e) Setor Militar, o qual abrangia os ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica.

4 O Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 foi o marco legal mais importante editado pelo regime militar para a administração pública. A partir dele foi estabelecida a organização da Presidência da República e a disposição dos diversos ministérios no âmbito governamental.

Conforme a organização da administração federal apresentada acima, percebe-se que a atividade política interna estava concentrada no ministério da Justiça, cuja pasta foi comandada, em dois períodos por Luiz Viana Filho. Além disso, o disposto no diploma legal em exame previa que ao Gabinete Civil da Presidência da República cabia assistir ao Presidente, também, em matérias relativas à administração civil, nos termos do art. 33, I. O que não o alienaria das ações políticas próprias ao assessoramento presidencial, ou outras que lhe fossem atribuídas pelo Presidente.

Tanto havia necessidade de que a chefia do Gabinete Civil fosse ocupada por um homem dotado de habilidades políticas, que Luiz Viana Filho, o qual encarnava bem o papel de um assistente presidencial com um perfil político habilidoso, exerceu igualmente esse ofício.

A tarimba e a experiência políticas de Viana Filho são inquestionáveis, o que se demonstra pelo fato de que, após a sua atuação à frente do Gabinete Civil, veio a ser Governador e Senador pela Bahia.

O caso de Viana Filho, como ministro da Justiça e como chefe do Gabinete Civil, serve apenas para ilustrar a exigência de um perfil político para exercer esses cargos chave. Posteriormente, o Gabinete Civil continuou a ser ocupado por ministros de perfil nitidamente político. Ademais, nos anos subsequentes, esse órgão continuou a receber a tarefa de desempenhar missões políticas de forma expressa em dispositivos normativos legais e decretais.

1.2.2 O governo Costa e Silva (1967-1969)⁵

Com a sucessão veio naturalmente a troca de governantes, mas não de modelo político, em que pese às diferenças de grupos, de ideologia e de estilo verificadas entre os dois Presidentes. De fato, os dois Presidentes apresentavam distintas visões sobre as políticas públicas,

5 No período compreendido entre o agravamento da enfermidade de Costa e Silva e a posse de Médici (cerca de dois meses), o Brasil foi governado por uma Junta Militar – instituída em 31 de agosto de 1969 e integrada pelos três ministros militares. Coube a esse triunvirato a Emenda nº 1, de 6 de outubro de 1969, que veio a alterar substancialmente a ordem constitucional.

o modelo de desenvolvimento e, particularmente, as orientações a respeito da economia e da política externa.

Ressalte-se que, embora Costa e Silva não fosse o candidato predileto de Castello Branco, o Presidente cedeu à pressão do oficialato mais extremado, ao indicá-lo como seu sucessor, para não dividir as forças armadas.

Quando da montagem do ministério desse novo governo, para o Gabinete Civil foi o deputado mineiro Rondon Pacheco; e, para o ministério da Justiça, o jurista Gama e Silva. Tal arranjo de funções sinalizava que a condução política e a consequente articulação com os parlamentares continuariam com a Presidência da República sob a coordenação do chefe do Gabinete Civil. Competia ao ministro da Justiça tanto encarregar-se das relações legislativas com o Congresso Nacional, como também responsabilizar-se pela aprovação de atos e leis destinados à legitimação do novo regime. O que não deixa de ser uma atividade política, embora centrada na esfera legislativa.

No âmbito da Presidência, o Gabinete Militar encarregava-se exclusivamente dos assuntos militares. Cabia-lhe importante atribuição de dialogar com os ministros militares e servir como ponte entre estes e o Presidente. Essa rotina e seus problemas absorviam completamente o general Jayme Portela, titular da pasta.

No lado político, o deputado Rondon Pacheco trabalhava silenciosamente – bem ao estilo mineiro – ou seja, discreta e habilmente, mas intensamente, em favor da legitimação e da consolidação da nova ordem política.⁶

Quase como um faz-tudo na seara política, trabalho não faltava ao hábil político e futuro governador de Minas Gerais, em vista do ambiente político carregado e da intenção do Presidente de promulgar uma nova Constituição. Fato que acabou por não ocorrer devido à doença do governante e pelo agravamento da situação política oriundo da contestação violenta ao regime, cenário de tensão cuja repressão culminou com a promulgação do AI-5 em dezembro de 1968.

⁶ Informação verbal obtida por meio de depoimento ao autor do Coronel Sergio Mário Pasquali, então membro da Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República.

Note-se, porém, que a Constituição de 1967 ainda reservava ao Vice-Presidente da República, cumulativamente, o cargo de Presidente do Congresso Nacional (CRFB, 1967, Art. 79, § 2º). Cargo que foi ocupado por Pedro Aleixo. Obviamente, essa provisão constitucional, estabelecida antes do regime militar pela Constituição de 1946, acrescentava um novo elemento ao modelo vigente de relações entre o executivo e legislativo. Esse dispositivo foi, no entanto, revogado pela Junta Militar de 1969, via Emenda Constitucional nº 1 (por ela outorgada) e mantido pelos governos que a sucederam.

Posteriormente, no que tange às relações entre o Executivo e o Legislativo, medidas disciplinadoras seriam estabelecidas por meio do projeto de reorganização administrativa do governo federal.

Passados dois anos, no entanto, esse modelo seria alterado pela Junta Militar de 1969, que editou o Decreto-Lei n. 900 no mesmo ano.

1.2.3 O governo Médici (1969-1974)

“Os governos Médici e Costa e Silva foram iguais”, segundo Jarbas Passarinho (1996), ex-ministro do Trabalho e Previdência Social, no governo Costa e Silva (1967-1969), senador eleito pelo estado do Pará (1966) e ex-ministro da Educação, no governo de Médici (1969-1974)⁷.

Reconvocado o Congresso Nacional, que se encontrava em recesso decretado com base no Ato Institucional nº 5, e findo o período de governo exercido pela Junta Militar, foi escolhido pelos militares e eleito indiretamente pelo Congresso Nacional para ocupar a Presidência da República o general Emílio Garrastazu Médici.

O Presidente Médici, de perfil descentralizador e apegado à sua condição de árbitro maior, estabeleceu um tripé de ministros para coordenar as áreas estratégicas do governo: política (João Leitão de Abreu, Chefe do Gabinete Civil); econômica (Delfim Neto, ministro da Fazenda); e militar e policial (o General Orlando Geisel, ministro do Exército e coordenador do combate à subversão)⁸. Atribuiu a si próprio,

7 Tornou-se liderança política de relevo durante esse período, a ponto de ainda ter sido eleito presidente da ARENA nacional.

8 Ver Echeverria (2011).

portanto, a responsabilidade de coordenador e moderador das mais altas decisões governamentais.

Não obstante a descentralização dessas áreas estratégicas para os respectivos ministros, o Presidente manteve engajamento político em vários outros temas; como a definição de chapa dos candidatos da ARENA na eleição de 1970 na Guanabara, por exemplo. Em São Paulo, empenhou-se para garantir que Paulo Maluf exercesse sua hegemonia no partido em detrimento de Laudo Natel. Não se furtou também de altas decisões no que dizia respeito ao posicionamento governamental no combate à guerrilha. Foram várias, também, as conversas com Tancredo Neves mesmo quando ainda Senador pelo MDB (SCARTEZINI, 1985).

Quanto ao estilo, Médici imprimiu uma mudança no sentido da desconcentração de poderes do Palácio do Planalto em benefício da descentralização, com a consequente atribuição de mais responsabilidades aos ministros de estado.

No quesito político, a delegação, que não implicou perda de autoridade, acentuou-se em razão do temperamento do Presidente.

Dessa forma, seguiu o modelo em que as atividades políticas do governo seriam de responsabilidade de uma área da Presidência da República e não mais do ministério da Justiça, tal como estabelecida inicialmente na reforma administrativa decretada ao final do governo Castello Branco. Modelo já alterado no governo anterior pela centralização das atividades políticas nas mãos de Rondon Pacheco, chefe da Casa Civil do governo Costa e Silva.

Ao optar pela “legitimação processual”, o regime militar haveria de manter desde o primeiro governo os canais próprios para o diálogo político com o Congresso.

Embora o Vice-Presidente já não exercesse cumulativamente a Presidência do Congresso Nacional, as negociações políticas com o Parlamento não sofreram com essa alteração e fluíram sistematicamente por outros meios; temperadas pela vitória total da ARENA nas eleições de 1970, pelo otimismo gerado no contexto do “milagre brasileiro” e pelo clima favorável à distensão política.

O ocorrido nesse período salienta o argumento de que as boas relações entre os poderes prescindem do bom funcionamento exclusivamente dos canais institucionais. De fato, elas se beneficiam, e muito,

do ambiente político e econômico vigentes. Quando a economia vai bem, tudo o mais tende a ir bem. Não foi outro o quadro que se viu, pois a nação vivia o chamado “milagre econômico”, com óbvios ganhos políticos. Esse quadro azeitou plenamente as relações da Presidência com o mundo político e fora dele.

A respeito do contexto político propício para o crescimento econômico, Passarinho declarou que o ex-ministro da Fazenda Delfim Neto deveria agradecer ao Presidente pela garantia da estabilidade política, que lhe possibilitou realizar o chamado “milagre econômico”⁹. Considerava, assim, que a forma de condução política teve um impacto positivo sobre a economia.

Note-se que a ampla vitória da ARENA nas eleições de 1970 levou o MDB a pensar até em autodissolução, uma vez que o partido de oposição ao governo dispunha de sete senadores contra 39 da ARENA e noventa deputados contra 220 arenistas (ECHEVERRIA, 2011, p. 160).

1.2.4 O governo Geisel (1974-1979)

Mais bem conhecida por sua faceta política, a administração presidida por Ernesto Geisel teve como marca relevante o processo de distensão política sintetizado nos adjetivos que a caracterizaram: “lenta, gradual e segura”¹⁰ (GEISEL, 1974). Fácil entender, a partir daí, a importância da atividade política durante os cinco anos de seu mandato. A “Abertura”, no entanto, veio a fracionar e ampliar o modelo de relacionamento com o Congresso.

Geisel alterou o modelo político baseado parcialmente no tripé herdado por Médici, não só nos nomes como também em atribuições na área de coordenação política. No Gabinete Civil, Geisel entronizou o mais político dos militares, o General Golbery do Couto e Silva, dando-lhe amplas atribuições. No ministério da Justiça, optou por outro político, Armando Falcão, em lugar de um jurista como havia feito seu antecessor. Falcão também teria atuação política no ministério, embora

9 Informação verbal obtida por meio de depoimento do Coronel Jarbas Passarinho ao autor.

10 A expressão foi usada pela primeira vez em discurso feito aos dirigentes da ARENA, no Palácio da Alvorada, em 29 de agosto de 1974.

coordenada com a Presidência, leia-se, Golbery. Além desses, o senador Petrônio Portela, Presidente do Senado Federal. Este, aliás, com papel central em todo o processo. Por outro lado, o acompanhamento parlamentar dos assuntos da Presidência também ganharia certo relevo operacional na órbita do Ministério da Justiça e da Subchefia de Assuntos Parlamentares do Gabinete Civil.

Não se pode ignorar o ativismo de ministros e líderes do governo nas duas casas nas relações executivo-legislativo, o qual era exercido não apenas por quadros oriundos do seio do governo Geisel, mas também do interior das siglas do parlamento bipartidário. Um dos melhores exemplos é Heitor de Aquino, secretário particular do Presidente, porém responsável por missões de natureza política, nem sempre claras e respaldadas institucionalmente, as quais, muitas vezes, transcendiam as atribuições formais do cargo que ocupava.

Já o chefe do Gabinete Civil, General Golbery do Couto e Silva, dispensa comentários quanto ao seu pendor político. Maquiavélico para uns, estrategista genial para outros. Mas, em ambos os casos, totalmente político.

Esses personagens centrais contaram com a participação de políticos opositores, notadamente o então senador Tancredo Neves e o Deputado Thales Ramalho, ambos do PMDB, os quais eram interlocutores do Senador Petrônio. Além destes, membros da sociedade civil, como Raimundo Faoro, foram contatados para promover a Abertura nos meios políticos e junto aos militares em nome do Presidente e do próprio regime.

Estava clara a opção preferencial do governo pela política. É digno de destaque nesse quadro, o papel exercido pelo Presidente do Senado Federal e da ARENA – Petrônio Portela. De fato, recaíram sob sua coordenação duas das mais importantes iniciativas políticas do regime durante o governo Geisel: a articulação política com a oposição com vistas a promover o acordo que viria a resultar na Lei de Anistia, aprovada no governo Figueiredo; e a elaboração e aprovação da Emenda Constitucional nº 11 de 14.10.1978, que efetivamente materializou a Abertura ao restabelecer princípios fundamentais para o funcionamento de um regime democrático¹¹.

11 Informação verbal obtida por meio de depoimento ao autor do seu ex-chefe de gabinete do Senador Petrônio Portella, Antônio Araújo Costa.

Cabia ao próprio Geisel, por razões óbvias, tratar das articulações com o oficialato das Forças Armadas, principalmente do Exército. Essa foi a mais política das presidências do regime militar.

1.2.5 O governo Figueiredo (1979-1985)

O Presidente Figueiredo continuou com vigor e determinação o projeto de distensão política iniciado no governo anterior.

Resultado de amplas negociações entre governo e sociedade civil, a Lei de Anistia, denominação popular da Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979, originária do Executivo e aprovada pelo Congresso nos primórdios do governo Figueiredo, representou para a nação brasileira, praticamente, o mesmo que o Pacto de La Moncloa significou para os espanhóis durante a transição do franquismo para a democracia. Tais entendimentos, pela sua magnitude e densidade política, envolveram áreas outras do governo que não somente o Ministério da Justiça, que continuava com atribuições políticas. Nesse período, essa pasta ficou sob a responsabilidade do Senador Petrônio Portela.

A negociação com a oposição e entidades da sociedade civil, eficientemente conduzida pelo ministro da Justiça de Figueiredo, Senador Petrônio Portela, auxiliado por vários outros líderes políticos, consolidou o processo de ‘abertura’, cujo *gran finale* foi a eleição, embora indireta, de um político opositorista do recém-criado PMDB¹² – Tancredo Neves. É digna de nota, também, a formação da Aliança Democrática, sob cuja égide viria a redemocratização.

Dada a distância que o Presidente mantinha dos políticos e das atividades políticas em geral, nesse governo, os negócios políticos contavam com vários interlocutores, conforme declarou ao autor o jornalista de *O Globo*, Aluísio Raimundo de Carvalho, a saber: o chefe do gabinete civil, General Golbery, principal coordenador do grupo; o ministro da Justiça, Petrônio Portela; o Vice-Presidente da República, Aureliano Chaves; o secretário-particular do Presidente da República, Heitor de Aquino; e os líderes do governo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, respectivamente, Nelson Marchezan e Jarbas Passarinho.

12 O PMDB foi criado em 15 de janeiro de 1980, após a edição da lei reguladora do multipartidarismo.

Note-se que havia um entrosamento perfeito entre Golbery e Petrônio. Diferentemente do que acontecia com o Ministro encarregado da Comunicação Social, Said Farhat, que por vezes extrapolava suas atribuições, envolvendo-se indevidamente em assuntos de natureza política. Situação, aliás, que o levou a um desgaste progressivo junto à equipe palaciana e ao próprio Figueiredo, o que culminou com a sua demissão e, até mesmo, a extinção do ministério que dirigia.

Mudança de postura política compreensível no governo, pois o contexto já não mais comportava o modelo autoritário, atenuado, com maior ou menor intensidade, pelo próprio regime, particularmente a partir de 1978.

Na medida em que a reforma partidária de 1979 estabeleceu o multipartidarismo limitado, atendeu-se a necessidade de abrigar os novos atores políticos, particularmente os “retornados”, para lidar com a nova realidade política.

Além do mais, a partir das eleições estaduais diretas de 1982, alguns dos principais estados da federação passaram a ser governados pela oposição: Tancredo Neves (PMDB), em Minas Gerais; Leonel Brizola (PDT), no Rio de Janeiro; e Franco Montoro (PMDB), em São Paulo.

Como se sabe, a interação política não se dava somente pelos agentes políticos ocupantes de cargos de interlocução política mencionados até aqui. Muitos foram os atores políticos, que, embora não ocupassem cargos com atribuições institucionalmente políticas, exerciam-nas por orientação direta das respectivas autoridades.

Nos três primeiros governos (Castello Branco, Costa e Silva e Médici), o modelo foi similar, com as ações políticas concentradas na Presidência da República, mais especificamente no Gabinete Civil.

No governo Geisel, ditado por um novo momento político, o Ministério da Justiça voltou, também, a ter função política. Esse novo desenho institucional persistiu no governo Figueiredo pela mesma razão, qual seja, a consolidação da “Abertura”.

O trânsito com os políticos não se limitava apenas à situação. Em entrevista ao autor, o General Paiva Chaves declarou que, após a anistia, na sua função de assessor especial do Presidente, recebia, dis-

cretamente, vários políticos de oposição desejosos de contato com o Palácio do Planalto.

O Presidente Figueiredo, por sua vez, embora reticente com relação ao dia a dia da política, atuava fortemente conforme exigia o momento. Mais ainda, Figueiredo foi o único Presidente do regime a ter feito campanha eleitoral como se a eleição presidencial fosse direta.

1.2.6 Mudança presidencial: manutenção do modelo político, com novas políticas públicas

Há exemplos mais ou menos evidentes dessas mudanças de curso. As políticas econômica e externa de Castello Branco e Geisel exemplificam o argumento.

De um lado, a dupla Roberto Campos e Otávio Bulhões, no governo Castello Branco, baseava suas ações nos princípios clássicos da economia de mercado, ideologicamente sustentada pelo liberalismo econômico; de outro, Mário Henrique Simonsen e Reis Velloso, no governo Geisel, davam ênfase ao modelo nacional-desenvolvimentista, ou desenvolvimentista-autárquico, com peso na intervenção do Estado na economia¹³.

Igual mudança dominou a política externa de ambos os Presidentes. Para ficar em dois exemplos, enquanto no governo Castello Branco praticava-se o quase-alinhamento automático com os Estados Unidos da América; na administração Geisel impunha-se um pragmatismo responsável. Uma espécie de nova versão da “política externa independente” de Jânio Quadros (1961-1963) e de João Goulart (1963-1964), tendo como vetor importante a aproximação com os países africanos. Especialmente os de língua portuguesa. Neste campo, note-se que o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, mesmo tendo sido proclamada pelo Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), grupo armado composto por militantes

13 Apesar da adoção de medidas de pendor nacional-desenvolvimentista, a política econômica do governo Geisel não deixou de lado medidas destinadas a estimular o investimento estrangeiro, no que pudesse contribuir para o desenvolvimento e a superação das dificuldades econômicas, particularmente agravadas pelas consequências da crise do petróleo.

de orientação marxista. Decisão estratégica e pragmática da qual até hoje o Brasil se beneficia nos contatos e relações econômicas, políticas e culturais com a próspera nação amiga africana.

1.2.7 Redemocratização

O governo Sarney (1985-1989), o primeiro da transição para a democracia, herdou o mesmo modelo de relações parlamentares e políticas, embora tenha multiplicado os atores encarregados das negociações com o Congresso. Em parte pela situação política peculiaríssima que teve de enfrentar. E também, obviamente, em virtude da redemocratização. Essa conjuntura provocou um forte deslocamento de poder em favor do Legislativo.

A primeira verdadeira inflexão no arcabouço institucional pós-64 aconteceu no governo Collor que, de início, nomeou para o ministério da Justiça um jurista, ex-presidente da OAB e relator da Constituinte de 1987 – Bernardo Cabral. Posteriormente, o Presidente recorreu ao ex-senador e Ministro nos governos militares, Jarbas Passarinho, para conduzir o processo político em seu nome.

No governo Collor, foi extinto o Gabinete Civil e criada a Secretaria Geral da Presidência. Couberam a essa nova unidade tarefas eminentemente administrativas, de modo que passou ao largo, ao menos institucionalmente, das questões políticas. Ao final do seu governo, no entanto, Collor recriou o órgão, agora com o nome de Casa Civil, como parte da tentativa de salvação do seu mandato, já ameaçado pelo *impeachment* que, fatalmente, viria a acontecer. Àquela altura, contudo, o órgão pouco ou nada podia lograr politicamente em favor do Presidente.

O Presidente Itamar Franco (1992-1995), que o sucedeu para um mandato tampão, devolveu à Casa Civil suas características eminentemente políticas.

Já o Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)¹⁴ dotou a Casa Civil de funções técnicas durante todo o seu governo. De fato,

14 O Presidente Fernando Henrique Cardoso governou por oito anos beneficiado pelo instituto da reeleição introduzida, pela primeira vez durante todo o período republicano, ao fim do seu primeiro mandato.

nomeou ministros de perfil gerencial para ocupá-la. À guisa de exemplo, citem-se os casos de Clóvis Carvalho e Pedro Parente.

Para as questões políticas, eram frequentemente acionadas as lideranças políticas do governo, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal.

O governo Lula (2003-2011), por sua vez, adotou a figura do “superministro” ou “primeiro-ministro” (com atuação política e gerencial) na Casa Civil, a qual foi, inicialmente, ocupada por José Dirceu e, posteriormente, pela atual Presidente da República – Dilma Rousseff¹⁵ (2011-). Os nomes dos ministros, as alcunhas do cargo e as missões a eles reservadas dizem muito, ou tudo, a respeito do relevo da Casa Civil durante os seus mandatos. Os ministros da Justiça de Lula, por sua vez, foram em sua maior parte juristas, embora Tarso Genro tivesse papel político importante no conjunto do governo¹⁶.

Em todo caso, seja no bipartidarismo, seja no multipartidarismo, não se pode, a princípio, identificar um modelo institucional único para as relações executivo-legislativo.

As mudanças deram-se muito mais em função do estilo do Presidente e/ou da conjuntura política. Não se pode, por conseguinte, categorizá-las de modo rígido em um esquema classificatório que afaste as peculiaridades pessoais do modo de governar de cada Presidente e o seu contexto político-econômico.

1.3 A PRESIDÊNCIA E O CONGRESSO HOJE: NOVOS ATORES, MESMOS DILEMAS

Em 1º de janeiro de 2011, tomou posse a primeira mulher como Presidente da República no Brasil. Eleita em grande medida graças ao apoio incondicional do ex-Presidente Lula, Dilma Rousseff beneficiou-se do amplo prestígio político do seu ex-chefe e líder, que deixou o

15 No caso em apreço, a Casa Civil atuou de maneira muito mais intensa no campo gerencial.

16 Com o intuito de melhorar e valorizar as relações com o Congresso e os partidos políticos, foi criada, na Presidência da República, a Secretaria de Relações Institucionais.

governo com cerca de 90% de aprovação popular. Números sem precedentes na política brasileira, e talvez mundial, para um governante em fim de mandato.

Oriunda da equipe palaciana, onde exercia o cargo de Ministra-chefe da Casa Civil, com amplas atribuições gerenciais, tornou o órgão, durante sua administração, uma “verdadeira secretaria-executiva” da administração federal. Ao fazê-lo, ela deu apenas seguimento ao modelo herdado do seu antecessor, José Dirceu.

Essa configuração favorecia a centralização e apontava para uma posição supra- e superministerial, de viés autocrático.

Uma vez na Presidência, escolheu como seu sucessor no posto o ex-ministro da Fazenda Antonio Pallocci. Hábil negociador, com largo trânsito político e perfil gerencial alicerçado por sua passagem no ministério da Fazenda no governo Lula. Não deu certo. Pallocci deixou o cargo em meio a várias denúncias de tráfico de influência e “consultorias” pouco transparentes, no exercício anterior do mandato parlamentar em que esteve investido.

A Presidente o substituiu por uma burocrata do segundo escalão, Erenice Guerra, logo substituída, também em meio a denúncias, pela Senadora do PT do Paraná Gleisi Hoffmann. Parlamentar de perfil gerencial, coube a ela o mesmo papel de “gerentona” da Esplanada, embora com menos poderes, nos moldes da própria Presidente quando titular da Casa Civil. Aliás, a ela atribuiu-se popularmente o título de “Dilma da Dilma”, ainda que não possua as mesmas atribuições e qualidades de liderança. Afinal, Dilma e seu estilo apenas haviam mudado de sala no Planalto.

As atividades de relações com o Congresso foram atribuídas à ex-senadora catarinense derrotada no pleito de 2010, Ideli Salvatti, e, posteriormente, ao ex-deputado petista Ricardo Berzoini.

O órgão mais afetado por esses câmbios de estrutura e funções foi a Casa Civil. De um papel predominante, mas não exclusivamente político, durante o período autoritário (embora muitas vezes secundada nesta atividade pelo Ministério da Justiça), tornou-se, principalmente a partir do governo Lula, uma espécie de “secretaria geral da Esplanada”, com atuação sobre quase tudo e todos. De fato, a Casa Civil passou a controlar, interferir e intervir em todas as pastas e assuntos ministeriais. Essas

características se fizeram notar mais acentuadamente nos dois governos do Presidente Lula, particularmente quando dirigida pelo ministro José Dirceu, mas também quando conduzida por sua sucessora Dilma Rousseff. Nesse caso, mais pela inapetência do Presidente Lula para as questões governativas propriamente ditas, ampliadas pela sua personalidade totalmente política, do que por motivações de ordem gerencial.

Com a eleição da Presidente Dilma, a Casa Civil diminuiu a sua onipresença, embora ainda conserve grande parte dos poderes que detinha outrora.

Paradoxalmente, o caráter centralizador e intervencionista do Palácio do Planalto se acentuou com os Presidentes petistas. Principalmente se comparado com o regime militar, cuja estrutura administrativa obedecia aos princípios descentralizadores do Decreto-Lei nº 200, amparado por uma visão da Presidência como instituição “enxuta” administrativamente, embora politicamente poderosa. Como, aliás, é o seu destino.

2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do regime militar aos governos pós-64, notadamente do PMDB, PRN, PSDB/PFL e PT, a Presidência da República conduziu seu relacionamento com o Congresso e com os ministérios de diversas maneiras. O estilo de gestão presidencial se definiu pelo perfil administrativo dos mandatários, ora centralizador, ora descentralizador, e pelas condições impostas pela conjuntura política, ora mais distensa, ora mais comprimida.

As sucessivas mudanças no aparato administrativo do Planalto deram-se muito mais em função dessas razões do que por imposição do modelo político. Ainda que se considere o relevo político decorrente da redemocratização, que, sem dúvida, promoveu uma partilha do protagonismo político entre os poderes executivo e legislativo; viu-se o estilo do Presidente em exercício predominar como fonte fundamental para motivar as mudanças.

Sugere este estudo que, no regime militar, os Presidentes da República participaram, intervieram, persuadiram e influenciaram os

atores e o processo político para atingir suas metas políticas. Ao contrário do que parece fazer crer a crença geral de que os militares não fizeram política, enquanto investidos de cargos eminente políticos; houve grande capacidade de compreensão do cenário político e também houve grande interlocução com a classe política.

A participação direta dos presidentes na política transcendeu o “gosto pessoal” pela atividade, pois uma vez envolvidos nas atribuições do Estado e com atribuições máximas de governo, essas responsabilidades falaram mais alto. As imposições do cargo presidencial predominaram sobre todas as outras.

Outra lição confirmada pela comparação entre o regime autoritário e o democrático no Brasil é que, qualquer que seja o regime político, por sua vontade pessoal e mesmo por aptidão, o Presidente da República é envolvido diretamente, com maior ou menor intensidade, no jogo político, e, até mesmo, nas questões eleitorais. Assim, o Presidente não desempenha estritamente as atribuições de chefe de Estado, as quais o investem de autoridade para tratar de questões estratégicas para o Estado ou para o regime; ou as funções de chefe de governo, as quais o qualificam para decidir acerca de políticas públicas conforme a sua orientação política; visto que, em última análise, acaba por envolver-se diretamente nas lutas político-eleitorais tanto quando exerce o papel de chefe de Estado como quando exerce o papel de chefe de governo como é o caso do presidencialismo.

Quanto à estrutura organizacional da Presidência, leia-se que as circunstâncias, aliadas a algumas características de estilo de governar do Presidente, indicam que o órgão se adaptará ao estilo de liderança do seu ocupante e à conjuntura política, que, juntas, definirão seu modelo.

O que corrobora a tese de que a administração pública e seu aparato subordinam-se às decisões governamentais, tanto quanto às atribuições como quanto ao seu arranjo institucional.

Por fim, tanto os aspectos de liderança e personalidade (NEUSTADT, 2008), como as relações da Presidência e do Presidente com o contexto político (SKOWRONEK, 1997; ABERBACH; PETERSON, 2005) são verificados ao longo dos governos aqui estudados.

Ao lado desses estudiosos, podem-se acrescentar outros nomes da escola americana como Aberback, Peterson, Rose, Pfiffner, Moe,

Jones, Walcott, Hult, para mencionar autores cujos estudos serviram como fonte teórica para este capítulo, sem esquecer, evidentemente, de sua contribuição para o desenvolvimento dos estudos presidencialistas nos Estados Unidos da América.

Ressalte-se ainda que, nos casos analisados neste capítulo, ficou claro que a conjuntura política tanto influencia como molda o comportamento do Comandante-em-Chefe. Por conseguinte, a sua atuação, sob influxo da conjuntura político-econômica, impacta a sua relação com os segmentos políticos do Legislativo e dos demais entes federativos. Outrossim, o seu estilo de liderança e a sua forma de dispor a organização do órgão máximo do aparato político-administrativo definem a identidade da Presidência em seu mandato.

A sua capacidade de liderança e estilo de governar (mais ou menos centralizador) também respondem decisivamente pelas diferenças entre os Presidentes, o que se demonstrou claramente com a análise do estilo governamental dos Presidentes militares, cuja formação castrense comum os irmanava a todos por serem companheiros de farda e de caserna; mas não os alinhou de maneira uniforme, com a adoção de diretrizes unívocas, a respeito da condução da política e da economia brasileiras e do papel da Presidência.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, Joel D.; Peterson Mark A. (Ed.). *The Executive Branch*. New York: Oxford University Press, 2005.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília: Senado Federal, Serviço Gráfico, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 15 jul. 2015.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília: Senado Federal, Serviço Gráfico, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 15 jul. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 27 fev. 1967.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial da União*, 20 out. 1969.

_____. Emenda Constitucional nº 11, de 1978. Altera dispositivos da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, 18 out. 1978.

CAMPOS, Roberto O. *A Lanterna na Popa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

ECHEVERRIA, Regina. *Sarney: a biografia*. São Paulo: LeYa editora, 2011.

FAUSTO, B. *História Concisa do Brasil*. São Paulo: UNESP, 2000.

GASPARI, Elio. *A Ditadura Encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GEISEL, Ernesto. *Discurso feito aos dirigentes da Arena, no Palácio da Alvorada, em 29 de agosto de 1974*. Brasília: Presidência da República, 1974. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1974/17.pdf/download>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

LOWI, Theodore J. *The Personal President: power invested, promise unfulfilled*. New York: Cornell University Press, 1986.

MACIEL, Marco. *Política com P grande*. Brasília: Senado Federal, 2011.

MATTOS, Carlos de Meira et al. *Castello Branco e a Revolução: depoimentos de seus contemporâneos*. 1. ed. Rio de Janeiro: BIBLIEx, 1994.

MELO, Jaime Portela de. *A revolução e o governo Costa e Silva*. Rio de Janeiro: Guavira, c1979.

NEUSTADT, Richard E. *Poder presidencial e os presidentes modernos: a política de liderança de Roosevelt a Reagan*. Brasília: ENAP, 2008.

O'DONNELL, Guillermo A. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: University of California Press, 1973.

PAIM, Antonio. *Momentos decisivos da história do Brasil*. 2.ed. São Paulo: Vide Editorial, 2014.

PASSARINHO, Jarbas. *Um Híbrido Fértil*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1996.

PEIXOTO, João Paulo M. Por que os militares intervêm na política: Brasil 1964: um estudo de caso. *Política e Estratégia*, São Paulo, v. 4, n. 3, p. 355-371, jul./set. 1986.

SCARTEZINI, A. C. *Segredos de Médici*. São Paulo: Marco Zero, 1985.

SCHLESINGER JUNIOR, Arthur M.. *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin, 1973.

SKIDMORE, Thomas E. *Politics in Brazil, 1930-1964: an experiment in democracy*. Londres: Oxford University Press, 1969.

SKOWRONEK, Stephen. *The politics presidents make: leadership from John Adams to Bill Clinton*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

STEPAN, Alfred C. *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton: Princeton University Press, 1971.

_____. *Os militares: da abertura à Nova República*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

STUMPF, André Gustavo; PEREIRA FILHO, Merval. *A segunda guerra: sucessão de Geisel*. São Paulo, Brasiliense, 1979.

SCHWARTZMAN, Simon (org.). *Estado Novo: um Auto-Retrato (Arquivo Gustavo Capanema)*. Brasília: Editora UnB, 1982.

VIANA FILHO, Luís. *O governo Castelo Branco*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1975.

EX-PRESIDENTES. Biblioteca da presidência da república. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

NOTAS:

Lista de entrevistas

Jarbas Gonçalves Passarinho. Ex-ministro do Trabalho e da Previdência, da Educação e da Justiça, ex-senador, ex-líder do Governo e ex-presidente do Senado Federal.

Armando Luiz Malan de Paiva Chaves. General de Exército, ex-chefe da Assessoria Especial da Presidência da República.

Aluísio Raimundo de Carvalho. Jornalista do jornal *O Globo*.

Antônio de Araújo Costa. Ex-Chefe de Gabinete do Senador Petrônio Portela.

Tabela I

Presidentes da República – 1964-2011

<i>Presidente</i>	<i>Período de Governo</i>	<i>Partido Político</i>	<i>Regime Político</i>
Castello Branco	15/4 /1964 15/3/1967	ARENA	Autoritário
Costa e Silva	15/3/1967 31/8/1969	ARENA	
Junta Militar	31/8/1969 30/10/1969	Nenhum	
Emílio Garrastazu Médici	30/10/1969 15/3/1974	ARENA	
Ernesto Geisel	15/3/1974 15/3/1979	ARENA	
João Batista Figueiredo	15/3/1979 15/3/1985	PDS	
José Sarney	15/3/1985 15/3/1990	PMDB	
Fernando Collor de Melo	15/3/1990 29/12/1992	PRN	
Itamar Franco	29/12/1992 1/1/1995	PRN	
Fernando Henrique Cardoso	1/1/1995 1/1/2003	PSDB	
Luiz Inácio Lula da Silva	1/1/2003 1/1/2011	PT	
Dilma Rousseff	1/1/2011 Em exercício	PT	

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

GLOSSÁRIO

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

PDS – Partido Democrático Social (sucessor da ARENA)

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (sucessor do MDB)

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PT – Partido dos Trabalhadores

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal (atual DEM – Democratas)

UDN – União Democrática Nacional

MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ABERTURA – Processo de distensão política empreendido pelo regime militar notadamente a partir do governo Geisel

PR – Presidência da República

ALIANÇA DEMOCRÁTICA - Coalizão que viabilizou, em 1984, a eleição indireta de Tancredo Neves pelo Colégio Eleitoral e que deu nome ao primeiro governo civil pós-64

SF – Senado Federal

CD – Câmara dos Deputados

CAPÍTULO II

O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O LEGISLATIVO

ANTÔNIO CARLOS POJO DO REGO¹

RESUMO

Entre os temas abordados neste capítulo, estarão o sistema público e o legislativo; as origens do legislativo; as relações entre o legislativo e o regime autoritário, entre 1964 e 1985; a participação do Congresso no processo de abertura; a “Nova República”, a Assembleia Nacional Constituinte e os governos nascidos das eleições diretas a partir de 1989 e os respectivos mandatários, quais sejam, Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e José Inácio Lula da Silva. Discutem-se as funções desempenhadas pelo legislativo; o papel dos partidos políticos e dos grupos de pressão; o funcionamento e a organização do legislativo; o processo legislativo; a função de controle do legislativo; e as tentativas de reforma do legislativo, com vistas ao seu fortalecimento e a uma participação mais intensa na política e na sua administração.

1 *In memoriam*. Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1971), mestre em Ciência Política pela State University of New York (1986) e doutor em Ciência Política pela State University of New York (1997). Tinha destacada experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Comportamento Político.

I. ARTICULAÇÃO POLÍTICA DO EXECUTIVO JUNTO AO LEGISLATIVO

Uma expressão tem sido utilizada com frequência para descrever o sistema presidencialista no Brasil. Essa designação, o “presidencialismo de coalizão”, refere-se à condução da administração pública baseada na distribuição de postos administrativos, especialmente nos ministérios e nos entes da administração pública indireta, entre representantes dos diversos partidos políticos, com o objetivo de obter o apoio da maioria do legislativo. Na verdade, acontece uma clara “troca” de cargos e empregos por apoio político entre o Presidente da República e os membros dos partidos políticos. O chefe do Poder Executivo faz concessões aos diversos partidos políticos que são representados por vagas na composição do ministério, na esperança de obter a maioria parlamentar. Esta esperança frequentemente se esvai na operação efetiva do processo político, aquilo que podemos chamar de “gerenciamento” da relação entre o Executivo e a sua suposta maioria parlamentar favorecida pela concessão de cargos. Trata-se da tão referida “coordenação política” do governo.

A forma como essa relação se apresenta, como ela tem sido administrada pelos diferentes chefes do Executivo, nestes últimos trinta anos, e os mecanismos utilizados pelos governos que se seguiram à redemocratização em 1985, consiste no foco deste estudo. Nosso objetivo é discutir o papel central desempenhado no sistema político pela relação Executivo-Legislativo. Na forma como o presidencialismo se tem manifestado no Brasil contemporâneo, embora o poder de decisão permaneça com o presidente; o Congresso Nacional, em especial a bancada dos partidos políticos que fazem parte da denominada “base de apoio” parlamentar do governo, exerce um grau de influência bastante significativo sobre a condução da política governamental e sobre a gestão da administração pública. Com frequência, a maioria parlamentar exerce um poder de embargar as ações do governo, no Congresso e fora dele.

Podemos afirmar, como o fazem Amorim Neto e Santos (2001), que a disciplina partidária e, portanto, a capacidade de os diversos governos administrarem a sua coalizão estão diretamente relacionadas às estratégias implementadas pelos Presidentes na construção e

manutenção de sua base aliada no legislativo. Um das principais consequências dessas estratégias, na opinião dos mencionados autores, foi a criação de duas facções dentro dos partidos, uma favorável e outra contrária ao Presidente.

Santos (2002) expõe a respeito da problemática em apreço, ao afirmar que não se pode examinar a ação dos partidos no Congresso, e eu diria em especial a relação entre Executivo e Legislativo, prescindindo da apreciação cuidadosa da significação da expressão “presidencialismo de coalizão”. Nesse contexto, convém advertir que o conceito sob exame deve ser utilizado com cuidado, pois define uma forma de composição política, mas não se refere a uma forma específica de presidencialismo. Na verdade, trata-se de uma situação que surge quando o Presidente e o seu partido, diante da constatação de que são incapazes de governar sem uma maioria, dispõem-se a formar uma coalizão e, o que é mais importante, a fazê-la funcionar na prática e no dia a dia das relações com o Congresso e os partidos aliados.

A esse respeito, Santos (2002) afirma que:

O ponto de partida de toda análise sobre os partidos brasileiros no Legislativo deve ser o conceito de “presidencialismo de coalizão”. 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 conceito se desenvolve a partir das observações de Sérgio Abranches (1988), feitas no primeiro momento em que essa espécie de configuração política se manifestou, quando do advento da redemocratização e do advento da chamada “Nova República”. As primeiras manifestações do presidencialismo de coalizão ocorrem ainda durante o governo militar, quando o processo de abertura política passou a exigir que o presidente dispusesse de maioria no Congresso, capaz de dar suporte ao seu programa de governo. A perda de cadeiras no Congresso Nacional e o sistema multipartidário levaram, já a partir das eleições parlamentares de 1982, à necessidade de realizar acordos políticos por parte do regime, um tipo de ação à qual ele não estava habituado e pela qual nutria repugnância, tanto por sua posição de superioridade hierár-

quica avessa a questionamentos e contestações, quanto por diferenças de ordem programática.

O governo do Presidente João Figueiredo procurou refazer a sua maioria parlamentar na Câmara dos Deputados, por meio de uma coalizão entre o partido oficial, o Partido Democrático Social (PDS), e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que se apresentava, já naquele momento, como uma facção moderada aberta à influência do Palácio do Planalto, a despeito de sua filiação histórica com o velho trabalhismo. A tentativa de composição de uma maioria parlamentar não foi bem sucedida, em especial porque se mostrou extremamente difícil, para o governo, decidir sobre a participação adequada do PTB no Ministério. A questão era levantada também pelo PDS: se o PTB fosse receber posições ministeriais em troca de seu apoio no Congresso, o PDS teria de receber uma participação adicional, em respeito ao tamanho de sua bancada, que era quase vinte vezes maior.

Com o fracasso do governo ao implementar uma coalizão de forças políticas que lhe garantisse maior conforto na Câmara dos Deputados, os eventos dos dois anos seguintes, 1983 e 1984, levaram à derrota política do regime e ao avanço no processo de transição para a democracia, cujo marco inicial ocorreu em março de 1985.

Iniciava-se assim, com percalços e dificuldades, uma prática política que se tornaria comum nos anos seguintes.

Após o término do regime autoritário e a formação da chamada “Nova República”, o presidencialismo de coalizão passa a constituir o padrão básico da formação de governos no Brasil.

Os precedentes desenvolvidos no final do regime militar continuam até hoje e os resultados desse sistema de organização política não se fariam esperar, principalmente com a falta de unidade da ação governamental e uma conseqüente deterioração do processo decisório.

De fato, não apenas na formação de governos e maiorias congressuais estáveis, as instituições políticas brasileiras têm apresentado um funcionamento deficiente, o que tem causado prejuízos à governabilidade. Existe uma série de razões para tanto, inclusive questões relativas à organização dos partidos, que apresentam baixo grau de institucionalização; se fragmentam em numerosas siglas; institucionalizaram a infidelidade; estão sujeitas ao controle presidencial sobre suas opções

políticas; e, acima de tudo, não sofrem pressão do eleitorado, dado o seu limitado grau de organização política.

Segundo Eduardo Graeff (2000, p. 237), o Presidente precisa optar por uma entre duas estratégias políticas, nas suas relações com o legislativo:

O Presidente pode ser tentado a invocar a manifestação plebiscitária das urnas e a pressão das ruas contra os eventuais obstáculos às suas políticas no Congresso. [...] Ou o Presidente pode negociar com o Congresso, como tem sido o caso desde a restauração da democracia em 1985. Em princípio, ele não terá dificuldades insuperáveis para conseguir o apoio de um ou dois grandes partidos, além do seu próprio, em troca de participação no ministério e compromissos em relação às políticas do governo. [...] Esse tipo de coligação daria ao governo maioria tanto na Câmara como no Senado – mas uma maioria apenas nominal. Devido ao fraco controle dos partidos sobre as respectivas bancadas, na hora do voto, especialmente em matérias controvertidas, pode-se contar com um número significativo de defecções. [...] Atrair mais partidos para a coalizão governista dará ao governo a folga necessária para compensar essas defecções, mas à custa de agravar outra dificuldade: a de harmonizar em Brasília facções que são adversárias nos estados. Existe sempre a opção de garantir o voto dos congressistas em troca do atendimento de suas demandas individuais [...]. O risco é que esse tipo de barganha acabe se tornando o eixo das relações Executivo-Legislativo, minando ao mesmo tempo o já escasso controle dos partidos sobre seus representantes no Congresso e a consistência fiscal, administrativa e político-moral das ações do governo.

É interessante que a avaliação transcrita acima, elaborada em 2000 pelo então responsável pela articulação política do governo junto ao Congresso, representa uma análise fidedigna do funcionamento das relações interinstitucionais do governo com o parlamento. Ostenta uma enorme valia para explicar as dificuldades de governabilidade do Presidente Lula, no que pode ser denominado do “difícil aprendizado” da sua gestão, principalmente em seu relacionamento com o parlamento. Isso parece indicar que existem padrões recorrentes de comportamento político.

Como se organizam, de um modo geral, historicamente, as relações Executivo-Legislativo? Com algumas poucas exceções, as demo-

cracias modernas podem ser caracterizadas como presidencialistas ou parlamentaristas, com base na regra fundamental que liga o chefe do governo ao sistema constitucional. O presidencialismo substituiu o monarca, governante vitalício e hereditário, por presidentes eleitos para um mandato fixo. Como chefes do Poder Executivo, os presidentes no regime presidencialista dispõem, ao menos nominalmente, de autoridade para gerenciar a burocracia governamental.

Em um regime político democrático, o povo, além de eleger o Presidente da República, elege uma assembleia, destinada a coexistir com ele, em observância a um dos princípios primordiais da forma de governo republicana, qual seja, o princípio da separação dos poderes, o qual é usualmente tido como garantia fundamental. A república democrática instituída no Brasil acolheu como sistema de governo o presidencialismo.

Quando nos referimos ao presidencialismo, não falamos de nenhuma espécie de presidencialismo, tal como o “presidencialismo imperial”, no qual a separação entre os poderes existe apenas na teoria, e o papel do presidente não é limitado pela ação do legislativo. Refere-se aqui à sua forma efetiva, no âmbito de um Estado Democrático de Direito com sistema de governo presidencialista, no qual o legislativo tem um papel fundamental.

Como chefes do Poder Executivo, os presidentes no regime presidencialista têm (pelo menos nominalmente) autoridade para gerenciar a burocracia governamental, mas estão sempre sujeitos ao controle legislativo, à fiscalização e à avaliação da implementação dos programas governamentais por parte do legislativo. A existência de um poder legislativo e de um poder judiciário independentes é a característica fundamental do regime presidencialista.

Ao mesmo tempo em que se definia a figura institucional do presidente, uma assembleia eleita e um poder judiciário são instituídos para coexistirem com o presidente, com base no princípio basilar da separação dos poderes, que se reproduz em todos os Estados que adotam o sistema de governo presidencialista. O Estado moderno e contemporâneo, com essa organização tripartite característica da civilização ocidental-europeia moderna e contemporânea, baseia-se no princípio da existência de poderes independentes e harmônicos entre

si. Contudo, nos sistemas de governo presidencialistas, a distribuição de poder propende em maior medida para o chefe do poder executivo. Trata-se do caso do Brasil em que a Constituição autoriza o presidente, por exemplo, a editar medidas provisórias com força de lei, a nomear todos os cargos de juízes e ministros dos tribunais superiores federais, a livremente dispor de um sem número de cargos de autarquias e fundações da administração pública indireta.

Nos regimes parlamentaristas, uma regra de equilíbrio impede que se produza a fusão da autoridade do Executivo com a do Legislativo, em algum tipo de gabinete. Esse gabinete e seu líder, o primeiro ministro, necessitam do apoio de uma maioria parlamentar para permanecer no poder, o que leva a duas consequências fundamentais.

Devido ao fato de o sistema de governo parlamentarista fundir a autoridade máxima do legislativo e do executivo em um único agente político (o chefe do executivo responde à vontade da assembleia eleita sob pena de poder ser derrubado por um voto de desconfiança); torna-se possível evitar um impasse entre os dois poderes. Além disso, o controle sobre a burocracia é incrementado pela fusão dos poderes, na medida em que os funcionários não são responsáveis perante múltiplos centros de autoridade. Isso significa que eles podem administrar de forma mais efetiva e também podem ser controlados de forma mais eficaz.

Sem afirmar que o parlamentarismo é mais ou menos democrático que o presidencialismo ou que ele é um sistema “melhor” em algum sentido; parece evidente que o parlamentarismo tem maior capacidade de sobrevivência política do que o presidencialismo, pelo menos como forma de governança democrática.

Com base na análise estatística de 135 países observados entre 1950 e 1990, Przeworski (1996) concluiu que os “*regimes parlamentares sobrevivem por muito mais tempo do que os regimes presidencialistas*”.

A sobrevivência a longo prazo do presidencialismo nos Estados Unidos pode ser explicada, na opinião de Fred Riggs (1988), por uma série de práticas que o diferenciam daquelas encontradas em outros presidencialismos. As práticas políticas adotadas no presidencialismo norte-americano poderiam ser adotadas por outros regimes presidencialistas, no sentido de ampliarem a sua capacidade de enfrentar crises

institucionais (RIGGS, 1988). Essas práticas incrementam a probabilidade de sobrevivência dos regimes e lhes permitem tratar, de forma mais eficaz, os principais problemas da modernidade.

Embora essa hipertrofia dos poderes presidenciais exista no caso brasileiro, como vamos examinar a seguir, desenvolve-se aqui uma relação peculiar entre presidente e assembleia, que caracteriza nosso regime, o denominado “presidencialismo de coalizão”.

Existem algumas referências teóricas fundamentais para a compreensão das funções exercidas pelo Legislativo no sistema político, que servem para explicar as relações do mencionado poder com a burocracia do Executivo, com os partidos políticos e com os grupos de pressão e organizações da sociedade civil. Além disso, é preciso examinar o funcionamento dos seus órgãos, as duas Casas com a sua organização interna, e em especial, as suas relações com o Executivo. Três objetivos são básicos neste estudo: a) apresentar a posição ocupada pelo Legislativo no sistema político; b) revisar as condições que contribuíram para a formação e a permanência do Legislativo, no Brasil; e c) avaliar as funções desempenhadas por este poder.

2. O LEGISLATIVO E O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Até há pouco tempo, a comunidade acadêmica e os formuladores de políticas nos países desenvolvidos não prestavam a necessária atenção às instituições legislativas existentes nos países em desenvolvimento. Difundia-se a ideologia de que tais países ou não dispunham de parlamentos operantes ou tais instituições não lhes traziam quaisquer vantagens efetivas. O pressuposto era de que os legislativos não tinham um papel a desempenhar no processo de desenvolvimento econômico, já que essa problemática era considerada uma questão meramente técnica e não política.

Assim, o Poder Executivo estaria mais bem capacitado do que os parlamentares para tratar das questões cruciais para o desenvolvimento, como a criação de empregos, decisões de investimentos públicos e modernização administrativa. Esse tipo de político, supostamente,

gastava um tempo precioso em debates improdutivos, e que dividiam a sociedade. Como o desenvolvimento era considerado uma questão meramente técnica, seria melhor deixá-lo para profissionais, como administradores e economistas. Na verdade, mais para economistas do que para quaisquer outros profissionais.

Existe uma enorme discussão sobre a questão do papel da democracia no desenvolvimento econômico. Destacam-se duas vertentes, ambas críticas da democracia. Por um lado, a literatura marxista enfatiza a necessidade de uma revolução social como pressuposto do desenvolvimento econômico, e, via de regra, nega a possibilidade de transformações profundas por meio das instituições da assim chamada democracia burguesa. Por outro lado, autores como Samuel P. Huntington (1968) enfatizam como questão básica a da ordem política nas sociedades em mudança, centrando-se, portanto, no papel básico do poder central e do Executivo para realizar o processo de *nation-building*, da construção da nacionalidade.

A ideia aceita na década de 1970 era a de que se devia primeiro atingir o desenvolvimento econômico e só depois chegaria a vez da política. O consenso hoje, ao contrário, é de que é preciso ter organização política livre para que a economia de mercado seja bem-sucedida. A política era um pré-requisito da economia e não o contrário.

Essa é uma abordagem específica do processo político. Existem formas de fortalecer o poder legislativo e as suas instituições. Se, em determinado país, o Poder Legislativo é frágil, isso não significa que ele deva continuar sendo frágil ou, pior ainda, que deva ser dissolvido. Pelo contrário, existem formas de ajudar aquelas instituições a preencherem a sua capacidade institucional para que venham a exercer um papel positivo no sistema político.

O pressuposto inicial é de que o Legislativo é um fórum². Qual é o objetivo último do poder legislativo e de suas instituições? Não é, como muitos acham, produzir boas políticas de natureza econômica, social

2 Os principais conceitos desenvolvidos nesta seção são baseados nas propostas apresentadas pela equipe do Centro de Desenvolvimento Legislativo da Universidade de Albany (State University of New York), em especial pelo seu Diretor, Professor Abdo I. Baaklini, que realizou atividades de consultoria e assistência técnica para instituições legislativas em diversos países, entre eles o Brasil, a partir de 1970.

ou educacional. Na verdade, não se sabe, *a priori*, o que seja uma boa política. Se soubéssemos, não teríamos necessidade do Legislativo, seria o suficiente um bom ditador. Este foi, aliás, o pressuposto dos “déspotas esclarecidos” do século XVIII e de pensadores políticos desde Platão. O importante seria, tão somente, identificar os mecanismos capazes de fazer surgir o “filósofo-rei” platônico.

Todavia, numa sociedade complexa como a nossa, não se pode saber, aprioristicamente, o que significa, por exemplo, uma boa política econômica. Temos necessidade do Poder Legislativo, isto é, de uma entidade política capaz de administrar conflitos sociais. Essa é a característica que distingue o Legislativo de outros organismos públicos. Quando um corpo de parlamentares se reúne, ele evidencia a existência de conflitos sociais, econômicos, étnicos e culturais, cuja resolução se ambiciona por meios pacíficos. Em sociedades onde não há instituições legislativas, quando da ocorrência de conflitos, os mais fortes destroem os mais fracos, física e/ou simbolicamente.

Por outro lado, em organismos legislativos, os parlamentares conversam, discutem e elaboram seus pontos de vista. Ali, os legisladores discutem por que devem agir de determinada forma, por que uns se consideram certos e os demais, errados. No final do dia, no entanto, encontram-se com membros de outras facções, com os quais conservam relações cordiais, numa forma civilizada de resolver conflitos. Esse convívio urbano entre os parlamentares de diferentes perspectivas ideológicas, frequentemente, é visto como uma forma de hipocrisia; mas tem um valor fundamental para substituir a liturgia do conflito por uma liturgia da busca do consenso.

O propósito último do Legislativo é *produzir acordos*; não o de fazer boas leis, haja vista que as feitas hoje podem ser revistas amanhã. Essa é uma abordagem diferente da visão constitucional de estudo das leis. As leis deveriam ser vistas, sob esse prisma, como frutos de tratativas políticas, acordos de paz celebrados entre partes em conflito. Conceituá-las dessa forma, em vez de as considerarmos como uma aspiração do que é melhor. Assim, com esse entendimento, até certo ponto se desmistifica a lei, a qual se transforma num produto da engenharia política, em vez de meros instrumentos para codificar decisões técnicas. Além disso, as leis são acordos temporários que qualquer

legislatura pode, no interior de um mesmo mandato, considerá-los não mais apropriados e alterá-los. Assim, a questão que se coloca é: como fortalecer uma instituição política que encoraje o processo de produzir acordos entre grupos em conflitos, mas de modo pacífico? Este é o desafio que muitas sociedades enfrentam: como resolver conflitos ou, ao menos, como administrá-los.

A importância do Legislativo é tal em uma sociedade democrática que nenhuma outra instituição o pode substituir. De fato, trata-se do único espaço onde pessoas com diferentes formações e perspectivas sobre temáticas as mais diversas exercem um mandato de representação de seus eleitores com o objetivo institucionalmente assegurado de negociar, discutir, concordar e discordar. A visão do Legislativo como uma agência de administração de conflitos é diferente das demais visões, como, por exemplo, a de que o Legislativo toma as melhores decisões. Às vezes, o Legislativo toma boas decisões; às vezes, péssimas. Sejam estas quais forem, o importante é que são tomadas por meio de um processo de negociação entre os representantes que exercem a democracia representativa e não pelos cidadãos que os elegeram e aos quais os parlamentares indagariam: “Vocês aprovaram ou não a nossa atuação?”

É interessante notar, nesse contexto, que a taxa de renovação no Congresso Nacional brasileiro é bastante alta: cerca de 50% da composição da Câmara dos Deputados é renovada a cada eleição. Em outros países, como os Estados Unidos, essa taxa é baixíssima, chegando a 2%. Embora isso tenha a ver com o grau de satisfação dos eleitores com os membros eleitos dos parlamentos dos diversos países; outros fatores, como o voto distrital, têm um papel importante para explicar a renovação ou não do Legislativo.

Esse enfoque de que os legislativos são instituições cujo propósito é chegar a acordos levanta a questão de como aumentar a sua capacidade de alcançar tais acordos.

A questão que se coloca é: como conferir poderes ao Legislativo para que possa bem desempenhar, em plenitude, a sua missão constitucional? Se examinarmos as constituições dos diversos países democráticos, iremos encontrar grande número de funções que devem ser desempenhadas pelo Poder Legislativo. Entre elas, podemos citar as mais importantes.

Frequentemente, considera-se que a única função do Poder Legislativo é a de elaborar as leis e decidir sobre as políticas públicas. Essa função consiste em examinar as propostas do Executivo e alterá-las para atender a certas necessidades sociais. Na medida em que estão em contato mais estreito com o povo, os legisladores estão mais conscientes das demandas sociais do que os burocratas do Executivo. Outra forma de o Legislativo exercer essa função decisória é apresentar suas próprias políticas alternativas. Trata-se de uma função extremamente importante; mas existem outras tão cruciais quanto esta.

Na verdade, mesmo nos países desenvolvidos, o exercício da função decisória por meio da ação individual dos parlamentares é muito restrito. Se examinarmos a efetividade das iniciativas individuais de elaboração legal dos parlamentares, os chamados *backbenchers* no parlamento inglês, em contraposição à produção legislativa do Executivo, seja ele o Presidente da República seja o Gabinete; verifica-se que a defasagem existente é muito grande. De fato, essa diferença de produção legislativa fica evidente caso se observe a quantidade de todos os projetos de lei de iniciativa do próprio Legislativo que se transformam em leis em contraste com os projetos de lei de iniciativa do Executivo.

Nos Estados Unidos, todos os projetos de lei votados (com exceção do Orçamento Anual) são de autoria de deputados ou de senadores. Incluem-se os projetos que foram redigidos pelo Poder Executivo, já que o presidente dos Estados Unidos não tem o poder de iniciativa em matéria legislativa.

O desempenho da função de fiscalização e controle, por outro lado, visa a assegurar que a burocracia funcione bem e que a Administração Pública seja conduzida de forma honesta. Se essa função não é corretamente desempenhada, indivíduos ou grupos da administração acabam por tomar decisões sem a devida fiscalização e, não raro, abrem espaço para a prática de inúmeras irregularidades. Evidentemente, numa democracia, não só o Legislativo desempenha essa função. Instituições da sociedade civil, como os veículos de comunicação, são fundamentais para o exercício do papel fiscalizador. Na verdade, como vimos no episódio do *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor, muito daquilo que o Congresso se dispôs a investigar foi levantado inicialmente pela mídia.

Outra função importante é a de servir como elo de ligação entre eleitorado e governo, por meio dos denominados “serviços para os eleitores”. Em muitos países, inclusive no Brasil, isso tem conotações extremamente negativas. O atendimento ao eleitorado é visto como uma conduta meramente “fisiológica” e eleitoreira. Tal atuação é entendida como forma de interferência indevida no funcionamento da administração, com a finalidade de conceder favores. Embora possa ter esse resultado negativo, essa função também pode ser positiva. É possível mencionar inúmeros casos de interferência correta de parlamentares no relacionamento de seus eleitores com a burocracia da administração pública.

Mais uma função digna de nota é o trabalho de socializar os parlamentares nas suas relações entre si, com a ampliação do debate e da transparência. Em sociedades que têm culturas baseadas no segredo, ninguém sabe o que o outro pensa e todos imaginam que todos conspiram. Num fórum aberto, como o Legislativo, existe uma função de moldar novas lideranças, de tal maneira que elas aprendam a trabalhar em conjunto, o que constitui ingrediente fundamental para o fortalecimento da democracia.

A questão é, portanto, como o Legislativo pode desempenhar mais eficientemente suas funções constitucionais ou tradicionais. Existem alguns elementos merecedores de menção nessa estratégia de fortalecimento do Legislativo como organismo público mais diretamente representativo da sociedade.

Um desses elementos é o processo interno, a partir do qual se torna necessária a existência de um grupo dentro do Legislativo, se possível representando todos os partidos políticos, que tenha a visão do que pretende atingir e um compromisso com os objetivos de seu fortalecimento. Não se pode esperar que cada um dos parlamentares tenha essa perspectiva. A partir da iniciativa de um grupo de parlamentares, criada uma comissão, desenvolver-se-ia um plano, com o correspondente planejamento para obtenção de recursos a fim de, compromissadamente, implementá-lo. Esse grupo inicial deve ter quadros com perfil de liderança, sem a qual, nenhuma das demais atividades a executar se torna possível. Pode-se comprar os melhores computadores, dispor das melhores instalações, valer-se do melhor sistema de comunicação;

todavia, o processo simplesmente não funciona sem essa visão objetiva do que se pretende que a instituição seja, como se deseja estruturá-la e de que recursos ela deve dispor.

3. O LEGISLATIVO E A SUA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Outro aspecto fundamental a ser considerado para a análise dos quesitos necessários para um desempenho mais eficaz de suas atribuições constitucionais funda-se no que chamamos de relações estruturais entre parlamentares e o corpo de funcionários. Como sabemos, a democracia é, também, um padrão de relacionamento social. Não é uma declaração constitucional na medida em que todas as constituições se dizem democráticas, mesmo as constituições das ditaduras. A questão importante para a democracia é, exatamente, como se estrutura o processo político para que esse regime possa funcionar.

Num processo democrático, encontramos dois valores, por vezes conflitantes. Um deles é a participação. Desejamos que todos tenham oportunidades iguais de participar do processo, mas, ao mesmo tempo, é necessário desempenho. Podemos ter um processo aberto e participativo, mas que pode tornar-se muito ineficaz a ponto de perder a capacidade de governar³. Assim, configura-se a contradição entre a participação, de um lado, e a governabilidade, de outro. A governabilidade é afetada, porque, afinal, existem problemas reais que necessitam ter soluções realistas as quais podem mostrar-se incompatíveis com a satisfação de segmentos socioeconômicos e culturais com interesses contraditórios e/ou antagônicos.

Nominalmente, há previsão formal de igualdade entre todos os cidadãos. No Brasil, a Constituição em vigor assegura uma espécie de isonomia abstrata entre todos os membros de nossa sociedade. Porém, uma consequência do entendimento estrito ou extremado de igualdade

3 Denomina-se de *assembleísmo* a degenerescência da participação coletiva das decisões. Assim, a constante consulta assemblear ou plebiscitária a uma coletividade ou aos membros de um partido ou coligação dificultaria ou inviabilizaria a capacidade de gerar resultados positivos do processo decisório.

com igualação de desiguais pode dificultar a definição de responsabilidades. No interior do Legislativo, a aplicação desse tipo de compreensão de igualdade entre os parlamentares pode produzir empecilhos para a tomada de decisões, com um consequente fracionamento de sua capacidade decisória e com possível embaraço para negociar com o Executivo, de forma autônoma e independente.

De um lado, porque quem está numa posição de liderança, em uma das casas do Parlamento brasileiro, ocupa esse posto por um período limitado, de um ou dois anos. Assim, no momento em que o líder aprende aquilo de que precisa para bem desempenhar seu mandato, este já está prestes a terminar. Por razões estruturais, não se recompensa o trabalho e a dedicação, a especialização, a preocupação com o fortalecimento da instituição, porque, de qualquer modo, o parlamentar não permanece em sua posição de liderança. A razão disso é que se está favorecendo outro valor – a participação – para que cada parlamentar tenha a mesma oportunidade de ocupar as posições de responsabilidade.

Uma série de problemas estruturais acontece entre os parlamentares e nas relações destes com o corpo de servidores. A proposição que se gostaria de adiantar é que, entre outros problemas enfrentados pelos modernos legislativos, não existe questionamento quanto à necessidade de um corpo de funcionários. O que é alvo de questionamento relaciona-se à definição do perfil dos servidores e do modo de desenvolvimento do relacionamento entre os parlamentares e os servidores. Evidentemente, é preciso um *staff*, constituído de funcionários efetivamente capazes de auxiliar os parlamentares em suas tarefas.

Assim, a questão central se volta para a verificação de qual estrutura deve ser adotada. Qual deve ser, por exemplo, o papel das comissões, qual o papel dos partidos políticos no Legislativo, como se define o orçamento, como se distribuem os recursos. A maior parte dos legislativos adotou uma estrutura que se aproxima da existente nos ministérios e nos órgãos do Executivo. Essa estrutura é irrelevante para as necessidades do Legislativo, já que o ministério é uma estrutura hierarquizada, dirigida por um ministro, onde os secretários e todos os demais funcionários recebem ordens.

O Legislativo, de sua parte, é uma estrutura horizontal, não hierárquica. Assim, a forma como os recursos do Legislativo estão estruturados deve ser completamente diferente, ou não irá funcionar. Por exemplo, cria-se uma comissão, que possui funções a desempenhar, mas não lhe são fornecidos recursos. Como esperar que esse órgão desempenhe suas funções? Este é um tópico que necessita de muita atenção. Uma vez eleita uma legislatura, a mais importante tarefa deve ser como ela se estrutura para desempenhar as suas funções.

No Brasil, por exemplo, as normas internas, tanto em nível federal como estadual, organizam o Legislativo de maneira hierarquizada. Essa estruturação não tem funcionado adequadamente porque, ao serem distribuídos recursos, todos recebem alguma coisa e ninguém é responsável por saber se o sistema está funcionando bem, se está produzindo; ninguém parece demonstrar interesse por esse aspecto.

Outra questão é aquela que se põe naturalmente quando pensamos ou falamos de desenvolvimento legislativo: trata-se da gerência e da capacitação do *staff*. Trata-se de uma problemática que não pode ser ignorada, porque, se não houver um *staff* capacitado, o Legislativo, por óbvio, não poderá sair-se bem. A despeito dessa obviedade, temos afirmado que determinados Legislativos foram capazes de atrair alguns dos melhores talentos do país, mas mesmo assim não funcionam como deveriam.

O simples recrutamento de pessoal qualificado não é a solução. Como não existe liderança eficaz, não existe um envolvimento. As outras condições referidas anteriormente estão presentes. Não se trata de problema dos funcionários, que são bem treinados e com boa formação.

Nas assessorias centralizadas do Congresso brasileiro, por exemplo, existe pessoal altamente qualificado, o qual, tecnicamente, realiza um bom trabalho. Todavia, o que esse pessoal está fazendo para melhorar o processo decisório do Congresso? As unidades administrativas, como um todo, têm um impacto muito limitado nesse processo e representam um desperdício de recursos. Evidentemente, é importante ter uma estrutura administrativa que conte com um sistema de processamento de dados e com um assessoramento profissional e qualificado. No entanto, essa infraestrutura de equipamentos e de recursos huma-

nos somente se mostra funcional e proveitosa para o interesse público se fizer parte de um plano que permita a sua utilização adequada. Deve estar a serviço de uma liderança que saiba usá-los, de tal modo que haja uma identidade de propósitos entre os parlamentares e assessores, com maior produtividade dos trabalhos parlamentares.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presidencialismo de coalizão tem deitado raízes profundas na cena pública brasileira. A despeito de o Poder Legislativo ter previsão constitucional de autonomia e independência, ele tem sido largamente assediado e seduzido pela grande quantidade de negociação de postos no maquinário do Executivo.

Em períodos de crise, contudo, a maior independência do Legislativo se faz sentir, com a produção de decretos legislativos para a derubada de decretos presidenciais, com a devolução de medidas provisórias, com a aprovação de projetos de lei contrários aos interesses do Planalto. O controle do Executivo parece estar condicionado à maior ou menor fragilidade política da Presidência da República.

Se o Presidente não dispuser de grande respaldo político, estará sujeito a um controle mais rigoroso e atuante, com a possibilidade eventual até de julgamento de suas contas, o que não aconteceu em nenhum momento de nossa república após a redemocratização. Se o Presidente dispuser de apoio político, os confrontos são atenuados e predomina a negociação característica do presidencialismo de coalizão.

De todo modo, o que se espera é que a negociação entre o Executivo e o Legislativo não implique um desgaste político tal que se ameace o estado democrático de direito. A perduração do presidencialismo de coalizão não deixa de afetar a própria estrutura administrativa do Legislativo, no interior do qual também se negociam cargos e oportunidades políticas.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2015

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582001000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 16 jul. 2015

GRAEFF, Eduardo. O voo do besouro: política partidária e processo decisório no governo Cardoso. In: CONGRESSO DA BRAZILIAN STUDIES ASSOCIATION COMUNICAÇÃO, 5, 2000, Recife. *Anais...* Recife: BRASA, 2002.

HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

PRZEWORSKI, Adam (Ed.). *Sustainable democracy*. New York: Cambridge University Press, 1995, 141 p.

RIGGS, Fred W. Presidentialism vs. Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy. *International Political Science Review*, v. 18, n. 3, p. 253-278, jul. 1997.

_____. The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices. *International Political Science Review*, v. 9, n. 4, p. 247-278, out. 1988.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582002000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 16 jul. 2015.

CAPÍTULO III

GOVERNANÇA PRESIDENCIAL E DESENVOLVIMENTO: O PODER DOS PRESIDENTES

ANTÔNIO LASSANCE¹

RESUMO

O estudo apresenta um referencial para a análise da governança presidencial brasileira e sua relação com as políticas de desenvolvimento. Embora tácita a qualquer regime presidencialista, a governança presidencial poucas vezes foi objeto de um tratamento sistemático e de maior potencial analítico no Brasil, em que pese o presidencialismo forte, *vis-à-vis* outros congêneres, relegando os presidentes à condição de ilustres desconhecidos. Este estudo estabelece oito padrões de governança presidencial, com base na análise dos atos de administração pública e de regulação econômica e social, e verifica também os mecanismos de incentivo e restrição empregados pelos presidentes ao governar. O resultado delimita um campo de análise sobre o quanto cada Presidência pôde, por meio de seus atos, potencializar ou comprometer

1 Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília e pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

a harmonização entre as políticas econômicas e sociais, daí resultando avanços ou problemas ao desenvolvimento nacional.

I. O PODER DOS PRESIDENTES

I.1 Introdução

Em regimes presidencialistas, cabe aos presidentes um papel central e, ao mesmo tempo, amplo para firmar ou frustrar estratégias de desenvolvimento.

Além do comando superior das políticas econômicas e sociais, a eles cabem iniciativas cruciais responsáveis por orientar a atenção e a intenção dos agentes econômicos privados – famílias, empresas, investidores nacionais ou internacionais.

Os processos de desenvolvimento são fluxos dinâmicos que dependem não apenas das decisões presidenciais, mas também de sua capacidade de liderança e mobilização da sociedade em torno de grandes objetivos.

A autoridade para tomar decisões vem das eleições presidenciais. A liderança deriva da capacidade maior ou menor de cada presidente não necessariamente de persuadir, mas de enxergar janelas de oportunidades capazes de catalisar interesses esparsos e nem sempre confluentes em um programa, projetos e políticas governamentais congruentes.

Da autoridade conquistada em uma campanha o presidente herda o direito de assumir a chefia do Poder do Executivo. Com isso, assume o exercício de atribuições que dizem respeito à competência exclusiva desse braço do Estado – especialmente o de estabelecer as normas que orientam a implementação de suas ações, a partir da delegação constitucional originária ou dos marcos legais posteriores aprovados pelo Legislativo e sancionados pelo próprio presidente.

Da necessidade de tomar decisões que orientem os rumos do governo e canalizem, da forma mais harmônica possível, os interesses das coalizões mobilizadas em uma campanha, surge a premência de que os presidentes não apenas proponham mudanças, mas, acima de tudo, governem com base no que têm já à sua disposição, imediatamente.

Enquanto tomam iniciativas reformistas, na forma de propostas submetidas e apreciadas pelo Congresso, os presidentes não podem se dar ao luxo de ficar de braços cruzados.

A complexidade do quadro institucional e a importância de agir diante de urgências, emergências e da própria possibilidade de mudar muito com o uso de sua própria caneta levam os presidentes a tomarem decisões, em grande medida, unilaterais.

No âmbito da própria Presidência da República, editam-se medidas provisórias, decretos, nomeações e tantos outros instrumentos unilaterais que têm relevância crucial para a ação governamental; e, no âmbito dos ministérios e outros órgãos, as instruções normativas, resoluções e até portarias e notas técnicas cumprem papel de destaque, nem sempre reconhecido em suas amplas dimensões.

Tais atos definem as diretrizes das políticas, criam programas e ações, manejam e remanejamos os orçamentos, imputam obrigações à burocracia e concebem formas de relacionamento com o público.

No médio e longo prazos, a combinação de atos unilaterais e sua disseminação na atividade governamental acabam por conformar verdadeiros padrões de governança.

O presente capítulo analisa a importância dos diferentes padrões de governança presidencial na trajetória do desenvolvimento brasileiro por meio de uma análise dos atos presidenciais unilaterais, como decretos, decretos-lei, medidas provisórias e outros.

Na construção do Estado brasileiro, os organismos mais perenes de condução das políticas – a própria Presidência da República, os ministérios, as Forças Armadas, as empresas estatais, as autarquias e fundações e as agências – tiveram seus atos de criação, de organização ou de reforma definidos por atos unilaterais.

Grande parte do aparato administrativo brasileiro moderno surgiu de forma unilateral, a partir da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).² A grande mudança após o DASP viria também por meio de ato unilateral, ainda hoje vigente, o Decreto-lei nº 200/1967, que reorganizou o serviço público federal.

2 Previsto pela Constituição de 1937, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi criado pelo Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938.

O que parece típico e levado ao extremo em regimes ditatoriais, principalmente em circunstâncias em que não havia sequer Poder Legislativo em funcionamento (como no período 1937-1945), também demonstra grande relevância em períodos democráticos.

O Presidente Juscelino Kubitschek praticamente implementou todo o seu Plano de Metas e construiu a nova capital (Brasília) por meio de decretos. A Presidência de José Sarney cumpriu parte do processo de transição democrática revogando e substituindo grande quantidade de decretos da ditadura, apelidados pelo então ministro da Justiça, Fernando Lyra, de “entulho autoritário” (LYRA, 2009).

A principal marca das presidências de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o Plano Real, foi iniciada pelo Programa de Ação Imediata (1993), que combinava medidas provisórias, decretos e resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), apenas complementadas por algumas medidas legislativas.

Em 1994, a segunda fase do plano foi lançada com a chamada Medida Provisória (MP) do Real (MP nº 434, de 27 de fevereiro de 1994), que criou a Unidade Real de Valor (URV) e previu sua posterior substituição pelo real, ocorrida em 1º de julho de 1994. Essas medidas seriam consolidadas na MP nº 1.027, de 20 junho de 1995, durante a Presidência de FHC.

Do mesmo modo, programas que se constituíram em marcas da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva foram todos instituídos efetivamente por atos unilaterais: Bolsa Família (MP nº 132, de 20 outubro de 2003); Luz para Todos (Decreto nº 4.873, de 11 novembro de 2003); Universidade para Todos – Pró-Uni (MP nº 213, de 10 setembro de 2004); e Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (Decreto nº 6.025, de 22 janeiro de 2007). Também é notória a ampla margem de manobra e discricionariedade presidencial no manejo do orçamento, em que o chefe do Executivo conta com elevado grau de liberdade na execução orçamentária (PEREIRA; MUELLER, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

Esta pesquisa perfila-se na mesma linha dos estudos presidenciais do institucionalismo histórico (SKOWRONEK, 1982; 1993; 2009b; c2011). Também toma por base o método histórico-comparativo (ORREN; SKOWRONEK, 2004; TILLY, 2001) e o referencial de análise

política com foco em políticas públicas (*policy-focused political analysis*), conforme Hacker e Pierson (2011).³

Operacionalmente, o desenvolvimento é analisado como um processo dinâmico, a partir da visão dos arranjos institucionais de políticas públicas criados pelo Estado brasileiro ao longo da trajetória republicana.⁴

A análise empírica tem como objeto os atos unilaterais dos presidentes brasileiros, com ênfase nos processos de mudança institucional, feitos sob duas estratégias distintas: a inovação institucional, com base na criação de novas regras; e as mudanças incrementais, ou seja, as modificações relevantes, mas paulatinas, que se aproveitam de um arcabouço institucional já existente.

A primeira parte do capítulo apresenta o arcabouço teórico-conceitual, que explicita os conceitos utilizados, fundamenta os pressupostos de análise e expõe a relação entre desenvolvimento, instituições e os padrões de governança presidencial. Na segunda parte, são apresentados o modelo de análise específico dos padrões de governança presidencial e a metodologia pela qual, empiricamente, é possível extrair oito padrões de governança a partir dos atos unilaterais dos presidentes. Finalmente, é feita uma análise da trajetória dos atos unilaterais desde o início da República até os dias atuais, complementada com estudo qualitativo do perfil gerencial e do nível de distribuição de recursos pelos presidentes. Foram tomados como referência, para efeito demonstrativo, dois presidentes que utilizaram padrões de governança presidencial bastante distintos: Campos Salles (1898-1902) e Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954). Ressalte-se também que essas presidências são elucidativas por terem se constituído em pedras angulares do processo de construção do Estado e de desenho de políticas de desenvolvimento, sob diferentes estratégias.

Além da contribuição em termos da construção de hipóteses a serem sucessivamente testadas por estudos empíricos sobre as demais presidências, este trabalho contribui com um exemplo de aplicação da análise política com foco em políticas públicas. Em termos mais

3 Ver Hacker e Pierson (2014).

4 A parte empírica desse estudo está mais bem detalhada em Lassance (2013).

amplos, a contribuição metodológica reforça perspectivas teóricas e metodológicas importantes, como a *agenda setting*, o *path dependence* (PIERSON, 2004) e a metodologia de *process tracing* (COLLIER, 2011; MAHONEY, 2012).

Mais especificamente, a importância deste estudo está em propor um caminho de pesquisa para se averiguar como as agendas presidenciais de políticas públicas propiciam avanços para a trajetória de desenvolvimento brasileiro.

Na medida em que mudanças institucionais e variações de padrão deixam suas digitais ao longo do caminho trilhado, é possível fazer sua reconstrução analítica – tal como um exercício de “engenharia reversa”.

1.2 O Leviatã e seus dois braços

O Leviatã tem dois grandes braços: a administração pública e a regulação sobre o setor privado. Qualquer Estado nacional atua valendo-se simultaneamente desses dois braços, seja quando atua diretamente, enquanto Estado, seja quando diz ao setor privado (famílias, empresas, investidores) o que fazer, quais são as obrigações – e respectivas punições em caso de descumprimento – e os prêmios a serem esperados.

As iniciativas do Executivo, a partir de decisões presidenciais tomadas por esses braços, dão impulso ao desenvolvimento por meio de políticas públicas de cunho econômico e social, mediadas pela criação e reformulação de organismos estatais destinados ao manejo de regras formais e também informais.

A gestão dessas regras e a distribuição de incentivos e restrições correspondentes, por meio da administração pública estatal ou da regulação sobre o setor privado, conformam diferentes arranjos institucionais do conjunto de subsistemas de políticas públicas estabelecido pelo Estado brasileiro, os quais resultam, por sua vez, em processos distintos de desenvolvimento.⁵

⁵ O conceito de arranjos institucionais é o mesmo apresentado por Gomide e Pires (2014). Em especial, para uma apresentação mais detalhada do conceito de arranjos institucionais, adensada pela formulação das chamadas estruturas de governança, o

Com base nessa nova abordagem, é possível perceber que as políticas de desenvolvimento brasileiras são amparadas por padrões de governança bastante complexos, oscilantes e multifacetados.

As conclusões da análise de momentos cruciais da trajetória brasileira evidenciam que diferentes padrões de governança presidencial conformaram diferentes políticas de desenvolvimento, nas quais os dois braços do Executivo plantaram novas políticas e as irrigaram com recursos dos terrenos econômico e social, por meio da distribuição seletiva de incentivos àqueles que se tornariam seus principais beneficiários.

Hacker e Pierson (2011) enfatizam as políticas públicas como “microinstituições”⁶ e, ao mesmo tempo, como um “terreno” (*terrain*) por onde o Estado caminha e constrói sua ação – uma área ou base material de construção do Estado sujeita a um conjunto de concepções e regras específicas. As políticas públicas também funcionam como regras para a distribuição de benefícios, que os autores chamam de prêmios (*policy as prize*). Na acepção de Hacker e Pierson (2011), os benefícios são o prêmio conquistado por aqueles que se sagraram vitoriosos nas disputas políticas.

A principal motivação dos atores sociais, agrupados em suas organizações, é legitimar-se, a partir da eleição de representantes, para engendrar e controlar processos de participação e decisão que estabeleçam regras que premiem seus interesses em detrimento de outros grupos.

Ao operacionalizar a ideia de política como terreno, convenciamos que o Estado, administrador ou regulador, atua basicamente sobre três áreas (ou terrenos) diferentes: o econômico, o social (organização, promoção e controle social) e em sua própria construção (*state building*).

O campo econômico compreende a política macroeconômica, infraestrutural, agrícola, comercial e industrial, entre outras.

autor recomenda o texto de Fiani (2014, p. 57-82). Nesse texto, arranjos institucionais e estruturas de governança são utilizados distintamente, e não como sinônimos.

6 A ideia de Hacker e Pierson (2011) de considerar as políticas públicas enquanto microinstituições é bastante próxima daquela dos arranjos institucionais ou das estruturas de governança. Tanto que os autores também falam em *policy arrangements* (p. 7).

A organização, promoção e controle social constituem o cerne das políticas sociais de educação, saúde, assistência social, segurança pública e repressão, entre tantas outras.

A construção do Estado é a estruturação de organismos estatais e suas estruturas de governança, o que significa criação de organismos; recrutamento e formação de burocracias; e montagem de sistemas e processos de interação social e de planejamento, decisão, implementação, financiamento e controle da própria atividade estatal.

As políticas econômicas e sociais são áreas finalísticas para o desenvolvimento, enquanto a construção das estruturas de governança estatais são meios para o desenvolvimento – ainda que essenciais às próprias capacidades estatais.

As políticas assim classificadas (econômicas, de um lado; sociais, de outro) não existem de forma separada, mas intimamente associadas em uma combinação que dará origem exatamente a *padrões de governança presidencial*.

Nesse mesmo sentido, a separação que se menciona das relações entre Estado, mercado e sociedade é apenas um recurso para explicar os diferentes filtros e portas de entrada pelos quais os grupos sociais e suas organizações buscam a defesa de seus interesses.

Ao premiar, preferencialmente, interesses de determinada coalizão, as decisões presidenciais acabam podando caminhos alternativos de desenvolvimento. As restrições impostas a grupos sociais ausentes ou minoritários nas estruturas de participação e nas coalizões governantes fazem surgir as multidões de esquecidos, de perdedores e de vítimas do desenvolvimento.

O leque das opções definidas pelo Estado (administração ou regulação econômica ou social, com incentivos ou restrições) define os rumos do desenvolvimento e, conseqüentemente, os ganhadores e perdedores.

Este estudo reforça que os presidentes são responsáveis por criar ou gerir políticas públicas, de cunho social ou econômico, fundamentais para se estabelecer determinado padrão de desenvolvimento. Eles promovem mudanças institucionais permanentemente – muito embora essas tenham de ser amiúde validadas pelo Congresso –, mas que só têm início efetivo no momento em que se transformam em políticas

públicas, ou seja, quando já se encontram sob o comando administrativo ou regulatório das organizações governamentais.

Enquanto a relação entre o presidente e o Congresso se dá no campo do que se conhece por governabilidade; as decisões presidenciais unilaterais e a prática concreta da atividade administrativa ou regulatória estabelecem o que se entende por governança, ou seja, a condução do Estado por meio de seus instrumentos ou mecanismos – *steering*, como a literatura enfatiza.⁷ Governança presidencial é a maneira como o presidente conduz seu governo, por meio dos instrumentos que tem à sua disposição.

Tal condução é registrada por sua produção unilateral. Cada ato unilateral baixado pelo presidente diz o que ele faz, como, com quem, com quantos recursos, quando e por que prazo. O conjunto de atos unilaterais é, por consequência, o inventário da governança presidencial.

O presidente é o ator político central do presidencialismo, responsável por formar, manter e premiar sua coalizão de partidos e, sobretudo, os grupos sociais que a compõem.

Presidência, por seu turno, é o período de mandato efetivamente exercido pelo presidente. A *presidência Campos Salles*, por exemplo, compreende o período entre 15 de novembro de 1898 e 15 de novembro de 1902.

Presidência da República é o organismo do Estado que exerce o comando do Poder Executivo.

Presidencialismo é a instituição política que define regras de separação de poderes no sistema político-representativo e que confere ao presidente a função de chefe de Estado e de governo, a ele atribuindo poderes unilaterais, funções exclusivas e o poder de iniciar o processo legislativo em várias áreas.

A distinção segue muito proximamente as definições já clássicas, firmadas por Douglass North (1995), entre atores, organizações, organismos e instituições. Estas últimas se definem, conforme o referido autor, como as regras do jogo, e os atores são os jogadores. Os organismos e as organizações, embora possam ser muitas vezes tomados

⁷ “*The concept of steering is central to this discussion of governance*” (PETERS, 2002, p. 3).

como sinônimos podem ser diferenciados: organismos são as estruturas do Estado, como a própria Presidência da República, os ministérios e as autarquias; organizações são as unidades estatais fundamentais encarregadas de criar regras e manejar recursos na forma de políticas consubstanciadas em ações estatais – construir e manter escolas e hospitais, conceder empréstimos, abrir estradas e ferrovias, erigir pontes, reprimir protestos, entre outras. Em geral, haja vista que já nascem cercados de regras orientadas por concepções e propósitos de ação, eles carregam instituições dentro de si.

A cada Presidência, os instrumentos administrativos, procedimentos e o vasto quadro de pessoal burocrático à disposição do Executivo tornam-se “repositórios de poder acumulado” empregados na expansão das capacidades de governo e são passíveis de serem usados pelo presidente, tanto para estabelecer políticas públicas quanto para arbitrar disputas (SKOWRONEK, 2009a, p. 2.076). A maior ou menor desenvoltura dessa arquitetura de organismos pode ser mais bem compreendida pelo que atualmente se define como capacidades estatais (GOMIDE; PIRES, 2014).

Por fim, mas não menos importante, as organizações são os agrupamentos de atores que pressionam a organização do Estado e se mobilizam para atrair outros atores e grupos para a representação de interesses, a exemplo de associações, sindicatos e partidos.

1.3 Desenvolvimento, instituições e o poder unilateral dos presidentes

Desenvolvimento é o processo pelo qual a sociedade alcança maiores níveis de bem-estar.⁸

Política de desenvolvimento é a combinação harmônica de políticas econômicas e sociais que contribuem para a elevação dos níveis de bem-estar. Problemas de desenvolvimento são entraves, percalços e disfunções que comprometem a harmonização entre as políticas econômicas e as sociais.

⁸ Esse conceito de desenvolvimento é apenas operacional, não cobrindo toda a ampla discussão a respeito do assunto – na medida em que este não é o objeto específico deste texto. Uma apresentação mais aprofundada do tema está em Pinheiro (2012).

Nas últimas décadas, ocorreu uma ampliação do conceito de desenvolvimento. Tanto teóricos quanto formuladores de políticas públicas consolidaram a visão de que o conceito deve abarcar mais que o crescimento econômico, sem desmerecer a importância de se garantir o incremento do produto interno bruto (PIB) e da renda *per capita* e a elevação da produtividade dos fatores de produção (PINHEIRO, 2012).

Se o mero crescimento não significa, necessariamente, melhoria dos níveis de bem-estar, os ciclos recessivos certamente acarretam piora nas condições sociais e comprometem a possibilidade de desenvolvimento com redução de desigualdade (PIKETTY, 2014).

Incorporam-se hoje à noção de desenvolvimento novas expressões, como *desenvolvimento sustentável*, *desenvolvimento humano* e *capacidades humanas* (PINHEIRO, 2012). Por trás do conceito, há desavenças profundas em relação aos fatores fundamentais de promoção do desenvolvimento. O dissenso é também grande quanto à variedade de caminhos para a sua conquista e à ampla gama de arranjos possíveis de ser empregados em sua consecução.

Desde há muito, algumas análises já explicavam o desenvolvimento brasileiro como um processo dinamizado ou interrompido por fatores marcadamente político-institucionais, e não mais como um padrão de periodicidade cíclica inerente à própria atividade econômica (VILLELA; SUZIGAN, 1973; SUZIGAN, 1974; 1975; DINIZ; BOSCHI, 1978; DRAIBE, 1985; GOMIDE; PIRES, 2014).

Instituições, por seu turno, são o conjunto de regras formais e informais que regulam a relação entre atores sociais, grupos e organizações e Estado.⁹ O Estado revela-se elemento-chave das chances de desenvolvimento dos países (POLANY, 1980; ARRIGHI, 1996; BALOGH, 2009) e “*o único agente social capaz de proporcionar, dentro do capitalismo, um ambiente de mudança social em favor de uma ordem mais produtiva, igual, democrática e progressista. Em outros termos: sem*

9 Inclusive aquilo que tradicionalmente se chama de “mercado”, nada mais é que a relação entre atores econômicos (os chamados agentes de mercado), a sociedade (responsáveis pelo consumo) e o Estado. O Estado, embora seja também, eventualmente, agente de mercado (produtor) ou consumidor, é fundamentalmente o responsável por regular a atividade do mercado, em maior ou menor escala.

Estado, não há desenvolvimento nem soberania” (POCHMANN, 2009, prefácio).

O papel dos presidentes, dada a condição de chefes de Estado, também não passou despercebido. Diniz e Boschi (1978) deram relevo ao alto grau de autonomia da Presidência da República na definição das grandes linhas da política econômica nacional. O Executivo funcionou como arena privilegiada para o encaminhamento e a negociação de demandas empresariais, transformadas em políticas econômicas dos diferentes governos. Draibe (1985) salientou o papel do presidente no núcleo dirigente da ação estatal, dando a ela sentido social e político, ao mesmo tempo em que a gestão macroeconômica, politicamente determinada e estabelecida pela Presidência, representava a direção econômica do Estado.

Em suma, os presidentes são os principais responsáveis por criar expectativas, sinalizar oportunidades e por manter ou interromper políticas de desenvolvimento no médio e longo prazo. Institucionalmente, eles cumprem tal papel de duas maneiras: propondo ou agindo.

O presidente propõe quando, em sua relação com o Congresso, sugere mudanças da regulamentação das mais diversas matérias, por meio de proposta de emenda à constituição, projetos de lei e de medidas provisórias.

O presidente age quando decide unilateralmente de forma ostensiva, sempre que autorizado pelo Congresso ou no âmbito de suas competências constitucionais privativas. Os atos unilaterais são os meios de ação direta do presidente, os quais se tornam também a impressão digital de sua governança. São as marcas indeléveis do que os presidentes, seus agentes políticos e sua burocracia fizeram ou tentaram fazer – suas concepções, suas escolhas, suas prioridades e seus limites.

As decisões unilaterais são atos presidenciais de efeito normativo imediato que, baixados pelos presidentes, já não estão mais sujeitos à prévia aprovação congressual ou judiciária – sem prejuízo de decisões desses poderes que, *a posteriori*, possam reverter a decisão do presidente. Mesmo no caso de projeto de lei sancionado, a regulamentação, por meio de decretos, representa ato unilateral.¹⁰

¹⁰ A rigor, em qualquer regime democrático, os atos unilaterais são previstos como característicos do Poder Executivo, por meio de delegação constitucional. Na regula-

Os atos unilaterais podem ser classificados em cinco categorias, conforme se expõe a seguir:

- a) Inovações institucionais: atos que criam novas regras, seja na forma de políticas, seja de programas, seja de ações inovadoras (não estabelecidas anteriormente);
- b) Mudanças incrementais: atos que promovem alterações parciais em regras formais, mas aproveitando e mantendo inovações anteriores. As modificações, mesmo que relevantes, são parciais em relação a um arcabouço institucional já estabelecido;
- c) Atos de gestão: atos rotineiros, que seguem procedimentos legais ou de cunho mais operacional. Não instituem, apenas seguem regras. Por exemplo, abertura de crédito orçamentário, autorização para abrir empresas e conceder pensões ou indenizações, definição de reajuste do salário mínimo, etc;
- d) Atos de coordenação: são os que definem questões que serão objeto de trabalho de equipe para formulação de soluções, ou cujas decisões serão submetidas a pareceres prévios de equipes interministeriais, de natureza técnica ou corporativa. São representativos desses atos decretos que criam grupos de trabalho, comitês interministeriais, câmaras temáticas e conselhos;
- e) Atos de relações exteriores: acordos, resoluções, decisões, convenções com outros países ou organismos internacionais, etc.

Os atos unilaterais de inovação institucional e de mudança incremental merecem tratamento à parte, na medida em que são as grandes alavancas da mudança institucional. Seu estudo permite perceber os rumos e os confrontos presentes em diferentes momentos da trajetória republicana brasileira.

A amplitude das decisões unilaterais do chefe do Poder Executivo variou bastante ao longo da República, pois esteve submetida ao enquadramento institucional que o presidencialismo brasileiro recebeu em diferentes épocas.

Isso inclui desde os poderes unilaterais mais restritos, como nos decretos de todas as presidências, até os mais amplos e ostensi-

mentação de leis, o ato unilateral tem limite de execução estabelecido por delegação específica do Congresso.

vos, como os decretos com força de lei da Presidência Deodoro, os de Getúlio Vargas (1930-1934 e 1937-1945¹¹), os da ditadura instaurada em 1964 que perduraram até 1988.¹² Desde a Constituição promulgada em 1988, os atos unilaterais dos presidentes são os decretos e as medidas provisórias.¹³

No presidencialismo brasileiro, o presidente é dotado de invejável gama de poderes, *vis-à-vis* outras experiências internacionais (INÁCIO, 2006; LAMEIRÃO, 2013; LASSANCE, 2013; POWER, 2010; RENNÓ, 2006).

Mesmo considerando a fragmentação e as dissensões burocráticas, o presidente é o tomador de decisão final capaz de garantir um sentido global às orientações do Executivo.

De fato, as decisões tomadas pelos presidentes brasileiros deixaram evidentes as agendas, as estratégias de governança e os custos do desenvolvimento do país. Mais que instrumentos normativos, os atos unilaterais são peças do colossal quebra-cabeça da construção do Estado brasileiro. É possível rastrear, comparar e mesmo medir as oscilações presidenciais com base nos atos unilaterais, ou seja, aqueles que dependem exclusivamente de uma “canetada” presidencial.

A utilização desse tipo de material como fonte de pesquisa e análise se sustenta em ampla linha de estudos da Ciência Política, em abordagens que passaram a concentrar seu foco no presidente enquanto ator; na Presidência enquanto organização; e nos regimes presidenciais enquanto fases de uma trajetória intimamente associada aos desafios

11 A Constituição de 1937 também reservava ao presidente o poder de instituir “leis constitucionais”, que eram emendas constitucionais unilateralmente editadas pelo presidente.

12 Depois de reinstaurar a figura do decreto-lei, a partir do Ato Institucional nº 2 (AI-2, de 27 de outubro de 1965), com o AI-5 (de 13 de dezembro de 1968), o Poder Executivo federal ressuscitou também a prerrogativa das leis constitucionais, na medida em que o Ato proclamava o poder do Executivo de legislar sobre todas as matérias, incluídas as de natureza constitucional. O dispositivo foi efetivamente utilizado para reescrever toda a Constituição de 1967, quando da edição da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, em ato da Junta Militar que assumiu o comando do Poder Executivo à época.

13 Há um debate na Ciência Política brasileira sobre a caracterização das medidas provisórias (MP) como atos eminentemente unilaterais. Acir Almeida trata do assunto em Almeida (2010). Neste estudo, as MP são tratadas como atos unilaterais.

do desenvolvimento (BALOGH, 2009; BENSEL, 1990; CARPENTER, c2001; SKOWRONEK, 1982; 2009a)¹⁴.

Ao longo do século XX, o Executivo experimentou expansão extraordinária de seu espaço de atuação unilateral, processo que acabou sendo qualificado como formação de uma Presidência moderna (NEUSTADT, 2008) ou – em visão pessimista – imperial (SCHLESINGER JUNIOR, 1973).

O fato é que grandes mudanças foram patrocinadas à base de “canetadas” (COOPER, c2002; HOWELL, 2003; MAYER, c2001; MOE, 2009; ROTTINGHAUS; MAIER, 2007). Muitas vezes, isso representou avanços para a sociedade, como no caso dos decretos presidenciais de promoção de direitos sociais.

Devidamente qualificados, os atos podem ser compreendidos enquanto peças formadoras de arranjos institucionais de subsistemas de políticas públicas que combinam políticas econômicas e sociais, de forma harmônica ou não, no que se refere ao objetivo de elevar os níveis de bem-estar.

Embora tal objetivo pareça consensual – ninguém se diz contra o desenvolvimento –, as escolhas que impulsionam ou travam o desenvolvimento são fruto de intenso processo de disputa de interesses.

Os presidentes não apenas se colocam como árbitros (acima) dos conflitos, mas, na maioria das vezes, como líderes (à frente) das escolhas que conformam arranjos institucionais que premiam interesses.

1.4 Governo, liderança presidencial e mudança institucional

Os presidentes são escolhidos para chefiar a organização executiva do Estado e colocá-la em ação para cumprir objetivos nacionais cujos resultados, a longo prazo, podem ser entendidos como processos de desenvolvimento. Os compromissos em função dos quais os presidentes são eleitos traduzem combinação de interesses bastante distintos e em constante disputa.

¹⁴ Mesmo caso dos Estados Unidos, de presidencialismo mitigado por uma forte atuação do Congresso, as propensões unitárias tornaram-se paulatinamente mais intensas (SKOWRONEK, 2009a).

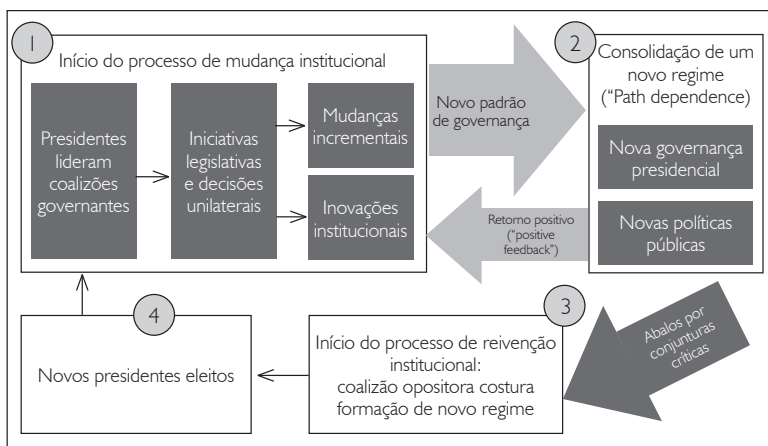
A governança presidencial é o elemento central de coesão das coalizões e de vigor dos processos de desenvolvimento. Afinal, a Presidência da República concentra grande poder de agenda e é responsável pelo exercício do poder de definir claramente quem implementa políticas públicas. Dessa maneira, determina quando se inicia e termina uma ação; o volume de recursos disponíveis; os responsáveis por coordenar trabalhos e dirimir controvérsias; e os setores e grupos a serem beneficiados.

As decisões executivas dos presidentes, embora cercadas de aspectos pontuais, levam cumulativamente à montagem de arranjos institucionais complexos que aos poucos conformam um padrão de governança – ou seja, uma maneira de agir empregando recursos da administração pública ou da regulação privada para distribuir incentivos ou impor restrições.

Os presidentes são os grandes responsáveis pela construção ou desconstrução de regimes de políticas públicas. Paulatinamente, alteram-se e até mesmo reconfiguram-se instituições mais amplas do sistema político (GALVIN, 2014; EDWARDS, c1989).

O modelo explicativo dos processos de mudança institucional voltados à promoção do desenvolvimento pode ser estilizado e visualizado conforme o quadro 1.

Quadro 1 – Formação de novos padrões de governança presidencial



Fonte: Elaborado pelo autor.

Na fase 1 do ciclo apresentado, os presidentes lideram coalizões governantes que expressam conjunto assimétrico e contraditório de interesses sociais. Sua gestão de políticas públicas e as mudanças institucionais que levarão a cabo redefinirão regras que estruturam a relação entre Estado, sociedade e mercado na distribuição de benefícios e na imposição de restrições.

Quando o processo envolve mudança institucional de maior envergadura, em geral, é necessário obter aprovação congressual e também se sujeitar ao controle judicial. De todo modo, é apenas por meio de atos unilaterais que tais mudanças têm início e efeito prático.

As mudanças institucionais acontecem sob duas estratégias: inovação institucional, mediante criação de novas regras e organismos; e mudança incremental, que introduz alterações secundárias em um arcabouço institucional preexistente.

As iniciativas do Executivo compreendem as políticas públicas sociais e a política econômica, mediadas pela criação ou reformulação de organismos estatais responsáveis por transformar regras formais em administração pública ou em regulação sobre o setor privado.

Na fase 2, a combinação de políticas, regras e distribuição de incentivos e restrições conforma novo regime de políticas públicas. Um regime de políticas públicas mantém-se vigoroso até o momento em que consegue premiar os interesses dominantes de sua coalizão e resolver problemas, mais que criar (SKOWRONEK, 1993).

Os regimes de políticas públicas justificam-se como arranjos governamentais destinados a resolver problemas (MAY; JOCHIM, 2013)¹⁵ e permanecem robustos até o momento em que são eles próprios considerados o problema central de um Estado.

Em momentos de conjunturas críticas, precipita-se a fase 3. O regime entra em crise, mostrando-se incapaz de resolver problemas e de manter unida a coalizão governante. Novos atores entram em cena, ao mesmo tempo em que ocorrem fissuras entre grupos da antiga coalizão governante.

15 Como dizem esses autores, são “arranjos governativos feitos para lidar com problemas de políticas” – “*governing arrangements for addressing policy problems*” (MAY; JOCHIM, 2013, p. 5).

Ao fator político se junta o fator sistêmico, na medida em que as condições sociais e econômicas que justificavam uma dada distribuição de incentivos e restrições passam a estar em xeque.

A disputa por novo padrão de governança presidencial para a construção de novo regime cria incentivos e pontos de acordo que levam à formação de nova coalizão governante ao elegerem o próximo presidente, iniciando a fase 4 do ciclo.

Na busca por identificar incentivos e restrições, os atos que contam são os de inovação institucional e mudança incremental, que instituem ou modificam regras da distribuição de recursos do Estado (LASSANCE, 2013).

2. PADRÕES DE GOVERNANÇA PRESIDENCIAL

Presidentes eleitos desenvolvem diferentes padrões de governança, que podem ser caracterizados de acordo com seu perfil gerencial, seu grau de ativismo unilateral e seu nível de equilíbrio na distribuição de incentivos e restrições.

Segundo seu perfil gerencial, as presidências podem ser administrativistas ou regulatórias. Governar é, ao mesmo tempo, administrar e regular, mas as presidências dedicam ênfases distintas a cada qual. Presidências administrativistas têm gestão orientada fundamentalmente pelo protagonismo do setor público em áreas declaradas estratégicas. O braço da administração pública acaba sendo o mais proeminente.

As presidências de perfil regulatório, por sua vez, mantêm a atuação do Estado não como vanguarda, mas como retaguarda do desenvolvimento, trabalhando essencialmente na criação de ambiente favorável para que prosperem as atividades do setor privado, conforme suas prioridades de investimento e expansão. A regulação é tida como sua missão essencial.

Conforme seu grau de ativismo unilateral, as presidências podem ser minimalistas (de menor ativismo no uso de decisões unilaterais) ou maximizadoras (de maior ativismo). O grau de ativismo pode ser medido pela taxa de ativismo resultante da divisão do número de atos unilaterais baixados por um presidente pelos dias de mandato. Como

não existe, *a priori*, qualquer valor a ser considerado ideal para os graus de ativismo, utiliza-se a mediana dos valores de todas as 37 presidências como referência para se estabelecer quais presidentes podem ser considerados maximizadores (acima da mediana) e minimalistas (abaixo do valor mediano). O uso de outras separatrizes indica, por exemplo, a existência de minimizadores moderados, no segundo quartil, e maximizadores moderados, no terceiro quartil.

Quanto ao uso de recursos institucionais, as presidências podem desenvolver padrões incentivadores ou restritivos, conforme distribuam mais benefícios ou imponham mais restrições, respectivamente.¹⁶ Incentivos e restrições podem estar distribuídos de forma concentrada ou dispersa. A combinação de atributos dá origem a diferentes padrões de governança presidencial,¹⁷ conforme o quadro 2.

Quadro 2 – Padrões de governança presidencial

<i>Tipo</i>	<i>Perfil gerencial</i>	<i>Grau de ativismo</i>	<i>Nível de distribuição de recursos</i>	<i>Padrão de governança</i>
1	Administrativista	Minimalista	Restritivo	Administrativista parcimonioso
2	Administrativista	Minimalista	Incentivador	Administrativista comedido
3	Administrativista	Maximizador	Restritivo	Administrativista austero
4	Administrativista	Maximizador	Incentivador	Administrativista benevolente
5	Regulatório	Minimalista	Restritivo	Regulador parcimonioso
6	Regulatório	Minimalista	Incentivador	Regulador comedido

16 Recursos institucionais são aqui definidos de forma ampla, conforme Galvin (2012).

17 Optou-se por uma tipologia com denominações neutras, de modo a evitar qualquer juízo apriorístico sobre formas supostamente boas e ruins de governança.

<i>Tipo</i>	<i>Perfil gerencial</i>	<i>Grau de ativismo</i>	<i>Nível de distribuição de recursos</i>	<i>Padrão de governança</i>
7	Regulatório	Maximizador	Restritivo	Regulador austero
8	Regulatório	Maximizador	Incentivador	Regulador benevolente

Fonte: Elaborado pelo autor.

A metodologia capaz de extrair padrões de governança presidencial a partir da análise da produção unilateral dos presidentes depende de tratamento empírico sistemático dos dados, conforme os passos a seguir:

- a) Delimita-se cronologicamente o período de duração de uma presidência com base em marcos temporais limítrofes. Assim, início e fim do período presidencial se identificam institucionalmente: a posse e o encerramento do tempo de mandato. Dessa maneira, atribui-se a uma presidência um padrão decorrente dos atos unilaterais praticados exclusivamente pelo mandatário daquele período de governo;
- b) Dispõe-se a produção de atos presidenciais unilaterais de cada presidente em uma planilha de dados, na forma de quadro de indivíduos e variáveis (QIV);
- c) Classificam-se os atos unilaterais, conforme a função estatal de administração pública ou regulação privada. Todo ato baixado por um presidente que signifique a execução direta pelo Estado, por meio de seus agentes, é classificado como ato de administração pública. Por sua vez, todo ato unilateral que estabeleça regras à atuação do setor privado, seja em âmbito econômico, seja social, é classificado como ato regulatório. No primeiro caso (administração), o ato define os poderes e a atuação dos agentes do próprio Estado. No segundo (regulação), o ato incide sobre a atuação dos agentes econômicos ou sociais;
- d) Procede-se à classificação das políticas, conforme três grandes áreas de políticas: econômica, social e administrativa (organização do Estado e do serviço público).

- e) Detalha-se, em políticas mais específicas, a classificação de cada área na forma de subsistemas. Por exemplo, na área econômica, são especificados os atos das políticas fiscal, monetária, de comércio exterior, agrícola, industrial e comercial. Na área social, as políticas de educação, saúde, assistência social e segurança pública/repressão, entre outras. Na organização do Estado e do serviço público, as normas de gestão administrativa e a organização do serviço público;
- f) Analisa-se cada ato, de modo a identificar se representa inovação institucional, mudança incremental ou ato de gestão, de coordenação ou de relações internacionais;
- g) Combinam-se atributos para fundamentar o enquadramento da Presidência em um dos oito padrões de governança. Para a análise do ativismo unilateral, são considerados todos os atos. Para a qualificação do perfil gerencial e do nível de recursos empregados, apenas os atos de mudança institucional são levados em conta.

A tipologia permite que, futuramente, presidências de mesmo tipo possam ser analisadas em profundidade no que se refere às suas coalizões, à montagem de arranjos institucionais de políticas públicas e aos resultados efetivos de desenvolvimento nacional.

3. TRAJETÓRIA PRESIDENCIAL BRASILEIRA E SEUS PADRÕES DE GOVERNANÇA

Em 126 anos de República, o Brasil teve 37 presidências, ou seja, 37 mandatos presidenciais efetivos.¹⁸

18 Não são, nem devem ser considerados como presidências, os períodos de governo das juntas militares (nem a de 1930, nem a de 1969), nem os períodos de interinidade, quando vice-presidentes originários ou demais na linha sucessória assumem o cargo provisoriamente, em razão de afastamentos eventuais do titular. Também não se considera enquanto tal o período ocupado pelo deputado Paschoal Ranieri Mazzilli, em 1964. A sessão na qual se declarou vago o cargo de Presidente da República foi considerada nula pelo próprio Congresso (Resolução do Congresso Nacional nº 4/2013). Júlio Prestes e Tancredo Neves, embora tenham sido eleitos presidentes, não foram empossados. Consequentemente, não exerceram presidências.

Tabela I – Presidentes da República, mandato e taxa de ativismo unilateral

<i>Presidência</i>	<i>Presidente</i>	<i>Mandato</i>	<i>Taxa de ativismo</i>
1	Deodoro da Fonseca	15/11/1889 a 23/11/1891	2,56
2	Florianópolis	23/11/1891 a 15/11/1894	1,37
3	Prudente de Moraes	15/11/1894 a 15/11/1898	1,03
4	Campos Salles	15/11/1898 a 15/11/1902	1,31
5	Rodrigues Alves	15/11/1902 a 15/11/1906	1,48
6	Afonso Pena	15/11/1906 a 14/6/1909	1,84
7	Nilo Peçanha	14/6/1909 a 15/11/1910	2,24
8	Hermes Fonseca	15/11/1910 a 15/11/1914	2,44
9	Wenceslau Braz	15/11/1914 a 15/11/1918	1,75
10	Delfim Moreira	15/11/1918 a 28/7/1919	2,31
11	Epitácio Pessoa	28/7/1919 a 15/11/1922	2,41
12	Arthur Bernardes	15/11/1922 a 15/11/1926	1,51
13	Washington Luís	15/11/1926 a 24/10/1930	1,77
14	Getúlio Vargas (1ª)	3/11/1930 a 20/7/1934	3,88
15	Getúlio Vargas (2ª)	20/7/1934 a 10/11/1937	1,9
16	Getúlio Vargas (3ª)	10/11/1937 a 29/10/1945	8,9
17	José Linhares	29/10/1945 a 31/1/1946	15,62
18	Eurico Gaspar Dutra	31/1/1946 a 31/1/1951	5,28
19	Getúlio Vargas (4ª)	31/1/1951 a 24/8/1954	4,77
20	Café Filho	24/8/1954 a 3/11/1955	6,21
21	Nereu Ramos	11/11/1955 a 31/1/1956	6,64
22	Juscelino Kubitschek	31/1/1956 a 31/1/1961	6,43
23	Jânio Quadros	31/1/1961 a 25/8/1961	5,02
24	João Goulart	24/1/1963 a 2/4/1964	5,12
25	Castello Branco	15/4/1964 a 15/3/1967	6,58
26	Arthur da Costa e Silva	15/3/1967 a 31/8/1969	5,7
27	Emílio Garrastazu Médici	30/10/1969 a 15/3/1974	5,3
28	Ernesto Geisel	15/3/1974 a 15/3/1979	5,36
29	João Baptista Figueiredo	15/3/1979 a 15/3/1985	3,86

30	José Sarney	15/3/1985 a 15/3/1990	4,56
31	Fernando Collor	15/3/1990 a 2/10/1992	3,32
32	Itamar Franco	2/10/1992 a 1º/1/1995	3,28
33	Fernando H. Cardoso (1º)	1º/1/1995 a 1º/1/1999	4,72
34	Fernando H. Cardoso (2º)	1º/1/1999 a 1º/1/2003	2,6
35	Luiz Inácio Lula da Silva (1º)	1º/1/2003 a 1º/1/2007	2,08
36	Luiz Inácio Lula da Silva (2º)	1º/1/2007 a 1º/1/2011	2,36
37	Dilma Rouseff (1º)	1º/1/2011 a 1º/1/2015	1,48

Fonte: Elaborada pelo autor¹⁹.

Ao todo, o Brasil já teve 32 presidentes, excluídas as redundâncias dos mandatos exercidos mais de uma vez por um mesmo presidente – como Getúlio Vargas, que governou o país em quatro períodos presidenciais distintos, além de FHC e Luiz Inácio Lula da Silva, ambos com dois mandatos.

A análise da trajetória presidencial, segundo padrões de governança, pode ser feita por estratégias de pesquisa quantitativa e qualitativa. Em termos quantitativos, é possível analisar o grau de ativismo a partir da escala que varia do menor ativismo, com o Presidente Prudente de Moraes (minimalista extremo), até o de maior ativismo, José Linhares. A mediana dessa escala é ocupada pela Presidência de Itamar Franco.

Verifica-se que os presidentes de maior ativismo unilateral não são, necessariamente, os dos períodos ditatoriais. Embora todos os presidentes de períodos ditatoriais (Vargas, na ditadura do “Estado Novo”, e os presidentes militares que governaram de 1964 a 1985) estejam nessa faixa de presidentes maximizadores, ali também figuram Presidentes como Juscelino Kubitschek, João Goulart, Jânio Quadros e José Sarney, além do último Vargas, do período democrático de 1951 a 1954.

Também não se pode demarcar uma linha divisória que distinga desenvolvimentistas ou neodesenvolvimentistas, de um lado, e liberais

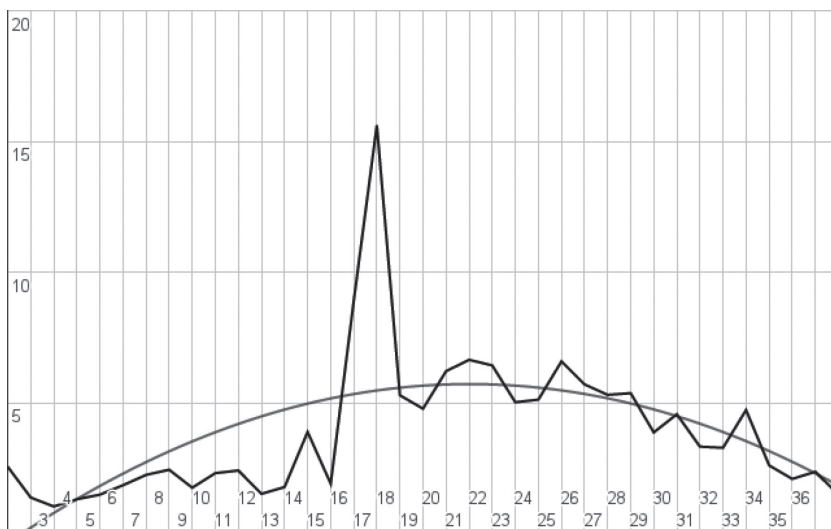
19 Os mandatos estão conforme as informações da Biblioteca da Presidência da República. A contagem dos atos para o cálculo da taxa de ativismo unilateral considera os atos baixados pelos presidentes, conforme dados do portal de legislação da Câmara dos Deputados. O mandato correspondente está representado nos parênteses.

e neoliberais, de outro, associando-os a maior ou menor ativismo unilateral.

O Presidente Fernando Henrique aparece como de alto grau de ativismo unilateral em seu primeiro mandato, mais cai para um perfil minimalista em seu segundo mandato. Fernando Collor, cuja Presidência teve perfil claramente neoliberal, está na faixa de maior ativismo.

Por sua vez, a segunda Presidência de Getúlio Vargas (1934-1937), as duas Presidências de Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e a Presidência de Dilma Rousseff, consideradas desenvolvimentista (Vargas) e social-desenvolvimentistas (Lula e Dilma), estão entre as de menor ativismo unilateral. A trajetória global desse aspecto da governança presidencial está resumida no gráfico 1.

Gráfico 1 – Taxa de ativismo unilateral



Fonte: Elaborado pelo autor.

A taxa de ativismo de cada presidente foi medida pela divisão do número de atos unilaterais baixados por um presidente pelos dias de mandato, conforme os dados da tabela 1. Sobrepe-se a isso uma curva polinomial que demonstra as fases de ascendência e declínio do grau

de ativismo presidencial e indica os presidentes que estariam acima ou abaixo dos valores de tendência.

Presidentes sob um mesmo período constitucional, com poderes presidenciais similarmente atribuídos, demonstram oscilações significativas. Presidentes de um mesmo partido, como Lula e Dilma, apresentam uma diferença de mais de 60% em suas taxas.

Até os mesmos presidentes com sucessivos mandatos – como Vargas, FHC e Lula – experimentaram variações acentuadas em suas próprias taxas. As variações no padrão de ativismo são dadas pela ocorrência de presidências que têm como tarefa promover mudanças institucionais em maior ou menor escala, seja para montar novos arranjos institucionais, seja para desmontar arranjos anteriores.

José Linhares, Getúlio Vargas (1º e 4º), Nereu Ramos, Castello Branco, José Sarney, Collor e FHC (1º) foram Presidentes que buscaram desfazer estruturas de governança e políticas anteriores ou imprimir nova orientação ao Estado – às vezes, ambas as coisas. Deodoro da Fonseca, por pouco, não trilhou o mesmo caminho, não fosse a crise que levou à sua deposição e que entregou grande parte da tarefa de mudança institucional do país ao Poder Legislativo, a partir da Constituinte de 1891.

Prudente de Moraes e Campos Salles estabeleceram o padrão minimalista extremo, com mudanças institucionais muito concentradas na formação de alguns poucos arranjos federais. Sua tarefa maior era justamente evitar o gigantismo estatal nacional, favorecer a política dos governadores e controlar rigorosamente as finanças públicas. Ambos eram avessos a qualquer tipo de política social, campo entendido por eles como de domínio privado – a ser resolvido principalmente pela caridade e pelo esforço individual –, e não enquanto responsabilidade do setor público.

José Linhares, no topo do ativismo, incorporou à sua breve presidência a tarefa de desfazer alguns arranjos institucionais centrais da ditadura varguista. Ao mesmo tempo, por seus atos presidenciais, assumiu a feição de um mandato tutelado pelos militares que depuseram Vargas. Provindo do STF, apoiado pelos militares (seus únicos fiadores), empossado para um governo-tampão, em uma conjuntura em que os partidos ainda estavam a se formar; Linhares sabia claramente a

quem premiar. A profusão de atos favoráveis à corporação militar deixa clara tal disposição.

Em termos qualitativos, é possível analisar em mais detalhe a estratégia diferenciada dos presidentes dedicados à montagem e desmontagem de arranjos institucionais, de forma mais contida ou hiperativa. É possível também perceber se suas agendas de políticas públicas foram mais concentradas sobre alguns temas ou pulverizadas em muitas frentes de atuação setorial. Na análise qualitativa, os atos substantivos, separados dos mais corriqueiros, também revelam a natureza distinta dos arranjos institucionais montados a cada presidência.

Nesse sentido, Manoel Ferraz de Campos Salles (1841-1913) e Getúlio Dornelles Vargas (1882-1954) podem ser tomados aqui como dois arquétipos de diferentes padrões de governança presidencial. Ambos foram Presidentes paradigmáticos que governaram o Brasil em contextos muito distintos, com poderes presidenciais variados e com estilos de governar bastante peculiares. Ambos obtiveram grande sucesso em estabelecer uma engenharia presidencial e uma arquitetura federativa que se institucionalizaram no país e influenciaram regimes políticos que persistiram por décadas. Seus governos foram pedras angulares de dois momentos de construção do Estado brasileiro. Em suas presidências, alguns aspectos institucionais foram levados às últimas consequências. Seus legados ainda hoje estão impregnados em nossa República federativa, na Presidência da República e na maneira como os presidentes governam.

Pode-se dizer que Campos Salles e Vargas delimitaram uma escala da política brasileira diante da qual tudo o que viria a seguir estaria necessariamente em busca de um meio termo entre esses dois extremos. As variações dos padrões de governança das presidências de Campos Salles e Getúlio Vargas podem ser verificadas em termos de avanços e recuos das funções de administração pública e de regulação, assim como na distribuição de incentivos e restrições e no grau de ativismo.

Embora fosse um liberal, Campos Salles teve de desenvolver um forte arranjo institucional de reconstrução das estruturas administrativas estatais destinadas a aprimorar a coleta de impostos e a regular mais intensamente a atividade privada, principalmente em função dos

compromissos do empréstimo contraído (o chamado *funding loan*) com a casa londrina dos Rothschild (LASSANCE, 2013).

As obrigações do governo Campos Salles estabelecidas diante do *funding loan* levaram a um caráter mais interventivo sobre o comércio e a produção, mas estritamente no que se referia à arrecadação de impostos, e a uma ausência completa tanto no campo social quanto no financiamento à produção. A própria regulação social repressiva tornara-se assunto de âmbito privado, feita por meio da multiplicação dos batalhões da Guarda Nacional, que formalizaram o enraizamento do coronelismo.

Quanto ao perfil gerencial, considerados exclusivamente os atos representativos de mudanças institucionais, mais de 70% das decisões da Presidência de Campos Salles foram de natureza regulatória (tabela 2).

Tabela 2 – Atos presidenciais de Campos Salles por função (1898-1902)

Administração pública	29%
Regulação	71%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Quanto ao nível de distribuição de recursos, também considerados apenas os atos de inovação institucional e as mudanças incrementais de que Campos Salles lançou mão, por meio de seus atos unilaterais, mais de 70% eram restrições e menos de 30%, incentivos. Sua governança presidencial, portanto, encaixa-se no padrão de regulador parcimonioso: regulador, minimalista e restritivo.

Getúlio Vargas experimentou, por sua vez, arranjos institucionais muito distintos. Foi um Presidente insurrecional em 1930; um Presidente constitucional a partir de 1934; ditador em 1937; Presidente governando em estado de guerra a partir de 1942; finalmente, Presidente eleito em 1950, com poderes limitados pela Constituição democrática e liberal de 1946.

Getúlio Vargas, supostamente o mais industrialista dos presidentes da primeira metade do século XX, por conta da conjuntura crítica

de toda a década de 1930, teve de sustentar uma política de prioridade à agricultura, com especial atenção à lavoura do café. Dedicou a isso não apenas recursos financeiros importantes e escassos, nesse período de crise, mas parte significativa da autoridade estatal para amparar interesses dos produtores agrícolas.

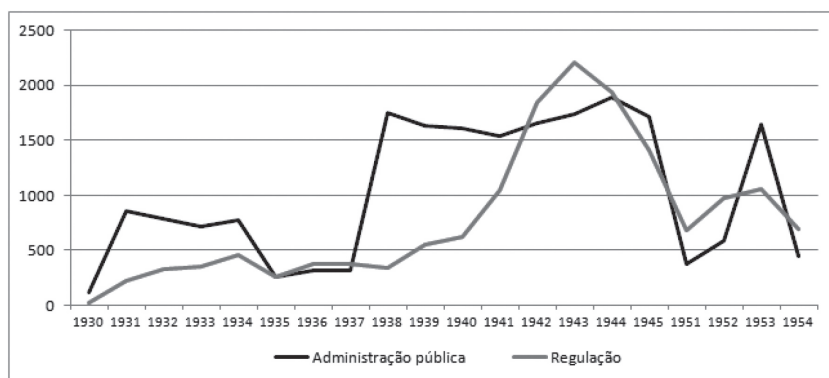
Vargas, que havia sido ministro da Fazenda no governo Washington Luís, embora tivesse buscado, como primeira opção de enfrentamento da crise dos anos 1930, a adoção de mais um tradicional *funding loan*, precisou inovar e improvisar em sua política econômica diante da recusa dos banqueiros internacionais em conceder mais empréstimos.

Da mesma forma, com o estabelecimento de nova conjuntura crítica a partir do envolvimento do Brasil na II Guerra, em 1942, embora o viés administrativista tenha se expandido sobre algumas áreas, curiosamente é a atividade regulatória a que mais ganha força.

Mas um traço comum de Vargas é seu maximalismo administrativista. Sua produção normativa é intensa, sendo bastante elevada no período ditatorial de 1937 a 1945. O único período minimalista de Vargas é 1934-1937.

Com Getúlio Vargas, o campo da administração pública cresce significativamente até o início do período de guerra, quando a regulação privada passa a ter maior presença, o que iria permanecer até sua última Presidência. O administrativismo retorna com força em sua última Presidência.

Gráfico 2 – Perfil gerencial das presidências de Getúlio Vargas

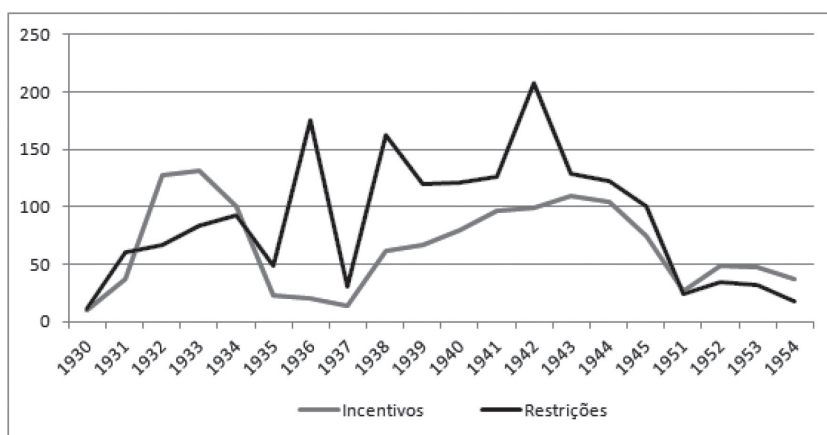


Fonte: Elaborado pelo autor.

De modo geral, Vargas é um administrativista inveterado, salvo durante o período da II Guerra. Quanto à distribuição de incentivos e restrições, o padrão varguista é, em geral, menos restritivo que o de Campos Salles. No entanto, Vargas apresenta grandes oscilações ao longo de suas quatro presidências.

Os incentivos são maiores e superam as restrições na primeira Presidência (1930-1934) e em seu último mandato (1951-1954). Os períodos ditatoriais revelam um presidente pouco benevolente.

Gráfico 3 – Recursos institucionais empregados pelo Presidente Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954)



Fonte: Elaborado pelo autor.

As restrições aumentam durante sua segunda Presidência, recrudescendo justamente no período que se abre a partir da “Intentona Comunista” (1935) e ao longo de todo o período ditatorial. Em sua última Presidência, Vargas retoma o padrão iniciado com a insurreição de 1930.

De todo modo, ocorrem variações em zigue-zague em seu padrão de governança presidencial, entre 1930 e 1951. O padrão de governança presidencial mais presente em Vargas é o de um administrativista austero. Em sua primeira e em sua última Presidência, mostrou-se mais benevolente.

Em qualquer período republicano, os contextos de crise e de intensificação da repressão afetaram as escolhas feitas pelos presidentes,

na medida em que reduziram suas opções. No entanto, as oscilações em cada mandato dão evidências de que a governança empregada não foi aquilo que as crises fizeram dos presidentes, e sim o que os presidentes fizeram diante das crises.

4. CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Nesta pesquisa, foram utilizados a análise política com foco em políticas públicas e o método histórico-comparativo para se oferecer uma proposta de pesquisa aplicada sobre os padrões de governança estabelecidos e manejados pelos presidentes.

Na chefia do Executivo, os presidentes assentam políticas e programas que são pedras angulares dos processos de desenvolvimento. A administração pública e a regulação privada são os dois instrumentos fundamentais de sua ação para manejar regras, tomar iniciativas, distribuir incentivos e impor restrições que marcam a trajetória de desenvolvimento de um país.

Essa combinação leva à configuração de padrões de governança presidencial que denotam o leque que os presidentes têm à mão para definir muitos dos rumos e dos resultados dos processos de desenvolvimento.

A pesquisa realizada demonstra que as presidências não se prestam facilmente a grandes generalizações, e sim a estudos comparativos em profundidade, para os quais a riqueza da análise qualitativa se revela imprescindível.

Com base no pressuposto de que as presidências se distinguem pela combinação de atos de administração pública e de regulação econômica e social e pelos mecanismos de incentivos e restrições empregados pelos presidentes ao governar; é possível não só deduzir combinações distintas e classificar cada Presidência conforme os padrões de governança, mas também se pode desenvolver a análise comparativa em relação ao comportamento de cada Presidência, contrastando os casos de sucesso ou de dificuldade.

É possível supor que as presidências de maior sucesso tenham sido aquelas que conseguiram seguir padrões mais equilibrados de

combinação entre políticas econômicas e sociais e que responderam de modo mais adequado aos contextos econômicos e sociais em que estavam inseridas.

Na contraparte, as presidências que atravessaram dificuldades talvez tenham sido aquelas que simplesmente tentaram reproduzir padrões de governança anteriores, com a rendição à inércia de suas estruturas de governança, sem produção de saltos (inovações) ou avanços (incrementais) requeridos.

Há uma noção consagrada pela literatura de Ciência Política de que crises políticas agudas são momentos de “paralisia decisória”, expressão esta que se refere sobretudo a problemas de governabilidade com foco central nas dificuldades do Executivo em garantir maioria legislativa, diante de um quadro de fragmentação e radicalização partidárias.

No entanto, é possível supor que, em grande medida, momentos de crise revelam uma paralisia da própria maquinaria governamental em tomar decisões unilaterais muito além daquelas destinadas a resolver ou administrar crises. A perda do poder de iniciativa unilateral pode ser testada como hipótese indicativa da fragilidade do Executivo em exercer autoridade e de sua capacidade de liderança e coordenação.

A comparação mais ampla entre vários presidentes da história republicana brasileira tornará possível, futuramente, verificar a relação entre esses padrões e as curvas de crescimento econômico e as curvas de aumento ou redução das desigualdades sociais – dois dos muitos aspectos intimamente associados ao aumento ou à diminuição das condições de bem-estar.

A forte suspeita que se levanta é a de que as crises políticas são, em grande medida, crises de um projeto de desenvolvimento, que resultam ou em uma mudança profunda e na expansão de um padrão de governança presidencial ou em seu completo fracasso e substituição por um padrão alternativo.

Em contrapartida, os períodos de maior exuberância política e de presidências marcantes são aqueles em que os presidentes se mostram hábeis nas tarefas de não só liderar coalizões e administrar eficientemente a gestão de muitos interesses em disputa, mas também quando se provam capazes de traduzir um projeto de desenvolvimento em atos

unilaterais que reorientam a ação prática de sua burocracia e garantem o uso mais equilibrado dos recursos unilaterais à sua disposição.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Acir. O Congresso Nacional no pós-1988: capacidade e atuação na produção de políticas e no controle do Executivo. *In: Estado, instituições e democracia*: República. Brasília: IPEA, 2010. v. 1. p. 97-130. (Coleção Estado, Instituições e Democracia).

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro; São Paulo: Contraponto: Ed. UNESP, 1996. 393 p. Tradução de *The long Twentieth Century*.

BALOGH, Brian. *A government out of sight: the mystery of national authority in nineteenth-century America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 414 p.

BENSEL, Richard Franklin. *Yankee Leviathan: the origins of central State authority in America, 1859-1877*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

CARPENTER, Daniel. *The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press, c2001.

COLLIER, David. Understanding process tracing. *Political Science and Politics*, California, n. 4, p. 823-830, 2011. Disponível em: <<http://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3827/Understanding%20Process%20Tracing.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

COOPER, Phillip J. *By order of the president: the use and abuse of executive direct action*. Lawrence: University Press of Kansas, c2002. 301 p.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978. 207 p.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 399 p.

EDWARDS, George C. *At the margins: Presidential leadership of congress*. New Haven: Yale University Press, c1989.

EX-PRESIDENTES. Biblioteca da presidência da república. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha C. (Ed.). *Capacidades estatais e democracia*. Brasília: IPEA, 2014. p. 57-82. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2015.

FIGUEIREDO, Argelina Cheirub; LIMONGI, Fernando. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2008. 182 p.

GALVIN, Daniel J. The transformation of political institutions: investments in institutional resources and gradual change in the national party committees. *Studies in American political development*, Cambridge, n. 26, p. 50-70, abr. 2012. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=8547494&jid=SAP&volumeId=26&issueId=01&aid=8547492>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Presidents as agents of change. *Presidential studies quarterly*, Washington, v. 44, n. 1, p. 95-119, mar. 2014.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha C. (Ed.). *Capacidades estatais e democracia*. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2015.

HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul. *The case for policy-focused political analysis*. [S.l.], 2011.

_____. After the Master Theory: Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis. *Perspective on Politics*, Cambridge, v. 12, n. 3, p. 643-662, set. 2014. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPPS%2FPPS12_03%2FS1537592714001637a.pdf&code=0deb120f572333d3ae713db408d36660>. Acesso em: 20 jul. 2015.

HOWELL, William G. *Power without persuasion: the politics of direct presidential action*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

INÁCIO, Magna. Poderes de agenda do presidente. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Org). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 170-174. Disponível em: <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/d2af15de-8666c5382e11d8660f15dd31.pdf>>. Acesos em: 17 jul. 2015.

LAMEIRÃO, Camila. *A Casa Civil como estrutura de poder e controle da Presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC*. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2013.

LASSANCE, Antonio. *Pelas mãos dos presidentes: construção do Estado e desenvolvimento em uma perspectiva comparada das presidências de Campos Salles e Getúlio Vargas*. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16449/1/2013_AntonioLassance.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2015.

LYRA, Fernando. *Daquilo que eu sei: Tancredo e a transição democrática*. São Paulo: Iluminuras, 2009. 302 p.

MAHONEY, James. The logic of process tracing tests in the social sciences. *Sociological Methods & Research*, Londres, v. 41, n. 4, p. 570-597, 2012. Disponível em: <<http://smr.sagepub.com/content/41/4/570.full.pdf+html>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

MAY, Peter J.; JOCHIM, Ashley E. Policy regime perspectives: policies and governing. *Policy studies journal*, Washington, v. 41, p. 426-452, ago. 2013. Disponível em: <<http://ppa.sagepub.com/content/early/2014/12/09/0952076714561505.full.pdf+html>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

MAYER, Kenneth. *With the stroke of a pen: executive orders and presidential power*. Princeton: Princeton University Press, c2001.

MOE, Terry M. The revolution in presidential studies. *Presidential studies quarterly*, v. 39, n. 4, dez. 2009, p. 701-724.

NEUSTADT, Richard E. *Poder presidencial e os presidentes modernos: a política de liderança de Roosevelt a Reagan*. Brasília: ENAP, 2008.

NORTH, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

ORREN, Karen; SKOWRONEK, Stephen. *The search for American political development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 233 p.

PETERS, B. G. *Governance: a garbage can perspective*. Vienna: Institute for Advanced Studies, 2002, p. 3. (Political Science Series, 84). Disponível em: <https://www.ihs.ac.at/publications/pol/wp_84.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PIERRE, Jon. (Ed.). *Debating governance: authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, c2004.

PIKETTY, Thomas. *Capital in the twenty-first century*. Tradução de Arthur Goldhammer. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. *As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. 50 p. (Texto para discussão, n. 1.794). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1794.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

POCHMANN, Márcio. Prefácio. In: SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (Org.). *Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_sociedadeeeconomia.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

POLANY, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980. 306 p.

POWER, Timothy J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy. *Bulletin of Latin American research*, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

PROJETOS de lei e outras proposições. Câmara dos deputados. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

RENNÓ, Lúcio. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: REFORMA política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 259-271, 2006.

ROTTINGHAUS, Brandon; MAIER, Jason. The power of decree: presidential use of Executive Proclamations, 1977-2005. *Political Research Quarterly*, v. 60, n. 2, p. 338-343, jun. 2007. Disponível em: <<http://prq.sagepub.com/content/60/2/338.full.pdf+html>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

SCHLESINGER JUNIOR, Arthur Meier. *The imperial presidency*. Boston: Houghton Mifflin, 1973.

SKOWRONEK, Stephen. *Building a new American State: the expansion of national administrative capacities, 1877-1920*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982. x, 389 p.

_____. *The politics presidents make: leadership from John Adams to George Bush*. Cambridge: Harvard University Press, 1993. 526 p.

_____. The conservative insurgency and presidential power: a developmental perspective on unitary Executive. *Harvard Law Review*, v. 122, n. 8, p. 2070-2103, out. 2009a. Disponível em: <<http://cdn.harvar>

dlawreview.org/wp-content/uploads/pdfs/skowronek.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Mission accomplished. *Presidential studies quarterly*, v. 39, n. 4, p. 795-804, dez. 2009b.

_____. *Presidential leadership in political time: reprise and reappraisal*. 2. ed. rev. ampl. Lawrence: University Press of Kansas, c2011.xii, 224 p.

SUZIGAN, Wilson. *Crescimento industrial no Brasil: incentivos e desempenho recente*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974. 281 p.

_____. Industrialização e política econômica: uma interpretação em perspectiva histórica. *Pesquisa e planejamento econômico*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 433-474, dez. 1975. Disponível em: <<http://www.ppe.ipea.gov.br/index.php/pppe/article/viewFile/646/588>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

TILLY, Charles. Mechanisms in political processes. *Annual review of political science*, California, v. 4, p. 21-41, jun. 2001.

VILLELA, Annibal Villanova; SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973. 468 p.

CAPÍTULO IV

LIDERANÇA PRESIDENCIAL NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS¹

TED GOERTZEL²

GUY BURTON³

RESUMO

Este artigo aplica os conceitos de “tempo político” e “mudança de regime”, os quais provêm das teorias do cientista político americano Stephen Skowronek, à liderança presidencial no Brasil. Conclui que o processo histórico das mudanças de regime no Brasil é, em regra, marcado por rupturas dramáticas, o que não sucede nos Estados Unidos. No Brasil, mudanças de regime se deram por meio de rebeliões, revoltas militares e mudanças constitucionais formais. Os regimes da história brasileira podem ser caracterizados como: Império (1882-1889); República Velha (ou período do Café-com-Leite) (1889-1930); Era Vargas

1 Tradução de Paulo Roberto de Almeida.

2 Aposentou-se como Professor no Departamento de Sociologia da Rutgers University em Camden, Nova Jersey.

3 Professor Assistente da Faculty of Social Sciences, University of Nottingham, Malaysia Campus (UNMC).

(1930-1946); República Liberal-Populista (1946-1964); Regime Militar (1964-1985); Restabelecimento da Democracia (1985-1993); Responsabilidade Fiscal (1993-). O exercício da liderança presidencial forte foi central para vários desses regimes, especialmente os dos Presidentes Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. O restabelecimento da democracia, no entanto, foi promovido principalmente pela liderança do Congresso.

I. INTRODUÇÃO

A área de estudos presidenciais não tem sido tão explorada no Brasil, como tem sido nos Estados Unidos. Surpreende, em alguma medida, que não haja tantos estudos, ainda que, no Brasil, os Presidentes sejam atores chave no sistema político, e, ainda, os brasileiros se refiram tipicamente aos períodos históricos pelo nome do Presidente que estava no poder.

Há uma extensa literatura acadêmica sobre liderança presidencial nos Estados Unidos, mas não há literatura equivalente acerca da liderança presidencial brasileira. A pesquisa sobre Presidentes nos EUA tem sido muito abrangente e, sem dúvida, impulsionada pelo desejo de se lograr uma análise científica da questão. Essa análise adotou a forma de relatos psicológicos sobre os Presidentes individualmente, tanto quanto de estudos mais amplos sobre os comportamentos e os estilos de liderança durante a última metade do século XX. Desde então, a abordagem metodológica mudou, para incluir maior número de análises quantitativas e o uso formal da teoria dos jogos. Mais recentemente, relatos qualitativos do presidencialismo americano deram lugar a um retorno sobre o papel pessoal de cada um dos presidentes, bem como sobre sua relação com o ambiente político mais amplo, envolvendo o Congresso, o Judiciário e a burocracia em geral, bem como sobre o contexto socioeconômico de maneira ampla.

Especialmente significativo a esse respeito é o trabalho de Stephen Skowronek (1993; 2011), cujo modelo é bastante útil para este ensaio, na medida em que ele visualiza a história política americana como uma série de mudanças no que chama de “tempo político” de

um “regime” para Regimes, os quais podem ser definidos como constelações de forças ideológicas e políticas que surgem e dominam a vida política durante certo período de tempo, para, posteriormente, declinar.

O papel que um presidente pode desempenhar depende de qual estágio em que o país se encontra no tempo político, ou seja, se no ciclo de ascensão ou de queda dos regimes. Apoiando-se no conceito de “tempo político”, este ensaio aprofunda o debate iniciado por Skowronek (2011) de três formas: em primeiro lugar, ao aplicar o conceito de “tempo político” para outro caso que não o dos EUA, especificamente o do Brasil; em segundo lugar, ao avançar numa abordagem comparativa oferecida em torno dos casos dos EUA e do presidencialismo brasileiro, o que permite avaliar a robustez do “tempo político” como uma metodologia adequada à análise política comparativa (incluindo a latino-americana, por exemplo); em terceiro lugar, ao identificar semelhanças e diferenças nas características associadas ao “tempo político” e a existência de outros modelos de liderança presidencial que não existem no caso dos EUA (por exemplo, o de “reconstrutores fracassados”, aqui proposto). Ao empreender este estudo, pode-se notar que o Brasil conheceu uma série de mudanças dramáticas de regimes, mas o seu processo de mudanças de regime tem sido bastante diferente do sucedido na história americana.

O conceito de “regime” surge a partir de observações históricas, não de alguma teoria abstrata. Em termos gerais, um regime político pode ser definido como um conjunto de políticas, ideologias e práticas que caracterizam um período de tempo. Skowronek diz (2011, p. 171) que

[...] sabemos que um novo regime tomou conta de um país quando novos interesses garantem um controle firme do poder, quando as relações institucionais são reorganizadas para apoiar esses interesses, quando as prioridades governamentais são reformuladas duradouramente e quando um conjunto correspondente de ideias de legitimação converte-se em novo senso (SKOWRONEK, 2011, p. 171).

O termo “regime” também pode ser usado na economia, cujo significado refere uma estrutura de políticas econômicas que prevalece por certo período de tempo e que reflete os interesses predominantes nessa época. Regimes políticos e econômicos estão intimamente rela-

cionados, mas não tão estreitamente como algumas teorias presumem. Muitas vezes, uma mudança de regime político é desencadeada por uma desaceleração no ciclo econômico. Mas os regimes econômicos têm as suas próprias dinâmicas que são influenciadas por tendências globais, bem como pelo ambiente doméstico, e os presidentes não têm tanto poder para controlá-los quanto seus eleitores muitas vezes parecem acreditar.

Há também mudanças de regime na política externa, quando os países mudam as formas de se relacionar com o resto do mundo. Na história americana, esse aspecto parece ter tomado a forma de uma alternância entre períodos “introvertidos” e “extrovertidos”. No Brasil, ocorreram mudanças de atitude em relação às fontes do poder global. Em ambos os países, houve dois momentos em que a política, a política externa e os regimes econômicos mudaram juntos, embora esses tempos nem sempre sejam convergentes.

Mudanças de regime nos Estados Unidos têm sido marcadas por realinhamentos eleitorais, a partir da liderança “reconstrutiva” de um novo presidente. Os regimes na história política dos Estados Unidos podem ser definidos como sendo: o Jeffersoniano (1800-1828), o Jacksoniano (1828-1860), o Republicano (1860-1932), o *New Deal* (1932-1980), a era Reagan (1980 -2008), e (talvez) a era do milênio (2008-). Cada um deles está associado a um Presidente forte: Thomas Jefferson, Andrew Jackson, Abraham Lincoln, Franklin Roosevelt, Ronald Reagan e, talvez, Barack Obama. Analistas presidenciais americanos não estão seguros, atualmente, se os Estados Unidos começaram uma nova era do milênio, com a eleição de Barack Obama em 2008, ou se o regime da era Reagan vai reafirmar-se após a Presidência de Obama (SKOWRONEK, 2011, p. 167-194; BALKIN, 2012; EBERLY, 2010).

Podemos caracterizar brevemente cada um dos regimes americanos. O regime Jeffersoniano construiu partidos políticos que representaram os agricultores e os proprietários de imóveis. O regime Jacksoniano estendeu o direito de voto aos homens brancos que não eram proprietários de imóveis e canalizou um protesto populista contra as instituições da elite, em especial contra os bancos. O regime republicano aboliu a escravidão e construiu vigorosas instituições federais. O *New Deal* enfatizou uma intervenção mais forte do governo em favor

dos mais pobres. A era Reagan tentou cortar gastos em programas sociais e expandiu os gastos militares. Se um novo regime do milênio puder ser estabelecido, irá aumentar o apoio governamental em benefício daqueles que necessitam de cuidados de saúde em escala nacional e favorecer a inclusão de imigrantes e de minorias de todos os tipos. Naturalmente, essa apresentação encontra-se aqui muito condensada; há uma abundância de detalhes sobre os regimes americanos nos livros de Skowronek (1993; c2011) e de outros analistas.

No Brasil, mudanças de regime foram determinadas por rebeliões, por revoltas militares ou por mudanças constitucionais formais. Eleições presidenciais, em geral, não têm sido suficientes para estabelecer uma mudança de regime, nem foram todos os regimes o resultado da criação de um presidente específico. Os regimes políticos na história do Brasil são frequentemente descritos como sendo: o Império (1822-1889), a República Velha (ou era do “café-com-leite”, 1889-1930), a era Vargas (1930-1945), a República Liberal-Populista (1946-1964), o Regime Militar (1964-1985), o da Redemocratização (1985-1993), e o da Responsabilidade Fiscal (1994-), que corresponderia tanto a uma luta ideológica entre os partidos da social democracia e o dos trabalhadores, quanto a uma política de responsabilidade fiscal na gerência das contas públicas (*accountability*).

Podemos, assim, caracterizar, de modo sintético, cada um dos regimes brasileiros por meio de uma expressão nominal, como foi feito para os Estados Unidos.

O Império era governado por notáveis herdeiros que procuravam estar acima da sociedade, deixando a economia aos cuidados da elite agrária.

A República Velha procurou modernizar o Brasil, para torná-lo mais competitivo, mas acabou dominada por uma aliança dita do “café-com-leite”, entre produtores de café do estado de São Paulo e pecuaristas do estado de Minas Gerais.

A Era Vargas valeu-se de um regime ditatorial para forçar o início do processo de industrialização, em resposta à crise econômica da depressão global.

A República Liberal-Populista restaurou a democracia formal e gerou aceleração da inflação, na medida em se esforçava para conciliar

os interesses urbanos e industriais, sem comprometer os privilégios do setor agrário.

O Regime Militar anulou uma ameaça socialista ou comunista de supressão da democracia, enquanto fortaleceu a presença do Estado como agente econômico.

Depois de um começo difícil, a Nova República restabeleceu o governo constitucional, dotando-o de instituições democráticas mais sólidas.

O Plano Real de 1993 instituiu um novo regime de Responsabilidade Fiscal e assistiu à alternância de poder entre os dois partidos social-democratas que exibem políticas econômicas semelhantes.

A teoria dos regimes sugere que já é hora de o Brasil inaugurar um novo regime, com as novas gerações que surgiram nos tempos recentes. Se um novo regime for estabelecido, ele vai provavelmente se concentrar bem mais em questões ambientais, na qualidade de vida e na luta pela responsabilização do governo (*accountability*). Outra possibilidade, no entanto, é que o Brasil possa reverter seu itinerário iniciado com a redemocratização em direção a um regime econômico do tipo da República Liberal-Populista, voltando ao protecionismo comercial, ao apoio e aos estímulos do Estado aos capitalistas nacionais, com uma possível fase de aceleração. Naturalmente, essas caracterizações reduzidas a uma frase constituem simplificações grosseiras, como vamos discutir mais adiante. Primeiro temos de discutir como os líderes presidenciais influenciam e são moldados por mudanças de regime.

2. PRESIDENTES EM TEMPO POLÍTICO

A teoria de regimes é uma estrutura para entender a intersecção entre o tempo político e as estratégias seguidas pelos presidentes. Podemos capturar o processo no seguinte diagrama:

<i>Fases de tempo político</i>	<i>Estratégias adotadas pelos presidentes</i>
Reconstrução:	Estabelecimento de novas forças políticas e sociais
Articulação:	Administração do regime estabelecido

Preempção:	Oposição a um regime estabelecido, antecipando-se a outro
Disjunção:	Ruptura de um regime estabelecido

Fonte: Baseado no trabalho de Skowronek e outros autores.

O diagrama mostra as quatro fases de tempo político, como descrito por Skowronek (1993; 2011). Cada fase oferece uma oportunidade para um tipo diferente de liderança presidencial. Os quatro tipos de liderança definem-se, extensivamente, em conformidade com a espécie de fase do tempo político: reconstrução; articulação; disjunção; e preempção.

A seguir, analisam-se todas as fases em separado. Principia-se a análise pela fase da reconstrução com a apresentação da característica central da atuação da liderança política correlata a essa fase do tempo político. Além disso, apresenta-se um sucinto exemplário de nomes de presidentes norte-americanos e brasileiros que personificam essa espécie de liderança nessa categoria de fase do tempo político:

<i>Fases do tempo político</i>	<i>Atuação distintiva desse tipo de liderança política</i>
Reconstrução	Estabelecimento de uma nova constelação de forças políticas e sociais.
	Exemplário de presidentes
	Americanos: Thomas Jefferson, Andrew Jackson, Abraham Lincoln, Franklin Roosevelt e Ronald Reagan. Barack Obama pode ter sucesso em aderir a essa constelação.
	Brasileiros: Floriano Peixoto, Getúlio Vargas (1930-1945), Juscelino Kubitschek, Artur da Costa e Silva e Fernando Henrique.

Líderes desse tipo promovem mudanças estruturais de ordem política e econômica. Não raro, eles estão associados a momentos de graves crises, as quais não se limitam a problemas políticos e econômicos. De fato, Lincoln enfrentou a Guerra de Secessão; Roosevelt, a 2ª Guerra Mundial; e Reagan, a Guerra Fria. No Brasil, Floriano respondeu pela consolidação do forma de governo republicana e Getúlio enfrentou diversos conflitos armados, como a própria Revolução de 30, a Revolução Constitucionalista de 34 e a 2ª Grande Guerra.

Analisa-se a seguir a fase do tempo político de articulação, a qual se define pelo viés continuísta, visto que os fundamentos de um dado governo são tidos como modelares ou dignos de manutenção.

<i>Fase do tempo político</i>	<i>Atuação distintiva desse tipo de liderança política</i>
Articulação	Reforço da gestão de um regime já estabelecido
	Exemplário de presidentes
	Americanos
	James Monroe, James Polk, Theodore Roosevelt e Lyndon Johnson
	Brasileiros
	Prudente de Moraes, Campos Sales, Rodrigues Alves, Afonso Pena, Emílio Médici, Itamar Franco, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Presidentes que desempenham esse papel são menos suscetíveis de serem lembrados como “grandes” presidentes, mesmo se altamente qualificados, uma vez que o ambiente político durante suas administrações não exigiu mudanças dramáticas. Esse perfil de continuísmo não significa dizer que não deem uma contribuição valiosa à construção de novas instituições e de novas práticas.

Avalia-se a seguir a fase do tempo político da disjunção, a qual se caracteriza pela defesa de um sistema de governança em descenso. Observe-se o quadro com os nomes dos EUA e do Brasil enquadráveis nessa categoria, em que figura, por exemplo, o nome do último Presidente da República do Café-com-Leite, o período da república dominado pelas oligarquias paulistas e mineiras:

<i>Fase do tempo político</i>	<i>Atuação distintiva desse tipo de liderança política</i>
Disjunção	Defesa de um regime que está em declínio.
	Exemplário de presidentes
	Americanos
	John Adams, John Quincy Adams, Franklin Pierce, James Buchanan, Herbert Hoover e James Carter
	Brasileiros
	Hermes da Fonseca, Venceslau Brás, Delfim Moreira, Epitácio Pessoa, Artur Bernardes, Washington Luís, João Goulart, João Figueiredo e José Sarney

Presidentes que desempenham esse papel são muitas vezes lembrados como “fracos” porque nadam contra a maré histórica e parecem não chegar a lugar nenhum. Eles podem não entender que o seu regime é vulnerável, ou não conseguem aceitar a hipótese do declínio. Na melhor das hipóteses, eles efetuam uma saída organizada, preservando o máximo que podem do antigo regime. Por vezes, o governante não se dá conta de que o seu tempo político está em vias de esgotamento, tal como sucedeu igualmente com Washington Luís, o qual foi deposto.

A preempção responde pela última espécie de fase do tempo político. Caracteriza-se pela disposição de mudança da configuração de um regime em um período de força política, marcado pela ausência de grandes contestações políticas e sociais.

<i>Fase do tempo político</i>	<i>Atuação distintiva desse tipo de liderança política</i>
Preempção	Presidentes que desempenham esse papel ao assumir quando um regime ainda está forte, mas tentam, ainda assim, mudá-lo.
	Exemplário de presidentes
	Americanos
	John Tyler, Andrew Johnson, Woodrow Wilson, Grover Cleveland, Dwight Eisenhower, e William Clinton. Barack Obama pode ser classificado como um Presidente “preemptivo” se os Estados Unidos reverterem a políticas da era Reagan depois de seu segundo mandato
	Brasileiros
	Nilo Peçanha, Getúlio Vargas (de 1950 a 1954), Jânio Quadros e Fernando Collor.

Empreender ou tentar empreender mudanças de forma eficaz em períodos de confiança elevada em um estilo de governança requer um líder muito hábil. Eles têm de escolher suas batalhas com cuidado. Se não tomarem cuidado, podem incorrer em obstáculos contínuos e até mesmo serem cassados ou forçados a renunciar.

É claro que qualquer tipologia é uma simplificação. Alguns presidentes se encaixam em mais de uma categoria. Mas representa um guia muito útil para falar sobre como os presidentes interagem com o ambiente político, econômico e institucional de suas respectivas épocas. Depois de definir o quadro teórico e comparativo e de enqua-

drar os presidentes brasileiros em uma das categorias da teoria de Skowronek (c2011), podemos voltar ao caso brasileiro com maior grau de detalhamento.

3. PRESIDENTES DA REPÚBLICA VELHA (1889-1930)

A República brasileira foi bem mais uma criação militar (BEATTIE, 2001), em contraste significativo com os Estados Unidos, cujos pais fundadores se opunham fortemente a exércitos permanentes (apesar de muitos presidentes terem sido eleitos justamente em função de suas proezas militares, como, por exemplo, Washington, Jackson, Harrison, Grant e Eisenhower).

No caso do Brasil, o exército permanente se tornou problemático, porque aconteceu o que os pais fundadores americanos temiam.

Nos primeiros dias da República, o primeiro Presidente, Deodoro da Fonseca, tentou dirigir o país como se ainda mandasse no Exército: ele não suportava o fato de que os legisladores, no Congresso, podiam, por vezes, não concordar com ele. Ele tentou, então, se livrar do Congresso como tinha feito com o Império e declarou-o fechado, impondo um estado de sítio. Mas o Congresso não estava disposto a se render graciosa e humildemente, como Dom Pedro II havia feito. Começou um caos político generalizado e oficiais da Marinha iniciaram uma revolta. Confrontado com o que ele considerava uma insubordinação, mas julgando serem as forças opositoras bem mais fortes, Deodoro seguiu o exemplo de Dom Pedro I e renunciou.

Em termos de teoria dos regimes, o Império tinha sido um regime certamente vulnerável, em parte porque Dom Pedro II, pessoalmente, estava velho e cansado e em parte porque ele tinha ficado tanto tempo no poder que as pessoas estavam exaustas de seu longo reinado.

Deodoro foi chamado para ser um Presidente “reconstrutivo”, mas falhou, porque seus planos para um novo regime não tinham consistência. Um Presidente reconstrutivo tem de saber que tipo de regime ele quer iniciar, e isso tem de ser um projeto viável. No caso de Deodoro, o Exército conseguiu livrar-se dele, sem derramamento de sangue.

O Vice-Presidente, Floriano Peixoto, assumiu a Presidência e declarou que o Congresso nunca tinha sido legalmente dissolvido. Floriano era um marechal do Exército, veterano da guerra do Paraguai, e acreditava em um governo forte, disciplinado e centralizado. Ao contrário de Deodoro, ele vinha de uma família política e entendia o que significava uma república. Sob sua liderança, as instituições republicanas começaram a funcionar, com o Congresso debatendo as principais questões e aprovando legislação.

Mas Floriano entendia pouco de economia. Esta foi uma debilidade que compartilhou com muitos outros presidentes, o que é um fato lamentável, uma vez que os principais problemas do país sempre foram, geralmente, de ordem econômica. Os presidentes brasileiros, muitas vezes, trataram da economia como se fosse mera questão técnica, podendo ser deixada aos ministros da área e seus assessores. Mas a economia não pode ser separada da política, pois sempre há constrangimentos políticos em quaisquer políticas econômicas adotadas.

Floriano foi um Presidente reconstrutivo bem-sucedido, ganhando os epítetos de “Marechal de Ferro” e de “Consolidador da República”. Trata-se de melhor candidato do que Deodoro para o título de “pai da República”. Mas o regime por ele construído não era tão moderno quanto os republicanos esperavam que fosse; na verdade, como sob o Império, continuou a respeitar a predominância dos interesses agrários. A Presidência passou então para Prudente de Moraes, um advogado de São Paulo e representante da elite cafeeira. Prudente trabalhou para pacificar as várias facções republicanas, o que incluiu a assinatura de um tratado de paz com os rebeldes armados do Rio Grande do Sul. Além disso, convém destacar que ele comprometeu-se ainda a fazer negociações com os banqueiros europeus para a consolidação da dívida externa. Segundo a teoria dos regimes, pode-se dizer que ele foi o primeiro dos Presidentes articulativos da República Velha, tendo sido seguido por Campos Sales.

O cenário político evoluiu para o que ficou conhecido como o regime do café-com-leite, que se consolidou politicamente e que durou, com alguns percalços, até 1930. Sob o regime do café-com-leite, o governo gastou um grande volume de dinheiro para sustentar os preços do café e pouco fez para desenvolver uma economia industrial

moderna. A Presidência foi sendo ocupada por líderes políticos que, em geral, eram governadores ou ex-governadores dos estados mais importantes. A responsabilidade do governo federal era a de manter a ordem social e a estabilidade da moeda, facilitando as exportações agrícolas e a importação de produtos manufaturados. Em outros termos, quase o mesmo papel que tinha sido desempenhado pelo governo central sob o Império. A produção de café cresceu, muito além da demanda internacional, em grande medida graças ao apoio do governo à sustentação artificial dos preços do café e a taxas de câmbio subsidiadas para a sua produção. O regime não era tão moderno como seus fundadores esperavam que fosse, mas foi forte o suficiente para resistir, por exemplo, a muitos dos esforços de modernização do Presidente Nilo Peçanha.

Peçanha era um operador político sagaz, por ter equilibrado as demandas dos federalistas, os quais queriam dar livre curso às oligarquias estaduais, e dos positivistas, os quais queriam modernizar e desenvolver o país. Ele criou os ministérios da Agricultura e do Comércio e Indústria e o Serviço de Proteção aos Índios, além de estabelecer algumas escolas técnicas. A classificação de Peçanha como um Presidente de preempção se justifica porque ele procurou modernizar o país contra a resistência das elites agrárias que dominavam o regime da República Velha. O regime era sólido e ele não poderia levá-lo muito longe em seu esforço mudancista, mas fez o que podia.

A classificação de Hermes da Fonseca como Presidente disjuntivo é motivada pelo fato de que ele despendeu a maior parte de seu tempo e energia na tentativa de amparar um regime que era cada vez mais impopular. Ele foi seguido por vários outros presidentes disjuntivos, os quais se esforçaram pela manutenção da política do café-com-leite. O sistema eleitoral brasileiro naquela época simplesmente tornou impossível eleger um presidente reconstrutivo, que poderia eventualmente ter formado um novo regime. Muitos cidadãos simplesmente não tinham o direito de votar, e muitos dos que o faziam eram controlados pelos esquemas políticos agrários tradicionais.

Em 1921, o ex-Presidente Nilo Peçanha concorreu à Presidência como o líder de um movimento de reação republicana em defesa do liberalismo contra as oligarquias estaduais. Ele estava claramente identificado com uma missão de reconstrução, mas foi derrotado pelo

candidato da oligarquia café-com-leite, Artur Bernardes, governador de Minas Gerais. Um Presidente disjuntivo, Bernardes governou sob estado de sítio durante a maior parte do seu mandato, com vários momentos de tensão, a ponto de ter havido um conflito armado em 1924. Mas a máquina política do café-com-leite revelou-se forte o suficiente para conseguir eleger o seu último Presidente, o governador de São Paulo, Washington Luís, cujo mandato teve início em 1926.

Washington Luís continuou a resistir a mudanças até poucos dias antes de seu mandato terminar, em 1930, e pretendeu conduzir sua própria sucessão, com a ruptura da alternância própria do regime do café-com-leite. O preço mundial do café despencou com a crise de 1929, e o regime em vigor estava mal preparado para lidar com a situação que se seguiu. Mesmo antes da crise, o regime do café-com-leite já vinha sustentando artificialmente os níveis dos preços do café e, com isso, a produção ultrapassou largamente as exportações. Em meio à crise, quando o país clamava por mudanças, Washington Luís cometeu um grave erro tático, ao nomear o governador de São Paulo, Júlio Prestes, como seu substituto. Era a vez de Minas escolher um candidato conforme as regras da política do café-com-leite. A ruptura de Washington Luís com a prática de sucessão gerou reação imediata, de tal modo que o seu candidato eleito para sucedê-lo, Júlio Prestes, não tomou posse e ele próprio foi deposto.

Embora Washington Luís tivesse logrado convencer os governadores de dezessete estados a apoiar a candidatura de Prestes, o Partido Republicano de Minas Gerais, sentindo-se ultrajado, contestou a sucessão, no que foi apoiado pelos gaúchos do governador Getúlio Vargas, que se tornaria o novo Presidente do Brasil, com o apoio de oligarquias dissidentes.

4. O REGIME DE VARGAS (1930-1945)

Durante os quinze anos conhecidos como a Era Vargas, de 1930 a 1945, o Brasil começou a construir uma economia industrial para compensar sua grande dependência da agricultura de exportação. Era uma resposta necessária à depressão global, uma vez que as exportações não

poderiam mais financiar as importações a que os brasileiros estavam acostumados. O regime de Vargas é de difícil caracterização em termos de filosofia política, já que tinha muito em comum com o corporativismo de Mussolini, mas também com o *New Deal* de Franklin Roosevelt.

Vargas conseguiu, finalmente, materializar a construção de uma empresa siderúrgica nacional, tendo pouco antes nacionalizado a maior empresa de mineração em operação no Brasil à época, a Itabira Iron Ore Company, que virou a Companhia Vale do Rio Doce. A criação de empresas estatais foi fortemente apoiada tanto pela esquerda brasileira, quanto pelos militares, mas Vargas também mantinha fortes laços com os capitalistas privados. Foi um líder reconstrutivo muito forte e eficiente e conseguiu atingir seus objetivos por romper com as normas constitucionais.

Vargas tinha pouco respeito pela democracia eleitoral, considerando-a uma farsa que desviava a atenção dos problemas reais da sociedade e do governo e impedia ou dificultava a sua resolução direta. Após suprimir, em 1932, o levante da elite paulista e de oficiais militares que haviam perdido o poder após o triunfo da Revolução de 1930; Vargas seguiu de perto a eleição para a formação de uma assembleia constituinte. Esta se reuniu de 1933 a 34 e aprovou uma nova Constituição nacionalista, com a “eleição” de Vargas para um mandato com termo final em 1938.

A Constituição de 1934 previa apenas um mandato para o cargo de Presidente, e Vargas deveria deixar o poder em 1938. Contudo, aproveitando-se dos poderes emergenciais que lhe foram concedidos depois da Intentona Comunista; cancelou as eleições, dissolveu o Congresso e promulgou uma nova constituição, a qual concentrava quase todo o poder na Presidência. O novo período republicano ficou conhecido como Estado Novo.

Novo incidente serviu de justificativa para que Vargas alongasse por mais tempo a sua permanência à frente da presidência. Um documento, o conhecido Plano Cohen, forjado por militares integralistas, um grupo parafascista, com a alegação de que estaria em curso uma conspiração comunista cujo objetivo último era se apossar do governo, pavimentou o caminho para Getúlio promover novo golpe em novem-

bro de 1937, com a justificativa de que os integralistas intentavam tomar-lhe o poder à força. De fato, no dia 11 de maio de 1938, um pequeno grupo de integralistas atacou o palácio presidencial, maldefendido. Vargas e sua filha de 23 anos, Alzira, tiveram de afastá-los, atirando desesperadamente das janelas, enquanto esperavam a chegada de forças do Exército. Por fim, com o apoio das forças legalistas, Vargas reprimiu-os, assim como fizera com os comunistas.

O novo Ministro das Relações Exteriores, Oswaldo Aranha, que tinha sido embaixador em Washington, convenceu Vargas a participar da Segunda Guerra ao lado dos aliados, a despeito de considerável simpatia de muitos governistas, inclusive militares e ministros, em relação aos fascistas italianos e alemães. O Brasil enviou tropas para a Itália, o que aumentou o profissionalismo e o prestígio do Exército junto à população. Quando a guerra terminou, o Brasil se sentia desconfortável em continuar com uma ditadura de estilo fascista. Setores militares, aliados a grupos civis, pressionaram para um retorno à democracia. Por força dessa conjuntura, Vargas foi deposto antes do final do mandato, porque se temia que ele não concordasse em realizar eleições e manobrasse para, mais uma vez, permanecer no poder.

Era chegada a hora de uma mudança de regime, e ela ocorreu, pelo menos em termos de estrutura política formal. O regime de Vargas, porém, com “apenas” quinze anos de idade, não tinha perdido o apoio popular de que ainda dispunha no país de forma expressiva. A mudança tinha sido provocada mais pela reação da classe política e dos militares a acontecimentos mundiais do que pela opinião pública nacional. Ela não representou o fim do prestígio de Getúlio Vargas ou das forças sociais que ele tinha apoiado; ele não foi forçado ao exílio, nem perdeu o direito de concorrer a diferentes cargos políticos. De fato, nas eleições de 1945, ele foi eleito senador constituinte pelos estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo, por partidos diferentes, e foi eleito deputado federal por seis estados e pelo Distrito Federal (Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Paraná)⁴.

4 A legislação eleitoral da época permitia que um político concorresse por estados e partidos diversos.

5. A REPÚBLICA LIBERAL-POPULISTA (1946-1964)

O retorno ao governo constitucional, em 1946, é convencionalmente considerado o início de um novo regime, a chamada República Liberal, que durou até 1964. Essa afirmação procede em termos de direito constitucional, no entanto muitos elementos da cultura política e econômica da Era Vargas perduraram. Economicamente, manteve-se a presença forte do Estado por meio de diferentes mecanismos de intervenção, alegadamente em prol do desenvolvimento da indústria pesada e de outros setores estratégicos. Socialmente, a relação entre os grupos e corporações (incluindo associações empresariais, sindicatos de trabalhadores, uniões estudantis) persistiu.

Ideologicamente, a sociedade continuava dividida em dois grupos: os conservadores, de um lado; os reformistas, de outro, entre os quais se incluíam tanto socialistas quanto não socialistas (com a ressalva de que os primeiros passaram a ser inspirados, depois, pela Revolução Cubana). Politicamente, a República Liberal foi mais democrática do que regimes eletivos anteriores: foram instituídas eleições livres para cargos executivos e para o parlamento. No entanto, o sistema eleitoral de turno único contribuía para a polarização política; o Presidente e o Vice eram eleitos de forma independente um do outro (como ocorreu no caso de Jânio Quadros e João Goulart) e qualquer um deles poderia lograr a vitória com maioria simples dos votos, sem precisar alcançar 50% dos votos (como ocorreu com Juscelino Kubitschek e com Jânio Quadros).

Nem Eurico Dutra Gaspar, o primeiro Presidente da República Liberal, nem Getúlio Vargas, eleito Presidente em 1950, tinham a intenção real de dar início a um novo regime. Eles simplesmente continuaram a era Vargas. Mas as circunstâncias políticas os obrigavam a trabalhar dentro de um sistema democrático. Vargas teve dificuldades em aceitar as novas limitações políticas e terminou escolhendo o suicídio como recurso extremo para derrotar seus inimigos.

Seu suicídio certamente serviu para reunir seus aliados no quadro de uma grave crise política. O Vice-Presidente, João Café Filho, assumiu o cargo, mas ele tinha sido escolhido apenas para equilibrar a chapa política e não dispunha da confiança dos partidários de Vargas.

Quase ao final de seu mandato, tirou uma licença para tratar da saúde e foi impedido de voltar ao poder pelos militares. Carlos Luz, o Presidente da Câmara dos Deputados, assumiu a presidência por três dias, mas também foi deposto por um movimento militar, e o cargo acabou sendo entregue ao Presidente do Senado, Nereu Ramos, que se manteve por dois meses e 21 dias no poder. Os três foram meramente Presidentes de transição.

A Presidência de transição é um sintoma da dificuldade que o Brasil teve em reconhecer e aceitar mudanças de regime. Nos Estados Unidos, o resultado das eleições presidenciais sempre foi aceito, e mudanças de regime ocorreram por meio de eleições de realinhamento.

No Brasil antes da década de 1980, os resultados eleitorais nem sempre foram aceitos quando o regime era fraco. As forças perdedoras tipicamente alegavam fraude, muitas vezes com razão, e chamavam seus seguidores à rebelião ou articulavam intervenções militares. Normalmente, porém, os confrontos físicos eram limitados e os principais líderes militares terminavam por chegar a algum acordo com base no equilíbrio de forças.

Em 1955, os generais, liderados pelo ministro da Guerra (Exército), Henrique Lott, decidiram que o momento não era adequado para uma ditadura militar. O Brasil estava orgulhoso da participação dos militares brasileiros na aliança democrática da Segunda Guerra Mundial. Os sistemas políticos democráticos haviam vencido a guerra e, assim, haviam demonstrado força, inclusive militar. Assim, reverter a uma ditadura militar não ficaria bem. Decidiram então que os resultados das eleições de 1955 deveriam ser honrados, abrindo assim o caminho para um novo regime estabelecido pelo candidato que vencesse as eleições para a Presidência.

O vencedor foi Juscelino Kubitschek (PINHEIRO, 2001; ALEXANDER, 1992), um médico filiado ao Partido Social-Democrata, que havia construído a sua carreira política como prefeito de Belo Horizonte e governador de Minas Gerais. O sobrenome de seu pai era Oliveira, mas ele optou por usar o nome de solteira de sua mãe, porque era diferente. Seu pai morreu quando ele tinha dois anos e ele foi criado em difíceis condições por sua mãe, de origem tcheca e cigana. Ele enfrentou dois adversários nas eleições, um da União Democrática

Nacional, um partido anti-Vargas; o outro, um populista de São Paulo. Sua vitória se deu por pequena margem, mas ele se tornou um Presidente muito popular devido ao seu otimismo, seu entusiasmo e suas habilidades políticas. Era o Presidente reconstrutivo de que a República Liberal-Populista necessitava.

Kubitschek era um visionário e um futurista, que prometeu ao Brasil “cinquenta anos de crescimento em cinco anos”. Sua realização mais relevante foi a construção de Brasília, a nova capital federal no interior do país. Políticos falavam sobre isso durante anos, mas foi Kubitschek quem realmente fez acontecer, embora com o gasto de enorme quantidade de dinheiro, que mandava imprimir. Seu governo foi caracterizado por elevados níveis de corrupção, por déficits e pela aceleração da inflação; os brasileiros perdoaram essas falhas porque a economia estava crescendo. Ao final de seu mandato, a produção industrial tinha crescido 80%, mas a inflação alcançou 30% ao ano.

Kubitschek respeitou as normas de sucessão constitucional e deixou o cargo ao final de seu mandato. A eleição de 1960 foi ganha por um dos líderes mais enigmáticos do Brasil, Jânio Quadros (GOMEIRI, 1960; PINHEIRO, 2001; VALENTE, 2012a, 2012b). Essa foi a primeira vez que um Presidente tinha transmitido pacificamente o poder a um candidato da oposição. Quadros era um pouco bizarro, com uma mecha de cabelo que caía sobre os olhos. Ele se beneficiou do apoio do partido de oposição a Vargas, a União Democrática Nacional, e usou uma vassoura como símbolo de campanha, que sinalizava seu compromisso de varrer a corrupção do Brasil. Era um populista moralista que proibiu jogos de azar e biquínis na praia. Porém, surpreendeu ao promover uma política externa de não alinhamento com os EUA e ao restabelecer relações diplomáticas com a União Soviética, que haviam sido cortadas por Dutra em 1947.

O tom da campanha de Jânio Quadros era o desafio ao regime que tinha construído Kubitschek. Ele era um candidato preemptivo, desafiando um regime fundamentalmente forte. Muitos eleitores queriam acabar com os excessos do governo Kubitschek, a corrupção e a inflação, embora também quisessem continuar com o crescimento econômico, um tema sempre popular. Quadros tinha, assim, um desafio muito difícil à sua capacidade de liderança, ao se opor a uma instituição

política forte. Ele havia sido prefeito de São Paulo capital e governador do estado de São Paulo, mas não tinha a paciência necessária ou habilidades políticas para trabalhar dentro dos limites de uma Presidência constitucional. Assim, menos de sete meses depois de iniciada sua Presidência, anunciou repentinamente sua renúncia, com a crença de que talvez o povo ou os legisladores iriam chamá-lo de volta, dando-lhe os poderes reforçados que esperava obter. Aparentemente, ele queria uma Presidência fortalecida, como a de Charles de Gaulle, na França.

Se isso era o que esperava, não teve o apoio dos parlamentares: o Congresso não se comoveu com o gesto e simplesmente aceitou imediatamente a sua renúncia. Sua saída significava que o Vice-Presidente deveria assumir a Presidência, mas a ascensão de João Goulart ao Palácio do Planalto representava um grande problema.

Naquela época se podia votar para Presidente e Vice-Presidente de chapas totalmente diferentes, de modo que era possível ter um Vice-Presidente de um partido, com políticas inteiramente diferentes das do Presidente vencedor. Essa possibilidade ocorreu em 1960-61. O Vice-Presidente vencedor, João Goulart (vulgarmente conhecido como Jango) (FERREIRA, 2011; FERREIRA, 2006; PINHEIRO, 2001), já tinha sido Vice-Presidente no governo de Kubitschek e devia sua carreira política a Getúlio Vargas. Goulart tinha se apresentado como Vice-Presidente na chapa de Henrique Lott, candidato derrotado por Jânio.

Lott era um oficial militar conhecido por seu forte compromisso com os princípios democráticos, como tinha demonstrado na crise da eleição de Kubitschek, em 1955.

Quando Jânio Quadros renunciou, Goulart estava em visita oficial à China comunista.

Assim que o Presidente da Câmara dos Deputados, Pascoal Ranieri Mazzilli, leu a carta de renúncia de Quadros, ele deveria ter sido empossado como Presidente. Porém, o que ocorreu, de fato, foi o início de uma grave crise política. Goulart era um populista de esquerda que não dispunha da simpatia dos militares, os quais não queriam permitir sua assunção da Presidência. Eles finalmente concordaram em aceitar sua posse apenas sob a condição de que a Constituição fosse emendada para iniciar um sistema parlamentar de governo, no qual o Presidente teria poderes reduzidos.

Goulart assumiu o cargo com essa restrição, mas não se conformou. Organizou um plebiscito que ofereceu aos brasileiros a escolha entre o sistema parlamentarista ou o presidencialista. O resultado lhe foi favoreceu, com a vitória do presidencialismo, e, por conseguinte, voltou a assumir plenos poderes presidenciais.

Jango tinha crescido em uma fazenda do Rio Grande do Sul e seu pai era amigo íntimo de Getúlio Vargas. Ele se tornou confidente e protegido de Vargas e foi o seu ministro do Trabalho no governo constitucional de Vargas. A carta-suicídio de Vargas foi confiada a Jango. Ele estava tão perto de ser o herdeiro de Vargas quanto qualquer outro, mas não parecia ter consciência do que isso significava no contexto político do início da década de 1960.

A economia estava em crise: a inflação foi de 34,7% em 1961; de 50,1% em 1962; de 78,4% em 1963; e se aproximava de 100% no início de 1964. A crise foi em grande parte devida à incerteza política que assustou e afastou os investidores; ela poderia ter sido resolvida com um plano anti-inflação e o apoio do Fundo Monetário Internacional. Mas, nessa época, muitos na esquerda consideravam que um eventual socorro do FMI representaria uma capitulação às forças do imperialismo; vários outros pensavam ainda que o Brasil estava em uma crise econômica que só poderia ser resolvida com uma transição radical para um regime socialista.

Ligas camponesas estavam se mobilizando para a reforma agrária, radicais estavam organizando sindicatos entre alistados das Forças Armadas, a Revolução Cubana estava em plena floração e as teorias marxistas de diversas tendências tinham grande aceitação em círculos influentes. Em 1963, o sociólogo americano Irving Louis Horowitz editou um livro chamado *Revolution in Brazil* (1964), argumentando que “é evidente que a revolução social, política e econômica é uma necessidade presente e uma certeza no futuro”.

6. O REGIME MILITAR (1964-1985)

No momento em que o livro de Irving Horowitz foi publicado, uma “revolução” tinha ocorrido. Mas não foi a por que ele e a esquerda

ansiavam (SKIDMORE, 2008). Os militares se apossaram do controle do governo mais uma vez. Pouco antes, o ministro de Justiça de Goulart chegou a fazer um apelo para que as pessoas enchessem as ruas em protesto, mas não houve nenhuma resposta significativa. Muito pelo contrário, a direita organizou comícios maciços contra Jango, supostamente anticristão e pró-comunista. Os militares golpistas foram surpreendidos com a pouca, ou nenhuma, oposição armada que encontraram. Goulart se exilou no Uruguai e os militares produziram um “Ato Institucional” com o propósito de legalizar o golpe de Estado.

Em que momento João Goulart e a esquerda erraram? Eles calcularam mal as possibilidades políticas daquele momento, ao superestimar o apoio que a sociedade lhes prestaria e ao acreditar demais em sua própria retórica. Jango tinha se convencido de que poderia ser um Presidente reconstrutivo e que poderia dar início à construção de um novo regime, talvez socialista. A esquerda, nessa época, era fortemente influenciada pelas teorias que explicavam as crises políticas como meros reflexos de contradições econômicas subjacentes. Ela pensava que o regime capitalista tinha esgotado o seu potencial de desenvolvimento econômico dentro do cenário internacional existente então. Na verdade, desenvolvimentos posteriores demonstraram que o Brasil ainda tinha um grande potencial de crescimento capitalista. A crise política se deveu ao ciclo normal de um regime político marcado por contradições exacerbadas por uma liderança política débil.

Aquilo de que o regime da República Liberal-Populista realmente necessitava era de um Presidente articulativo que poderia resolver os problemas dentro do sistema existente. O ministro da Fazenda de Goulart, San Tiago Dantas, compreendia essa situação, e chegou a negociar um acordo com o FMI. Mas, quando voltou ao Brasil, foi denunciado como um vendido ao imperialismo. Desguarnecido politicamente e vitimado por câncer, ele teve de renunciar. Sem apoiar as políticas de Dantas, Goulart tomou a sua fatídica decisão de se orientar para a esquerda.

Atualmente, a crise de 1964 é muitas vezes enquadrada como uma luta entre a “democracia” e a “ditadura”, mas este não era o pensamento predominante na época. Naquele momento, os militares agiram com a suposição de que Goulart pretendia impor uma ditadura ao

estilo cubano-comunista. Em 1964, a luta mais crítica, de cunho ideológico, deu-se entre os partidários do desenvolvimentismo capitalista e os defensores de vários tipos de socialismo, sem conferir qualquer prioridade às formas da democracia.

A esquerda apoiava a legalidade democrática apenas porque um de seus representantes encontrava-se no poder naquele momento, não porque a tivesse como princípio fundamental. Poucos na esquerda davam prioridade à democracia; muitos mais se encantavam pelo modelo cubano. San Tiago Dantas fez uma distinção entre a esquerda democrática, ou “positiva”, e a esquerda “negativa”, ou comunista, mas as linhas não estavam nitidamente traçadas. Fidel Castro, apesar de tudo, havia afirmado que era um reformista democrático, antes de se declarar marxista-leninista.

Ao mesmo tempo em que grande parte dos acadêmicos, no Brasil, especialmente nas ciências sociais, deixou-se enredar por teorias marxistas, as academias militares estavam ensinando anticomunismo. Muitos economistas, também, confiavam nas promessas da economia de mercado. Entre os militares, havia muitos oficiais, às vezes chamados de “linha branda”, que acreditavam no respeito às normas democráticas. Mas havia também um grupo substancial, da assim chamada “linha dura”, que acreditou que uma ditadura era necessária para suprimir a esquerda. O golpe de Estado ocorreu quando a linha dura superou a linha branda no convencimento de que as coisas estavam realmente fora de controle e que era hora de os militares desempenharem o seu papel tradicional de restaurar a ordem social.

Os militares brasileiros não desejavam ascender ao poder para instituir o sistema de “caudilho único”, como acontecia em muitos países latino-americanos. Eles eram legalistas e queriam manter uma aparência de democracia, tanto para justificar as suas próprias convicções quanto para tornar mais fácil aos Estados Unidos reconhecer e apoiar o novo governo. Assim, ainda que tivessem deposto o Presidente, mantiveram a estrutura de divisão de poderes entre o Executivo, o Congresso e o Judiciário e buscaram assegurar eleições regulares. Mas também cassaram os direitos políticos de todos os candidatos da oposição que tinham uma base substancial de apoio. Depois de uma experiência frustrada, acabaram suprimindo os partidos políticos tradicionais e

criaram regras eleitorais que prescreviam, de modo artificial, um sistema bipartidário. Os críticos passaram a designá-los como sendo o partido do “sim” e o partido do “sim, senhor”. Eles também instituíram um sistema de eleição indireta para a Presidência, dando um peso desproporcional aos pequenos estados de regiões rurais, controlados por chefes políticos conservadores.

A mudança de regime, em 1964, não foi, portanto, o resultado de uma eleição de realinhamento que poderia ter dado legitimidade a um Presidente reconstrutivo. Ela foi imposta por um grupo de generais, cuja legitimidade vinha do costume político de chamar os militares para manter a ordem social em tempos de tensão e conflito.

O primeiro Presidente foi o general Humberto Castello Branco (DULLES, 1978), um oficial superior da linha branda que sempre defendeu a democracia quando ministrou cursos na academia militar. Ele era descendente de uma família ilustre na cidade nordestina de Fortaleza. Seu pai também havia sido general e tinha escritores renomados na família de sua mãe. Ele era baixo e poucos o achavam atraente, quase sem pescoço; quando propôs casamento, o pai da jovem insistiu em um exame médico, para garantir que ele não estava carregando algum defeito genético. Teve uma carreira militar de distinção: serviu às forças brasileiras nos campos da Itália e publicou estudos, para uso da academia militar, sobre o esforço de guerra.

Castello Branco via a intervenção militar como temporária, na medida em que prometia entregar novamente o poder a um Presidente civil, democraticamente eleito, em 1965, quando terminaria o mandato de Goulart.

Pode-se especular que ele aspirava por administrar um tipo de regime articulativo, que o Presidente Goulart não soube conduzir, com o propósito de implementar a restauração do sistema, com a restituição da ordem democrática anterior à renúncia de Quadros. Ele pensava que teria êxito de maneira rápida, purgando o sistema dos elementos subversivos e irresponsáveis, mas deixando a estrutura formal do governo mais ou menos intacta. Vários destacados políticos civis de direita esperavam que ele realizasse uma eleição aberta, na qual eles poderiam conquistar o poder. No entanto, eles também foram cassados e o mandato do Presidente estendido até o final de 1966.

É concebível que a ordem democrática pudesse ter sido restaurada mais rapidamente se a esquerda tivesse se concentrado mais na questão da reabilitação da normalidade democrática e se limitado a protestos não violentos. Ocorreram grandes manifestações estudantis não violentas contra o regime militar, que ainda não era uma ditadura aberta. Elas foram reprimidas, mas, em lugar de persistir na defesa da democracia, muitos estudantes se juntaram a movimentos de guerrilha urbana e rural, com a defesa de alternativas marxista-leninistas. Os militares foram relativamente lentos para responder a esses movimentos de resistência armada, mas sua própria existência serviu para confirmar as posições anticomunistas dos oficiais da linha dura e, principalmente, para justificar o recrudescimento de um regime de força, com a gradual anulação das garantias próprias de um estado democrático de direito.

Uma comissão de parlamentares e de juristas foi convocada para elaborar uma nova Constituição, aprovada pelo Congresso em 1967. Ela estabeleceu que o Presidente passaria a ser eleito indiretamente pelo Congresso. No final do mandato de Castello Branco, em 1966, o Congresso elegeu o Marechal Artur da Costa e Silva (MELLO, 1979), já segundo as disposições da nova Constituição.

Costa e Silva esperava que a nação aceitasse sua Presidência como legítima, mas a oposição militante (inclusive armada) acentuou os ataques ao regime militar. Os chefes militares, por sua vez, intensificaram as medidas repressivas contra ela. Costa e Silva foi um duro Presidente reconstrutivo para o regime militar, ao impor o conhecido Ato Institucional nº 5, que dava ao chefe do Executivo autoridade para cassar membros do Congresso, demitir funcionários públicos e apelar a severas medidas repressivas para combater os guerrilheiros urbanos e rurais.

Quando Costa e Silva ficou doente e veio a falecer, no final de 1969, os militares se recusaram a deixar o Vice-Presidente, um civil, assumir o poder, a despeito das disposições da Constituição então vigente, elaborada sob a tutela dos militares. Uma junta militar assumiu o poder temporariamente, até que um novo general, Emílio Garrastazu Médici (SILVA, 1983a), pudesse ser “eleito”.

Médici era neto de imigrantes italianos e bascos que se estabeleceram no Rio Grande do Sul. Ele ascendeu na hierarquia do Exército ao

ocupar cargos relevantes, como chefe do Serviço Nacional de Informações e comandante do Exército da 2ª Região Militar, em São Paulo. A sua escolha tem relação direta com o fato de que se encontrava bastante próximo de Costa e Silva e de igualmente adotar posições fortemente anticomunistas.

Médici pode ser classificado como um Presidente articulativo, em razão de sua disposição de aperfeiçoar e institucionalizar o regime estabelecido sob o comando de Costa e Silva. O novo governo acabou se tornando popular e até aceito pelo público, porque a economia entrou em uma fase de crescimento conhecida como “milagre brasileiro”, cujo ápice foi alcançado justamente durante o governo Médici (1969-1973). Existiram várias razões para o *boom* econômico, entre elas a estabilidade política sob um governo de força de direita, que suprimiu a militância trabalhista e se tornou atraente para os investidores, tanto estrangeiros como nacionais.

O governo dos Estados Unidos apoiava a postura anticomunista do regime militar e encorajou os grandes bancos e as instituições financeiras internacionais a emprestar dinheiro ao Brasil. A inflação permaneceu em níveis mais manejáveis, embora ainda alta. Não houve, contudo, uma alteração fundamental no regime econômico. As grandes empresas públicas (estatais), a exemplo das companhias siderúrgicas, de petróleo e de telecomunicações, passaram a ser atores relevantes no cenário econômico.

Segundo a teoria dos regimes, o ciclo dos regimes políticos segue um padrão regular. Uma vez que se atinge o pico, espera-se uma estabilização durante certo tempo, para depois se caminhar para o declínio. É precisamente o que ocorreu com o regime militar. Em parte, isso pode ser atribuído ao fim do dito “milagre econômico”, o qual foi produzido com a contratação de inúmeros empréstimos e, por conseguinte, com a geração de um endividamento excessivo; o que, por fim, gerou um descontrole da inflação, com a erosão da estabilidade e do crescimento econômicos.

Um regime autoritário inflexível poderia, de certa forma, ter lidado com esse ciclo, mas sempre houve uma tendência legalista bastante forte dentro das Forças Armadas. Assim, uma vez que houve a supressão efetiva do movimento guerrilheiro, a justificativa para manutenção do regime autoritário diminuiu. No final do mandato de

Médici, em 1974, os generais da linha branda reuniram forças em apoio a Ernesto Geisel (CURY, 1978).

Outro general do Rio Grande do Sul, Geisel era filho de imigrantes alemães, embora a cidade em que cresceu tivesse sido povoada em sua maioria por famílias originárias da Itália. Seus pais fizeram com que ele recebesse uma educação rigorosa; aprendeu em casa a língua alemã, que falava bem, juntamente com o português. Fez sua carreira no Exército e serviu ao longo do regime de Vargas. Exerceu o cargo de presidente da Petrobras, a partir de 1969. Além disso, exerceu outras funções administrativas.

Como Presidente, Geisel iniciou um processo gradual que ficou conhecido como sendo a “abertura democrática”, em parte inspirada nos trabalhos do cientista político americano Samuel Huntington (2006), que defendia a “descompressão política” e uma transição para a democracia em países do Terceiro Mundo governados por regimes autoritários. Huntington argumentava que os regimes autoritários perdem sua eficácia quando permanecem por muito tempo no poder. Em lugar de se esperar a acumulação de bloqueios, até mesmo a dissidência, quando a situação poderia se tornar explosiva, Huntington dizia que esses governos deveriam abrir gradualmente o sistema, para acomodar as dissidências. Ideias semelhantes já tinham sido defendidas para o caso brasileiro pelo general Golbery do Couto e Silva, cujo livro *Geopolítica do Brasil* (SILVA, 1967) tinha sido muito lido como uma justificativa teórica para o regime militar. A partir de 1974, Golbery defendeu fortemente uma abertura democrática. Geisel e seu sucessor, João Figueiredo (SILVA, 1983b), seguiram essa estratégia.

Figueiredo era filho de um general que tinha se exilado na Argentina depois de apoiar a revolução constitucionalista anti-Vargas, em 1932. Ele foi chefe do Serviço Nacional de Informações durante o governo Geisel e foi escolhido pessoalmente por Geisel, secundado por outros generais, como o sucessor de Geisel. Ele assumiu o poder em um momento difícil, porque o “milagre brasileiro” já não existia, o desemprego aumentara e a inflação e a dívida externa dispararam. Os problemas se acumularam desde o primeiro choque do petróleo, em 1973, agravaram-se no segundo choque, em 1979, e se aprofundaram de forma dramática com a crise da dívida externa, a partir de 1982.

Em termos de teoria dos regimes, Geisel e Figueiredo foram Presidentes disjuntivos, porque eram constrangidos a manter um regime que estava em declínio, tanto em razão de apoio decrescente das elites civis, quanto em função do declínio progressivo do seu prestígio junto ao público em geral. Os próprios militares estavam ficando cansados da política. Alguns radicais poderiam tê-los considerado Presidentes “fracos”, mas eles se adaptaram ao papel que a história esperava que eles desempenhassem e guiaram o processo de transição de volta ao regime democrático, não sem percalços.

Mas não foram apenas os generais que facilitaram o retorno à democracia. Muitos ativistas e políticos de esquerda também contribuíram com esse processo. Vários deles tinham apoiado a resistência armada nos anos 1960 e 1970, mas os tempos haviam mudado. Os movimentos guerrilheiros tinham sido efetivamente suprimidos, como também ocorreu com vários outros movimentos similares na Bolívia, no Chile, na Argentina e no Uruguai. Apenas pequenos grupos marginais acreditavam ainda que esse caminho era viável. De resto, muitos intelectuais de esquerda ficaram cada vez mais convencidos de que a democracia era importante como um fim em si, não como etapa para uma transição ao socialismo (GOERTZEL, 1999, 2011).

A população estava cansada do regime militar e não via justificativa para que ele continuasse indefinidamente. Ocorreram grandes manifestações exigindo eleições diretas para a Presidência, em lugar do sistema indireto, que dava um peso excessivo aos estados do interior. A campanha para emendar a Constituição com vistas à realização de eleições diretas perdeu por pouco no Congresso, mas as demandas por mudança eram tão fortes que o candidato da oposição, Tancredo Neves, conquistou a Presidência em 1985, mesmo sob o sistema indireto.

7. RESTABELECIMENTO DA DEMOCRACIA (1985–1993)

Tancredo Neves (DIMENSTEIN, 1985) era então um político tradicional, de 75 anos, que tinha aprendido as artes do ofício com Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Ele não era uma figura carismática, mas

um organizador. O conceito de reconstrutivo se aplica perfeitamente ao “seu” regime, pois sua missão era a de reconstruir a democracia, para fazê-la funcionar plenamente, mas de uma forma que não confrontasse os militares que deixavam o poder.

Mas Tancredo não chegou a exercer o poder como Presidente. Na verdade não chegou sequer a tomar posse, que estava agendada para o dia 15 de março de 1985, porque adoeceu no dia anterior. Faleceu em 21 de abril de 1985, devido a complicações de saúde (que ele deixou que se agravassem naquela difícil transição) e a um atendimento provavelmente deficiente num hospital público de Brasília.

O desaparecimento de Tancredo negou aos brasileiros o convívio com um Presidente de perfil reconstrutivo, que havia sido eleito. A Presidência recaiu sobre José Sarney (ECHEVERRIA, 2011), que tinha sido escolhido como candidato a Vice-Presidente para equilibrar a chapa de oposição, em parte para tranquilizar os militares e os conservadores. Sarney, de 55 anos na época, era outro político dos velhos tempos, que tinha sido ativo no movimento anti-Vargas, mas que, em seguida, serviu a todos os governos militares. Abandonou o navio quando sentiu que estava afundando, para aderir a um grupo que se separou do partido governista e se juntou à coalizão de Tancredo para a eleição presidencial.

O Brasil se encontrava em um ponto do ciclo dos regimes que necessitaria de um Presidente reconstrutivo, uma figura preparada para inspirar e guiar a transição para a democracia plena. Mas o destino deu-lhe um Presidente que poderia ser mais bem caracterizado como disjuntivo.

Sarney tinha cortado seus laços com o partido do regime militar tardiamente e apenas de forma muito relutante. Como Presidente, nomeou muitos membros desse mesmo partido para cargos importantes, incluindo seis oficiais militares para o seu gabinete de 24 membros (BURNS, 1993, p. 476). Hesitou na aceitação de uma Assembleia Constituinte para redigir uma nova Constituição, mas finalmente concordou em que senadores e deputados eleitos nas eleições de 1986 também servissem como constituintes, paralelamente. A maioria dos parlamentares-constituintes era do principal partido da oposição, PMDB, e seus aliados.

Se o Brasil tivesse adotado, nessa ocasião, um sistema parlamentarista de governo, a coalizão majoritária no parlamento poderia simplesmente ter elegido um novo líder. Mas a maioria dos brasileiros mantinha a preferência por um sistema presidencialista, por isso não houve condições para negar a Sarney um mandato completo no cargo.

O Brasil tinha sido governado várias vezes por presidentes que poderiam ser considerados acidentais, ou de transição. Essa instabilidade recorrente se deu porque, em vários casos, não haviam sido eleitos pelas vias normais. Em consequência da legitimidade controversa de acesso à Presidência, esses presidentes geralmente não contavam igualmente com a legitimidade necessária para desempenhar uma forte liderança. Na maior parte dos casos, no entanto, o mandato de seus predecessores em situação similar havia sido curto. Sarney, porém, dispôs de um mandato de cinco anos.

O sistema republicano, felizmente, funcionou adequadamente, com o Congresso servindo igualmente de Assembleia Constituinte. Sarney entendeu que teria de se entender com os representantes eleitos e permitir que a Assembleia Constituinte fizesse o seu trabalho com um mínimo de interferência.

A Assembleia Constituinte contava com parlamentares que exerceram grande influência sobre a história e política brasileira. Além de Ulysses Guimarães, líder da oposição ao regime militar e Presidente da Assembleia Constituinte, seus membros incluíam dois nomes que mais tarde seriam Presidentes do Brasil por dois mandatos sucessivos: Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Uma das possíveis consequências da morte de Tancredo foi o fortalecimento do Congresso no sistema de governo. A ausência de um grande líder portador de legitimidade na Presidência abriu caminho para que o Congresso adquirisse maior protagonismo.

A nova Constituição manteve o sistema presidencialista, mas os poderes do Congresso foram sensivelmente aumentados. Ainda assim, um dispositivo transitório na Constituição previa um plebiscito em cinco anos para decidir sobre a forma de governo (republicana ou monárquica) e o sistema de governo (parlamentarista ou presidencialista).

Em 1989, finalmente, pela primeira vez desde 1960, os brasileiros tiveram a oportunidade de votar em uma eleição direta para presidente. A situação econômica se tinha deteriorado bastante ao longo do governo Sarney. Os eleitores queriam um presidente que pudesse resolver o problema da inflação, que reduzisse a corrupção e melhorasse o funcionamento do governo, ao mesmo tempo em que reforçasse a democracia.

Muitos líderes políticos estavam disponíveis, incluindo Ulysses Guimarães, o líder do governo no Congresso, que tinha guiado, junto com Tancredo Neves, a transição para a democracia. Na verdade, ele poderia ter sido o líder reconstrutivo que foi negado ao país quando da morte de Tancredo.

Havia também vários outros candidatos, alguns dos quais eram competidores mais carismáticos. A eleição se decidiu apenas no segundo turno, entre os dois candidatos mais carismáticos, ambos em oposição ao governo Sarney. Um deles era Luiz Inácio Lula da Silva (GOERTZEL, 2011), líder trabalhista metalúrgico e sindicalista que se tinha alçado, à sua maneira, de uma condição de extrema pobreza no Nordeste, para tornar-se uma figura nacional, em razão de sua liderança de trabalhadores da indústria automobilística nos subúrbios industriais de São Paulo, em greves e outros movimentos reivindicatórios. O outro era Fernando Collor de Mello (TAVARES, 1998), herdeiro de uma próspera família do pequeno estado nordestino de Alagoas, do qual havia sido governador, com a promessa de abertura econômica do país e de combate à corrupção e aos seus beneficiários, os quais apelidou de “marajás”.

Collor apresentou-se como um Presidente preemptivo, opondo-se declaradamente à corrupção e às políticas irresponsáveis da Presidência Sarney. Infelizmente, o seu plano anti-inflação não foi mais bem sucedido do que as tentativas precedentes. Muito pelo contrário, há quem aposte que os escândalos de corrupção que ocorreram em seu governo foram bem piores do que quaisquer outros que o Brasil tinha conhecido anteriormente. Ele foi processado pelo Congresso e substituído por seu Vice-Presidente, Itamar Franco (FERREIRA, 1995; PAIVA, 2009), um engenheiro e político tradicional de Minas Gerais.

Itamar tinha a grande virtude de ser pessoalmente honesto e bem-intencionado. O *impeachment* de Collor tinha sido feito pelo Congresso dentro dos procedimentos legais, sem qualquer intervenção militar, o que foi muito importante para consolidar as instituições democráticas. Itamar buscou ser um Presidente de articulação, remediando os estragos feitos pelo desastre que foi Collor. Ele conseguiu seus intentos de forma perfeitamente democrática, com o reforço da estabilidade do sistema político, um grande crédito que lhe é devido no processo de redemocratização.

8. O REGIME DE RESPONSABILIDADE FISCAL (1994-)

O problema da aceleração da inflação, no entanto, ainda continuava por inteiro, e Itamar tinha uma compreensão limitada da economia: trocou várias vezes ministros de finanças e presidentes do Banco Central, com a esperança de promover maior crescimento, com a menor taxa de juros de referência. Nomeou três ministros de finanças, sem lograr abater a alta dos preços ou da taxa de juros. Assim, a ameaça de hiperinflação persistia. Uma medida necessária seria um sério ajuste orçamentário, decisão política que incumbe fundamentalmente ao presidente. Finalmente, em desespero de causa, Itamar resolveu designar o seu ministro das Relações Exteriores, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso (GOERTZEL, 1999; CARDOSO; WINTER, 2006; CARDOSO, 2006) para ocupar a posição de ministro das Finanças.

Fernando Henrique Cardoso era uma figura improvável para salvar a economia brasileira.

Ele tinha sido um intelectual marxista em sua juventude e havia partido para o exílio quando os militares tomaram o poder em 1964. Doutorado em sociologia, tratava-se de autor bem lido em todos os círculos das ciências sociais, com indiscutível reputação acadêmica. Sua esposa era uma antropóloga de renome, Ruth Cardoso, e ele próprio também tinha realizado muitos cursos nessa área. Embora muitas vezes considerado um marxista moderado, ele era fundamentalmente um intelectual, conhecedor profundo das mais diversas teorias sociais.

No exílio, nos primeiros anos do regime militar, tornou-se coautor, com Enzo Faletto, do livro *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, que se tornou mundialmente famoso, embora muitos tenham interpretado mal, ou de maneira distorcida, seus principais argumentos (GOERTZEL, 2010). O argumento central era o de que, com as políticas adequadas, os países latino-americanos poderiam se desenvolver mesmo na dependência da economia capitalista global, ou seja, eles não teriam de romper com a dependência como condição para se desenvolver. Logo ao assumir o Ministério das Finanças, um jornalista chegou a afirmar que ele teria aconselhado a todos que “esquecessem tudo o que havia escrito”, mas ele sempre insistiu que nunca disse tal coisa. De fato, não há nada em suas obras que contradiga o que ele fez, primeiro como ministro, depois como Presidente.

Cardoso tinha sido um dos líderes do movimento pela redemocratização durante os últimos anos do regime militar. Logo após, entrou para a política e elegeu-se senador por São Paulo e um dos líderes na Assembleia Constituinte que elaborou a Constituição de 1988.

Quando foi convocado por Itamar Franco para ser ministro das Relações Exteriores, no final de 1992, era líder do governo no Senado. Levado depois para Ministério da Fazenda, teve a capacidade de inserir os problemas da economia no cenário político em curso e soube reunir em volta de si uma brilhante equipe de economistas, que se dedicaram a elaborar um novo plano anti-inflação. Muitos dos economistas já haviam trabalhado para o governo, inclusive em planos anteriores, que falharam, mas Cardoso soube coordenar as etapas sucessivas de implementação de uma nova modalidade de estabilização macroeconômica, não mais baseada em controles de preços e fixação do câmbio, mas em ajustes das contas públicas.

Os líderes políticos no Congresso também estavam ansiosos para resolver o problema da inflação, de modo que deram a Fernando Henrique um controle substancial sobre os gastos do governo. Seus assessores econômicos conceberam um plano anti-inflação que envolveu, em primeiro lugar, a restrição de gastos públicos (mas também com aumento e criação de novos impostos), combinada à unificação dos diversos indexadores de preços em uso na sociedade numa única unidade de valor (Unidade Real de Valor, ou URV), temporária e dina-

micamente correlacionada ao dólar, para a preservação dos valores relativos. A URV, moeda virtual, funcionava simultaneamente com a moeda então em curso, o cruzeiro real (a quarta, em pouco mais de cinco anos), até serem ambas substituídas, numa segunda etapa do plano, pela nova moeda, o real, introduzido em julho de 1994, em plena campanha eleitoral para a Presidência.

Depois de muitas decepções, os brasileiros puderam finalmente contar com uma moeda estável e com uma política econômica comprometida com essa estabilidade, o que também foi obtido com a eliminação da indexação generalizada na economia, que agia como uma espécie de realimentador da inflação. Nessa fase do plano, Cardoso já tinha deixado de ser ministro para ser um candidato à presidência da República: sua campanha ganhou um enorme impulso quando a população constatou que os preços estavam estabilizados sem qualquer tipo de congelamento de preços ou medidas de austeridade impostas de cima para baixo.

Ao mesmo tempo prosseguiram alguns programas de privatização de empresas do governo, o que permitiu abater parte da dívida pública ou financiar investimentos sociais. Os pobres foram os mais beneficiados com o fim da inflação, uma vez que não dispunham, como outras camadas sociais, de investimentos indexados ou remunerados a juros elevados.

O sucesso do Plano Real fez de Cardoso um verdadeiro herói nacional, a despeito de não possuir uma personalidade carismática: quando falava na televisão, soava como um professor da faculdade dando uma palestra, mas o eleitorado não levou em consideração o seu perfil professoral. Ele tinha curado a nação do problema número um em matéria de preocupações quotidianas. De fato, depois de anos, ou décadas, de destruição de poupanças e de corrida contra os preços, a inflação tinha sido posta sob controle e tal proeza tinha sido levada a termo sem efeitos colaterais aparentes.

Cardoso foi eleito Presidente em 1994 e novamente em 1998, nas duas oportunidades no primeiro turno, ou seja, com mais de 50% dos votos válidos. Em ambas as campanhas, o seu mais forte oponente tinha sido Luiz Inácio Lula da Silva (GOERTZEL, 2011), o líder sindical que já tinha disputado contra Fernando Collor (e que quase havia ganhado) em 1989.

Lula se apresentou como candidato do Partido dos Trabalhadores em coalizão com diversos partidos de esquerda; ele prometia, a cada vez, um novo modelo econômico para o Brasil, com o ruptura contra o que seus companheiros chamavam de “capitalismo monopolista dependente”. Ele e os conselheiros econômicos do seu partido chegaram a acusar o Plano Real de “estelionato eleitoral” e apostavam em seu fracasso, como tinha ocorrido com o plano Collor anteriormente. Nas duas ocasiões foram derrotados pela estabilidade econômica e pela adesão da população às medidas anti-inflação que tinham sido implementadas por Cardoso. Em 1998, contudo, o Brasil se viu engolfado, em plena campanha eleitoral, numa crise mundial de proporções assustadoras, o que levou o país a fazer um plano de sustentação financeira com o FMI. Essa situação viria a ocorrer em 2002, quando Lula venceu, mas a crise então era provocada tanto pela derrocada da economia argentina, quanto pelo temor de que Lula mudasse as regras da economia.

A popularidade de Cardoso ficou bastante desgastada ao final de seu segundo mandato na Presidência, uma vez que novos ajustes tiveram de ser feitos no Plano Real, inclusive com a desvalorização da moeda, a flutuação cambial e um novo regime de metas de inflação. Outras reformas foram empreendidas no bojo do processo de estabilização: benefícios de aposentadoria foram cortados, inclusive para funcionários do governo, e impostos provisórios foram tornados permanentes. O clima econômico global e regional não era favorável, e o Brasil ainda mantinha programas de sustentação financeira com o FMI. Cardoso continuou insistindo que o país necessitava empreender novas reformas econômicas, mas a sociedade mostrou-se indisposta a dar-lhe apoio, ante a perspectiva de ter de tolerar novas mudanças difíceis naquele momento.

Cardoso foi um líder reconstrutivo que transformou significativamente o regime político e econômico do Brasil. O golpe decisivo na hiperinflação, dado com o Plano Real, foi o aspecto mais dramático desse processo de mudanças, que envolveu igualmente a reformulação da área fiscal, com novas regras e disciplinas para os orçamentos públicos de todos os entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios), com base na Lei de Responsabilidade Fiscal de

2000. Assim, promoveu alterações substantivas na própria estrutura do Estado brasileiro que passou a contar com agências setoriais para regular e fiscalizar diversos setores da atividade econômica e que se tornou mais gerenciável por ter-se transformado em uma máquina governamental mais enxuta e transparente (já “aliviada” de muitas empresas estatais após a privatização).

O governo federal parou de imprimir dinheiro para socorrer governos estaduais e praticamente todos os bancos dos estados – que também serviam para criar fontes paralelas de financiamento – os quais foram saneados e vendidos. Os dois governos FHC também introduziram reformas importantes nos impostos, no serviço público, nos serviços sociais e em muitas outras áreas. Convém destacar que essas mudanças foram mantidas mesmo depois que a Presidência passou para um partido opositorista (FONT; RANDALL, 2011; GOERTZEL, 2011).

A Presidência de FHC não se encaixa perfeitamente nas categorias de Skowronek acerca das espécies de liderança presidencial, o que não é surpreendente, uma vez que a teoria foi baseada na história americana, não na brasileira. A realização mais importante de Cardoso, o plano que liquidou a hiperinflação, foi feita quando ele era ministro da Fazenda, não como Presidente.

Itamar Franco e seus partidários acreditam que Itamar deveria receber o crédito pelo Plano Real, uma vez que foi feito durante sua Presidência. Itamar, porém, não era suficientemente versado em economia, e sua virtude principal foi ter dado a Cardoso o apoio político e a latitude de ação de que ele necessitava para obter do Congresso a aprovação do controle sobre os gastos públicos e a criação e reestruturação de impostos. Cardoso tinha sido senador e era bastante respeitado pelos demais líderes do Congresso, e sua própria credibilidade foi pelo menos tão importante quanto a de Itamar Franco.

Em termos de teoria dos regimes, pode-se dizer que Cardoso reconstruiu o regime econômico e político do Brasil atual. Sua liderança decisiva, como ministro e como Presidente, transformou a sociedade brasileira e criou o regime econômico que ainda hoje está em vigor.

Depois de três derrotas sucessivas, Lula estava disposto a ganhar as eleições de 2002. Para isso, ele contratou um consultor político pro-

fissional, deu-lhe autonomia para executar a sua campanha e ignorou completamente a liderança, a plataforma política e as posições tradicionais do Partido dos Trabalhadores a respeito da condução da economia, de resto defasadas em relação ao Brasil, transformado depois de uma década dominada pela figura de Fernando Henrique Cardoso.

Lula e o Partido dos Trabalhadores tinham passado mais de duas décadas prometendo mudar para a esquerda o regime econômico do Brasil. Mas o fato é que, em 2002, ele e os principais líderes de sua facção dentro do partido tinham mudado bastante suas opiniões sobre política e sobre economia. Eles já não pensavam que o socialismo de estilo cubano representasse um futuro desejável ou possível para o Brasil. Mesmo aqueles que ainda ansiavam por um futuro socialista, perceberam que nunca ganhariam eleições nacionais com uma plataforma de campanha que assustasse as classes médias. Ocorreu, portanto, uma mudança significativa de estratégia, toda ela orientada para a moderação, e foi assim que Lula ganhou com ampla vantagem, mas no segundo turno.

Apesar de sua história política e de suas promessas anteriores, Lula escolheu ser um Presidente articulativo, efetuando, portanto, o reforço e o fortalecimento do regime que tinha sido estabelecido por Fernando Henrique Cardoso. Uma importante contribuição de sua prévia mudança de postura foi ter limitado o medo das consequências possíveis de uma vitória do Partido dos Trabalhadores.

Essa guinada, contudo, não se mostrou inteiramente capaz de debelar a falta de confiança em um governo do PT. Assim, ocorreu, de fato, uma crise econômica no final do governo FHC porque os investidores, brasileiros ou estrangeiros, ficaram preocupados com um possível movimento do governo Lula para a esquerda.

Contudo, concretamente, no início de sua Presidência, pelo menos, Lula não apenas assegurou que não faria esse tipo de mudança, como efetivamente manteve a política econômica de seu antecessor. Seu ministro da Fazenda, Antônio Palocci, a despeito de ser membro destacado do Partido dos Trabalhadores, reforçou, ao contrário, os controles sobre os gastos do governo e cumpriu à risca, até com folga, todos os compromissos internos e externos relativos aos pagamentos de juros e amortização da dívida nacional.

Felizmente para Lula, as condições econômicas globais foram extremamente favoráveis, e os ajustes já tinham sido feitos na Presidência de Fernando Henrique Cardoso, pelo seu ministro da Fazenda, Pedro Malan, e pelo presidente do Banco Central, Armínio Fraga. Durante boa parte dos dois mandatos de Lula, os preços das *commodities* brasileiras exportadas subiram espetacularmente, em grande medida devido à enorme demanda chinesa por matérias primas. A economia voltou a crescer e Lula foi capaz de ampliar os programas sociais, por meio da realização de dispêndios e pagamentos em espécie e por meio de outras formas de subsídios e de transferências para a população mais carente. Essa política de transferência de renda permitiu reduzir os níveis de pobreza e de desigualdade. Quando a crise americana se transferiu para a economia mundial, em 2008, o Brasil estava em situação econômica relativamente boa, de tal modo que não chegou a entrar em crise ou sofreu bem menos do que os Estados Unidos e a Europa.

A despeito de um enorme escândalo político de corrupção no ano anterior – que lhe custou a demissão do principal articulador do governo e chefe incontestado do PT, José Dirceu –, Lula foi reeleito com facilidade para um segundo mandato em 2006 (mas sempre no segundo turno).

Imediatamente começaram especulações de que ele poderia incitar seus partidários a emendar a Constituição para que pudesse concorrer a um terceiro mandato. Ele certamente tinha índices de aprovação suficientes para ganhar novamente o voto popular, mas não havia certeza de que teria apoio político para tal proposta. Por cálculo tático ou por estratégia política de longo prazo, Lula decidiu passar o cargo para sua principal assessora, a chefe da Casa Civil Dilma Rousseff, uma administradora que, aparentemente, dispunha de competência técnica, mas quase desconhecida, e que nunca antes tinha concorrido a qualquer cargo político. Ela praticamente só se tornou amplamente conhecida durante a própria campanha de 2010 e deve a sua vitória inteiramente ao prestígio de Lula.

Ela estava claramente destinada a ser uma presidente articulativa, inclusive porque sua campanha foi inteiramente baseada no fato de que se tratava de uma escolha pessoal de Lula e que iria continuar as suas políticas. Na verdade, ela se revelou menos versátil do que o padri-

nho político, e sua gestão não apresentou nenhuma melhoria dos indicadores sociais ou maior sucesso econômico. Ao contrário, a inflação tendeu a crescer, o crescimento econômico minguou progressivamente e as contas públicas e externas foram sendo erodidas por déficits constantes. A despeito disso, graças à máquina estatal, aos recursos volumosos do PT e ao apoio dos milhões de beneficiados dos programas sociais do governo; em 2014, Dilma Rousseff foi reeleita, com margem extremamente reduzida, mas com a promessa de manter e reforçar as mesmas políticas de Lula.

A República brasileira foi ilegítima em seu nascimento, porque imposta por um golpe militar, e não inaugurada por uma revolução popular ou pelo voto popular. A Constituição de 1891 não trouxe a estabilidade institucional a longo prazo que se esperava, embora tenha durado mais de três décadas (poderia ter sobrevivido mais tempo ainda, se houvesse lideranças políticas mais adequadas). Seguiu-se então um período de governo provisório, sem um texto constitucional, desde o final de 1930 até meados de 1934, quando foi promulgada uma nova constituição fortemente nacionalista. A República conheceria várias novas constituições nos anos e décadas seguintes, já em 1937 (a do Estado Novo, autoritária, ou ditatorial), a de 1946 (da República Liberal) e, depois do golpe militar de 1964, uma nova em 1967, adaptada ao sistema de escolha indireta dos presidentes (na verdade, a escolha era feita pelos militares). Feita a redemocratização, em 1985, uma assembleia constituinte não exclusiva elaborou uma nova carta constitucional em 1988, que já recebeu várias dezenas de emendas. Todas elas preservaram a estrutura republicana e o presidencialismo – a despeito de um curto período parlamentarista entre o final de 1961 e o início de 1963 –, com a tradicional divisão de poderes entre executivo, legislativo e judiciário.

Mesmo durante o regime militar, essa estrutura de organização do Estado foi preservada em sua forma, embora muitas vezes não na prática. Serve como exemplo de ruptura casuística da ordem constitucional o exercício do poder por uma junta militar, por breve período, em 1969, para impedir a posse de um vice-presidente civil. Assim, desrespeitou-se a constituição, porque os militares não tinham interesse em devolver o poder aos civis, ainda que fosse um civil aliado.

A constituição dos Estados Unidos pode não ter sido o melhor modelo para o Brasil em 1891, quando foi adotada uma carta que deu amplos poderes aos estados federados (e que até escolheu o nome de Estados Unidos do Brasil para a nova república latino-americana). De fato, desde a criação dos EUA, tem havido uma tensão na forma como o público americano (e a sua classe política) visualizam o papel do presidente: como um democrata comum e o primeiro cidadão da nação, ou como uma espécie de rei eleito, com amplos poderes constitucionais (LANGSTON, 1995).

A primeira constituição republicana do Brasil foi projetada para evitar abusos de poder e restringir severamente os poderes do presidente, sempre vigiado de perto pelo Congresso. Os brasileiros nunca tiveram a ideia de que o governo deve fazer o mínimo possível ou de que os poderes devem se controlar uns aos outros. Eles querem que o governo seja honesto, eficiente e, acima de tudo, eficaz. Em 1891, os republicanos brasileiros queriam uma liderança progressista e forte para transformar o país, desde a sua base agrária atrasada em direção a um processo de urbanização moderna, com sólida base industrial, como nos Estados Unidos. Provavelmente não perceberam quão difícil é ser um líder democrático em um país onde as eleições sempre foram controladas por corruptas máquinas políticas de base rural. Deodoro não compreendeu tais matizes do sistema e não foi bem sucedido ao tentar comandar o país como se estivesse numa ditadura militar.

Floriano Peixoto conseguiu que o sistema republicano funcionasse, com a obtenção de uma estabilidade institucional à medida que aceitou o predomínio dos interesses agrários. Dessa forma, o regime do café-com-leite trouxe estabilidade política, mas à custa do progresso econômico. Presidentes, como Nilo Peçanha, que tentaram introduzir políticas progressistas, enfrentaram inúmeras dificuldades, visto que suas opções eram limitadas pelas restrições do sistema republicano.

Os presidentes brasileiros, como os americanos, não podem legislar ou gastar dinheiro sem a aprovação do Congresso, embora, na prática, o Congresso brasileiro seja muito mais propenso a seguir as diretrizes presidenciais do que o dos Estados Unidos. Em seu clássico estudo sobre o poder presidencial nos Estados Unidos, Richard Neustadt (1990, p. ix) registrou que “fraqueza é o que eu vejo; fraqueza, no

sentido de uma grande lacuna entre o que se espera de um homem (ou uma mulher, um dia) e capacidade efetiva para realizar”. Os presidentes do Brasil, muitas vezes, parecem bem menos pacientes do que os seus pares americanos ao submeterem-se às limitações constitucionais. Cite-se um dos casos ilustrativos dessa impaciência que, em 1937, o Presidente Getúlio Vargas simplesmente fechou o Congresso e assumiu poderes ditatoriais, proclamando que:

Em períodos de crise, como estes pelos quais estamos passando agora, a democracia dos partidos, em vez de oferecer uma oportunidade segura para o crescimento e o progresso, subverte a hierarquia, ameaça a pátria e põe em perigo a existência da nação, exacerbando a competição e acendendo o fogo da discórdia civil (BURNS, 1993, p. 355-356)⁵.

Presidentes americanos também podem experimentar sentimentos similares, mas nunca poderão dizê-lo publicamente, e muito menos fechar o Congresso e governar por decreto. O ocupante da Casa Branca que esteve mais próximo de algo similar, talvez, foi Lincoln, que, para preservar a União, estendeu as prerrogativas constitucionais em seu benefício, tanto quanto ele poderia fazer (BURNS, 1966). Mas, dado o contexto de uma ameaça à existência da união da nação e dada a eclosão da Guerra Civil; essa atitude manteve-se totalmente como exceção.

No Brasil, Getúlio Vargas não só o fez, como abusou de suas prerrogativas de ditador e, no entanto, é visto como um dos grandes presidentes do Brasil. Ainda hoje, os brasileiros às vezes parecem muito tolerantes com um presidente que promete trazer soluções fáceis ao país sem prestar contas do prometido. Em sua crítica aos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, o economista brasileiro Fernando J. Cardim de Carvalho (2007, p. 33) faz a surpreendente declaração de que “há um déficit de liderança significativa em relação tanto à capacidade de formular estratégias claras, quanto, conseqüentemente, de se comprometer com elas”.

Esta é uma crítica bizarra para se fazer a respeito desses dois Presidentes. Ambos formularam estratégias claras e as implementaram

⁵ Trata-se de trecho extraído da “Proclamação ao povo brasileiro”, discurso de Vargas lido no Palácio da Guanabara e irradiado para todo o país, na noite de 10 de novembro de 1937.

com eficácia. O colunista Reinaldo Azevedo (2011) elogia Fernando Henrique Cardoso como “o Presidente mais importante da história do Brasil”, porque, “com ele, o Brasil não só criou condições fundamentais para ocupar um lugar de destaque entre as economias emergentes, como definiu maneiras de aperfeiçoar o controle democrático sobre o poder do Estado”. Azevedo também elogia Vargas, mas tem Fernando Henrique Cardoso numa escala bem mais elevada, porque agiu preservando a democracia. Lula da Silva foi um sucesso fenomenal aos olhos do público brasileiro: ele se retirou da Presidência com índices de aprovação na faixa de 80% e poderia, facilmente, ter sido reeleito para um terceiro mandato se a Constituição o permitisse (GOERTZEL, 2011).

Nos Estados Unidos, os presidentes reconstrutivos são os que iniciam um novo regime político. Landy e Milkis (2000) os rotularam de fundadores ou refundadores de partidos políticos centrais da nação. Getúlio Vargas é o único Presidente brasileiro que se encaixa claramente nesse modelo, mas ele agiu como ditador depois de 1937. Os outros regimes brasileiros eram mais o fruto de realizações coletivas, não tão claramente vinculados a qualquer presidente. A República Velha e o Regime Militar foram criados por líderes militares em aliança com líderes civis. Floriano Peixoto e Artur da Costa e Silva estabeleceram esse tipo de regime, desempenhando uma missão reconstrutiva, apesar de não tê-lo iniciado. Juscelino Kubitschek herdou um regime político, e as mudanças de relevo que ele fez foram principalmente no terreno econômico. Fernando Henrique Cardoso criou um novo regime econômico, juntamente com mudanças sociais e administrativas bastante substanciais.

Pelo julgamento da opinião pública, Lula foi excepcionalmente bem-sucedido porque, durante seus dois governos, a economia cresceu, a desigualdade e a pobreza diminuíram e a posição do Brasil no mundo foi realçada. Além disso, ele sabia se comunicar bem com o brasileiro médio e tinha empatia para com as necessidades e aspirações dos cidadãos mais simples. No entanto, ele logrou êxito com todas essas realizações, mas não deu início a um novo regime. De fato, ele se aproveitou da expansão do gasto público com apoio em realizações fiscais de seu predecessor. Lula não priorizou de forma alguma reformas estruturais ou a introdução de emendas constitucionais de relevo.

Lula nunca reconheceu o quanto ele pôde construir em cima do trabalho do seu antecessor. Ao contrário, ele acusou Cardoso de deixar-lhe uma “herança maldita” e levou crédito por muitas coisas que, claramente, eram realizações de Fernando Henrique Cardoso. Ele poderia simplesmente ter dito que Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso ofereceram boas condições de partida, ao estabilizar a economia, dando a ele a oportunidade de fazê-la crescer e de redistribuir renda, bem como de ampliar os programas sociais. Esta é a resposta que historiadores e outros intelectuais deveriam dar, quando perguntados sobre a questão, mas não é a que muitos dão e, menos ainda, a que dão os líderes do Partido dos Trabalhadores.

Quando Fernando Henrique Cardoso foi questionado sobre o legado de Lula, afirmou: “Acho que ele será lembrado por crescimento e pela continuidade, e por colocar mais ênfase no gasto social. Ele é um Lech Walesa que deu certo”. (GOERTZEL, 2011, p. 217) Comparando a sua própria presidência à de Lula, ele disse: “Eu fiz as reformas, Lula surfou na onda.” De fato, Lula surfou em várias ondas, incluída a da economia mundial, que cresceu significativamente durante a sua Presidência, pelo menos até 2008.

Mas é difícil argumentar que Lula mudou o regime no sentido de provocar mudanças duradouras nas políticas, nas ideologias e nas práticas, com a produção e a promoção de algum tipo de filosofia política. Levantamos a questão das realizações respectivas de Cardoso e de Lula com Paul Singer, um economista renomado, que tem sido associado a Lula por muitos anos e que dirigiu a Secretaria de Economia Solidária durante o seu governo. Singer (2009) afirmou o seguinte:

Eu tenho sido um amigo de Fernando Henrique por um longo tempo e estou no partido de Lula [Partido dos Trabalhadores] desde que foi fundado. Eu acho que FHC mudou completamente a sua posição política quando ele se tornou ministro da Fazenda em 1993. Desde então, ele tornou-se um neoliberal consistente e suas políticas como Presidente o demonstraram. Lula mudou suas convicções sobre a política econômica, mas não totalmente, e permaneceu fiel à redistribuição de renda e a uma política externa de Terceiro Mundo. Lula herdou a maioria de suas políticas sociais a partir das de FHC, mas alargou-as a tal ponto que elas se tornaram completamente diferentes em seus efeitos. As eleições de 2006 refletiram isso claramente: Lula

venceu por grande margem nas regiões mais pobres e perdeu entre os mais ricos. E isso não mudou desde então.

Paul Singer está se referindo especialmente à Bolsa Família de Lula, programa que foi baseado em programas semelhantes introduzidos na administração Cardoso, mas o primeiro as ampliou enormemente para canalizar volumes bem maiores de dinheiro para as famílias pobres. E de fato ocorreu uma mudança nas bases geográficas e sociais de apoio dos partidos políticos brasileiros de 2002 a 2006, como observou Paul Singer. Mas os fundamentos do regime econômico construído por FHC e do regime político estabelecido por Tancredo e Sarney foram mantidos, pelo menos até 2008. Depois de resistir à crise global de 2008, o governo Lula começou a aumentar os gastos em geral, em especial os sociais, e retrocedeu em algumas das políticas fiscais dos governos Cardoso. No geral, os dois mandatos do governo Lula foram marcados mais por continuidades do que por mudanças.

Lula afirmou ter realizado “mudanças”, mesmo quando tais supostas mudanças não passaram de uma interrupção das difíceis reformas que tinham começado a ser instituídas por Cardoso. Dilma Rousseff não fez nenhuma reivindicação de mudança, a não ser o fato de ser a primeira Presidente mulher do Brasil. Mas não houve nenhuma demonstração de que essa condição tenha implicado quaisquer diferenças nas políticas públicas de seu governo; de fato, sua campanha apoiou-se inteiramente na promessa de que iria continuar a agenda de Lula. Na verdade, ela é tão dependente de Lula que é difícil para ela gerar qualquer identidade autônoma.

Uma única vez, depois de eleita, Dilma reconheceu que as políticas que estava continuando não eram apenas as de Lula, mas também as da administração anterior. Quando questionada por um entrevistador americano, ela deu crédito ao “Estado brasileiro”, como forma de não mencionar o arquiteto principal dessas políticas, Fernando Henrique Cardoso (GOERTZEL, 2011, p. 216-217):

Entrevistador: Há preocupações na comunidade empresarial dos EUA sobre se o Brasil vai continuar no caminho econômico estabelecido pelo Presidente Lula.

Dilma Rousseff: Não há nenhuma dúvida sobre isso. Por quê? Porque para nós foi a grande conquista do nosso país. Não é

uma conquista de uma única administração – é uma conquista do Estado brasileiro, do povo do nosso país. O fato de que nós conseguimos controlar a inflação, ter um regime de taxa de câmbio flexível e uma consolidação fiscal, de modo que hoje estamos entre os países do mundo que tem a menor relação dívida-PIB. Além disso, temos um déficit [orçamentário] não muito significativo. Não quero me gabar, mas temos um déficit de 2,2 por cento. Pretendemos, nos próximos quatro anos, reduzir a proporção da dívida em relação ao PIB e garantir a estabilidade inflacionária.

Quando um regime é forte e bem sucedido, parece que vai continuar por tempo indeterminado. Mas um dos pontos fortes da teoria dos regimes é o estímulo a pensar no longo prazo e a procurar os fatores potenciais de mudança. Dilma Rousseff certamente não é o tipo de líder político do qual se espera uma mudança de regime, mas as suas ações, bem como as de seu antecessor, destacam a importância do contexto para o sucesso de uma liderança presidencial. A classificação do presidente de acordo com as categorias sugeridas por Skowronek depende do “tempo político” no qual ele ou ela atuam; ou seja, na democracia ou no autoritarismo, é crucial verificar qual a base de sua política e o apoio socioeconômico de forma geral.

A condenação pela Justiça de várias figuras de relevo do governo Lula e do Partido dos Trabalhadores, por acusações de corrupção, é um notável avanço para o republicanismo no Brasil. O Judiciário se afirma como o terceiro ramo do governo de uma forma nova. O *boom* econômico dos anos Lula esfriou a partir de 2012, tornando a possibilidade de uma mudança mais provável. A geração que foi forjada durante a luta contra o regime militar está envelhecendo, e as gerações mais novas que estão surgindo pretendem levar a democracia a etapas mais avançadas.

Em 2014, ficou claro que muitos brasileiros, especialmente da geração mais jovem, estavam prontos para uma mudança de regime. Havia uma insatisfação generalizada com os altos níveis de corrupção, o alto custo de vida e os péssimos serviços públicos. Durante os meses de junho e julho de 2013, os protestos nacionais que aconteceram em todas partes do país focaram nesses temas. Muitos analistas consideraram que essa insatisfação poderia afetar as eleições de 2014. No meio da campanha, a primeira expressão dessa insatisfação surgiu com o apoio

inicialmente bastante elevado a Marina Silva, após a morte acidental do candidato Eduardo Campos. Mas Marina Silva estava malpreparada para articular uma visão positiva das mudanças necessárias ao Brasil. Sua campanha foi esmagada por táticas brutalmente negativas, vindas principalmente da campanha do Partido dos Trabalhadores. Aécio Neves competiu de maneira mais eficaz, mas a sua visão política era, em grande medida, uma promessa de retorno à era de Fernando Henrique Cardoso. Ele teve uma vitória significativa no estado de São Paulo, mas foi derrotado em seu próprio estado natal, onde construiu toda a sua carreira política, Minas Gerais. Dilma Rousseff venceu com uma votação muito expressiva no Nordeste e nas comunidades mais pobres em geral. Após a eleição, com a nomeação de Joaquim Levy como seu ministro da Fazenda, ela deixou claro que pretendia seguir uma política econômica pró-*business* e um modelo financeiro pró-*banking*, políticas que ela mesma havia acusado Marina Silva de defender durante a campanha eleitoral.

No início do segundo mandato de Dilma Rousseff, o Brasil está em um momento já descrito por Antônio Gramsci (1971, p. 276) em relação à Itália na década de 1930: “A crise consiste precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo ainda não pôde nascer”. A política brasileira continua a ser amplamente polarizada entre o PSDB e o PT, com os outros partidos desempenhando papéis coadjuvantes. Em vários aspectos, os dois partidos mostram o que Sigmund Freud (2000) chamou de “narcisismo das pequenas diferenças”, na medida em que se atacam uns aos outros amargamente, apesar do fato de que as diferenças políticas entre eles são muito sutis.

Mas os elementos de um novo regime estão gradualmente sendo articulados por líderes das duas partes, bem como pelos grupos que apoiam Marina Silva. O novo regime deverá enfatizar a responsabilidade fiscal da administração pública, incluindo a luta contra a corrupção no governo e as questões do meio ambiente e da qualidade de vida. Um candidato que articular de forma eficaz essas questões pode produzir uma mudança de regime nas próximas eleições presidenciais.

Isso não implica, necessariamente, uma mudança do partido político que está no controle da Presidência. Lula da Silva também está se pronunciando sobre os mesmos tipos de mudanças potenciais. Mas

se o destino da democracia brasileira é o de continuar a amadurecer, seria bem melhor se as mudanças fossem claramente articuladas por um dos candidatos, para que o eleitorado possa saber no que ele estará votando. Dentro de uma perspectiva histórica, o governo brasileiro vem melhorando nas últimas duas décadas de lutas políticas entre o PSDB e o PT. O sistema de representação proporcional, com muitos partidos, não parece suscitar o tipo de impasse partidário que é recorrente na história dos Estados Unidos. O ativismo judicial e o do Congresso podem representar alguns dos principais fatores que poderão contribuir para uma mudança gradual de regime, em consonância com um presidente que poderia ser mais um gerente do que um ideólogo.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Robert. *Juscelino Kubitschek and the development of Brazil*. Athens: Ohio, University Center for International Studies, 1991.

AZEVEDO, Reinaldo. FHC, o presidente mais importante da história do Brasil, faz 80 anos hoje. *Veja*, 18 jun. 2011.

BALKIN, Jack. What It Will Take for Barack Obama to Become the Next FDR? *The Atlantic*, 1 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/politics/archive/2012/11/what-it-will-take-for-barack-obama-to-become-the-next-fdr/264195/>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

BEATTIE, Peter. *The Tribute of Blood: Army, Honor, Race and Nation in Brazil, 1864-1965*. Durham NC: Duke University Press, 2001.

BELLO, José. *A History of Modern Brazil: 1889-1964*. Stanford: Stanford University Press, 1966.

BETHELL, Leslie. *Brazil: Empire and Republic*. New York: Cambridge University Press, 1989.

BOURNE, Richard. *Lula: The Story So Far*. Berkeley: University of California Press, 2009.

BURNS, James MacGregor. *Presidential government: the Crucible of leadership*. Boston, Houghton Mifflin, 1966.

BURNS, Bradford. *A History of Brazil*. New York: Columbia University Press, 1993.

CARDOSO, Fernando; WINTER, Brian. *The Accidental President of Brazil: A Memoir*. New York : PublicAffairs, 2006.

CARVALHO, Fernando. 2007. Lula's Government in Brazil: A New Left or the Old Populism? In: ARESTIS, Philip; SAAD-FILHO, Alfredo (Ed.). *Political Economy of Brazil*. New York: Palgrave, 2007.

CURY, Levy. *Um homem chamado Geisel*. Vinhedo, SP: Editora Horizonte, 1978.

DIMENSTEIN, Gilberto. *O complô que elegeu Tancredo*. Rio de Janeiro: Editora JB, 1985.

DULLES, John; CAMPOS, Roberto de Oliveira. *Castello Branco: The Making of a Brazilian President*. College Station: Texas A&M University Press, 1978.

EBERLY, Todd. A Reconstructive President?: Not in this Political Time. *The FreeStater Blog*, 11 mar. 2010.

ECHEVERRIA, Regina. *Sarney: a biografia*. São Paulo: Texto Editoras, 2011.

FERREIRA, Jorge L. *João Goulart: uma biografia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

FERREIRA, José. *Itamar: o homem que redescobriu o Brasil*. São Paulo: Editora Record, 1995.

FERREIRA, Marieta (Org.). *João Goulart: entre a memória e a história*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FONSECA FILHO, Hermes. *Marechal Hermes: dados para uma biografia*. Rio de Janeiro: 1961.

FONT, Maurício; RANDALL, Laura (Ed.). *The Brazilian State: Debate and Agenda*. Lanham: Lexington Books, 2011.

FREUD, Sigmund (1930). Civilization and its Discontents [excerpt]. *The History Guide*, 2004. Disponível em: <http://historyguide.org/europe/freud_discontents.html>. Acesso em: 17 jul. 2015.

GIGLIOTA, Guy. New Estimate Raises Civil War Toll. *New York Times*, 2 abr. 2012. Disponível em: < http://www.nytimes.com/2012/04/03/science/civil-war-toll-up-by-20-percent-in-new-estimate.html?_r=0>. Acesso em: 17 jul. 2015.

GOERTZEL, Ted. *Fernando Henrique Cardoso: Reinventing Democracy in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

_____. Lembrem-se de tudo que escrevi: o impacto de Fernando Henrique Cardoso sobre as ciências sociais. In: D'INCAO Maria Ângela; MARTINS Hermínio (Ed.). *Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: Paz e terra, 2010. p. 435-458.

_____. *Brazil's Lula: The Most Popular Politician on Earth*. Boca Raton: Brown, 2011.

GOMEIRI, Onofre. *Jânio Quadros, o insaciável de poder*. São Paulo: Editora e Distribuidora, 1960.

GRAEFF, Eduardo. *Corruption in Brazil: from Sarney to Lula*. Amazon Digital Services, 2011.

GRAMSCI, Antonio. *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International, 1971.

HARGROVE, Erwin. *The President as Leader*. Lawrence: University Press of Kansas, 1998.

HOROWITZ, Irving. *Revolution in Brazil*. New York: Dutton, 1964.

HUNTINGTON, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 2006.

KLINBERG, Frank L. The historical alternation of moods in American foreign policy. *World Politics*, Cambridge, v. 4, n. 2, p. 239-273, jan. 1952.

KOIFMAN, Fábio (Org.). *Presidentes do Brasil: de Deodoro a FHC*. São Paulo; Rio de Janeiro: Cultura: Ed. Rio, 2002. 931 p.

LANDY, Marc Karnis; MILKIS, Sidney M. *Presidential Greatness*. Lawrence: University Press of Kansas, c2000.

LANGSTON, Thomas. *With Reference and Contempt: How Americans think about their President*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 1995.

LEVINE, Robert M. *Father of the Poor? Vargas and his Era*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

MELLO, Jaime Portela de. *A revolução e o governo Costa e Silva*. Rio de Janeiro: Guavira, c1979.

NASSER, David. *Jânio: a face cruel*. Rio de Janeiro: Cruzeiro, 1966.

NEUSTADT, Richard E. *Presidential power and the modern presidents: the politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. New York : Free Press ; Toronto : Collier Macmillan Canada ; New York : Maxwell Macmillan, c1990.

PAIVA, Denise. *Era outra história: política social do governo Itamar Franco, 1992-1994*. Brasília; Juiz de Fora, MG: Fundação Astrojildo Pereira: Ed. UFJF, 2009. 293 p.

PEÇANHA, Celso. *Nilo Peçanha e a revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1969.

PINHEIRO, Luiz Adolfo. *JK, Jânio e Jango: três jotas que abalaram o Brasil*. Brasília: Letrativa, 2001. 307 p.

SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1967. xiv, 275 p.

SILVA, Hélio. *Emílio Médici: o combate às guerrilhas, 1969-1974*. São Paulo: Tres, 1983a. 137p. (Os presidentes)

_____. *João Figueiredo: 26º Presidente do Brasil, 1979-1982*. São Paulo: Tres, 1983b. (Os presidentes)

SKIDMORE, Thomas E. *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*. New York: Oxford University Press, 1988.

_____. *Politics in Brazil, 1930-1964: an experiment in democracy*. New York: Oxford University Press, 2007.

_____. *Brazil: Five Centuries of Change*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2010.

SKOWRONEK, Stephen. *The politics presidents make: leadership from John Adams to George Bush*. Cambridge: Belknap Press, 1993.

_____. *Presidential leadership in political time: reprise and reappraisal*. 2. ed. rev. ampl. Kansas: University Press of Kansas, c2011.

TAVARES, Olga. *Fernando Collor: o discurso messiânico, o clamor ao sagrado*. São Paulo: Annablume, 1998. 168 p. (Selo universidade, 90).

VALE, Osvaldo Trigueiro do. *O general Dutra e a redemocratização de 45*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

VALENTE, Nelson. *Jânio Quadros: o precursor do marketing político*. São Paulo: Nelson Valente, 2012a.

_____. *Jânio Quadros: Alvorada em Silêncio*. São Paulo: Nelson Valente, 2012b.

WIKIPEDIA. List of Presidents of Brazil. 2015. Disponível em: <https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Presidents_of_Brazil>. Acesso em: 14 jul. 2015.

WOODWARD, Janes. *A Place in Politics: São Paulo, Brazil, from Seigneurial Republicanism to Regionalist Revolt*. North Carolina: Duke University Press, 2009.

CAPÍTULO V

A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL BRASILEIRA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA¹

RESUMO

Este capítulo versa sobre o exercício da liderança presidencial em temas de política externa, na experiência brasileira e em perspectiva histórica, com especial ênfase no período recente, confrontando as administrações Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Desde a consolidação da industrialização brasileira e o surgimento de uma economia nacional de porte significativo no plano mundial, os chefes de Estado vêm se envolvendo com maior regularidade e intensidade no terreno da diplomacia (em seu sentido lato), praticando eles mesmos atos e posicionamentos que, tradicionalmente, costumavam ser reservados aos chanceleres ou outros agentes especializados (ministros da economia em temas de finanças interna-

1 Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Bruxelas (1984), mestre em Planejamento Econômico e Economia Internacional pelo Colégio dos Países em Desenvolvimento da Universidade de Estado de Antuérpia (1976). Diplomata de carreira desde 1977.

cionais, por exemplo). Com estilos e objetivos próprios, Cardoso e Lula praticaram a chamada diplomacia presidencial com grande dedicação e afinco, e até com grande obsessão, no caso de Lula, o que introduz um parâmetro de política nacional que passa a ser considerado normal ou obrigatório, a partir de então.

I. PARTICIPAÇÃO DOS PRESIDENTES EM POLÍTICA EXTERNA: DA OMISSÃO AO ATIVISMO

A política externa, salvo em épocas de grandes desafios externos – Guerra do Paraguai, Segunda Guerra Mundial, crise da dívida externa nos anos 1980, ou a criação de novos mecanismos e instituições de integração regional –, nunca foi um terreno de especial concentração dos interesses nacionais, ou que mobilizasse sobremaneira a atenção dos líderes políticos (CERVO, 2012; ALBUQUERQUE, 1996). Ela sempre recebeu um tratamento perfunctório, ou marginal, na maior parte dos programas e plataformas de ação dos partidos políticos e nunca foi objeto, até período recente, de maiores considerações ou atenção dos parlamentares e do Congresso (ALMEIDA, 2004).

A liderança de um chefe de Estado, ou de governo, no terreno da política externa, implica bem mais elementos do que o simples cuidado devotado às relações bilaterais com os principais parceiros ou a participação de um estadista em eventos multilaterais ou regionais; ela envolve uma correspondência ativa com seus homólogos a respeito de questões não simplesmente protocolares, a discussão de temas substantivos com outros líderes de importância regional ou mundial, visitas, viagens e entrevistas diretas mais ou menos frequentes, a tomada de iniciativas que envolvam certa coordenação interestatal ou multilateral, enfim, a prática de uma diplomacia ativa que, nos tempos modernos – e nas democracias republicanas, presidencialistas ou parlamentaristas – vem sendo chamada de diplomacia presidencial (DANESE, 1999; PRETO, 2006).

Líderes políticos brasileiros praticaram-na ocasionalmente, no passado, tendo ela se tornado mais ativa e presente no período recente, quando facilidades de comunicações, de deslocamentos e de contatos

diretos colocam face a face os responsáveis diretos e últimos pela definição de políticas nacionais, e não apenas na vertente diplomática. D. Pedro II, durante o Segundo Reinado, manifestava seu apreço pelas relações do Brasil com outras nações, mas se tratava de um interesse sobretudo intelectual, ligado ao mundo das ciências, da literatura e das artes (SANTOS, 2004). A Guerra do Paraguai (DORATIOTO, 2002), bem como eventuais conflitos com a Grã-Bretanha (em torno da questão do tráfico e da escravidão) mobilizaram, obviamente, suas preocupações de estadista, mas o terreno era ocupado não apenas pelo governo de gabinete, no esquema parlamentar, mas também pelo Conselho de Estado, que se manifestava por escrito, cada vez que uma dessas questões mais importantes era suscitada pelo chefe de governo, eventualmente em consulta com o Imperador (O BRASIL, 2005; 2007).

Na velha República, depois de uma década muito turbulenta – com a Revolta da Armada, logo em seguida aos esforços de reconhecimento do novo regime, e a rápida deterioração das finanças externas, que exigiu inclusive um acordo quase humilhante para o Brasil contraído pelo Presidente eleito Campos Salles (1898-1902) com os banqueiros oficiais do Brasil, os Rothschild –; o período foi inquestionavelmente dominado pela figura do Barão do Rio Branco, que buscou uma “aliança não escrita” com os EUA (BURNS, 1966; RICUPERO, 2000). O Barão “atracou”, como chanceler, quatro presidentes (1902-1912), na sua perfeita sequência, depois de ter atendido, sucessivamente, a dois outros, na preparação das arbitragens relativa aos casos de Palmas, com a Argentina, e do Oiapoque, com a França (e de ter preparado memórias sobre a questão da Guiana Inglesa, sobre as quais se baseou Joaquim Nabuco para defender a causa do Brasil) (BUENO, 1995; 2003).

Os sucessores do Barão, todos políticos, não se distinguiram, até Oswaldo Aranha, por grandes feitos em defesa do Brasil, embora alguns presidentes se tenham envolvido, antes ou depois do mandato, em questões de política externa (BARRETO FILHO, 2001). Foi o caso, por exemplo, de Epiácio Pessoa (1919-1922), delegado brasileiro na conferência da paz de Paris e signatário do tratado de Versalhes pelo Brasil. Ao retornar de Paris para assumir um mandato para o qual ele não fez sequer campanha – ungido, de certa forma, pela oligarquia do “café-com-leite”, de São Paulo e Minas Gerais – o paraibano Pessoa

dedicou bastante atenção à política externa, acompanhando as grandes transformações que ocorreram no mundo depois da Primeira Guerra Mundial, como a ascensão dos Estados Unidos ao posto de nova potência hegemônica.

O Presidente seguinte, Artur Bernardes (1922-26), e seu chanceler, Felix Pacheco, não conseguiram administrar adequadamente a questão da participação brasileira na Liga das Nações, o que redundou na confusa retirada do Brasil dessa antecessora frustrada da ONU (GARCIA, 2000; 2006; 2011). Nem o Presidente sucessivo, Washington Luís (1926-1930), nem seu chanceler, Octavio Mangabeira, se distinguiram particularmente por alguma grande atuação na frente externa e, na verdade, a primeira República teve um final melancólico, atingida pela crise de 1929 e fatalmente eliminada pela revolução da Aliança Liberal que levou Getúlio Vargas, e muitos outros gaúchos, ao poder nacional (CASTRO, 2009a; 2009b).

2. O INÍCIO DA LIDERANÇA PRESIDENCIAL EM POLÍTICA EXTERNA: A ERA VARGAS

O grande nome da política externa da era Vargas foi, indiscutivelmente, o de Oswaldo Aranha, amigo íntimo de Getúlio Vargas, embora toda a primeira fase de sua vida tenha sido dedicada às lutas políticas no Rio Grande do Sul e à política interna, em especial à organização da insurreição que derrocou o Presidente Washington Luís, e seu candidato do bolso do colete, Júlio Prestes, em outubro de 1930. A despeito de ter se ocupado das questões do café e da dívida externa, em seu período como ministro da Fazenda (1931-34), Aranha só se volta mais detidamente para a política externa a partir de 1934, quando assume a chefia da importante embaixada em Washington, para onde viajou tendo antes feito escala na Europa, onde viu os sinais ameaçadores de uma nova guerra global, a ser deslançada pelos fascismos militaristas e expansionistas (ARAÚJO, 1996; HILTON, 1994).

O próprio Vargas, na verdade, foi o grande arquiteto de sua política externa, no “curto período” de quinze anos quando ocupou a Presidência do Brasil: primeiro como Presidente provisório; em seguida,

eleito pelo Congresso Constituinte de 1934; depois como ditador absoluto, chefe do Estado Novo, de 1937 à sua queda, em outubro de 1945. Ele não tinha, entretanto, uma visão muito clara quanto às grandes escolhas que o Brasil devesse fazer no plano internacional, tendo hesitado bastante entre relações privilegiadas com os governos autoritários da Europa fascista, ou seja, Alemanha e Itália, e a aliança especial que finalmente foi criada com os Estados Unidos, principalmente graças aos esforços e excepcional empenho de Aranha, que foi seu chanceler de 1938 a 1944 (ARAÚJO, 1996).

Pelo caráter excepcional da época – crises econômicas sucessivas, ruptura dos fluxos normais dos intercâmbios comerciais e financeiros, depressão no centro do capitalismo, ameaças belicistas pelos Estados militaristas de cunho fascista, o “ensaio geral” da guerra civil espanhola, bem como a própria guerra mundial e as escolhas decisivas que ela impôs a todos os países – seria impossível não se ter o envolvimento direto do Presidente Getúlio Vargas em todos os assuntos de política externa; o que compreendeu tanto as relações com o principal vizinho do Brasil, a Argentina (de tendências claramente fascistas, durante todo o período), quanto a construção da aliança com os Estados Unidos e a administração do relacionamento com os grandes parceiros do Brasil na Europa, justamente Alemanha e Itália, por um lado, Grã-Bretanha e França, por outro (MOURA, 1980). Vargas foi muitas vezes penular, ou hesitante, na busca de vantagens para o Brasil nas relações com essas grandes potências, e sua inclinação finalmente decisiva pela aliança com os Estados Unidos se deu tanto em função de seu aguçado instinto político, quanto por mérito de seu chanceler e amigo gaúcho, que soube minimizar as inclinações e preferências fascistas de diversos outros personagens-chave do regime, como do próprio chefe de Estado (MCCANN, 1974; SEITENFUS, 1985).

Até a assunção de Aranha no comando do Itamaraty, em março de 1938, Vargas manteve políticos tradicionais, geralmente juristas, à frente do ministério, mas o pacto com Aranha – que se demitiu da chefia da embaixada em Washington depois do golpe do Estado Novo, em novembro de 1937 – envolvia uma clara divisão do trabalho entre os dois amigos tradicionais. Vargas se ocuparia da política interna, Aranha cuidaria da política externa na linha do que ele mesmo se havia

fixado desde que se estabeleceu em Washington, no outono de 1934, depois de percorrer rapidamente a Europa e de contemplar a tragédia em construção: apoiar resolutamente os Estados Unidos em todos os assuntos mundiais, em troca do apoio dos EUA nas questões regionais e no processo de desenvolvimento brasileiro (ARAÚJO, 1996). Ele não se distanciou dessa diretriz fundamental um único instante, durante os seus seis anos à frente do Itamaraty, mesmo tendo de enfrentar, ocasionalmente, opções opostas sugeridas por simpatizantes dos regimes fascistas e, até, posições ambíguas do próprio Presidente, num momento em que a hegemonia nazista parecia se instalar duravelmente em quase toda a Europa.

Não se pode dizer que Vargas tenha exercido uma diplomacia presidencial especialmente ativa, embora as grandes opções de política externa tenham tido sua efetiva assinatura – inclusive nos assuntos aparentemente “menores”, como imigração e comércio exterior – e até mesmo seu envolvimento direto, como nas conversações com Roosevelt, a propósito do esforço de guerra a partir do Atlântico sul. Vargas dividia diversas responsabilidades entre seus principais ministros, dando, por exemplo, a Artur da Souza Costa a primazia das negociações financeiras, a Góes Monteiro as linhas principais da aliança militar com os Estados Unidos, ao titular da Justiça a política migratória, ou diluindo diversas decisões de caráter comercial e econômico dentre os muitos membros do Conselho Federal de Comércio Exterior (e, depois, durante a guerra, na Coordenação de Mobilização Econômica).

Aranha exercia, obviamente, liderança indiscutível – talvez não indisputada – na política externa, mas foi diversas vezes contornado pelo próprio chefe de Estado, que se correspondia diretamente com os chefes de missão nas principais embaixadas e que tampouco hesitou em deixá-lo à margem das discussões com Roosevelt, no encontro de Natal, em janeiro de 1943. Aranha tinha, justamente, uma relação direta, a partir de uma mútua simpatia, com o Presidente americano, bem como com os principais responsáveis pela diplomacia americana, com destaque para o subsecretário de Estado Sumner Welles, e atuava com grande margem de manobra nos principais assuntos continentais. No momento decisivo da guerra, depois que Aranha já tinha consolidado a aliança militar com os Estados Unidos e garantido os créditos e

a assistência tecnológica para a instalação da Siderúrgica Nacional de Volta Redonda, e quando o chanceler aparecia como o grande nome democrático para a sucessão de Vargas – cujo mandato de seis anos, segundo a própria Constituição fascista de 1937, já deveria ter vindo a termo –, Vargas manobrou para afastá-lo do governo, humilhando-o com o fechamento da Sociedade dos Amigos da América, da qual Aranha havia sido eleito Vice-Presidente.

Getúlio Vargas esteve indubitavelmente à frente de todas as iniciativas, e também das omissões, de seu governo na frente externa e, embora tenha apoiado as escolhas fundamentais de Aranha na condução da diplomacia, ele o fez mais por oportunismo político e por sentido de sobrevivência, do que por verdadeira convicção. Sempre foi hesitante, tanto desde o início de sua ascensão à Presidência, no momento decisivo de se deslanchar a revolução contra a fraude eleitoral de Washington Luís; como quando tentou extrair vantagens dos dois lados, na grande confrontação hegemônica entre os fascismos e as democracias, na segunda metade dos anos 1930. Em resumo, se Vargas exerceu liderança presidencial no terreno da política externa, mostrou-se de um liderança hesitante, errática, oportunista e sem claras diretrizes conceituais, ou seja, características e qualidades que representavam o exato oposto do que Aranha pensava e pelas quais ele se guiava na direção do Itamaraty (MOURA, 1991).

3. JK E O DESENVOLVIMENTISMO: A CAMINHO DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE

Aranha não voltou mais ao comando do Itamaraty, mas foi novamente convidado, em 1947, a ocupar uma posição de destaque, como representante do Brasil junto à ONU, em Nova York, numa época em que o país se encontrava perfeitamente alinhado politicamente com os Estados Unidos, no quadro de uma tendência geral que foi identificada como sendo a “americanização do Brasil” (HAINES, 1989). Chanceleres políticos e juristas se sucederam, e se alternaram, na chefia do Itamaraty, entre a Presidência Eurico Gaspar Dutra (1946-1950) e o segundo governo Vargas, no qual Aranha voltaria a ocupar posição de

destaque, pela segunda vez como ministro da Fazenda e tendo de operar delicadas políticas de estabilização cambial, como ele já tinha feito no início dos anos 1930 (BARRETO FILHO, 2001; CERVO, 2012).

A política externa sob Dutra foi conduzida em moldes tradicionais, inclusive conservadoras, na velha tradição jurídica dos bacharéis do Itamaraty e na continuidade dos muitos juristas da política designados para o Itamaraty. A adesão a uma visão crua da Guerra Fria – por certo nascida da reação das elites militares e civis à Intentona Comunista de 1935 – reforçou o anticomunismo oficial da política externa, junto com a desconfiança também tradicional da Argentina, igualmente reforçada pelo novo poder peronista no principal vizinho continental. Pode-se dizer que não houve liderança presidencial na política externa, e a diplomacia ficou em grande medida sob comando dos dois grandes partidos no Congresso, PSD e UDN, que sustentaram as orientações anticomunistas e antiargentinas das principais lideranças militares e civis.

O retorno de Vargas ao poder, em 1951, preservou essas grandes linhas, mas acrescentou diversas contradições, velhas e novas, que já tinham se manifestado durante sua condução errática da política externa sob o regime ditatorial. O elemento novo, tão oportunista quanto seus acenos anteriores aos totalitarismos fascistas, foi o reforço no discurso nacionalista, bem mais por demagogia política do que por adesão genuína a alguma plataforma antiamericana. Vargas fez acusações vagas à ganância dos investidores estrangeiros e tomou medidas para limitar a remessa de lucros e juros ao exterior, com maiores estragos políticos, inclusive na frente externa, do que efeitos práticos no balanço de pagamentos. No final, Vargas foi denunciado por seu próprio ex-ministro das relações exteriores, João Neves da Fontoura, que pretextou apoio peronista a Vargas e a seu ministro do Trabalho, João Goulart. Essa denúncia deu origem a um malogrado processo de *impeachment* no Congresso. A Câmara rejeitou o processo na votação de admissibilidade, mas a crise se precipitou com diversas outras denúncias pelas forças de oposição a Vargas – com forte componente militar – e o seu desenlace foi o suicídio do ex-ditador, em agosto de 1954.

A instabilidade político-militar de meados da década, e a sucessão de presidentes interinos, no quadro de uma campanha presiden-

cialista exacerbada pela polarização entre varguistas e antivarguistas, não ofereceu praticamente nenhum espaço para o exercício de qualquer tipo de liderança presidencial na política externa, inclusive porque o Itamaraty continuou praticando uma diplomacia essencialmente bacharelesca, como denunciou Hélio Jaguaribe na segunda metade da década (1958). A agenda externa continuou ocupada pela busca de uma aliança especial com o gigante hemisférico, pela manutenção do anti-comunismo tradicional, pela grande volatilidade da conjuntura econômica, sobretudo no terreno cambial, e pela velha ambivalência nas relações com a Argentina.

O Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) iria imprimir novas direções à política externa, inclusive aproveitando a crescente contestação da hegemonia americana na região, antes mesmo da exacerbção trazida pela revolução cubana. JK praticou, aliás, a diplomacia presidencial ainda antes de assumir, tendo efetuado visitas aos principais parceiros do Brasil entre sua eleição e a posse, buscando “vender” seu ambicioso projeto de industrializar o Brasil, o que só poderia ser feito com capitais e tecnologia estrangeiros. Recebido pelos principais mandatários nos Estados Unidos e na Europa, JK de fato preparou o terreno para o grande fluxo de investimentos diretos – sobretudo na indústria automobilística – que caracterizaria seu governo. Sua diplomacia presidencial foi, assim, inteiramente congruente com os grandes objetivos nacionais, uma vez que estava inteiramente voltada para o processo brasileiro de desenvolvimento econômico e para a superação da visão maniqueísta das relações internacionais durante uma das fases mais críticas da era da Guerra Fria.

Os chanceleres de JK foram políticos tradicionais que não inovaram tanto na política externa quanto o fez o próprio Presidente, sob sugestão de seus conselheiros, alguns amadores em política externa, outros da carreira diplomática, mas trabalhando na sede do executivo. Sob JK o Brasil tomou a primeira iniciativa de política multilateral de sua história, consubstanciada na proposta da OPA, a Operação Pan-Americana, que pretendia ser uma espécie de Plano Marshall para a América Latina, mas que resultou na criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ela dependia, obviamente, da disposição do grande financiador designado em transferir recursos de Estado a

Estado, preferencialmente a seguirem os países latino-americanos suas recomendações habituais de se abrir aos investimentos diretos e às transações comerciais e de promover reformas favoráveis aos negócios privados, inclusive a reforma agrária e a educacional.

Desde a conferência de Bogotá, em 1948, que colocou a OEA no lugar da velha União Pan-Americana, o discurso diplomático brasileiro insistia na concessão de créditos estatais e na criação de mecanismos bilaterais voltados para o apoio ao desenvolvimento industrial, sem necessariamente atender às recomendações americanas para a criação de um melhor ambiente de negócios para investidores privados. JK, ocupado obsessivamente com a realização de seu Plano de Metas, não especialmente disposto a acolher as advertências do FMI quanto aos desequilíbrios crescentes das contas públicas (comprometidas com a construção de Brasília) e das contas externas (carência de dólares devido ao baixo desempenho exportador da economia brasileira), dedicou-se bastante ao esforço de engajar os EUA na operacionalização de sua OPA, escrevendo aos demais presidentes e enviando diplomatas e assessores especiais para convencer os demais parceiros de que a sua proposta atenderia aos objetivos de todos: o desejo americano de preservar a América Latina ao seu lado no contexto da Guerra Fria e as necessidades dos países latinos de novos capitais externos (ALMEIDA, 2005).

A diplomacia presidencial de JK foi parcialmente bem sucedida: os EUA relutaram o mais possível em apoiar a OPA – que acabou surgindo mais tarde, sob nova roupagem e com novos mecanismos, como Aliança para o Progresso, depois do terremoto político provocado pela revolução cubana e sua aliança com os soviéticos – mas terminaram aceitando a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, com um sistema decisório menos desigual do que as instituições de Bretton Woods. Em todo caso, a tentativa de se estabelecer uma relação mais igualitária, ou de genuína parceria, como pretendia JK, com o gigante do Norte, não se revelou pagadora, numa época em que a diplomacia brasileira ainda esperava restabelecer a “aliança especial” contraída durante a Segunda Guerra Mundial, mas que se chocava com os objetivos americanos de preservar um perfeito equilíbrio nas suas relações bilaterais com o Brasil e com a Argentina.

4. O REGIME MILITAR: TUDO PELO “BRASIL GRANDE POTÊNCIA”

Os anos de “Política Externa Independente” – que se iniciaram no final do governo JK e tiveram sua expressão mais elaborada entre o curto “reinado” de Jânio Quadros (seis meses em 1961) e o turbulento mandato de seu Vice-Presidente, João Goulart (1961-63) – podem ter alimentado o entusiasmo de jovens diplomatas idealistas e os instintos anti-imperialistas de velhos nacionalistas e de militantes da esquerda, mas não se prestaram ao exercício coerente de algum tipo de diplomacia presidencial, embora tenha preservado uma imagem quase mítica nos anais da historiografia especializada e, certamente, nas memórias coletivas, impressionistas, de muitos diplomatas. Ela se expressou, não num exercício de “terceira via” – como Perón tinha proposto, alguns anos antes – ou de “neutralismo não-alinhado” – movimento ao qual o Brasil jamais aderiu formalmente, mantendo sempre um estatuto de observador –, mas em impulsos algo erráticos de diplomacia “independente”, ou seja, iniciativas tomadas sem necessariamente consultar antes a opinião do grande irmão. Foi o primeiro exercício daquilo que mais tarde, talvez demagogicamente, veio a ser chamado de “diplomacia sem tutela”, ou de “iniciativas sem pedir licença a ninguém”.

A política externa independente teve sua face de diplomacia presidencial, mais pelo lado de Jânio Quadros, do que nos mandatos parlamentarista e presidencialista de Goulart, que atuou segundo uma agenda basicamente elaborada pelos diplomatas, não sujeita a arroubos intempestivos como foram os de Jânio Quadros (BARBOSA C., 2007). Quadros tinha começado o mandato publicando um artigo na prestigiosa *Foreign Affairs* – provavelmente redigido pelo seu chanceler escolhido, Afonso Arinos de Mello Franco – sobre sua política externa inovadora, o que causou sensação pelo ineditismo do fato: nunca antes um presidente brasileiro tinha sido contemplado com tal distinção. Mas logo em seguida Quadros começou a descontentar seus apoiadores políticos, e sobretudo os militares e os americanos, ao tomar medidas claramente em desafio ao *establishment*: não tanto os projetos de reatamento ou de estabelecimento de relações diplomáticas com os países socialistas, mas especialmente a abertura concedida a Cuba socialista e

a Ordem do Cruzeiro do Sul atribuída a Che Guevara. Se tivesse concluído o seu mandato, teria continuado a surpreender amigos e inimigos, mas a sua repentina renúncia impediu-o de continuar sua diplomacia presidencial certamente errática e ligeiramente esquizofrênica; os aspectos positivos ficaram por conta de diplomatas sensatos, que enquadraram a política externa independente (doravante PEI) num molde formalmente mais aceitável para os padrões habituais.

Não se pode, tampouco, falar em diplomacia presidencial no caso de Goulart, uma vez que seu mandato – tanto sob o sistema de governo parlamentarista quanto presidencialista – esteve muito mais engolfado numa sucessão de crises políticas do que propenso ao exercício de políticas coerentes e compatíveis com as necessidades do Brasil. No plano externo, manteve-se com o rótulo da PEI, embora nenhuma grande iniciativa diplomática tenha sido tomada, e menos ainda pelo Presidente, que no máximo procurou manter uma relação cordata com os EUA – que no entanto podiam ser objeto de críticas políticas no plano interno, para fins puramente demagógicos – premidas que estavam as contas externas pela busca de novos financiamentos absolutamente necessários (DANTAS, 2011). O ambiente externo tampouco era favorável a grandes iniciativas: essa fase foi marcada pela exacerbação do enfrentamento bipolar, com a crise dos foguetes soviéticos em Cuba e algum envolvimento brasileiro no “diálogo” indireto entre os EUA e os líderes cubanos.

Mais até do que alegadamente ameaçado por uma conspiração comunista para se transformar numa China, ou numa grande Cuba, os militares herdaram, com o golpe, um Brasil esgotado pela aceleração inflacionária e pelo acirramento do debate interno sobre as vias do desenvolvimento nacional: greves se sucediam em meio a um caótico processo de implantação de “reformas de base”, que na verdade serviam mais aos propósitos demagógicos do Presidente Goulart do que à modernização efetiva do país. Tendo em vista, contudo, o notório apoio dos EUA aos golpistas militares e ao forte anticomunismo destes últimos, era inevitável que, no plano da política externa, ocorresse uma inclinação contrária ao pretenso antiamericanismo da PEI e a adesão às posições americanas no contexto da Guerra Fria (LIGIÉRO, 2011). A nova doutrina ficou claramente explícita no discurso do general-pre-

sidente Humberto de Alencar Castello Branco na formatura da turma de 1964 do Instituto Rio Branco, quando conceitos como os de civilização ocidental e Ocidente cristão vieram novamente à baila, e ela foi ilustrada pelo rompimento diplomático com Cuba (BEZERRA, 2012) e pela participação brasileira na força de intervenção interamericana – na verdade patrocinada pelos EUA – na crise política da República Dominicana, que derivou para uma miniguerra civil.

Não se pode falar, propriamente, de uma liderança presidencial nesses episódios, uma vez que eles contavam com o consenso da cúpula militar e de parte substancial da elite diplomática, representados pelos dois primeiros ministros de relações exteriores do novo regime, o diplomata da ativa Vasco Leitão da Cunha e do militar aposentado Juracy Magalhães, este um prosaico americanófilo. Os três primeiros presidentes militares – todos generais do Exército – não tiveram um desempenho excepcional na política externa, tanto porque estiveram mais ocupados com as reações políticas internas e o rearranjo completo das políticas públicas – aqui auxiliados por burocratas e civis competentes, que revolucionaram as políticas macroeconômicas e setoriais –, o que preparou o país para a fase de crescimento que ele experimentou a partir de 1968.

O Itamaraty, ainda que vigiado de perto pelos militares, soube preparar a agenda externa num sentido que contemplou os desejos dos altos representantes das FFAA e tranquilizou-os quanto à condução das relações exteriores. O anticomunismo continuou a pautar uma parte da política externa, mas em outros capítulos os diplomatas traçaram um conjunto de opções que se encaixavam na orientação desenvolvimentista, além de fortemente nacionalista, dos militares, o que compreendia, entre outros importantes elementos, a recusa do Tratado de Não-Proliferação – recusado como discriminatório, iníquo e desigual – e a busca da autonomia tecnológica completa, a caminho do Brasil Grande Potência. O clima de confiança recíproca entre militares e diplomatas permitiu que, a partir do terceiro Presidente, todos os ministros da área fossem diplomatas, uma situação praticamente excepcional desde o Império e raramente adotada na República (ALMEIDA, 2012a).

O único Presidente militar que exerceu, verdadeiramente, uma liderança clara em termos de diretrizes de política externa e de inicia-

tivas diplomáticas foi o general Ernesto Geisel (1974-79), quem, juntamente com seu chanceler Antonio Francisco Azeredo da Silveira, revolucionou as bases sobre as quais funcionava até então a política externa dos seus predecessores. Com a cooperação de diplomatas – inclusive na sensível área nuclear – e não sem a resistência de alguns militares da chamada “linha dura”; Geisel abandonou a velha política de apoio, na ONU, a Portugal colonialista, reconheceu os novos Estados surgidos da descolonização caótica que se seguiu à mudança de regime em Portugal, estabeleceu relações diplomáticas com a China comunista e deu prosseguimento à política de capacitação nuclear perseguida por militares e diplomatas desde bem antes do regime militar. Ele também buscou diversificar as relações econômicas do Brasil – num contexto de deterioração das relações com os EUA, tanto por direitos humanos, como por causa do acordo nuclear com a Alemanha – e empreendeu viagens e visitas ao exterior, para sustentar o fortalecimento do projeto militar do “Brasil Grande Potência” (BARRETO FILHO, 2006).

A despeito de todo o ativismo diplomático de Geisel, foi o seu sucessor, o general João Figueiredo (1979-1985), um militar não especialmente vocacionado para grandes iniciativas no domínio externo, quem se consagrou como o primeiro Presidente brasileiro a se dirigir diretamente à comunidade internacional, por meio de seu discurso de abertura à 37^a. Assembleia Geral (AGNU), em 1982 (O BRASIL, 2012). Não se veja aí, contudo, nenhuma demonstração de liderança presidencial na diplomacia, uma vez que o discurso de Figueiredo se pautou inteiramente pelas linhas tradicionais do Itamaraty, uma postura claramente desenvolvimentista, moderadamente terceiro-mundista e calcada nos temas e posições tradicionalmente identificados com militares e diplomatas: defesa jurídica da soberania nacional, inclusive no que toca aos recursos naturais; oposição à graduação de países médios, como o Brasil, nas relações econômicas internacionais; oposição ao tratamento de novos temas, como serviços e investimentos, na agenda do Gatt, o que supostamente prejudicaria o esforço de desenvolvimento; preocupação com a situação econômica, refletida nos preços do petróleo (que atinge gravemente o Brasil), no aumento dos juros e do protecionismo comercial, que se manifestariam nas crises de dívida externa de países como o México e o próprio Brasil, logo em seguida; aumento das

tensões políticas e militares, a partir da ocupação das Ilhas Falklands (1982) pela Argentina e a ofensiva britânica que se seguiu; demandas por transferência de tecnologia e ausência de condicionalidades financeiras no relacionamento com o grupo dos industrializados; enfim, todo o arsenal conhecido de argumentos diplomáticos, representado sobretudo pelo conceito de diálogo Norte-Sul.

5. REDEMOCRATIZAÇÃO: CRISE EXTERNA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

Tendo assumido, em março de 1985, como Vice-Presidente em exercício, na ausência, por motivos médicos, do titular eleito em colégio eleitoral, Tancredo Neves; coube ao trânsfuga do regime militar José Sarney, um típico oligarca de um dos estados mais atrasados do Nordeste, conduzir o país na redemocratização e na sua reinserção ao mundo, depois de 21 anos de regime autoritário. Pontos relevantes de sua Presidência (1985-1990) foram a adesão a pactos multilaterais e regionais sobre direitos humanos e o início do processo de integração com a Argentina, em 1985, que levaria, no mandato seguinte, à criação do Mercosul, com a incorporação de Paraguai e Uruguai ao esquema de liberalização bilateral inaugurado por ele (MARQUES, 2011). Sua condução da diplomacia presidencial se manifestou, basicamente, no aprofundamento das relações com a Argentina e na demanda brasileira por um tratamento político da questão da dívida externa, mas não se pode dizer que ele próprio, ainda que as impulsionando, tenha tomado iniciativas pessoais no âmbito da política externa. Toda a sua agenda diplomática foi, sem qualquer ressalva, uma agenda do Itamaraty, conduzida nos moldes e segundo o estilo do Itamaraty, cabendo-lhe tão somente pequenos acréscimos pretensamente literários e, algumas vezes, demagógicos, como a afirmação ridícula de que a dívida externa não seria paga com “a miséria e a fome do povo brasileiro”.

Aliás, seu anúncio, em fevereiro de 1987, da suspensão do pagamento dos juros da dívida comercial externa, feita na sequência da completa derrocada do Plano Cruzado, iniciado um ano antes, com um discurso que pretendia enfatizar que se tratava de uma “moratória sobe-

rana”, foi uma decisão motivada, na verdade, pela completa ausência de divisas internacionais. A fase final do governo Sarney foi marcada pelo agravamento progressivo do quadro financeiro externo e, sobretudo, pela aceleração da inflação, o que suscitou a aplicação de três ou quatro planos de estabilização e duas trocas de moedas, paralelamente à discussão e aprovação de uma nova Constituição, basicamente caracterizada por um nacionalismo primário e uma confiança excessiva (e totalmente negativa, como logo evidenciado) nas virtudes corretoras do Estado em face do quadro de desigualdades sociais e de baixo crescimento da economia brasileira. A única liderança presidencial exercida neste caso foi a pressão indisfarçada desse político tradicional pela preservação de um mandato integral de cinco anos e pela manutenção do regime presidencialista, quando se evidenciou que a Assembleia Constituinte se inclinava por uma solução parlamentarista para a histórica instabilidade política do regime republicano no Brasil, sempre afetado pela completa cisão entre a maioria presidencial, saída diretamente de eleições altamente personalizadas, e a representação congressional proporcional, dividida entre muitos partidos que passavam a barganhar seu apoio ao chefe de Estado e de governo.

De fato, Sarney exerceu algum grau de diplomacia presidencial, empreendendo viagens à China, à Rússia, aos EUA e a diversos outros países tradicionalmente amigos e parceiros do Brasil, mas nada, a rigor, que destoasse da agenda diplomática do próprio Itamaraty, ou que representasse, verdadeiramente, iniciativas exclusivamente suas, sem o concurso de ou em dissonância com as posições tradicionalmente diplomáticas. Mesmo a integração e as medidas de confiança com a Argentina já tinham sido aventadas e, em parte, estimuladas na era militar, ainda que a nova condição democrática de ambos os países abrisse campo, por exemplo, para o “desarme psicológico” na área nuclear e, por extensão, no campo da segurança e defesa. De especificamente seu ocorreu uma reunião de países lusófonos em seu Maranhão natal, o que provavelmente assentou as bases do que seria mais tarde a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Mais importante, e provavelmente inovador em relação às propostas genéricas do Brasil nesse particular, Sarney retoma, em seu segundo e derradeiro discurso na AGNU (1989), a questão da reforma da Carta e a da ampliação do Con-

selho de Segurança, propondo então a criação de uma nova categoria de membros, sem o privilégio do poder de veto. Os diplomatas, presumivelmente, não teriam tomado tal iniciativa de moto próprio.

Os meses finais da Presidência Sarney foram conturbados pelo agravamento da crise econômica e ameaças de hiperinflação e pelo acirramento da corrida presidencial, a primeira desde 1960, rapidamente polarizada entre um candidato dito popular e socialista, o líder sindical e presidente do Partido dos Trabalhadores Luiz Inácio Lula da Silva, e um arrivista que pautou sua campanha pelos temas do fim da inflação e da “caça aos marajás” do serviço público, Fernando Collor de Mello. Ganhou este último, com o nítido apoio dos setores conservadores e dos grandes meios de comunicação, mas também porque o candidato de esquerda prometia mudanças bastante radicais no plano econômico, num contexto geopolítico em que os países socialistas passavam pela derrocada de seus regimes autoritários e se encontravam totalmente falidos no plano econômico.

O ano de 1990 começa com a disparada da inflação e a deterioração completa do crédito externo do Brasil, que logo se defronta com medidas realmente radicais do novo Presidente para a estabilização da economia: o Plano Collor previa um tratamento de choque para combater a inflação, simbolizado pelo congelamento quase completo dos ativos financeiros, seguido de novo padrão monetário e muitas outras medidas que começaram a inverter a nítida tendência estatizante e discriminatória contra o capital estrangeiro consolidada na Constituição de 1988. Ocorreram muitos outros choques nos planos econômico, político e administrativo, sem esquecer a deriva para a corrupção de figuras notórias ligadas ao próprio Presidente, o que redundou na abertura de processo de *impeachment* contra o chefe de governo, cerca de dois anos depois, e sua renúncia no momento do julgamento pelo Senado.

A situação de extrema turbulência política e econômica vivida pelo governo Collor, com o fracasso do plano de estabilização e a substituição da equipe econômica um ano depois de seu início (MOREIRA, 2001), não impediu sua administração de ser bastante inovadora no plano da política externa, a começar pelo aprofundamento da integração e a confirmação da “desnuclearização” do Brasil, ou seja, o encerramento dos programas semiclandestinos conduzidos por militares

e a adesão do Brasil a instrumentos regionais (Tlatelolco), bilaterais (com a Argentina) e plurilaterais (com a AIEA). Desse ponto de vista, o impulso dado pelo Presidente revelou-se decisivo, inclusive no terreno da abertura econômica e da liberalização comercial, com medidas que provavelmente nunca seriam empreendidas se deixadas por conta dos grupos de interesse econômico e da burocracia federal, diplomatas inclusive.

Pode-se dizer que dependeram de sua ousadia, nem sempre bem concebida ou bem administrada, mas de toda forma medidas conducentes a uma maior integração do Brasil à economia mundial, uma série de mudanças internas e externas que contribuíram para tornar o Brasil menos fechado, menos protecionista e mais aberto aos impulsos da modernidade, numa direção totalmente contrária ao que teria feito seu adversário de esquerda, caso tivesse sido eleito presidente no final de 1989. Incluem-se entre essas medidas o desmantelamento de diversas leis de introversão nacionalista – como a Lei de Informática, a Lei do Similar Nacional, a reforma da tarifa aduaneira, a extinção de diversos órgãos setoriais que interferiam na produção e comercialização de diversos produtos primários, como café, cacau, açúcar, borracha e outros – e o início do processo de desestatização e de desmonopolização de setores inteiros da economia nacional, o que levaria à privatização e a abertura econômica logo adiante.

Na área específica da política externa, figuram com destaque o aprofundamento e a aceleração do processo de formação de um mercado comum com a Argentina (Ata de Buenos Aires, 1990), que logo em seguida resultaria na assinatura do Tratado de Assunção, responsável pela criação do Mercosul (março de 1991, com a adição de Paraguai e Uruguai) e a assinatura do tratado quadripartite com a Argentina, a Agência binacional de contabilidade e controle de materiais nucleares, e a AIEA, para o estabelecimento de plenas salvaguardas quanto ao uso pacífico de materiais e equipamentos nucleares pelos dois países. De forma geral, o governo Collor, por turbulento, caótico e inconsistente, como possa ter sido no plano mais geral da administração pública, representou uma mudança sensível em diversas características da política externa, encerrando, pelo menos temporariamente, algumas décadas de discurso terceiro-mundista em favor de uma “nova ordem

econômica internacional”, típico na terminologia do Itamaraty. Muitos desses atos seriam revertidos justamente a partir da assunção à Presidência da República pelo candidato opositor de 1989 (e novamente em 1994 e 1998), finalmente eleito em 2002, mas os efeitos de vários deles perdurariam durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos (BURGES, c2009).

6. OS ANOS FHC: ENFIM, UMA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL

O período FHC, em termos de diplomacia presidencial, começou bem antes que ele minimamente cogitasse de se tornar Presidente, embalado como foi, posteriormente, pelo sucesso da estabilização econômica, o Plano Real, iniciado no final de 1993, quando já era ministro da Fazenda, e completado em julho de 1994; em meados de 1992, entretanto, tal possibilidade parecia muito distante. O fato é que, ao ser afastado Collor da Presidência, no quadro de um processo de *impeachment* concluído no segundo semestre de 1992, o então senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP) foi convidado pelo Vice-Presidente em exercício a assumir o cargo de ministro das Relações Exteriores, o que ele fez com gosto, acostumado que estava ao ambiente cosmopolita que sempre frequentou, como professor e pesquisador de renome internacional, com estadas em universidades americanas e europeias, e na Cepal, em Santiago do Chile.

Depois de dois juristas e professores de Direito sob a Presidência Collor, respectivamente Francisco Rezek e Celso Lafer, a gestão de Fernando Henrique à frente do Itamaraty, ainda que de menos de um ano – de setembro de 1992 a maio de 1993, quando ele se torna ministro da Fazenda – foi bastante pragmática e empreendedora. O Vice-Presidente Itamar Franco, convertido em Presidente no final daquele ano, deu-lhe suficiente margem de manobra para empreender reformas no Itamaraty e impulsionar os projetos nos quais o Ministério das Relações Exteriores estava engajado naquela conjuntura, especialmente o processo de integração no cone sul e a definição das posições brasileiras para a fase final das negociações comerciais multilaterais da

Rodada Uruguai, em compasso de espera desde a conferência ministerial – que deveria ter sido a final – de dezembro de 1990. Para ambos os processos negociadores, o novo chanceler tratou de ampliar o círculo de consultas do Itamaraty para além das demais agências governamentais, criando um Conselho de Empresários com vistas ao necessário consenso interno em torno das difíceis decisões – várias delas exigindo mudanças na legislação nacional – que teriam de ser tomadas, tanto para liberalizar os mercados nos âmbitos regional e mundial, quanto para fixar novos padrões para o tratamento de serviços, investimentos e, com bastante destaque, as regras de propriedade intelectual no plano doméstico (que tiveram de ser consideravelmente reforçadas).

FHC imprimiu uma liderança basicamente executiva à sua gestão no Itamaraty, inclusive porque o Presidente Itamar Franco não era muito afeito aos temas externos e enfrentava com certa relutância o protocolo enfadonho dos exercícios diplomáticos tradicionais. Sentindo-se à vontade tanto dentro do Itamaraty, quanto nos encontros internacionais, FHC só não conduziu uma “diplomacia presidencial” completa durante os poucos meses em que esteve à frente da chancelaria porque acatou com alto grau de adesão e bastante naturalidade a agenda e as posições substantivas que lhe eram propostas pelo *staff* profissional do Itamaraty. A propósito, foi até um pouco à frente do que o Itamaraty, normalmente cauteloso, teria ido, ao aceitar, por exemplo, o projeto de integração energética com a Bolívia, quando tanto os militares, quanto a Petrobras demonstravam grande resistência ao estabelecimento de acordos formais, em áreas tão sensíveis, com um parceiro tradicionalmente errático e sujeito a grandes mudanças de humor político e diplomático.

FHC continuou imprimindo um estilo executivo e pragmático quando, por um *fait accompli* do Presidente Itamar Franco, saiu do Itamaraty para ocupar a Fazenda, depois que três outros ministros (e outros tantos presidentes do Banco Central) tinham sido desalojados do cargo por não se ajustarem ao estilo voluntarioso do Presidente, que teimava em impor reduções forçadas da taxa de juros, num ambiente novamente caracterizado por rápida deterioração da situação econômica. FHC tentou resistir à designação, pois imaginava que ela poderia prejudicar sua carreira política, como fez com tantos outros, mas

sua grande capacidade de diálogo permitiu-lhe juntar uma brilhante equipe econômica que, ela sim, foi responsável pelo bem arquitetado Plano Real que, assestou, finalmente, um golpe mortal à inflação galopante do Brasil. Não que FHC fosse especialmente capacitado em teoria ou em economia aplicada, mas ele soube convencer o Presidente a dar suficiente autonomia de concepção e execução à equipe de trabalho que se dedicava a montar mais um plano de estabilização; o maior cuidado de FHC foi o de acomodar a preocupação de Itamar, que temia ter o seu nome vinculado a um novo processo recessivo, eventualmente criador de alto desemprego.

Foi o Plano Real que elegeu FHC, contra as acusações bisonhas de “estelionato eleitoral” do candidato Lula, e restabeleceu o prestígio internacional do Brasil, tão abalado no curso dos vários planos fracassados anteriores, ajudando também a redourar o brilho de sua diplomacia, doravante plenamente colocada sob o signo da diplomacia presidencial. A característica presidencial da diplomacia de FHC se deu mais pelo lado de sua operacionalização, marcada pelo intenso engajamento do chefe de Estado nas iniciativas diplomáticas de seu governo, do que propriamente pelo plano conceitual, uma vez que a maior parte, senão a quase totalidade de suas ações e empreendimentos de política externa, foram o resultado de um intenso trabalho profissional do *staff* corporativo do Itamaraty, dentro do qual o Presidente soube, com raras exceções, premiar os melhores valores e apoiar-se nos talentos mais bem preparados. A despeito de que o conceito de diplomacia presidencial tenha sido forjado, ou reforçado, justamente durante seus dois mandatos, deve-se reconhecer, assim, que muito se deve ao próprio Itamaraty. Durante a gestão FHC, portanto, o Itamaraty foi prestigiado. Justamente o contrário veio a ocorrer, depois, com a “diplomacia presidencial” de seu sucessor (e desonesto opositor político, por razões que serão discutidas mais adiante).

Mesmo a marca essencial de FHC no plano da diplomacia conceitual, a substituição da amplitude cultural da América Latina pelo conceito mais modestamente geográfico (e geopolítico) de América do Sul, feita na inauguração de seu mandato enquanto chanceler, em 1992, não surgiu de sua lavra, pois já exibia o *copyright* de diplomatas mais experientes. Com uma única exceção, como herança de seus tempos de

senador, todos os seus assessores, na chancelaria (à exclusão de um) e, depois, na área internacional da Presidência da República, foram diplomatas experimentados, como o próprio secretário-geral Luiz Felipe Lampreia, que depois serviu como chanceler em sua gestão presidencial pela maior parte do mandato. Tratou-se, assim, de uma diplomacia presidencial colegiada, a qual conjugou a atuação do chefe de Estado e do *staff* diplomático.

No campo da política econômica, por exemplo, que possuiu enorme influência sobre a política externa, em razão do clima de crises financeiras sucessivas vividas em seus dois governos, ocorreram mudanças conceituais, como na política cambial, com o abandono da âncora setorial pelo sistema de metas de inflação e pelo regime de flutuação cambial. De fato, os dois mandatos de FHC não foram poupados, em nenhum momento, de nenhuma das turbulências financeiras que agitaram o mundo durante toda a última década do século XX.

Sem mencionar a crise monetária europeia de 1992 e a própria conclusão difícil das negociações em torno da dívida externa brasileira, tanto no Clube de Paris, quanto com os credores comerciais; o governo FHC enfrentou, sucessiva ou simultaneamente: a crise de transações correntes do México (1994); as crises financeiras asiáticas (1997-99); a moratória russa de 1998; a ameaça de inadimplência externa do Brasil, em 1998-99 (contornada por pacotes preventivos de ajuda do FMI); a crise terminal do regime de conversibilidade argentino (1999-2001); e, finalmente, mas não menos grave, a forte onda de especulação quando da campanha presidencial brasileira de 2002. Esta última, combinada aos estertores da crise argentina e a uma crise energética no Brasil, era justamente devida aos temores dos investidores de que o candidato Lula colocasse em prática as propostas esquizofrênicas de política econômica do PT, feitas de um misto de calote das dívidas públicas, de recusa da lei de responsabilidade fiscal, de eliminação dos programas de sustentação financeira do FMI e de reversão das políticas de abertura econômica, de liberalização comercial, de privatizações e dos compromissos assumidos quanto aos níveis de superávit primário.

Comparado ao ciclo de turbulências financeiras externas, aos requerimentos internos de consolidação do processo de estabilização econômica e de administração dos desequilíbrios nas transações cor-

rentes que abalaram fortemente os dois mandatos de FHC; seu sucessor, Lula, teve a boa sorte de poder desfrutar de vários anos de bonança internacional, com um grande crescimento da economia mundial, com a enorme demanda chinesa por produtos brasileiros de exportação (o que colocou os preços das *commodities* exportadas pelo Brasil em níveis histórica e anormalmente altos) e com os fluxos generosos de financiamento internacional, sob todas as formas, tanto como investimento direto estrangeiro, como aplicações puramente financeiras. A economia cresceu a taxas relativamente mais altas e o Presidente Lula pôde se dedicar a seu desejo não muito secreto de superar FHC em viagens internacionais e em prestígio mundial.

As crises internacionais do período anterior, e a campanha viciosa, maldosa e totalmente desonesta do PT contra o governo FHC, a partir desses desafios econômicos externos, acabaram produzindo a falsa impressão de que sua política externa teria sido marcada por uma fantasmagórica adesão a regras “neoliberais” do Consenso de Washington e por uma alegada submissão pouco soberana ao FMI, ao Tesouro americano e aos banqueiros de Wall Street. A propaganda petista distorceu de tal forma a diplomacia e a política econômica de FHC, com a ajuda de presumidos “intelectuais orgânicos” da academia, que ela serviu de ponto de partida para que, no governo Lula, se empreendesse a obra de desfiguração da política externa do governo FHC, por intermédio do uso claramente desonesto de conceitos como os de soberania nacional e de autonomia de políticas de desenvolvimento. Assim, com a assunção da presidência, houve uma continuidade do trabalho de desvirtuamento pelo PT da forma de condução da diplomacia presidencial tal como instituída por FHC. A propaganda distorcida, aliás mentirosa, sempre foi uma das marcas características do modo petista de agir, especialmente de seu mentor principal.

A diplomacia de FHC foi marcada por muitas viagens de trabalho e de Estado, por muitas visitas de dirigentes estrangeiros e pelo engajamento direto do Presidente em temas normalmente afetos aos ministros setoriais, com destaque para o próprio chanceler e o responsável pela economia (Pedro Malan, o mais longo ministro da Fazenda desde Arthur da Souza Costa, este porém mantido no cargo durante a ditadura do Estado Novo). No plano interno, procedeu-se à reorgani-

zação do Itamaraty, com alguma reestruturação funcional, em função justamente dos novos compromissos no âmbito do Mercosul, das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e birregionais Mercosul-UE, além de outros temas que se fortaleceram na agenda internacional do Brasil. Pela intensidade de suas viagens, a diplomacia presidencial de FHC foi muito criticada pelo seu principal opositor, que chegou a afirmar que o Presidente passava mais tempo viajando no exterior do que no Brasil; Lula, no entanto, desde o início de seu primeiro mandato, intensificou ainda mais o número de viagens, visitas e outros périplos (como reuniões regionais bicontinentais), mas evitou, talvez calculadamente, associar suas iniciativas ao conceito de diplomacia presidencial.

Foram especialmente relevantes na gestão FHC o encaminhamento dos problemas relativos à construção do Mercosul – e eles foram muitos, a começar pelo fato de que o bloco jamais conseguiu implementar seus principais objetivos – e a materialização da proposta geopolítica de se começar a trabalhar com a noção de América do Sul, em lugar da antiga, e inócua, abrangência latino-americana. Essa ideia foi concretizada com a primeira reunião de chefes de Estado e de Governo da região, realizada em Brasília, em 2000, tendo como resultado a criação da Iniciativa de Integração Sul-Americana (IIRSA), voltada para projetos de infraestrutura e de integração física do continente (energia, transportes, comunicações, etc.) em projetos binacionais ou plurilaterais, a serem financiados multilateralmente (LAFER, 2002).

As relações com os EUA, sempre tensas nos terrenos comercial ou tecnológico, experimentaram notável melhora, em virtude, inclusive, das boas relações mantidas entre FHC e Bill Clinton, que o convidou para uma reunião de trabalho na exclusiva residência de Camp David (ALMEIDA, 2010d). Com Clinton, com Tony Blair e com outros líderes da social democracia dos dois lados do Atlântico, FHC destacou-se nas muitas reuniões informais da Terceira Via, um agrupamento de líderes de tendência progressista engajados num debate amplo sobre os desafios da globalização.

Sua familiaridade com a maior parte das questões da agenda internacional, sua facilidade de comunicação em diversas línguas e a postura de empatia pessoal com os mais diversos interlocutores lhe

valeram diversas homenagens estrangeiras, mas também uma enorme antipatia por parte de seu principal contendor doméstico, que depois se mostrou um crítico obsessivo, e até desonesto, do seu governo. De fato, cunhou o governo de seu antecessor com a expressão nominal “herança maldita”, numa demonstração evidente de desconforto psicológico com toda a arquitetura presidencial de FHC.

A despeito disso, FHC fez de tudo para garantir, pela primeira vez no Brasil, uma transição tranquila, fazendo aprovar uma lei especial que assegurava, nos meses que precederam a posse de Lula, todo um aparato de apoio humano e material para que não ocorressem rupturas de continuidade no que tange às principais políticas públicas. A experiência da transição foi bem sucedida, mas de nada serviu para que Lula, pessoalmente, ou o seu partido observassem um mínimo de cortesia e de apego à verdade, em relação ao legado eminentemente positivo da era FHC, em termos de estabilização econômica, de reforço da democracia e de respeito pelo princípio da alternância no poder, elementos que seriam profundamente abalados nos dois mandatos da Presidência Lula.

7. OS ANOS LULA: O ATIVISMO COMO NORMA, O PERSONALISMO COMO FINALIDADE

Nenhuma das orientações de política externa do governo Lula – nem mesmo a prática da diplomacia presidencial, a ênfase na integração regional, ou a aproximação com um seletivo número de parceiros não tradicionais – e nenhuma das outras grandes vertentes da diplomacia brasileira, no que pode ser considerado como conteúdo substantivo das relações exteriores do Brasil – como o multilateralismo, o respeito pelo direito internacional e a busca de soluções diplomáticas pelo diálogo cooperativo – começou com Lula. Muitas delas, ao contrário, foram iniciadas, ou tomaram forte impulso, sob os dois mandatos anteriores de FHC. O que, sim, começou com Lula foi a introdução de uma forte orientação ideológica nas mais diversas vertentes da diplomacia brasileira, bem como uma personalização jamais vista da diplomacia presidencial, esta tomada como corriqueira nas condições atuais das

relações internacionais, quando são frequentes, e até necessários, os encontros diretos e pessoais entre chefes de governos (ALMEIDA, 2009; 2010a; 2010b; 2010c; 2012b; 2014).

De fato, entre as “técnicas” da diplomacia contemporânea cresceu bastante, talvez até o ponto do exagero, o recurso a reuniões de cúpula, seja no plano formal, em organizações intergovernamentais – como os diversos *summits* da ONU – ou de maneira informal, em blocos regionais ou em mecanismos de consulta e coordenação, como são os vários “Gs” existentes atualmente. Não é incomum, aliás, tornou-se muito comum, essa modalidade de reunião diplomática no mais alto nível, cujo número ascendente testemunha o crescente envolvimento dos chefes de Estado, e de Governo, nos temas diplomáticos mais relevantes (e até emergenciais, como crises de dívida soberana).

Na gestão FHC, a diplomacia presidencial se encaixava perfeitamente na agenda do Itamaraty e tinha como objetivo principal a projeção do Brasil como uma nação portadora de economia madura, enfim liberta das pragas da inflação, da inadimplência externa (e mesmo do calote da dívida, como ocorreu sob Sarney); como um país reconciliado consigo mesmo no plano da governança democrática, da eliminação dos fatores de desigualdade e de injustiça social, comprometido com os direitos humanos e a preservação ambiental, plenamente integrado aos circuitos mais vastos da globalização, *vide* os seus esforços de integração regional econômica e política ao impulsionar fortemente a consolidação do Mercosul e a construção de uma América do Sul democrática. O conceito veio a fazer parte do cenário diplomático brasileiro justamente em função de sua recorrente utilização nos meios jornalísticos, dado o volume de viagens e visitas envolvendo o chefe de Estado, o que não deixou de suscitar críticas de seu oponente, que dizia, de forma inclusive maldosa, que FHC passava mais tempo no exterior do que no Brasil.

De forma não surpreendente, o Presidente Lula – como, aliás, para diversas outras heranças da era FHC – utilizou-se ainda mais desse recurso, sendo que, em nenhum momento, ele pretendeu usar do conceito, que tinha sido popularizado pelo seu antecessor. Providencialmente, ele esqueceu-se das críticas que fazia ao “excesso

de viagens ao exterior” que fazia a FHC e empenhou-se rapidamente em superá-lo em termos de milhagens aéreas. Aliás, uma das primeiras providências ao tomar posse foi encomendar um novo avião presidencial – por sinal estrangeiro e luxuosamente equipado – para facilitar, ao que se disse, seus deslocamentos transcontinentais sem fazer escala. Assim, o logo batizado “Aero-Lula” foi objeto de muitos comentários na imprensa nos primeiros meses de seu governo. Nenhum recurso dos contribuintes foi poupado para fazer das viagens presidenciais um verdadeiro requinte nas nuvens.

O mais importante, porém, é que, sob Lula, não só a diplomacia presidencial, mas todo o aparato do Itamaraty e, por extensão, as diferentes vertentes da política externa foram colocados a serviço de um só homem, encarnando este uma espécie de diplomacia presidencial unipessoal. Em grande medida, a agenda e as ênfases políticas e operacionais do MRE foram submetidas ao objetivo principal de exaltar a figura pessoal de Lula, já bastante bem acolhido pela imprensa internacional como um exemplo notável de ascensão social e de plenitude democrática. A publicidade oficial, com recursos muito ampliados, encarregou-se de construir uma imagem favorável do “líder regional” e de maximizar suas ações, as quais se mostrariam capazes de inaugurar um novo Brasil, de uma nova era, na história nacional e até no âmbito regional.

De certo modo, até mesmo as plataformas de ação e as orientações políticas do seu partido, que sempre se pretendeu socialista e anti-imperialista (ALMEIDA, 2011), tiveram de se submeter às conveniências pessoais do novo líder, que passou a receber convites e homenagens dos mais diferentes parceiros e instituições internacionais. De fato, o partido precisava ser compensado por uma opção econômica que se revelava, na prática, contrária às propostas programáticas, ainda formalmente comprometidas com o socialismo e com teses simpáticas à estatização econômica, ao nacionalismo típico em vigor na região (ou seja, com amplas restrições ao capital estrangeiro) e a orientações de políticas econômicas mais inclinadas à distribuição do que à produção. A compensação veio por intermédio de uma política externa de acentuada militância, ainda que se preservassem os canais de diálogo com os parceiros tradicionais.

A personalidade fortemente egocêntrica de Lula e seu espírito vingativo contra aquele que o tinha derrotado duas vezes no primeiro turno das eleições de 1994 e 1998 redundaram, desde o primeiro dia do governo Lula, numa tese politicamente falsa, intelectualmente desonesta e manifestamente rancorosa: a “herança maldita” – ou seja, a situação de instabilidade, de aumento do risco Brasil, de aceleração da inflação, de desvalorização inédita da moeda, enfim, tudo aquilo que tinha sido justamente provocado pela campanha eleitoral viciosa de Lula e do PT. A deterioração dos indicadores econômicos na fase da transição política serviu para sustentar a tese, provavelmente pré-fabricada, de que tudo aquilo que existia antes de 2003 se contrapunha à soberania do país e de que o PT e Lula tinham sido eleitos para resgatar o Brasil de quinhentos anos de atraso e de ações contra os interesses nacionais. O chanceler, que instou os funcionários diplomáticos para “vestirem a camisa do governo”, participou intensamente da campanha, também falsa e mistificadora, de que o Brasil estava reconstruindo o modo de o país se relacionar com o mundo, a partir das inovações já em curso na frente interna, que seriam o forte impulso social do governo e a defesa da soberania nacional (representada pela rejeição da Alca e do FMI).

Curiosamente, tudo o que Lula e o PT fizeram, durante dois mandatos e mais além, foi afastar completamente qualquer possibilidade de diálogo com os partidos e as personalidades do bloco reformista – majoritariamente representados pelo PSDB – para se aliar aos oligarcas mais reacionários e atrasados existentes no Congresso, com o objetivo de cooptar – na verdade comprar – partidos menores e políticos oportunistas, com vistas a compor sua base congressual majoritária e, dessa forma, aprovar reformas que, manifestamente, nunca fizeram parte das propostas de políticas públicas do PT e do seu eterno candidato a Presidente.

Esse tipo de política logo resvalou em ilegalidades, como revelado no escândalo do Mensalão – ou seja, a compra de parlamentares para o apoio ao governo – que quase determinou um processo de *impeachment* contra o Presidente, o que não veio a ocorrer por indecisões da oposição. O que se pensava, na época, constituir o maior caso de corrupção na história do Brasil foi devidamente superado, mais adiante, por escândalos ainda maiores de falcatruas com os recursos públicos.

Não cabe aqui fazer o histórico das formidáveis reversões experimentadas na prática das políticas macroeconômicas e setoriais conduzidas pelo governo Lula, muitas vezes contra o próprio PT – a esquerda do partido, por exemplo, foi expurgada por denunciar o caráter “neoliberal” dessas políticas – e sim examinar o que se operou na política externa, a partir da assunção de Lula e do PT ao poder.

Muitos observadores e analistas já registraram o fato de que a política externa sofreu, deliberadamente ou não, uma forte inclinação esquerdista, aparentemente para compensar a nítida orientação liberal – alguns diriam neoliberal – da política econômica guiada por Antonio Palocci e por Henrique Meirelles, respectivamente, ministro da Fazenda e presidente do Banco Central, no início do primeiro governo Lula. De fato, foi isso que ocorreu, no caso da política econômica, para maior angústia dos militantes de esquerda. Em decorrência da manutenção dos parâmetros de política macroeconômica do governo FHC, abundaram, muito rapidamente, os manifestos de acadêmicos gramscianos frustrados com o caráter dito neoliberal da política econômica, os quais reivindicavam a aplicação de uma série de medidas que, mais adiante, iriam revelar-se desastrosas do ponto de vista da estabilidade econômica.

No caso da política externa, as novas orientações receberam o acolhimento entusiástico desses mesmos acadêmicos e da maior parte dos universitários ditos “progressistas”, os típicos companheiros de viagem do PT na academia e em largos extratos dos veículos de comunicação. São eles que sempre moldaram o conteúdo do material jornalístico de baixa qualidade que é servido amplamente não só nos pasquins eletrônicos, como também nos veículos impressos ou audiovisuais dos grandes grupos de comunicações. Não surpreende, tampouco, que a maior parte desses “formadores de opinião” se deixou embevecer pela retórica vazia da defesa da soberania nacional, pela opção de uma forte aliança com parceiros ditos anti-hegemônicos e pelo sentido geral da diplomacia dita Sul-Sul, como se o exclusivismo geográfico fosse sinal de qualquer qualidade da política externa.

A despeito de os principais operadores da política externa do governo Lula serem diplomatas experimentados, eles conduziram importante guinada nas orientações diplomáticas do Brasil, declarada-

mente para reaproximar a diplomacia de Lula da velha “política externa independente”, mesmo se as circunstâncias políticas e o contexto internacional fossem inteiramente diferentes.

No caso da diplomacia lulista, o que se registrou foi uma adesão cega da nova política externa à visão do mundo, às propostas de políticas, às alianças preferenciais do PT e às ideias da sua principal fonte de inspiração: o Foro de São Paulo (vale dizer, das lideranças castristas que determinam, praticamente, tudo o que esse agrupamento de partidos esquerdistas proclama ou pretende fazer).

Ocorreu, de fato, como nunca antes na história do Itamaraty, uma ruptura com teses, orientações e métodos de trabalho que eram os seus desde provavelmente o início da diplomacia do Brasil independente, com a aceitação *a priori* de uma série de “teses” e de posturas fortemente comprometidas com a visão esquerdista, ou cubana, da política externa do Brasil.

O próprio Presidente Lula chegou a reconhecer, num de seus discursos de improviso no Dia do Diplomata, no Itamaraty, que existia, ao lado da diplomacia oficial do Brasil, feita de relações de Estado a Estado, uma diplomacia paralela, feita por um assessor presidencial que se dedicava exclusivamente (mas não só) ao relacionamento com os partidos progressistas “irmãos” da América Latina. Ou seja, o Brasil passou a exibir uma diplomacia bicéfala: uma feita pelo *staff* profissional, com registros regulares em seus expedientes oficiais; e outra feita de contatos secretos e de decisões não reveladas, feitas à margem e no desconhecimento completo da diplomacia de Estado. Eis o motivo pelo qual não se podem explicar de outro modo determinadas decisões tomadas por essa diplomacia paralela, sobretudo aquelas feitas em direção das piores ditaduras do continente e alhures, regimes que normalmente estiveram ou estavam associados a movimentos terroristas e marcadamente antiocidentais.

O que mais caracterizou a diplomacia presidencial feita por Lula, para Lula e, essencialmente, em função de Lula, além dessas orientações já presentes no programa do PT e nos seus contatos (muitos deles incógnitos, aliás), foi justamente o ativismo exacerbado na promoção da figura pessoal do Presidente e de suas ações. Nunca antes na história do Cerimonial do Itamaraty, seus serviços tinham sido colocados a

serviço, não tanto do chefe de Estado, mas basicamente à disposição de um determinado chefe, e adaptados para servi-lo exclusivamente, tanto na agenda oficial, ou seja, pública, quanto na privada, esta menos transparente. Também, nunca antes na história dessa venerável instituição, tantos discursos cuidadosamente preparados naquele diplomata capaz de adormecer qualquer viciado em cafeína foram tão solenemente desprezados pelo Presidente Lula, e trocados, sem qualquer cerimônia, pelas suas improvisações pouco diplomáticas. Mais ainda: raras vezes no itinerário de quase dois séculos da diplomacia brasileira, fichas de trabalho, minuciosamente preparadas pelo *staff* diplomático, passaram tão longe dos temas de conversações e das próprias agendas de visitas, mudados e adaptados aos gostos e preferências pessoais do Presidente Lula. Em não raras ocasiões, ele demonstrava seu desprezo pelos discursos burocráticos e colocava ostensivamente de lado a maçaroca de papéis que lhe entregavam em solenidades públicas (como nas próprias comemorações do Dia do Diplomata, a cada 20 de abril, aliás, deslocadas também em mais de uma ocasião, por sua conveniência pessoal), para argumentar, naquele estilo que sempre lhe foi peculiar, todas as proezas de que era capaz no cenário internacional. Todos os limites eram então ultrapassados e todas as aventuras verbais lhe eram permitidas: “Outro dia eu acordei invocado e telefonei para o Bush para lhe dizer...” e lá vinha uma invenção qualquer.

O itinerário sem precedentes dessa diplomacia presidencial começou pela tentativa pessoal de Lula de transformar o seu programa Fome Zero, uma iniciativa mal planejada e mal implementada no Brasil – aliás abandonada poucos meses depois de seu início completamente frustrado –, em um programa da ONU. Ao lhe ser sugerida a ideia, por um dos subsecretários da ONU, de se aliar os esforços brasileiros de eliminar a fome e a miséria dos brasileiros a outros programas multilaterais já em curso e operacionais – como o Programa Mundial de Alimentos, da FAO, ou as ações emergenciais do PNUD e de outras agências nessa área (em lugar de dar início a um programa novo, exclusivo, com toda a burocracia envolvida na operação) –, Lula se recusou terminantemente a fazê-lo, pois pretendia ter o seu nome ligado ao que imaginava ser uma grande iniciativa simbólica em favor da eliminação da miséria no mundo (talvez já pensando em algum futuro Prêmio

Nobel da Paz, um desejo jamais desprezado). Até uma unidade especial foi criada no Itamaraty para abrigar a ideia mal concebida de Lula. Em conclusão, não houve nenhum Fome Zero Universal, mas programas limitados de distribuição de medicamentos na África, financiados pela criação de uma nova taxa sobre passagens aéreas, o que nem todos os países participantes implementaram, aliás nem mesmo o Brasil.

O ativismo presidencial continuou imediatamente após a decisão dos EUA de invadir o Iraque. Na tentativa de demover George Bush de invadir o Iraque – decisão já tomada muito antes de sua implementação fatídica no primeiro trimestre de 2003 – um tipo de iniciativa diplomática que não seria tomada pelo corpo profissional do Itamaraty, ainda que tradicionalmente comprometido este com o respeito absoluto das normas do direito internacional; Lula recorreu a diversas autoridades internacionais. As manobras de Lula para envolver o papa João Paulo II e o secretário-geral da ONU, Kofi Annan, e outros presidentes (como Jacques Chirac), num esforço derradeiro para impedir o início das operações americanas em território iraquiano, terminaram por irritar o Presidente americano, que mandou um recado direto a Lula para dissuadi-lo de continuar as movimentações diplomáticas, sob pena de comprometer as boas relações iniciadas quando de uma curta visita de trabalho do Presidente eleito a Washington, em dezembro de 2002 (BARBOSA R., 2011).

Várias outras iniciativas foram tomadas nos meses e anos seguintes, todas elas sob o signo da diplomacia sem tutela, ou “ativa e altiva”, tal como ela foi classificada pelo seu principal executor, o próprio chanceler. Este, no entanto, tinha de dividir suas responsabilidades pela concepção, implementação e operacionalização da diplomacia lulista – um termo ilusoriamente unificador para um conjunto disparatado de iniciativas quase todas dedicadas ao engrandecimento universal de seu promotor – com pelo menos três ou quatro outras figuras políticas de primeira importância no governo Lula. Pairava acima de todos o poderoso chefe de gabinete de Lula, José Dirceu, durante anos presidente executivo do PT (Lula tinha passado a ser “de honra”) e uma espécie de “primeiro-ministro” que se pretendia chefe de governo e coordenador de dezenas de grupos de trabalho executivos, mas que também se imiscuia em diversos temas de natureza diplomática. Havia ainda

(como ainda há) o assessor internacional da Presidência da República para assuntos internacionais, um velho *apparatchik*, durante muito tempo secretário internacional do PT, que dispunha de toda a simpatia e o apoio dos cubanos, seu homem de confiança no Foro de São Paulo. Havia também o primeiro escolhido dentre os diplomatas para servir de assessor do PT em matérias de política externa durante a campanha eleitoral, o ideólogo Samuel Pinheiro Guimarães, guindado depois ao posto de Secretário-Geral do Itamaraty, mesmo sem exhibir todos os requisitos para o cargo (foi preciso reformar a legislação para permitir tal nomeação). Além dos nomes referidos, citem-se também as figuras do secretário de comunicação do governo, o ex-sindicalista bancário Luiz Gushiken, como um dos membros da *troika*, junto com Dirceu e o ministro da Fazenda Antonio Palocci, um trio que sempre se reunia com Lula para a adoção das decisões mais importantes de seu governo.

Todas essas figuras tinham algum grau de influência em temas, por vezes em todos, da política externa, como ocorreu, por exemplo, a Palocci de vetar os pontos mais controversos de uma declaração de natureza econômica – o chamado “Consenso de Buenos Aires”, desenhado com a Argentina de Nestor Kirchner – que pretendia se apresentar como uma cartilha “antineoliberal” para substituir o rejeitado Consenso de Washington e guiar as novas orientações ditas progressistas em matéria de política econômica. Os ministros do comércio exterior e da agricultura também pretenderam influenciar a política externa numa direção mais liberal e potencialmente propensa a aceitar a perspectiva da Alca e de uma abertura mais pronunciada do Brasil no capítulo das negociações comerciais multilaterais, mas foram derrotados pelo Itamaraty no seu ativismo anti-Alca e fortemente a favor de “políticas nacionais de desenvolvimento” (contra, portanto, maiores concessões em investimentos, em serviços e em propriedade intelectual, no caso da Rodada Doha).

José Dirceu, por sua vez, se envolveu fortemente nas relações bilaterais com os Estados Unidos, país com o qual ele pessoalmente pretendia negociar algum grau de abertura americana para Cuba e a Venezuela de Hugo Chávez, a ponto de se encontrar a sós – ou seja, sem coordenação com a diplomacia de Estado – com a Secretária de Estado Condoleezza Rice e de partir imediatamente em missão solitá-

ria, e novamente secreta, para ver o líder bolivariano. O assessor presidencial também esteve fortemente engajado na defesa do regime de Hugo Chávez – uma agenda praticamente cubana – e passou a ser chamado, não sem ironia, de “chanceler para a América do Sul”, terreno no qual ele dividia tarefas com o SG-MRE Samuel Guimarães. O ministro Gushiken, de seu lado, foi influente na decisão de envolver o Brasil na operação Haiti, talvez num serviço involuntário em favor dos EUA e da França, no que parece ter sido mais uma tentativa de Lula de obter um “bilhete de ingresso” no Conselho de Segurança da ONU, uma obsessão de seu chanceler que também se tornou uma fixação pessoal de Lula.

As grandes iniciativas da diplomacia presidencial lulista se exerceram em três grandes vertentes, que podem ser classificadas, flexivelmente, como bilateral, regional e plurilateral. A primeira, aliás, precedendo à própria inauguração do governo Lula, consistiu na designação prévia de aliados preferenciais no chamado eixo Sul, indicados como parceiros estratégicos antes mesmo de qualquer negociação a respeito: China – país no qual Lula depositava uma confiança irrestrita quanto ao grau de aliança a ser forjada na conformação da sua “diplomacia Sul-Sul” –, África do Sul e Índia, com os quais foi imediatamente formado o IBAS, descrito como a união de três grandes democracias do mundo em desenvolvimento, enfrentando problemas comuns e animadas dos mesmos objetivos gerais no cenário internacional.

A China não correspondeu inteiramente às expectativas de Lula quanto aos investimentos esperados na economia brasileira e muito menos quanto ao apoio desejado para o ingresso no CSNU. Quanto ao IBAS, o bloco constituiu algumas dezenas de grupos de trabalho, nas mais diferentes áreas de atuação governamental, promoveu dezenas de reuniões técnicas e várias em nível ministerial, proveu assistência material para a Autoridade Palestina; mas não existe ainda um balanço independente dos resultados efetivos de suas iniciativas. Este, se e quando existir, deixará provavelmente um registro de realizações totalmente marginais para os grandes objetivos estratégicos da diplomacia brasileira tradicional.

A segunda vertente, regional, consistiu na implosão quase imediata do projeto americano da Alca e na conformação de diversos mecanismos e instituições – como a Unasul – que pretendiam reservar

o continente aos próprios latino-americanos, sem a tutela ou a intrusão do império. A IIRSA, criada pelo governo FHC, foi, na prática, deixada de lado. Em seu lugar, o governo Lula propôs uma Comunidade de Nações Sul-Americanas, que deveria funcionar como o grande foro integrador da região, e se apresentou para sediar um secretariado técnico para o novo organismo, aliás, criado em Cusco no Peru, em dezembro de 2004, na ausência dos demais membros do Mercosul. Na sequência, os demais países terminaram por aprovar a proposta da Unasul, em formato desenhado pelo líder venezuelano Hugo Chávez, com sede em Quito, numa bem visível reticência à consolidação de Lula como o grande líder regional. Mais adiante, o Brasil voltaria a propor uma nova estrutura da integração latino-americana, a Calc, anunciada como a primeira tentativa de conagração “sem tutela”, mas novamente os demais países adotaram o formato chavista para compor uma nova entidade, a Comunidade de Estados da América Latina e do Caribe (Celac).

Diversas outras iniciativas foram tomadas na vertente plurilateral, a primeira delas, já na reunião ministerial da OMC, em Cancún (novembro de 2003), quando o Brasil liderou a criação do G20 comercial, grupo composto por países em desenvolvimento opostos ao protecionismo e ao subvencionismo dos países avançados. Como uma concessão à sua condição de países em desenvolvimento, os membros do G20 mostram-se complacentes com as mesmas políticas protecionistas e subvencionistas, desde que sejam eles os praticantes beneficiários. A Rodada Doha de negociações comerciais multilaterais não terminou, certamente não por culpa do Brasil, mas talvez de alguns dos aliados do G20; a Argentina, por exemplo, por se opor a qualquer redução na área industrial; a China e a Índia, sobretudo esta, por pretenderem manter subvenções e proteção para seus respectivos setores agrícolas, atrasados, e que constituiriam, justamente, os maiores mercados em expansão para os produtos da agricultura brasileira. Ou seja, os equívocos táticos foram contínuos e reiterados.

Outras iniciativas mais importantes também visavam provar que o Sul não precisava pedir permissão ao Norte para se reunir, e assim foram concebidas as reuniões de cúpula reunindo os mandatários da América do Sul com, de um lado, suas contrapartes da África (ASA)

e, de outro, as dos países árabes (Aspa). Investiram-se enormes somas materiais e muitos recursos humanos nesses empreendimentos, feitos unicamente para provar ao mundo que um país da periferia podia também organizar outros eixos de poder que não os tradicionalmente dominados pelas grandes potências, suspeitas – como por exemplo o G7 – de serem arrogantes e unilateralistas. Eles foram apresentados como o grande sucesso da diplomacia Sul-Sul do governo Lula, mas é duvidoso que eles tenham tido a capacidade para mudar as “relações de força” no mundo ou que tenham criado, como várias vezes anunciado pelo Presidente e pelo próprio chanceler, uma “nova geografia do comércio internacional”.

Na verdade, essa “nova geografia” já estava criada há muito tempo e consistia na exportação, sobretudo pelas economias dinâmicas da região Ásia-Pacífico, de produtos manufaturados para todos os mercados do mundo, em especial para os do hemisfério Norte. Assim, enquanto as economias dinâmicas da Ásia penetravam profundamente em todos os mercados, o Brasil e alguns vizinhos da América Latina concentravam esforços – inclusive com a adoção das assim chamadas “substituições reversas de importações” – em alguns poucos mercados do Sul, com os quais contraíam acordos de liberalização muito tímidos (na verdade pífios); tudo isso alegadamente para que o Brasil e a América do Sul não ficassem “dependentes”, como alertou o Presidente Lula, do comércio com os países do Norte, numa inacreditável concepção de tipo “soma-zero” do comércio internacional.

Quando da irrupção da crise econômica nos EUA, em 2008, o chanceler brasileiro chegou a autoelogiar a (para ele inteligente e previdente) política de implosão da Alca, pois, se não o tivessem feito, os países sul-americanos que não contraíram acordos com os EUA poderiam, segundo essa outra teoria bizarra do comércio internacional, ter sido arrastados pela crise americana, como o México teria sido, por manter intenso intercâmbio com o gigante do Norte.

Outra contribuição original foi feita em promoção comercial e consistiu em criar um programa para que o Brasil pudesse importar dos vizinhos e parceiros com os quais tivesse saldo comercial superavitário, numa notável inversão do que representam os fatores de produtividade e os esforços de competitividade externa do setor privado (que estava

sendo chamado a secundar o que o Presidente Lula designou como “diplomacia da generosidade”).

A outra grande iniciativa plurilateral não foi propriamente uma iniciativa do Brasil e da Rússia, já que os dois países aproveitaram a sugestão e o apelo publicitário da sigla, para transformar o BRICS – com a adição da China e da Índia – de mero bloco representativo de grandes oportunidades de investimentos para os capitalistas do setor financeiro em grupo de consulta e coordenação política, ao qual aderiu mais tarde a África do Sul (por indução da China). Em suas diversas reuniões ministeriais e cúpulas anuais, o grupo emitiu diversas declarações, a maior parte com vagos propósitos sobre a agenda internacional, mas o Brasil e a Índia nunca conseguiram que as duas grandes potências nucleares endossassem seu pleito de apoio para a conquista de uma cadeira permanente no CSNU. A adesão da África do Sul, nação oriunda de um continente que já formulou propostas muito ambiciosas para a reforma da Carta da ONU e a ampliação do CSNU, torna esse objetivo ainda mais distante.

A despeito de todo o empenho pessoal de Lula na tentativa de concretizar esse ideal e também de seu intenso engajamento nas questões relativas ao fortalecimento do Mercosul e ao aprofundamento da integração da América do Sul; não se pode dizer que essas duas questões prioritárias de sua diplomacia tenham avançado notavelmente nos seus oito anos de mandato (RESENDE; MALLMAN, 2013). Ao contrário, nunca antes o continente se mostrou tão fragmentado entre concepções contraditórias, se não opostas, do que se poderia chamar, *cum grano salis*, de integração regional, com pelo menos três grupos completamente diferentes no tocante às orientações de abertura econômica e opções de liberalização comercial.

Numa ponta existem aqueles países que poderiam ser chamados de “globalizados”, que por acaso constituíram a Aliança do Pacífico – Chile, México, Peru e Colômbia – que visa bem menos a integração comercial entre si (uma vez que esse comércio é de modestas proporções, a despeito de ser o *leitmotiv* oficial da união aduaneira) e bem mais sua associação à grande integração produtiva e comercial da Ásia Pacífico.

Na extremidade oposta estão os chamados “bolivarianos” que mantêm entre si uma obscura *Alianza Bolivariana para los Pueblos de*

Nuestra América, uma criação dos petrodólares de Hugo Chávez, que nada mais é do que comércio administrado pelos respectivos Estados, numa total desfiguração do que seja integração econômica.

No meio podem ser encontrados aqueles países que podem ser classificados de “reticentes”, um grupo que não chega aos extremos estatizantes, dirigistas e antidemocráticos dos bolivarianos, mas que tampouco se decide a romper com o protecionismo comercial e as políticas defensivas da indústria nacional, numa concepção anacrônica contrária ao que constitui um dos eixos dinâmicos centrais da globalização produtiva, ou seja, a interdependência econômica entre os parceiros de um bloco comercial (entre eles estão justamente o Brasil, a Argentina e alguns outros).

O outro grande objetivo estratégico da diplomacia brasileira – a noção de que o Brasil pode ser, efetivamente, o país latino-americano mais propenso a representar a região num CSNU reformado e ampliado – nunca foi, de verdade, consolidada nos corações e mentes da comunidade regional latino-americana, onde ainda persistem não só oposição a esse projeto, mas também rancor em relação a essa pretensão, cada vez que a diplomacia brasileira levanta o assunto. Durante a gestão FHC, o tema foi tratado cautelosamente e, de fato, minimizado, justamente para não suscitar reações em contrário, sobretudo por parte da Argentina e do México (mas possivelmente também da Colômbia, para não mencionar a Venezuela sob Hugo Chávez). Aparentemente alheios a essas realidades, as intensas peregrinações de Lula e de seu chanceler ao redor do mundo e o empenho de ambos com vistas à obtenção de apoio de outros países em prol desse objetivo podem ter reforçado algumas resistências, em lugar de amainá-las. Do lado do BRICS, aliás, nem Rússia nem a China se manifestaram favoráveis às pretensões dos dois outros membros do grupo em relação a tal objetivo, e nem a ampliação do bloco para a África do Sul deve facilitar a tarefa, uma vez que o continente africano mantém demandas totalmente irrealistas em relação a esse tema.

O outro grande objetivo relativo à integração regional, ou seja, a consolidação de um grande espaço econômico na América do Sul sob a liderança do Brasil, parece cada vez mais longe de se efetivar, uma vez que cada país tem buscado soluções próprias de política comercial,

alguns em acordos de livre comércio com os EUA, outros em direção a uma inserção produtiva na região da Ásia Pacífico. A relutância do Brasil e, sobretudo, da Argentina em buscar uma inserção interdependente nos grandes intercâmbios da economia mundial pode representar um sério fator de atraso para suas economias e uma marginalização do Mercosul em relação aos outros grandes blocos regionais de comércio. Tampouco a fase de declínio econômico do Brasil na atualidade deve facilitar esse objetivo, que requereria que o Brasil se dispusesse a ser uma espécie de “livre cambista universal” na América do Sul, para constituir o centro de um tal movimento de aglutinação econômica em torno do maior mercado da região. A bem da verdade, a situação propriamente calamitosa da economia brasileira em meados da segunda década do novo milênio diminui rigorosamente todas as chances nesse sentido.

Durante a gestão Lula, os instintos naturalmente protecionistas do Brasil foram contidos, basicamente porque o Presidente e o chanceler ainda acreditavam numa conclusão da Rodada Doha, tendo apostado todas as fichas na saída multilateral. A falha dessa estratégia, a ausência de acordos preferenciais significativos com outros blocos ou parceiros e o abandono de qualquer esperança de acordo na OMC, combinado com o recrudescimento de um protecionismo canhestro e mal administrado (já no governo subsequente de Dilma Rousseff) podem minar ainda mais a importância do Brasil nos grandes fluxos do comércio mundial e, possivelmente, suas possibilidades de inserção produtiva na divisão do trabalho da economia mundial, como vêm fazendo asiáticos e alguns latino-americanos. Nesse caso, Lula deixou justamente de exercer sua diplomacia presidencial, dando plenos poderes ao seu chanceler, que buscou bem mais conciliar os interesses contraditórios de muitos países em desenvolvimento do que as ambições propriamente nacionais do Brasil nos terrenos do comércio e da integração produtiva.

Na raiz desses grandes erros de diplomacia econômica, estão, na verdade, não apenas falhas táticas, de caráter negocial, mas profundos equívocos de concepção, que derivam de preconceitos econômicos primitivos – sobretudo um keynesianismo mal digerido e um cepalianismo totalmente desadaptado aos requerimentos do século XXI – e de uma visão do mundo marcada por uma ilusória fratura Norte-Sul. Tais

equivocos foram ambos exibidos e alimentados tanto pelo Presidente quanto pelos seus principais assessores diplomáticos, no Itamaraty e fora dele. Em outros termos, mesmo que Lula tivesse buscado exercer com maior empenho sua capacidade de liderança nessa vertente – o que ele tentou fazer em relação aos temas da sustentabilidade mundial, por exemplo –, os fundamentos conceituais de sua diplomacia encontravam-se, na maior parte dos temas econômicos, em completa contradição com as tendências mais gerais da economia mundial e com o papel que o Brasil nela poderia exercer.

8. A DERROCADA DO LULO-PETISMO ECONÔMICO E O DECLÍNIO DE SUA DIPLOMACIA

As tendências à introversão no governo Dilma Rousseff apenas confirmam e aprofundam esses erros de concepção da Presidência Lula e representam passos adicionais do Brasil no caminho do seu retrocesso antiglobalizador. À diferença das outras políticas econômicas sob Lula, tais forças centrípetas correspondem inteiramente à ideologia do seu partido e às concepções econômicas gerais de seus assessores. Na verdade, o terceiro mandato do lulo-petismo, a primeira Presidência de Dilma Rousseff, caracterizou-se pela exacerbação e pela síntese de todos os equivocos econômicos e políticos cometidos desde 2003. Esses enganos tinham sido mascarados pelas tendências positivas da economia internacional, que se expandia a taxas amplamente satisfatórias – a ponto de retomar índices de crescimento jamais vistos desde a primeira crise do petróleo em 1973. No caso do Brasil, a sua economia beneficiou-se em razão da demanda amplamente coincidente com a oferta exportadora de *commodities* requeridas pela imensa máquina produtiva da China, que manteve o preço dessas matérias primas em níveis historicamente elevados.

Os dólares trazidos pelo aumento quase exponencial dessas exportações (bem mais em valor do que em volume, uma vez que a soja, por exemplo, alcançou quase seiscentos dólares a tonelada e o minério de ferro ultrapassou 180 dólares) permitiram às duas primeiras gestões do lulo-petismo sustentar um programa distributivista dirigido

tanto às camadas mais pobres da população – o conhecido programa Bolsa-Família –, quanto aos mais ricos extratos da sociedade, os banqueiros – contemplados com o aumento moderado mas regular da dívida pública – e sobretudo os mais importantes grupos industriais do país – premiados com empréstimos generosos dos bancos oficiais, a juros subsidiados pelo Tesouro. Na verdade, muitas dessas operações escondiam fraudes contábeis e impressionantes esquemas de corrupção e de desvio de dinheiro, que, em última instância, beneficiavam os cofres do partido – através de “doações legais”, mas combinadas a superfaturamentos deliberados – e as contas de seus dirigentes, num esquema típico em ações desse gênero. A principal empresa do país, a petrolífera Petrobras, a de mais alta valorização de mercado até o final do segundo governo Lula, vinha sendo rigorosamente aparelhada por interesses partidários, o que praticamente reduziu a pó seu valor de mercado. Ao mesmo tempo, essa forma de condução da maior petroleira do Brasil provocou um alto endividamento gerado pela mudança deliberada no regime de exploração de petróleo; o que, por último, tem inviabilizado novos investimentos da companhia e tem levado à derrocada centenas de empresas fornecedoras, com reflexos sombrios sobre a classe trabalhadora dos setores direta ou indiretamente vinculados à exploração petrolífera.

Paralelamente, as bases da política econômica estabelecidas no segundo mandato de FHC – as metas de inflação, a flutuação cambial, a responsabilidade fiscal e o superávit primário nas contas públicas – foram quase que eliminadas completamente por uma gestão macroeconômica e por políticas setoriais altamente irresponsáveis, as quais levaram o Brasil a uma situação praticamente desconhecida em suas crises anteriores. De fato, há uma combinação de alta inflação, baixo crescimento, dilapidação do equilíbrio fiscal, déficit nas transações correntes e elevação do desemprego, ou seja, a tradicional estagflação conhecida na década de 1970 nos países desenvolvidos. Não bastasse a evidência incontestável desse quadro desalentador, é preciso considerar que pode agravar-se, visto que o Brasil detém a mais alta carga tributária dentre as economias emergentes e uma concentração de renda de níveis africanos, para uma renda *per capita* inferior em cinco ou seis vezes o nível registrado nos países da OCDE. O desastre foi tão rele-

vante que a mesma mandatária, reeleita em condições altamente suspeitas em outubro de 2014, iniciou seu segundo mandato, com índices de popularidade baixíssimos, de tal modo que se viu obrigada a delegar responsabilidades tanto na gestão econômica quanto na direção política de um governo loteado entre interesses partidários de mais duas dezenas de agremiações políticas.

Nessas condições, torna-se praticamente impossível falar de qualquer exercício de diplomacia presidencial, um aspecto que tinha sido, aliás, quase que completamente abandonado já na primeira gestão Rousseff (2011-2014). A despeito de a diplomacia brasileira ter dado prosseguimento às grandes linhas da política externa desenhada na gestão Lula – diplomacia Sul-Sul, aliança preferencial com os anti-hegemônicos, apoio a bolivarianos e cubanos de forma geral – não se repetiram, nem tiveram continuidade, os grandes empreendimentos iniciados na administração anterior, tanto por natural introversão pessoal da chefe de governo, quanto por sua antipatia aparente por certos rituais dos processos diplomáticos. Na verdade, tanto na área econômica e política, quanto no terreno diplomático, nunca houve uma afirmação pessoal de políticas ou de preferências próprias à nova mandatária, que continuava a seguir as instruções e sugestões do chefe anterior, como se ele de verdade continuasse no comando. Mas, sem a habilidade negociadora e os dotes pessoais do ex-Presidente, a nova gestora não soube conduzir os diferentes dossiês nas frentes interna ou externa com a liberdade que era própria ao antigo (e efetivo) chefe de orquestra.

Não só observadores externos, aparentemente independentes, mas os próprios arautos do lulo-petismo – quando não o próprio chefe incontestado – começaram a deixar patentes as suas queixas quanto à inabilidade da sucessora em manter as condições em vigor alguns anos antes. Na verdade, os problemas tinham sido criados por uma má gestão das questões públicas e diplomáticas por anos sucessivos, a qual se configurou por meio de gastos exagerados do Estado, além e acima do crescimento do PIB e da própria inflação, e por meio da preservação da alegada herança da diplomacia lulista, que se caracterizava justamente pela liderança presidencial no comando direto de ações na frente externa.

Para ser mais exato, essa liderança existiu. Comprova a sua existência o fato de que a atual Presidente já nomeou o terceiro chanceler à frente do Itamaraty. Em contrapartida, Lula manteve um único, todos eles diplomatas, diga-se de passagem. Contudo, o estilo do comando em curso não se tem revelado o mais condizente com a afirmação continuada do Brasil no mundo, como tinha sido o caso sob Lula. Parte dos problemas foi criada justamente pela forma atrabiliária com que a nova encarregada do poder conduziu determinados dossiês – nas relações com os vizinhos regionais, por exemplo, ou no relacionamento com a grande potência hemisférica – e outra parte pode ser atribuída à deterioração das condições financeiras derivada de sua própria má gestão no terreno macroeconômico e setorial.

No início do quarto mandato do lulo-petismo, existe um visível fenômeno de “fadiga de material” – causado em grande medida pela inumerável sucessão de casos de corrupção sob a responsabilidade do partido ainda hegemônico, mas declinante – e uma incerteza notória, tanto no ambiente político quanto nos meios econômicos, sobre os rumos do Brasil, que não parece dispor atualmente de nenhuma estratégia clara para a superação de seus muitos problemas em todas as esferas, inclusive na diplomática (onde também se revelou evidente a crise do bolivarianismo autoritário, ao qual o governo do PT empresta seu agora desconfortável apoio).

Se alguma vez existiu uma diplomacia presidencial sob o reinado do lulo-petismo – e esta foi, mais exatamente, uma tendência personalista exacerbada e concentrada na figura do chefe do agrupamento político –, esta parece agora esfacelada por falta de liderança, de projeto, de uma visão clara de qual deve ser o papel do Brasil na região, no mundo, nos circuitos globais da interdependência capitalista. Apesar da acefalia notória da concepção de política diplomática e da ausência de recursos econômicos e políticos do estado brasileiro para implementar os projetos lulo-petistas; trata-se de uma realidade que os keynesianos vulgares do lulo-petismo têm enorme dificuldade em conciliar com seus desejos irrealistas de construir um capitalismo gerido pelo Estado, num estilo aparentemente chinês, o que é, obviamente, um sonho impossível de se materializar ante a atual conjuntura econômica e política brasileira.

9. CONCLUSÕES: CAMINHOS ERRÁTICOS DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL BRASILEIRA

Desde a centralização política operada em favor do Estado central na era Vargas, em detrimento do Congresso e dos partidos; a figura do Presidente passou a exercer um papel preeminente na determinação dos principais eixos das políticas públicas no Brasil, o que inclui, também, mas moderadamente, a política externa. Essa centralização foi ainda mais exacerbada durante o regime militar, mas vem sendo diluída pouco a pouco desde então, embora o governo central possua, ainda, instrumentos poderosos para submeter – ou “comprar”, segundo os casos – o parlamento e os partidos, quando não os governadores e os prefeitos, por meio da manipulação dos principais mecanismos ligados às contas públicas e à distribuição das receitas entre os três níveis da federação.

O exercício de maior ou menor autoridade ou de liderança presidencial, no caso da política externa, depende, assim, das características pessoais de cada presidente, ou de seu grau de preparação, e interesse, pelos temas da agenda diplomática. Por vezes, o presidente tem de se envolver com essas questões *malgré lui*, quando a crise bate à porta, por exemplo; o sucesso maior ou menor do país na frente externa depende, portanto, de sua capacidade de articulação com outros líderes estrangeiros e da qualidade de sua assessoria diplomática. Ao longo da República, essa interação variou muito no Brasil, tanto em função da conjuntura externa, quanto da disposição de cada um dos presidentes em se envolver diretamente com os assuntos da chancelaria (e dos temas financeiros também, eventualmente).

O Brasil conheceu Presidentes participantes – Vargas, JK, Geisel, FHC e Lula – e outros mais retraídos em temas de política externa, como podem ter sido Dutra, a maior parte dos militares, Itamar Franco e, talvez, Dilma Rousseff, atualmente. Alguns deles se envolveram episodicamente, ou tiveram seus mandatos afetados por muitos outros problemas que não apenas a conjuntura e os desafios externos, embora as muitas fragilidades do Brasil nesse campo também possam determinar o envolvimento do presidente, a despeito de seu desconforto ou desinteresse relativo a essas questões. Não existe, portanto, um padrão

uniforme que se possa traçar em torno do conceito de diplomacia presidencial no caso do Brasil republicano.

A tendência tem sido a do crescente envolvimento, independentemente do que possa pensar, ou desejar, o chefe de governo e de Estado, inclusive porque se trata de modalidade cada vez mais usada, e até abusada nestes tempos de interdependência ativa e de globalização progressiva. Em consonância com essas novas características do sistema internacional contemporâneo e até das técnicas diplomáticas que vêm sendo mobilizadas para administrar relações bilaterais, regionais e negociações multilaterais; pode-se pensar que todo presidente precisaria exibir qualidades de estadista, o que nem sempre é o caso, obviamente. Existem, é claro, aqueles mais preparados, ou mais bem dispostos a assumir esse papel, e outros que preferem contentar-se apenas com o ritual burocrático conduzido pelas chancelarias, normalmente conservadoras e pouco empreendedoras, em sua maior parte. Diplomatas são, por essência, burocratas, atuando bem mais na defensiva, do que na abertura de novas frentes de trabalho internacional, que na verdade surgem independentemente, em função, na maior parte das vezes, de problemas concretos, ou seja, fricções entre Estados soberanos por causa de políticas internas autônomas e de políticas externas não cooperativas (ALMEIDA, 2012c; 2014).

Presidentes e chefes de governo, de modo geral, vão continuar a exercer um papel preeminente no futuro previsível das relações internacionais. Em raras épocas, o Brasil exibiu uma clara liderança presidencial na esfera da política externa, em grande medida por faltarem qualidades de estadistas aos supremos mandatários, ou pelo fato de terem conduzido diplomacias mais reativas do que propriamente ativas. O Presidente que mais esteve associado a esse conceito, na história recente, FHC, teve seu período de dois mandatos seriamente afetado por crises externas, que atingiram mais fortemente o Brasil pelo fato de o próprio personagem estar empenhado, justamente, nos esforços de estabilização macroeconômica, depois de décadas de inflação galopante e de completo desgoverno no plano das contas nacionais. O Presidente que mais foi incensado como líder regional, e até pretensamente mundial, Lula, foi o feliz beneficiário de uma fase excepcional da economia mundial e não aproveitou esse período de

bonança externa e de estabilidade interna, para continuar um processo de reformas que teria sido relevante para capacitar o Brasil a se inserir de modo mais afirmado, e positivo, na economia mundial. Em consequência, o Brasil perdeu a oportunidade de dar um salto qualitativo na sua base nacional para a inserção internacional, o que é confirmado pelo retraimento relativo que se seguiu, uma vez encerrado seu governo.

Como evidenciado desde o tratado clássico de Maquiavel, *virtù* e *fortuna* são duas qualidades associadas ao estadista e às suas circunstâncias; ambas são importantes tanto na política doméstica, quanto na externa, e nesta mais ainda a primeira, uma vez que nem sempre é possível determinar ou guiar o impacto de variáveis independentes sobre o país e a sua economia. As virtudes de estadista são, portanto, necessárias e até indispensáveis, no sistema contemporâneo de relações internacionais, o que pode ser comprovado tanto positivamente – pela capacidade de liderança, justamente, de certos dirigentes – quanto negativamente, pela tendência de certos problemas – digamos a crise econômica europeia, como exemplo – de se arrastarem numa indefinição geral de quase todas as partes envolvidas. Não se pode dizer que o Brasil tenha sido feliz em qualquer dos casos – inclusive porque ele vem se arrastando penosamente, há décadas, em direção da modernidade – o que provavelmente coloque ainda mais em evidência as qualidades de sua diplomacia profissional, mais até do que eventuais lideranças presidenciais.

Esta é uma conclusão puramente subjetiva, mas formulada com base num conhecimento interno do funcionamento de sua diplomacia e num estudo relativamente extenso, e intenso, de sua governança executiva ao longo das últimas quatro décadas. Se ela não é suficientemente positiva, do ponto de vista da liderança presidencial no campo da política externa, de nada vale atirar contra o mensageiro. Este não tem a capacidade de mudar a fortuna, nem de inculcar virtudes em quem se habilita ou é guindado ao cargo. A roda da fortuna pode beneficiar quem sabe retirar dela os bons frutos de sua dinâmica constante: saber fazê-lo é uma qualidade intransferível.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira, 1930-1990*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira*. 2. ed. rev. ampl. atual. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

_____. As relações entre o Brasil e os Estados Unidos em perspectiva histórica: problemas das relações bilaterais na fase contemporânea. *Boletim Meridiano* 47, v. 6, n. 61, p. 6-7, ago. 2005.

_____. Lula's foreign policy: regional and global strategies. In: LOVE, Joseph L.; BAER, Werner (Ed.). *Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-President*. New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 167-183.

_____. Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica. *Política Externa*, v. 19, n. 2, set./nov., p. 27-40, 2010a.

_____. Never Before Seen in Brazil: Luiz Inácio Lula da Silva's grand diplomacy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 2, p. 160-177, 2010b.

_____. La diplomatie de Lula (2003-2010): une analyse des résultats. In: ROLLAND, Denis; LESSA, Antonio Carlos (Coord.). *Relations Internationales du Brésil: Les Chemins de La Puissance*. v. 1. Paris: L'Harmattan, 2010c, p. 249-259.

_____. As relações Brasil-Estados Unidos durante os governos FHC. In: MUNHOZ, Sidnei J.; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da (Org.). *Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI*. Maringá: Editora da UEM, p. 273-308, 2010d.

_____. Attraction and Repulsion: Brazil and the American world. In: CLARK, Sean; HOCQUE, Sabrina (Ed.). *Debating a Post-American World: What Lies Ahead?* London: Routledge, 2011, p. 135-141.

_____. Processos decisórios no âmbito da política externa do Brasil. *Revista Porto*. n. 2, p. 24-43, 2012a.

_____. A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação. *Política Externa*, v. 20. n. 3, dez./fev., p. 95-114, 2012b.

_____. *Relações internacionais e política externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: LTC, 2012c.

_____. A política externa das relações Sul-Sul: um novo determinismo geográfico?. *Revista Espaço da Sophia*, v. 6, n. 47, p. 163-188, jan./jun., 2013.

_____. *Nunca Antes na Diplomacia...: a política externa brasileira em tempos não convencionais*. Curitiba: Appris, 2014.

ARAÚJO, João Hermes Pereira de. Oswaldo Aranha e a diplomacia. In: CAMARGO, Aspásia; ARAÚJO, João Hermes Pereira de; SIMONSEN, Mário Henrique. *Oswaldo Aranha: a estrela da revolução*. Editora Mandarin, 1996, p. 105-379.

BARRETO FILHO, Fernando Paulo de Mello. *Os sucessores do barão: relações exteriores do Brasil, 1912 a 1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

_____. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil: 1964 a 1985*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

_____. *A política externa após a redemocratização: tomo I - 1985-2002*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012a.

_____. *A política externa após a redemocratização: tomo II - 2003-2010*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012b.

BARBOSA, Carlos Alberto Leite. *Desafio Inacabado: a política externa de Jânio Quadros*. São Paulo: Atheneu, 2007.

BARBOSA, Rubens. *O Dissenso de Washington: notas de um observador privilegiado sobre as relações Brasil-Estados Unidos*. São Paulo: Agir, 2011, 384 p.

BEZERRA, Gustavo Henrique Marques. *Da revolução ao reatamento: a política externa brasileira e a questão cubana: 1959-1986*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

BUENO, Clodoaldo. *A República e sua política exterior: (1889-1902)*. São Paulo; Brasília, DF: Ed. UNESP: IPRI, 1995.

_____. *Política externa da Primeira República: os anos de apogeu, de 1902 a 1918*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

BURGES, Sean W. *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. Gainesville: University Press of Florida, c2009.

BURNS, E. Bradford. *The Unwritten Alliance: Rio Branco and Brazilian-American Relations*. New York: Columbia University Press, 1966.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *1808-2008: dois séculos de história da organização do Itamaraty: volume 1, 1808-1979*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009a. 641p.

_____. *1808-2008: dois séculos de história da organização do Itamaraty. volume 2, 1979-2008*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009b.

CERVO, Amado Luiz. *História da política exterior do Brasil*. 4. ed. rev. e ampl. Brasília: Ed. UnB, 2012.

DANESE, Sergio França. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DANTAS, San Tiago. *Política externa independente*. Ed. atual. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011. 370 p.

DORATIOTO, Francisco. *Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. 617 p.

GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações: (1919-1926): vencer ou não perder*. Porto Alegre; Brasília: UFRGS Ed.: FUNAG, 2000. 167 p.

_____. *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Brasília: Ed. UnB: FUNAG, 2006. 671 p.

_____. *O Sexto Membro Permanente: o Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

HAINES, Gerald K. *The Americanization of Brazil: a study of U.S.: cold war diplomacy in the Third World, 1945-1954*. Wilmington, Del.: SR Books, 1989.

HILTON, Stanley E. *Oswaldo Aranha: uma biografia*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994. xii, 501 p.

JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.

LAFER, Celso. *Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2002*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

LIGIÉRO, Luiz Fernando. *A autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?* Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

MARQUES, Renato L. R. *Duas Décadas de Mercosul*. São Paulo: Adaneiras, 2011.

MCCANN Jr., Frank D. *The Brazilian-American alliance, 1937-1945*. Princeton, NJ.: Princeton University Press, 1974.

MOREIRA, Marcílio Marques. *Diplomacia, política e finanças: de JK a Collor: 40 anos de história por um de seus protagonistas*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980.

_____. *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1991.

O BRASIL nas nações unidas: 1946-2011. 3. ed. rev. e ampl. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

O CONSELHO de Estado e a política externa do Império: consultas da seção dos negócios estrangeiros, 1858-1862. Rio de Janeiro: Brasília: CHDD, Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

O CONSELHO de Estado e a política externa do Império: consultas da seção dos negócios estrangeiros, 1863-1867. Rio de Janeiro: Brasília: CHDD, Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

PRETO, Alessandra Falcão. *O Conceito de Diplomacia Presidencial: o papel da Presidência da República na formulação da política externa*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 2006.

RESENDE, Erica Simone Almeida; MALLMAN, Maria Izabel (Org.). *Mercosul 21 anos: Maturidade ou Imaturidade?*. Curitiba: Editora Appris. 2013.

RICUPERO, Rubens. *Rio branco: O Brasil no mundo*. Rio de Janeiro: Petrobras: UERJ, núcleo de estudos superiores, 2000.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *O Brasil entre a América e a Europa: o império e o interamericanismo: do congresso do Panamá à conferência em Washington*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1930-1942: o processo do envolvimento brasileiro na II Guerra Mundial*. São Paulo; Brasília: Ed. Nacional: INL, 1985.

CAPÍTULO VI

A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA NO BRASIL: AGENDA DE PESQUISA, MARCO INSTITUCIONAL E REFORMAS RECENTES (1995-2011)¹

LUCIO R. RENNÓ²

RESUMO

Este capítulo propõe uma estrutura analítica para uma nova agenda de pesquisa sobre a Presidência em perspectiva comparada. Para

1 Versões anteriores deste trabalho foram apresentadas no 6º Encontro da European Consortium for Political Research, Reykyavik, Islândia, 24 a 28 de agosto de 2011 e no Two-day workshop All the presidents' men, 22 e 23 de agosto, Bergen, Bergen University, Noruega. Agradeço a Leiv Marsteintredet, Timothy Power, Marcelo Carmelo, Mariana Llanos, Andrés Mejía Acosta, Detlef Nolte nesses eventos e Antonio Lassance e Felix Lopez por comentários.

2 Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (1995) e doutor em Ciência Política pela University of Pittsburgh (2004). Professor Adjunto IV do Instituto de

tanto, revisa a literatura pertinente sobre esse debate, deriva hipóteses testáveis na América Latina e, por fim, propõe uma análise descritiva do caso brasileiro, com um teste preliminar de uma das hipóteses levantadas. O foco no estudo da Presidência da República é central para uma nova agenda, com ênfase na discussão sobre sua institucionalização e seus efeitos políticos. A análise incipiente do caso brasileiro demonstra a riqueza dessa linha de pesquisa e seu potencial comparativo.

I. INTRODUÇÃO

O Poder Executivo é visto como central para o funcionamento dos sistemas políticos da América Latina (CLOSE, 1995; SHUGART; CAREY, 1992; COX; MORGENSTERN, 2001). Além de exercer suas funções básicas de implementação de políticas públicas e de gerenciamento diário da máquina do Estado; o Executivo também tem grande influência sobre questões relativas à elaboração de normas legais e infralegais, à produção do orçamento e à formulação de políticas públicas. Além disso, há indícios de que o Poder Executivo é cada vez mais o principal ator político em diferentes regiões do mundo (POGUNTKE; WEBB, 2006).

Não obstante sua posição privilegiada no gerenciamento da política, pouco se sabe sobre o funcionamento interno, estrutura organizacional e mecanismos de coordenação institucional do Poder Executivo na América Latina. Ou seja, sabemos pouco sobre a arquitetura institucional do Poder Executivo. A fim de investigarmos essas questões, é importante chamar a atenção para um órgão específico na estrutura hierárquica do Executivo: a Presidência da República. Sabemos ainda menos sobre o papel que a Presidência da República – organização mais próxima ao líder eleito, o Presidente – exerce dentro da estrutura geral do Poder Executivo.³

Ciência Política da Universidade de Brasília.

3 Para uma exceção, veja o estudo de Aninat e Rivera (2009) sobre o caso chileno e de Magna Inácio sobre o Brasil (2006). Martin Alessandro formula argumento similar, em sua análise do caso Argentino, adotando abordagem muito próxima à que será apresentada aqui com enfoque no Brasil (2010).

A Presidência da República é aqui entendida como a organização pública que dá apoio institucional ao presidente. No Brasil, conforme pode ser visto em sua página na *internet*, <http://www.presidencia.gov.br/>, a Presidência da República é composta por várias secretarias que cuidam dos mais diversos temas, conselhos e comitês, a Advocacia Geral da União, a Controladoria Geral da União e a Casa Civil. É essa estrutura, sua evolução, funcionamento e articulação com outras instituições no Poder Executivo, como ministérios e agências burocráticas, e fora do Executivo, como o Congresso, sociedade civil e o poder judiciário, que constituem a essência dessa agenda de pesquisa.

Neste capítulo será explorada a organização institucional da Presidência da República no Brasil e suas reformas recentes. Serão descritos os mecanismos e processos legais por meio dos quais a organização institucional da Presidência é constituída e modificada. Em seguida, analisaremos a configuração organizacional da Presidência da República brasileira e o trajeto de sua evolução no período posterior à 1995, com o fito de oferecer algumas evidências capazes de responder a hipóteses que serão apresentadas e discutidas adiante. Assim, será feita uma comparação das mudanças institucionais na Presidência e no Poder Executivo nas duas administrações de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva e no começo do atual governo de Dilma Rousseff.

Dessa forma, este capítulo explora um aspecto da reforma institucional no Brasil raramente estudado como tal, mas que, por alterar os padrões de funcionamento daquela que talvez seja a principal instituição política do país, tem impacto indiscutível no sistema político brasileiro. Assim, as mudanças institucionais na estrutura organizacional da Presidência da República somam-se a uma série de reformas políticas que o país tem realizado ao longo dos anos e que tendem a não serem vistas como tais.⁴ Ao pensarmos a evolução da arquitetura institucional da Presidência da República, somos convidados a investigar, na prática, os padrões, causas e efeitos da mudança institucional. O estudo da Pre-

4 Para uma discussão sobre as reformas realizadas, mas ignoradas como tais, veja Rennó (2008). A lógica desse argumento é que reformas políticas não se referem apenas ao sistema eleitoral ou partidário, mas incluem também mudanças na administração pública que podem tanto afetar a disputa política futura quanto serem moldadas pelo conflito político do passado.

sidência da República, como qualquer estudo de processos de institucionalização, “endogeneiza” as instituições políticas e busca compreender o que causa sua variação no tempo e espaço.

Se o presidente é o principal ator no seio daquele que é o mais influente poder das repúblicas latino-americanas, então claramente há uma lacuna em nossa compreensão sobre o funcionamento da política democrática na região se não sabemos como o presidente e seus assistentes mais próximos se relacionam entre si e se coordenam com os demais membros do Poder Executivo, com outros poderes constituídos e com a sociedade civil organizada. Essa constatação exige, portanto, a formação de uma agenda regional e comparativa sobre estudos da Presidência da República na América Latina.

Isso não quer dizer que não saibamos nada sobre o Poder Executivo e sua atuação. Mas, em grande parte, o que sabemos sobre o Poder Executivo diz respeito à sua relação com o Poder Legislativo. Ou seja, sabemos algo sobre o Poder Executivo com base na avaliação de sua atuação no processo legislativo. Por exemplo, sabemos que a alocação de ministérios reflete estratégias de coordenação da coligação de apoio ao presidente no Congresso (AMORIM NETO, 2006). Sabemos também que o Poder Executivo usa medidas legislativas, como medidas provisórias e decretos, assim como pedidos de urgência, como uma forma de fazer avançar sua agenda de governo (POWER, 1998; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; AMORIM NETO; TAFNER, 2002; REICH, 2002; AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003; NEGRETTO, 2004; PEREIRA et al., 2005; 2008; ALMEIDA; SANTOS, 2008; PACHON, 2008; PALANZA, 2009).

Por fim, também sabemos que o Poder Executivo tem grande capacidade de controle da agenda legislativa em diversos países e que tem grande controle sobre o orçamento público federal, o que lhe dá ainda mais recursos de governabilidade (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; 2005; TSEBELIS; ALEMAN, 2005; PEREIRA; MUELLER, 2002; ALSTON et al., 2009). Com a combinação de todos os fatores acima – controle de cargos na burocracia, prerrogativas legislativas e grande capacidade de influência sobre o orçamento – o Poder Executivo e, dentro dele, a Presidência da República tornam-se atores com poderes fenomenais nos sistemas políticos da América Latina.

Contudo, em todos esses estudos, o presidente é sempre analisado à luz de como se dá a disputa política dentro do Congresso. Querendo ou não, o foco é no Poder Legislativo e não na Presidência da República. O presente estudo redireciona esse olhar para dentro do órgão público mais influente da América Latina, com vistas a investigar a arquitetura institucional da Presidência.

Após a crescente onda de estudos sobre o Poder Legislativo, que varreu a América Latina na última década e meia⁵ e um forte e crescente interesse pelo Poder Judiciário (TAYLOR, 2005; 2007; CARVALHO, 2004; 2007; KAPISZEWSKI; TAYLOR, 2008; TAYLOR; DA ROS, 2008), resta agora desvendar aquela que talvez seja uma das últimas terras incógnitas no estudo do arcabouço político-institucional na América Latina: a Presidência da República e seu papel de articulação e coordenação interna no Poder Executivo, com outros poderes constituídos e com a sociedade civil.

Para explorar essa nova linha de pesquisa, é necessário traçar lições da extensa literatura que enfoca o caso do *Office of the President*, nos Estados Unidos, e combiná-la com alguns estudos iniciais sobre o tema na América Latina. Assim, poderemos derivar hipóteses que levem em conta as trajetórias históricas contemporâneas na região, a variação no desenho institucional de seus sistemas políticos e a configuração de suas disputas políticas, baseadas no quadro partidário e nas preferências de atores políticos.

Começamos com uma revisão da literatura especializada sobre a Presidência no caso norte americano e de alguns estudos pioneiros na América Latina. Dessa literatura, serão propostas algumas hipóteses que orientem esforços iniciais dessa agenda de pesquisa. Nem todas serão testadas aqui, mas a aplicabilidade de algumas para o caso brasileiro recente serão exploradas na última parte do texto. Em tal seção, o caso brasileiro será descrito, com enfoque sob a atual configuração do seu Poder Executivo e, em particular, da Presidência. A legislação que organiza a Presidência, o modo pelo qual a organização da Presidência é reformada, assim como as formas por meio das quais

5 Para uma revisão dessa literatura, veja Rennó e Inácio (2009) e Morgenstern e Negri (2009).

ela mudou no passado recente, com testes de algumas hipóteses sobre as explicações para essa mudança, também serão tratados na parte final do artigo.

Ficará claro que a Presidência da República do Brasil passou por processos constantes de reforma institucional do governo de Fernando Henrique Cardoso aos dias de hoje e que as alterações foram bastante aprofundadas com a mudança de governo para a administração petista em 2003. Talvez essas mudanças institucionais, com criação e extinção de órgãos, transferência de atribuições e mudanças de poderes sejam algumas das mais relevantes do período petista no governo federal.

2. O ESTUDO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA: PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Grande parte do esforço de construção teórica sobre a estrutura e funcionamento da Presidência da República tem sido feito nos Estados Unidos. Essa linha de pesquisa já é bastante consolidada na Ciência Política norte-americana, com periódicos exclusivamente voltados para o tema – *Presidential Studies Quarterly* sendo o principal – e acúmulo de conhecimento baseado em debates que já atravessam décadas. Há muito que se apreender com a teoria desenvolvida ao refletir a respeito do caso norte-americano, desde que com o devido cuidado de pensá-la criticamente. Como sabemos, conceitos não viajam bem e o desafio do estudo comparado da política é ajustar, adaptar teorias desenvolvidas em certos contextos para explicarem outros (SARTORI, 1970; COLLIER; MAHON, 1993).

Como o que ocorre em diversas áreas de estudo nos Estados Unidos, o debate fundador da pesquisa sobre a Presidência coloca em campos opostos abordagens comportamentalistas (*behaviorismo*) e institucionalistas. Mais especificamente, essa discussão passa pelo debate entre os estudos de Richard Neustadt (2008) e a crítica de Terry Moe, ambos divisores de água nessa literatura (MOE, 1993; 1994; MOE; WILSON, 1994). São esses estudos que moldam as linhas atuais de investigação na área e que poderão inspirar hipóteses iniciais a serem testadas de forma comparada.

A diferença entre as abordagens de Neustadt e Moe é clara. Para o primeiro, o estudo da Presidência confunde-se, obrigatoriamente, com o estudo do estilo de governar, traços de personalidade, senso de propósito e missão do Presidente da República. A unidade de análise é o Presidente da República e não a Presidência⁶. Os dados são seus atributos pessoais. A hipótese básica dessa abordagem é que estilos de governar distintos, por sua vez, levam a resultados políticos diferentes no que diz respeito ao sucesso em que o presidente tem em fazer valer sua vontade, influenciar a agenda de políticas públicas e deixar um legado positivo. Portanto, fator decisivo para o sucesso presidencial, segundo Neustadt, bem em linha com os estudos em outras áreas da ciência política na época,⁷ é o conjunto de atributos de personalidade, mentais e valorativos do presidente.

A Presidência da República, na visão de Neustadt (2008), é inteiramente dependente dos atributos do presidente. Assim, o que se precisa estudar nessa abordagem são as escolhas individuais feitas pelo presidente. No máximo há que se investigar seus conselheiros mais próximos: nada mais. O que predomina, na abordagem neustadtiana sobre a Presidência, são os fatores informais que condicionam o poder do presidente e sua capacidade de influência no sistema político.

A tradição neustadtiana foi seguida por diversos autores. Fred Greenstein talvez seja um de seus mais proeminentes seguidores. Greenstein desenvolveu uma metodologia de análise das características pessoais dos ocupantes do “*Oval Office*” baseadas em algumas categorias analíticas básicas: habilidades de comunicação pública, capacidade organizativa, capacidade política, visão sobre políticas públicas, estilo cognitivo e inteligência emocional (2009). Greenstein aplica esse modelo de avaliação do desempenho de Presidentes de Franklin Delano Roosevelt a Barack Obama em seu livro mais recente (2009).

6 Nos Estados Unidos, a Presidência da República é chamada de “institutional presidency” ou “Office of the President”. Para o espanhol, o termo foi traduzido como “oficina del Presidente”. Em português, usaremos “Presidência da República” para nos referirmos à estrutura institucional que dá apoio direto e diário ao Presidente.

7 Trata-se aqui da abordagem comportamentalista, que dominou os estudos sobre comportamento eleitoral, cultura política, legislativo e judiciário nos Estados Unidos durante os anos 50, 60 e 70. Veja Peres (2008) para uma discussão sobre paradigmas na ciência política.

Por outro lado, Terry Moe rompe drasticamente com essa linha de argumentação, apresentando uma proposta institucionalista de análise da Presidência. Para Moe, a Presidência da República é composta por diversos atores, com atribuições institucionais definidas, responsabilidades e poderes limitados por lei, estruturas físicas e de recursos pré-determinados e inseridos em um quadro hierárquico que regula a atuação da instituição como um todo (MOE, 1993; 1994; MOE; WILSON, 1994). A Presidência da República é vista como organização, composta por diversos atores, que cooperam, competem, estão em conflito e têm acesso a recursos variados de poder.

Na visão de Moe, a Presidência da República é composta por centenas de indivíduos, que ocupam cargos diferenciados em uma rede organizacional complexa cuja estrutura básica vem ganhando estabilidade e uniformidade ao longo dos anos (MOE; WILSON, 1993; 1994). Ou seja, a Presidência da República é uma organização complexa que se institucionaliza, se adapta e se transforma no tempo. É uma organização que busca ampliar sua capacidade de coordenação e influência no cenário político e que disputa poder com outras agências e poderes constituídos. A abordagem de Moe, assim, prima pela análise dos aspectos formais de organização e coordenação da Presidência e não pela análise da personalidade, valores e estilos de governar daqueles que a ocupam.

A moderna Presidência nos EUA não é baseada em um só indivíduo, mas em vários, que tomam decisões muito relevantes nacionalmente e que assumem cargos de grande responsabilidade. Ou seja, os assistentes e especialistas, atuando dentro da Casa Branca, no caso norte-americano, exercem papel decisivo na atuação do Poder Executivo. A própria organização interna da Casa Branca, composta pelo *Office of Management and Budget*, *Council of Economic Advisers*, *Chief of Staff*, etc, comprova o grau de complexidade institucional dessa organização (MOE, 1994; MOE; WILSON, 1994). O Presidente não faz *lobby* diretamente com o Congresso todo o tempo: quem o faz é o *Congressional Liaison Office*. Também há auxiliares que gerenciam as indicações e nomeações do Presidente. Há clara divisão de tarefas.

Esse processo de profissionalização da Presidência da República começa de fato nos EUA com Theodore Roosevelt, mas é depois acen-

tuado por Woodrow Wilson e plenamente desenvolvido por Franklin D. Roosevelt (MOE, 1994; MOE; WILSON, 1994). A Presidência sofre nesse processo uma mudança profunda na direção de maior centralização na formulação de políticas públicas e maior politização da burocracia, que passa a ser infiltrada por pessoas que ocupam cargos temporários, de confiança do presidente.

Para Moe, fica claro que a Presidência da República atravessou processo incessante de institucionalização e a literatura sobre o tema até então, muita centrada em Neustadt (2008), perdeu de vista esses aspectos ao focar a personalidade e estilo do presidente. A agenda de pesquisa, proposta por Moe, portanto, vê o estudo da Presidência passando pela avaliação das condições que afetam a viabilidade de acordos cooperativos (como custos de transação, risco moral e informação assimétrica) e como instituições e estruturas influenciam essas condições.

Central para essa agenda de pesquisa é a ideia de que a disputa entre Poderes Executivo e Legislativo estimula o processo de mudança institucional e organizacional da Presidência da República nos EUA. A formulação de políticas públicas depende das estruturas das agências públicas e de sua organização interna, assim como da própria organização interna dos Poderes Executivo e Legislativos. Portanto, a disputa entre Executivo e Legislativo ocorre principalmente em torno da ocupação de espaço nas agências burocráticas (MOE1994). A disputa é sobre como obter acesso à burocracia e informações sobre seu funcionamento.

É importante frisar que o Poder Legislativo, no caso americano, por sua maior estabilidade no tempo, maior índice de reeleição e de número de mandatos de deputados e senadores, do que o presidente, tem mais informações e conhecimento sobre o funcionamento da burocracia. O Executivo é refém de um Legislativo que tem amplos e variados contatos na burocracia (MOE, 1993; 1994; MOE; WILSON, 1994; KRAUSE, 2009).

Portanto, o objetivo do presidente é ampliar sua influência sobre o sistema político no curto espaço de tempo em que está no poder. O aumento de poder do presidente passa pela modelagem das estruturas administrativas do Estado. Assim, para Moe e Wilson, “os presidentes têm buscado com afincos prover-se de uma capacidade estruturada para

exercer liderança construindo instituições por si próprios.”⁸ (MOE, 1994, p. 15). Ou seja, a dinâmica da relação executivo/legislativo é o oxigênio que anima a inovação institucional no seio da Presidência da República e da burocracia norte-americana. Trata-se de um processo de institucionalização por reação a estímulos externos.

As estratégias empregadas para atingir esses objetivos incluem: a) indicações de aliados para posições chave – nomeação de atores leais ao presidente para cargos importantes na burocracia; b) mudanças das instituições e criação de novas instituições, principalmente através da imposição de regras internas de gerenciamento do aparelho público. Assim, um objetivo claro da Presidência é centralizar poderes e diminuir a discricionariedade das agências burocráticas, reduzindo a delegação de poderes a tais agências. Há, contudo, um efeito colateral: o aumento dos problemas de coordenação interna na própria Presidência.

Essa questão do aumento da complexidade organizacional, que advém da maior especialização e institucionalização da Presidência da República nos Estados Unidos, passou a ser um dos temas atuais mais relevantes dessa agenda de pesquisa. A maior complexidade gera aumento da dificuldade de coordenação e maior especialização e divisão de tarefas, em um ciclo contínuo que se retroalimenta. Os custos de coordenação também aumentam na medida em que a instituição se torna maior, pois há maior propensão para heterogeneidade de preferências entre as agências e disputas internas no seio da Presidência (KRAUSE, 2009). Assim, pode haver maior volatilidade interna dentro da Presidência, já que, para Krause, a possibilidade de embates internos e de comportamentos oportunistas, de traições e de erros dos políticos apontados para os cargos de confiança aumenta com o maior número de funcionários.⁹

Todavia, esse problema é atenuado quando a burocracia é menos independente do presidente, no sentido de ser composta por mais cargos de confiança. Quando a estrutura da burocracia é permeada por

8 “Presidents have struggled to provide themselves with a structural capacity for leadership by building institutions of their own.”

9 Como foi dito, essa rotatividade seria maior do que no Poder Legislativo, onde parlamentares são reeleitos com maior frequência, exercem sucessíveis mandatos e, por conseguinte, passam a ter relações estáveis com a burocracia federal (KRAUSE, 2009).

aliados e apoiadores fiéis, que compartilham preferências e agendas, e não por burocratas de carreira com suas próprias agendas, a capacidade de ação unilateral da burocracia é diminuída e, por outro lado, facilita-se a coordenação das ações da Presidência.

Frente aos desafios que surgem com a maior institucionalização da Presidência, alguns temas passam a ser centrais na agenda de pesquisa sobre a questão. George Krause (2009) menciona três: 1) medir as preferências de atores no Poder Executivo, por intermédio de *surveys* com burocratas ou com especialistas, ou discursos de políticos a fim de captar a heterogeneidade dessas preferências; 2) avaliar o compartilhamento de preferências através da contagem de cargos de confiança nos quadros da Presidência, visando a avaliar quantos funcionários leais ao presidente exercem funções importantes na estrutura da Presidência; 3) investigar o grau de organização interna da Presidência e como isso afetaria sua propensão em delegar ou concentrar poderes. Isso pode ser estudado por meio de análise de conteúdo e grau de detalhamento das diretrizes da Presidência, seus decretos administrativos, medidas provisórias, entre outros. Esse ponto remonta ao estudo de Epstein e O'Halloran sobre delegação embasados em análises sobre o grau de detalhamento da legislação aprovada no Poder Legislativo (1999).

Em suma, a questão central que se coloca na literatura especializada é como a Presidência da República se adapta a seus desafios de maior complexidade e de busca de maior influência no cenário político. No caso americano, diferentemente da maioria dos países da América Latina, o Poder Legislativo é um ator central na formulação de políticas públicas e detentor de exclusivos poderes de legislar. O Poder Executivo, por sua vez, tem menos poderes. Além disso, o Poder Legislativo nos EUA também tem vantagem no que tange à estabilidade de seus quadros. Devido às altas taxas de reeleição dos parlamentares norte-americanos e à profissionalização da burocracia no Congresso dos Estados Unidos, os deputados e senadores americanos têm maiores conhecimentos e relações mais estáveis com a burocracia de carreira, o que lhes dá maior acesso a informações privilegiadas. Assim, lá, o Poder Legislativo teria grandes vantagens frente à Presidência da República na condução da política.

O diferencial da Presidência, no caso americano, é sua maior capacidade de coordenação interna, por envolver menos pessoas e com interesses mais homogêneos do que o Congresso. Todavia, como bem aponta Krause, esses dois fatores precisam ser verificados empiricamente.

Com base no estudo do caso americano, podemos situar a problemática que circunda o estudo da institucionalização da Presidência e pensar em alguns aspectos dessa discussão que podem ser aproveitados para pensar os casos latino-americanos em perspectiva comparada. Contudo, ainda resta a questão de se traduzir esse debate para a América Latina e suas particularidades históricas e, mais importante, para o quadro institucional corrente. Como dar asas aos conceitos empregados acima e fazê-los viajar a outras partes do mundo? Essa é a questão de fundo a ser enfrentada na próxima seção deste texto.

3. A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA NA AMÉRICA LATINA

Nas Américas, a estrutura institucional da Presidência varia enormemente de país para país, apesar de todos serem presidencialistas. As diferenças de poderes entre o Executivo e o Legislativo e as formas de relação entre ambos também são bastante diversificadas. Mas, há um ponto em comum: a inexistência de um parlamento mais influente do que a Presidência. Trata-se de situação diversa da que se verifica nos Estados Unidos, onde ocorre o contrário, isto é, o parlamento é mais influente do que a Presidência, constatação que parece ser consensual. Ilustra a maior influência do Executivo em relação ao Legislativo o fato de, em boa parte da América Latina, o Poder Executivo dispor de prerrogativas legislativas e orçamentárias de que o Congresso não dispõe.

Uma segunda diferença clara é que o grau de estabilidade interna do Legislativo é mais baixo na América Latina do que nos Estados Unidos, já que parlamentares na região reelegem-se com menos frequência ou, mesmo, são proibidos de terem mais de um mandato consecutivo, como no México (BOTERO; RENNÓ, 2007; PEREIRA; RENNÓ, 2007).

Há também grande variação no grau de profissionalização do Poder Legislativo nos distintos países. Ou seja, os parlamentos latino-americanos não são tão institucionalizados, em sua maioria, quanto o norte-americano. Isso se deve à ocorrência, bastante frequente em alguns casos, de momentos de interrupções autoritárias vivenciadas na região, ou por força de uma considerável hipertrofia da Presidência, marca de uma trajetória histórica em que se institucionalizou uma herança de poderes políticos concentrados na Presidência.

Por último, mas não menos importante, os congressos latino-americanos não controlam o orçamento federal. Cabe ao Poder Executivo formular a proposta anual orçamentária e ao Legislativo propor alterações pontuais, que não interferem na estrutura geral do orçamento (HALLERBERG et al., 2009; PEREIRA; MUELLER, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Além disso, em alguns casos, o Poder Executivo tem discricionariedade crescente, no transcorrer do ano, para gastar somas vultosas previstas ou não no orçamento anual. No Brasil, esse direito constitucionalmente outorgado ganha forma por intermédio de pedidos de créditos orçamentários extraordinários, que eram, até recentemente, obtidos principalmente por meio de medidas provisórias, as quais têm força de lei no momento de sua publicação, com capacidade de sobrestamento da pauta congressual e estão ainda sujeitas ao poder de veto presidencial, caso o congresso faça alguma alteração do texto original ao convertê-las em lei.

A combinação de fatores tais como os listados acima, referentes a um Poder Legislativo com baixas taxas de reeleição e de profissionalização e com mínimo controle orçamentário, contribui para diminuir sua influência em decisões sobre políticas públicas. Reduz também sua capacidade de obter informações privilegiadas e de estabelecer relações duradouras com as agências burocráticas federais por meio de redes de relacionamento estáveis.

Por fim, na América Latina, devido ao caráter multipartidário e de possível baixa institucionalização do sistema partidário em grande parte dos países (MAINWARING; SCULLY, 1995), os Congressos Nacionais têm ainda maiores dificuldades de coordenação interna do que no caso norte-americano. A fragmentação partidária e a ampliação do poder de veto torna a formação de maiorias no Congresso ainda

mais complexa e dificulta a sua coordenação interna. Se esse fator da dificuldade de coordenação interna no Congresso é visto como uma limitação a seu poder, nos Estados Unidos; a situação pode ser bastante mais grave na América Latina.

Claro, como bem apontam Figueiredo e Limongi (1999), é fundamental também observar como as regras internas do Congresso afetam a centralização de poder e sua capacidade de influenciar as políticas públicas. Mas, quando comparamos os Congressos latino-americanos, vemos grande variação nesses órgãos do Poder Legislativo (GARCÍA MONTERO, 2009).

Dessa forma, fica evidente que há características marcantes na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo na América Latina, distintas das que existem nos Estados Unidos. Na América Latina, o Poder Executivo tem instrumentos de ação unilateral, e o Congresso é altamente fragmentado, com sérios problemas de ação coletiva e, por conseguinte, com menos poderes e recursos para influenciar a política. O Poder Executivo tem, assim, uma vantagem considerável na capacidade de adequação estrutural para aumentar ainda mais sua autoridade e influência sobre o sistema político. Somos levados a pensar, então, que a institucionalização da Presidência da República, ao contrário do caso americano, não é uma reação a um Congresso atuante e forte. Mas será assim?

É importante ressaltar que, na América Latina, há uma crescente influência do Poder Legislativo nos processos decisórios internos dos países da região (JOHNSON; CRISP, 2003). Se o Congresso não é o iniciador da maioria das propostas legislativas aprovadas, é um centro de debates políticos e de decisões importantes. Os Congressos deixaram de ser instâncias apenas de ratificação das decisões tomadas pelo Poder Executivo, para se tornar arena onde os grandes temas são debatidos, as propostas de outros órgãos alteradas e decisões tomadas. Mesmo que as proposições do Executivo ainda prevaleçam, elas não saem incólumes das negociações com o Poder Legislativo, quando saem (AMES, 2001; DINIZ, 2005).

Além disso, a sociedade civil organizada, na forma de grupos de pressão, que defendem demandas específicas, e a crescente organização de setores com interesses diversos inserem mais uma fonte

de diálogo com a Presidência. No Brasil, por exemplo, há crescente abertura do Poder Executivo para a participação direta da sociedade civil na forma de conselhos e da realização de conferências nacionais temáticas com peso considerável na formulação de políticas públicas (POGREBINSCHI; SANTOS, 2008). Portanto, o Poder Executivo tem de, cada vez mais, negociar e debater com vários atores que ganham poder com o fortalecimento e consolidação do regime democrático na região.

Então, o crescimento da complexidade organizacional da Presidência da República pode se dever não apenas à sua centralidade no processo político, mas à competição e pressão que ela enfrenta de outros atores democráticos, como os demais poderes constituídos, agências burocráticas insuladas e organizações da sociedade civil. Não seria uma briga por mais espaço, possivelmente, mas para manter o que já tem e se ajustar às novas pressões e entraves enfrentados em poderes legislativos e sociedades civis cada vez mais atuantes.

A despeito da afirmação anterior, que a região como um todo marcha para um aprofundamento e solidificação do regime democrático, há ainda grande variação transnacional nos processos de institucionalização das diferentes instituições políticas. Em face da baixa institucionalização, ou ao processo ainda cambiante de institucionalização, personalidades e preferências individuais podem ter mais impacto nas decisões que orientam a organização e reorganização interna da Presidência. Além disso, o estilo do presidente pode deixar uma marca ainda maior nos sistemas políticos da região, já que as Presidências têm mais poderes e influência, como aponta Alessandro para o caso argentino (2010). Dessa forma, propomos utilizar tanto ideias caras a Moe quanto a Neustadt na formulação de hipóteses sobre os impactos da institucionalização da Presidência. A combinação e o entrelaçamento de abordagens teóricas tornam-se necessários e oportunos na América Latina.

Por último, cabe aqui uma especulação: em que medida a marca pessoal dos presidentes não institucionalizam agendas de políticas públicas e projetos políticos de determinados partidos ou grupos? Baiocchi, por exemplo, fala em um legado que governos petistas têm deixado em nível municipal no Brasil, com uma agenda que passa por propostas políticas de democracia direta e propostas econômicas

e sociais de reversão de prioridades, com políticas que privilegiem os pobres (BAIOCCHI, 2003; 2005). Dagnino et al. apontam para a existência de projetos políticos variados e conflitantes na América Latina (2006), expressos por grupos políticos distintos. É possível pensar que a alternância de partidos no poder, principalmente em momentos de substituição de partidos tidos como de direita, com agendas “neoliberais” de enxugamento da máquina estatal, por partidos de esquerda, mais afeitos a um maior ativismo estatal, gere alterações institucionais na organização da Presidência. Assim, é possível que a alternância no poder entre partidos de esquerda e direita surta também efeito nos processos de adaptação institucional do Poder Executivo ao longo do tempo.

Na verdade, como já foi dito, sabemos pouco sobre a evolução institucional e organização interna da Presidência da República fora dos Estados Unidos. Assim, o campo está completamente escancarado para a elaboração de hipóteses comparadas e desenhos de pesquisa variados. Há poucos estudos e para poucos casos¹⁰.

Inácio (2006) argumenta que nos sistemas que congregam presidencialismo com multipartidarismo e que são regidos por uma lógica de “presidencialismo de coalizão”, a estrutura dessa coalizão passa a ser fundamental para definir a atuação da Presidência da República. Dessa forma, coalizões atrativas com oposições mais frágeis trazem ganhos informacionais para a Presidência sobre as negociações no Congresso e não exigem Presidências tão organizacionalmente complexas. Já coalizões menos atrativas e oposições mais fortes, criam incentivos para a centralização do processo decisório na Presidência, ampliando suas funções.

Ajustes institucionais estariam, então, sujeitos às características das coalizões de governo e da oposição e seriam guiadas, até certo ponto, pela lógica do conflito entre poderes, como ocorre nos Estados Unidos. A diferença clara aqui é a incorporação da dimensão multipartidária das democracias latino-americanas que necessariamente gera disputas entre coalizões, cujas características de funcionamento podem

¹⁰ Para uma discussão sobre essa literatura no caso argentino, veja Alessandro (2010) e Bonvecchi e Scartasini (2011).

variar em seu grau de heterogeneidade ideológica (ou de preferências sobre políticas públicas) e seu gerenciamento pelo governo (PEREIRA; POWER; RAILE, 2009).

Alguns estudos na região já têm adotado postura teórica e metodológica semelhante. Sobre o caso chileno, Aninat e Rivera (2009) fazem interessante análise da estrutura organizacional da Presidência durante os governos da Concertación. Aninat e Rivera dão primazia ao papel desenvolvido pelo presidente no processo de institucionalização da Presidência chilena, que eles denominam de “Centro del Gobierno” (ANINAT; RIVERA, 2009, p. 89). Assim, o estilo de governar de cada presidente se impregna nas instituições centrais da Presidência. Por sua vez, a feição institucional que a Presidência ganha influi diretamente no sucesso do governo em implementar sua agenda no Legislativo e em coordenar a ação dos ministérios, com êxito variado a depender das estratégias adotadas pelas sucessivas administrações. Portanto, na visão de Aninat e Rivera (2009), o processo de institucionalização ou de reformas institucionais sequenciais da Presidência da República chilena passa, necessariamente, por uma avaliação da trajetória de carreira e do estilo de governar de cada presidente.

Alessandro (2010) e Alessandro e Gilio (2010) enfocam a Presidência da República argentina em seus estudos. Embora Alessandro tenha o objetivo de fazer uma ampla revisão da literatura norte-americana e argentina sobre o estudo da Presidência, propõe algumas hipóteses que poderiam ser consideradas quando se comparam os dois casos. Com base em, como temos feito aqui, uma contraposição dos argumentos de Neustadt e Moe; Alessandro supõe que o peso de variáveis pessoais, no estilo neustadtiano, podem ter maior impacto no funcionamento da Presidência na Argentina do que nos EUA. A menor estrutura institucional da Presidência da Argentina, em comparação sempre à dos Estados Unidos, pode amplificar o espaço para que o estilo pessoal do presidente tenha grande influência nas decisões tomadas. Assim, ele se dedica a responder a seguinte pergunta: o processo de institucionalização da Presidência na Argentina tem sido linear e acumulativo, como o que ocorre nos EUA, ou é mais sensível aos contextos políticos, às conjunturas e ao estilo pessoal de cada presidente? Os dados analisados são de orçamento da Presidência, número de diretorias e

secretarias presentes e quantidade de pessoal empregado. Nesses três itens, a Presidência argentina apresenta níveis constantes no período de 1990 a 2009, com alguma oscilação em 2002, mas logo regressando à tendência predominante.

Embora isso indique estabilidade institucional, portanto menos espaço para as interferências pessoais dos políticos, esse equilíbrio é baseado em poucos recursos e em pessoal reduzido e mal qualificado.

Em outro trabalho, Alessandro e Gilio (2010) se perguntam por que a Presidência da República argentina investe na criação de organismos descentralizados, que estão fora da administração pública central, e delega a eles poderes de regulação e fiscalização nas mais diversificadas áreas. Assim, a existência desses organismos descentralizados de fato limita o poder do presidente? A hipótese testada é que esse tipo de autarquia tem menos autonomia frente à Presidência do que as que são criadas pelo Congresso.

Alessandro e Gilio (2010) desenvolvem um índice de autonomia ou independência das agências, baseados em indicadores como o poder de indicar os diretores dessas organizações descentralizadas, flexibilidade organizativa dos órgãos e autonomia orçamentária. A análise dos dados indica que presidentes criam organizações descentralizadas menos autônomas e que permitem maior influência da própria Presidência em suas decisões.

Assim, quando olhamos para a América Latina, vemos uma agenda muito incipiente de estudo da institucionalização da Presidência da República e em alguns poucos casos (Brasil, Argentina e Chile). Testa-se, basicamente, como fatores individuais, característicos dos presidentes, afetam a estrutura institucional e a atuação da Presidência. Contudo, ainda há muito mais a ser explorado. A seção abaixo levanta algumas hipóteses que poderiam ser testadas comparativamente na região.

4. HIPÓTESES

É razoável supor que há grande variação na estrutura organizacional da Presidência da República nos diferentes países e que isso

possa estar relacionado, por exemplo, à influência que o Poder Executivo tem na formulação de políticas públicas. Ou seja, é provável que os níveis de institucionalização das diferentes Presidências da República variem muito e estejam relacionados com outros atributos institucionais de funcionamento do sistema político de cada país.

Por níveis de institucionalização, definimos o conceito de forma idêntica a que fazem Moe (1993, 1994) para o estudo da Presidência, e Polsby (1968), para os estudos legislativos. Relaciona-se institucionalização com maior grau de estabilidade de cargos e pessoas, maior especialização de tarefas e aumento da complexidade da divisão de encargos, responsabilidades e deveres. Esse conceito, portanto, prevê que processos de institucionalização são marcados por mudanças institucionais incrementais e pontuais, sem reconstruções contínuas das regras ou processos de profundas mudanças. O enfoque é, portanto, na organização e reorganização das instituições, e a variação a ser explicada é no formato institucional da Presidência.

Com isso em mente, a agenda mais ampla de pesquisa comparada sobre a Presidência na América Latina pode ser balizada por algumas hipóteses. As três primeiras listadas abaixo visam a explicar as reformas institucionais na Presidência na medida em que enfocam a variação de sua arquitetura institucional. Essa discussão remete, assim, aos pressupostos básicos da escola institucionalista de análise da Presidência, seguindo Moe e Krause.

Cabe destacar que alguns processos de mudança institucional abaixo são baseados em fatores de longo prazo, enquanto outros têm caráter mais conjuntural. Na verdade, um bom teste para a institucionalização da Presidência é avaliar até que ponto sua estrutura central e seu organograma são apenas pontualmente afetados por episódios conjunturais.

Hipótese 1: A Presidência da República se institucionalizará, ou ganhará em especialização, complexidade e estabilidade (MOE, 1993; 1994; POLSBY, 1968), quanto mais forte for o Congresso em cada país e quanto mais estruturada e ativa for sua sociedade civil.

Essa hipótese é claramente baseada na discussão proposta por Moe (1993; 1994), mas quando a pensamos para o caso latino-ameri-

cano, ela tem seu escopo ampliado, pois passa a ser uma exploração sobre as características dos processos de democratização ocorridos na região. A ampliação da participação de diferentes segmentos da sociedade e o fortalecimento do Poder Legislativo contribuem simultaneamente para o aprofundamento e a consolidação da democracia. Esses sinais de democracia ampliada pressionam as instituições do Poder Executivo, especialmente a Presidência, para um ajuste estrutural de sua organização e funcionamento. Esse é, claramente, um processo de mudança gerado por fatores de longo prazo e exige uma análise histórica mais longa.

As próximas três hipóteses, por sua vez, referem-se ao impacto de eventos de curto prazo, de conjunturas e contextos políticos. O objetivo é avaliá-las como indicadores da estabilidade das estruturas organizacionais, mesmo em meio a oscilações políticas temporárias.

Hipótese 2: A Presidência da República mudará sua estrutura institucional dependendo das características da coalizão de apoio de cada governo (INÁCIO, 2006).

Quanto mais homogênea ideológica e programaticamente for a coalizão, quanto melhor for a distribuição de cargos e recursos do Poder Executivo entre os membros da coalizão, respeitando sua influência interna no Congresso, menos necessidade de coordenação interna da coalizão será necessária para a Presidência e menor a necessidade de centralização de poder. Dessa forma, coalizões homogêneas e bem recompensadas deverão incentivar uma Presidência mais enxuta e com menos poderes.

Hipótese 3: O número de cargos comissionados na Presidência também aumentará quando a coalizão for mais heterogênea, gerando incentivos para o Presidente se cercar de apoiadores leais que o ajudarão a lidar com as demandas da coalizão.

Essa hipótese deriva diretamente do trabalho de George Krause. Trata-se de indicador para aferir a necessidade de um dado presidente de cercar-se de partidários leais no núcleo do poder da Presidência, em decorrência de um crescimento das atribuições de coordenação deste órgão, em meio a coalizões mais heterogêneas.

Hipótese 4: Alternância no poder entre partidos tidos como de esquerda e direita gerará maior mudança na estrutura institucional da Presidência do que a continuidade no poder de um

mesmo grupo político ou alternâncias entre partidos com o mesmo espectro ideológico.

Ou seja, é na alternância entre partidos mais “liberais” e mais estatistas que veremos alterações mais dramáticas na estrutura institucional da Presidência e do Executivo. Partidos de esquerda na América Latina, tradicionalmente, preferem Estados maiores e mais atuantes na esfera econômica. Com esse fim em mente, precisam organizar a estrutura institucional da Presidência para que se ajuste às novas demandas e necessidades.

Todas as hipóteses acima, contudo, podem ser observadas empiricamente por meio de distintos indicadores. Por exemplo, o número de funcionários e cargos comissionados na Presidência permite avaliar não só a hipótese três, mas contribui para nossa compreensão das demais dimensões dos processos de mudança institucional. Além disso, poderemos esperar variações em questões orçamentárias na Presidência, com picos em seus recursos em contextos políticos onde a relação dentro da coalizão no governo é mais complexa. Por último, também devemos esperar redefinição de atribuições dos órgãos da Presidência com a passagem do tempo. Não só pode haver criação de novas agências e secretarias ligadas à Presidência, como também redistribuição de funções entre secretarias já criadas. Todos esses são indicadores empíricos de processos de mudança organizacional da Presidência.

As próximas hipóteses enfocam o impacto da estrutura institucional da Presidência sobre o sistema político.

Hipótese 5: A Presidência da República ganhará em eficiência na formulação de políticas públicas quanto mais próximas forem as preferências políticas e ideológicas de seus membros.

Assim, a coesão interna da Presidência é importante para assegurar sua eficiência e efetividade.

Hipótese 6: A Presidência da República delegará menos responsabilidades para agências burocráticas do Poder Executivo e de outros poderes quanto mais organizada for.

Claro, o grau de delegação pode variar de uma diretriz a outra em uma mesma administração ou mesma configuração institucional da Presidência, o que se buscará compreender são os padrões gerais em cada uma dessas situações. Enfim, é razoável supor que algumas

constelações institucionais são mais concentradoras de poder e menos propensas a compartilhar responsabilidades.

Hipótese 7: A Presidência da República terá órgãos de monitoramento e fiscalização mais bem estruturados quando delegar mais responsabilidades para outras agências burocráticas.

Ou seja, Presidências que delegam mais têm mais necessidade de monitoramento. Assim, a Presidência que delega tenderá a fortalecer o órgão de monitoramento. Ao combinar as duas hipóteses acima, é possível pensar que certas escolhas institucionais podem levar a atrofiamento de certas funções na Presidência e hipertrofia de outras.

Uma última hipótese remete à discussão de Neustadt (2008) e Greenstein (2009):

Hipótese 8: A organização estrutural da Presidência será afetada pelo estilo de governar do Presidente da República.

Aqui, há de pensar-se quais atributos do estilo de governar são relevantes. Certamente, maior capacidade de negociação política levará o presidente a concentrar em si o papel de interlocutor com o Congresso. Maior capacidade de administração e gerenciamento da máquina pública levará presidentes a delegarem menos responsabilidades políticas desse tipo a outros. Uma consequência, contudo, da hipótese em exame é uma maior variabilidade na estrutura da Presidência de acordo com as vontades e habilidades do presidente. Assim, maior espaço para variações pessoais levaria a maior instabilidade do quadro institucional, e, portanto, afetaria em alguma medida a institucionalização da Presidência.

5. DESENHOS DE PESQUISA PARA TESTE DAS HIPÓTESES

Os países latino-americanos apresentam grande variação histórica e institucional que permitem testar essas hipóteses de forma comparada. Além disso, a agenda de pesquisa sobre a Presidência da República, em perspectiva comparada, apresenta uma excelente oportunidade para a combinação de abordagens quantitativas e qualitativas de análise. Essa agenda de pesquisa é bastante oportuna para uma

convergência de métodos que se complementam e para a triangulação de técnicas e métodos em um mesmo estudo (CRESWELL, 1994; TARROW, 2004; YIN, 2005).

Segundo Tarrow, “*triangulação é particularmente apropriado em casos em que dados quantitativos são parciais, e a investigação qualitativa é obstruída por condições políticas*”¹¹ (2004) (tradução nossa). Em estudos sobre a Presidência da República, é exatamente isso que ocorre. A dificuldade de acesso a dados quantitativos e qualitativos é grande, pois muitas fontes são protegidas legalmente por serem sigilosas, mesmo para administrações anteriores, e os atores envolvidos no processo não querem se expor.¹² Dessa forma, a triangulação de estratégias quantitativas e qualitativas, com recortes transversais e históricos, mostra-se importante para o estudo da Presidência da República.

A variação histórica em cada país também é grande e permitirá relacionar, de forma bastante objetiva, como cada presidente imprimiu sua marca no processo de institucionalização, em linha com os objetivos de Richard Neustadt (2008) em sua análise sobre a presidência da República e Aninat e Rivera (2009) no Chile. Portanto, é fundamental enfocar a variação interna dentro de cada país para entendermos a oscilação nos padrões de mudança institucional e seus efeitos nos resultados do sistema político.

Para o presente estudo, obviamente, não será possível explorar todas essas hipóteses e nem se aventurar em comparações. O objetivo aqui é mais modesto e analisa o caso brasileiro, com uma descrição do organograma atual da Presidência, uma descrição do processo de reforma da Presidência e, para fins contrastivos, uma comparação dos governos de Fernando Henrique Cardoso, de Luis Inácio Lula da Silva e da atual administração de Dilma Rousseff. Assim, empreendemos um estudo de caso do Brasil, a fim de avaliar a viabilidade de algu-

11 “[...]triangulation is particularly appropriate in cases in which quantitative *data* are partial and qualitative investigation is obstructed by political conditions”.

12 Por exemplo, no caso brasileiro, há o Sistema de Geração e Tramitação de Documentos Oficiais do Governo Federal, SIDOF, que sistematiza todas as proposições legais feitas dentro do Poder Executivo e que seria extremamente útil para avaliar a coordenação interna desse poder exercido pela Presidência. Contudo, como fica claro no *site* do sistema, <http://www.sidof.planalto.gov.br/sidof/>, seu acesso é muito limitado e protegido legalmente pelo Decreto nº 4.522, de 17 de dezembro de 2002.

mas hipóteses que versam sobre o processo de institucionalização da Presidência.

6. ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO

Os dados analisados são oriundos de documentos oficiais disponíveis ao público no sítio eletrônico da Presidência da República e da Câmara dos Deputados. Organogramas também estão disponíveis *on-line* e as fontes estão referenciadas. Nesta seção, discutimos quais os mecanismos de alteração da estrutura da Presidência nos últimos anos. Descobrimos algumas evidências que dão apoio à hipótese quatro do estudo, a respeito dos efeitos da alternância de partidos no poder sobre o quadro institucional da Presidência.

Começamos com uma discussão sobre o processo legal em que a Presidência da República e o Poder Executivo têm sua estrutura institucional alterada. O primeiro passo nesse sentido é o envio pelo Presidente da República, geralmente bem no início de seus mandatos, de uma Medida Provisória (MP) ao Congresso Nacional, com base na qual se descrevem todos os componentes do quadro geral de servidores públicos, de órgãos e de pessoas jurídicas da administração indireta que pretende alterar, por intermédio da criação, da descontinuidade e/ou da manutenção de ministérios, secretarias, autarquias, cargos e empregos. Essa Medida Provisória tramita no Congresso e é convertida em lei. Contudo, é importante lembrar que a Medida Provisória publicada tem força de lei desde a sua publicação e o Poder Executivo já passa a funcionar seguindo as orientações normativas ali estabelecidas.

A norma legal em vigor que regulamenta a estrutura institucional do Poder Executivo atualmente é a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, provinda da Medida Provisória nº 103 de 1º de janeiro de 2003. Ou seja, um dos primeiros atos do Presidente Lula, ao assumir o mandato em 2003, foi publicar, no Diário Oficial da União, o órgão de publicação oficial que confere oficialidade às normas e atos governamentais de toda ordem – a nova configuração institucional do Poder Executivo. A lei anterior a essa é a Lei nº 9.649, de 28 de maio de 1998, promul-

gada e publicada logo no início do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, oriunda da Medida Provisória nº 1651-43, de 06 de maio de 1998. No entanto, vale aqui uma observação de que esta última Medida Provisória é uma reedição da MP nº 813, de 1º de janeiro de 1995, que foi reeditada 42 vezes, com números de identificação distintos, até ser convertida em lei em 1998.

Assim, durante todo o primeiro mandato de Cardoso, a estrutura institucional do Poder Executivo no Brasil foi mantida legalmente por meio de instrumentos extraordinários de se governar – medidas provisórias reeditadas. Com a reforma nas regras de tramitação das Medidas Provisórias em 2001, as reedições foram proibidas. Depois disso, o que passa a ocorrer é a conversão da MP em lei após deliberação do Congresso sobre seu conteúdo, nos moldes definidos pela Emenda Constitucional nº 32/2001.

De qualquer forma, o padrão tanto de Cardoso quanto de Lula é semelhante: usar uma medida provisória para reorganizar o Poder Executivo e a Presidência assim que assumem o mandato.

Por sua vez, a atual Presidente da República, Dilma Rousseff, alterou a estrutura institucional do Executivo por intermédio da Medida Provisória nº 527, de 8 de março de 2011, convertida na Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011, a qual imprimiu nova redação à Lei nº 10.863, de 2003. Diferentemente de Cardoso e de Lula, que reformaram a estrutura institucional do Poder Executivo no primeiro dia de seus mandatos, por meio da edição de uma norma integralmente nova; Dilma tardou três meses para normatizar a sua própria reforma. Porém, não constituiu a sua reforma da Presidência por meio de uma nova lei completamente inovadora, visto que a sua MP apenas promoveu alterações na Lei nº 10.863, de 2003.

Ou seja, fica evidente que Fernando Henrique Cardoso e Lula marcaram claramente sua mudança de orientação em relação aos governos anteriores, tendo como um de seus primeiros atos a mudança na estrutura institucional do Poder Executivo. Na verdade, a lei de FHC não foi revogada pela de Lula. Houve apenas uma alteração de determinados órgãos e estruturas administrativas e uma inovação de outros. De forma estranha à boa técnica legislativa, a lei de Lula, que é posterior, não ficou vinculada à norma primeira, a lei de FHC.

No que tange às duas normas regulatórias da organização e estrutura do Poder Executivo dos governos FHC e Lula, houve uma produção normativa atípica, visto que, em regra, a lei anterior tem apenas a sua redação alterada pela lei posterior. No caso em apreço, as duas leis têm exatamente a mesma ementa, isto é, cuidam da mesma matéria, mas não houve a manutenção da lei originária com posteriores modificações. A edição de uma nova lei relativa a uma mesma matéria, desprezada da anterior, sucede quando há uma revogação expressa ou tácita. No caso em apreço, vigem as duas normas legais.

Pode-se argumentar que o governo de Cardoso foi de continuidade ao de Itamar Franco, já que o primeiro ocupou diversos cargos na administração do último. Contudo, houve sim uma mudança bastante acentuada da coalizão que deixou o governo em 1994 e daquela que o assumiu em 1995.¹³ Portanto, em ambos os casos, o padrão de urgência na mudança da estrutura institucional parece ser maior quando há alternância no poder. Isso dá indícios de que a hipótese quatro, sobre alternância entre partidos no governo, aparenta ter alguma ressonância no caso brasileiro. Embora ela potencialmente possa ser ajustada: não é necessariamente a alternância entre partidos de esquerda e direita que importa, mas se os partidos que compõem as coalizões que se alternam são muito diferentes. A questão seria, então, mais associada à composição da coalizão e passaria a ser interessante avaliar o grau de continuidade ou de ruptura entre uma coalizão e sua sucessora.

Já o governo de Dilma Rousseff, de continuidade em relação a seu antecessor, não apresentou tanta pressa na mudança da organização da Presidência e do Poder Executivo. Portanto, há indícios de que a mudança na estrutura da Presidência e do Poder Executivo é efetivada mais rapidamente e de forma mais profunda quando há alternância no poder entre coalizões distintas: podemos acrescentar esse aspecto à hipótese quatro. Não só a estrutura muda mais quando há alternância, mas a urgência em implementar a alteração institucional também é maior.

A estrutura organizacional do Poder Executivo brasileiro pode ser visualizada no *site* <http://www.siorg.redegoverno.gov.br/>. Nesse

13 Para uma discussão sobre a composição das coalizões de governo, veja Amorim Neto (2006).

sítio, acessa-se o Sistema Oficial de Informações sobre a Estrutura Organizacional dos órgãos do Poder Executivo (SIORG). O organograma ali encontrado se baseia na Lei nº 10.683, de 2003.

A Presidência da República, por óbvio, ocupa a principal posição nessa estrutura hierárquica e compõe-se de oito órgãos essenciais (Casa Civil, Secretaria Geral, Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria de Comunicação Social, Gabinete Pessoal, Gabinete de Segurança Institucional e Secretaria de Assuntos Estratégicos, Secretaria de Aviação Civil; cinco órgãos de assistência direta e imediata (Controladoria Geral da União, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial e Secretaria Especial dos Portos), sete órgãos de assessoramento direto e imediato (diversos conselhos) e dois órgãos de consulta (Conselho da República e Conselho de Segurança Nacional).

O mencionado organograma também apresenta os mesmos 24 ministérios presentes no governo Lula ao final de seu segundo mandato. Atualmente, a Presidência conta com 39 ministérios, que ainda não estão contemplados no organograma constante do referido *site*. Houve um aumento substancial do número de pastas ministeriais.

Em relação ao organograma previsto na Lei nº 9.846 de 1998, que regulamentou a organização do Poder Executivo e da Presidência no governo de Fernando Henrique Cardoso, o contraste é ainda maior.

Houve um aumento de ministérios a partir do governo Lula. A Lei nº 10.683/2003 criou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que viria depois a controlar a principal política social do governo Lula, o programa Bolsa Família. Além do citado ministério, criaram-se os Ministérios das Cidades, da Integração Social, do Turismo e da Pesca e Aquicultura. Extinguiu-se o Ministério de Assistência Social.

Há também mudanças na Presidência da República. A Presidência Cardoso era composta pela Casa Civil, Secretaria-Geral, Secretaria de Comunicação de Governo e pelo Gabinete de Segurança Institucional. Havia apenas três conselhos de assessoramento e dois órgãos de consulta. Integravam também a Presidência a Controladoria Geral da União e a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, que deixa de existir na Presidência Lula. Nos mandatos petistas, acrescentam-se à

estrutura da Presidência os seguintes conselhos: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho Nacional de Política Energética e o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte.

Também houve aumento do número de secretarias, entre as quais se destaca a Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, criada pela Lei nº 10.869/2004, depois transformada em Secretaria de Relações Institucionais (SRI), com redação dada pela Lei nº 11.204/2005. A criação da SRI e sua antecessora levaram a uma mudança na estrutura Secretaria Geral da Presidência, que, no governo de Fernando Henrique, tinha atribuições de negociação política com o Congresso e, com Lula, passa a ter a explícita função de interlocução com a sociedade civil, conforme pode ser visto pelo inciso I abaixo, transcrito do artigo 3º da Lei nº 10.683, conforme nova redação dada pela Lei nº 11.204/2005:

Art. 3º À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente: (Redação dada pela Lei nº 11.204, de 2005)

I - no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo; (Incluído pela Lei nº 11.204, de 2005).

Ou seja, o governo Lula alterou a estrutura organizacional da Presidência e do Poder Executivo no transcorrer de seu mandato. Além das duas leis de 2004 e 2005 mencionadas acima, as Leis 11.497/2007, 11.754/2008, 11.958/2009, 12.314/2010, 12.462/2011 e 12.792/2013 geraram alterações na Lei nº 10.683/2003, que acresceu mudanças à estrutura institucional da Presidência. Ou seja, há que se acrescentar mais uma conjectura à nossa lista: o governo atualiza a sua própria estrutura organizacional com frequência em um mesmo mandato.

Cabe também destacar que a estrutura estabelecida pela Lei nº 9.846/1998 sofreu várias alterações durante o mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A MP 2.216-37 /2001, um dia antes da aprovação da Emenda Constitucional nº 32, que mudou o rito de tramitação das Medidas Provisórias, alterou com certa profundidade as atribuições dos ministérios existentes, com diversas transferências de

atribuições entre os distintos ministérios. Assim, essa Medida Provisória não criou novas estruturas institucionais, mas alterou suas atribuições e responsabilidades. Portanto, além de estudar a criação de novas instituições, a reforma e a remodelagem de órgãos já existentes também passam a ser foco necessário de análise dessa agenda. Essas reestruturações, por sua vez, podem responder a questões referentes ao arranjo de poder dentro da coalizão de poder. As Leis nº 10.415, de 21 de março de 2002, e nº 10.539, de 23 de setembro de 2002, do último ano do governo Fernando Henrique Cardoso, também impuseram mudanças à estrutura da Presidência e do Poder Executivo.

Assim, cabe especificar melhor as hipóteses propostas inicialmente, principalmente as hipóteses dois e três. Se lá o ponto é que as características gerais das coalizões afetam o funcionamento da Presidência, deixando-a mais enxuta, com menos órgãos e menos funcionários, também podemos pensar que a estrutura institucional da Presidência e do Poder Executivo poderá ser alterada, em um mesmo governo, devido a remanejamentos dentro da coalizão de poder. Então, a sub-hipótese 2A pode tomar a seguinte forma:

Alterações na coalizão de governo podem levar a mudanças na arquitetura organizacional da Presidência e do Poder Executivo, com criação de novos órgãos, extinção de outros, redução ou aumento de pessoal e mudança nas atribuições de órgãos existentes, *dentro de uma mesma administração.*

O que deve ficar claro é que há uma clara alteração na estrutura da Presidência da República com o governo Lula, principalmente com a criação de mais órgãos de assessoramento voltados para a interlocução com a sociedade civil organizada, principalmente o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e o Ministério do Desenvolvimento Social. Cabe destacar também que a Secretaria-Geral da Presidência da República, com o Ministro Luiz Dulci, ocupou papel de destaque ao liderar o diálogo com setores considerados “excluídos” da sociedade brasileira. Essa abertura do governo à sociedade civil, feita de forma institucional, foi mantida pela Presidente Dilma.¹⁴

14 Para mais informações, veja: PIRES, Roberto e VAZ, Alexander. *Participação social como método de governo?* Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais. Texto para Discussão 1707. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 2011. E

A feição da organização institucional da Presidência da República nesses últimos dezesseis anos reflete a alternância no poder, mas feita de forma acumulada, embora com um salto mais relevante em 2003, com a chegada de Lula ao poder. Lula não acabou com muitos ministérios nem dissolveu agências criadas por seu antecessor. Acrescentou ao que já havia, mudando o quadro institucional para melhor refletir a plataforma e objetivos de governo da coalizão governante, como a agenda de maior interlocução com a sociedade civil.

A análise do processo de mudança institucional no Poder Executivo de forma geral e na Presidência da República em particular indica um intenso processo de reforma política que é raramente visto como tal. Aconteceram mudanças relevantes no arcabouço institucional do serviço público brasileiro com grandes implicações para a política brasileira. Portanto, encontramos evidências que dão suporte à hipótese 4, isto é, de que a alternância no poder entre projetos políticos distintos leva a mudanças na estrutura do governo. Também há evidências de que o padrão de negociação com a coalizão de governos exige ajustes pontuais na estrutura de governo que ocorrem no transcorrer do mandato, o que dá certa validade às hipóteses dois e três. Contudo, e mais importante, acrescentamos hipóteses mais detalhadas e precisas à nossa lista anterior, com base na avaliação do caso brasileiro.

Embora os resultados encontrados acima não permitam afirmar que ocorreram descontinuidades profundas entre as distintas administrações, o que indicaria uma prevalência do efeito das personalidades dos políticos nos processos de mudança institucional; a ausência de reestruturação aprofundada não significa que se possa descartar, por completo, a sua relação com o perfil pessoal de cada gestor. Há mudanças institucionais mais sutis, internas a cada órgão mencionado acima ou impostas pelos estilos de fazer política e de ser agente político e público dos ocupantes desses cargos. A argumentação institucionalista acima precisa ser balizada por uma que leve em consideração variações nos estilos de governar dos ocupantes de cargos. Não se pode descar-

também: SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. *A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010*. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, março de 2012. Texto para Discussão.

tar a possibilidade de que os ocupantes dos cargos não imprimam sua marca no funcionamento dessas instituições.

Por exemplo, há mudanças significativas no funcionamento da Casa Civil na atual administração petista em comparação com o período em que a própria Dilma Rousseff ocupava a pasta durante o Governo Lula. Uma mudança muito relevante nesse sentido foi a mudança do acompanhamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), carro-chefe da política de investimento do Governo Lula, administrado por Dilma Rousseff na Casa Civil, para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, agora ocupado por Miriam Belquior, antiga assessora de Dilma na Casa Civil. Isso implica mudança nas atribuições da Casa Civil e do Ministério do Planejamento. A primeira passa a desenvolver menos um papel de “gerente” e de administradora do cotidiano das políticas públicas do governo, e passa parte dessa função para o Ministério do Planejamento. Portanto, os ministros que atuaram à frente Casa Civil, Antonio Palocci e Gleisi Hoffman, até agosto de 2011, não exerceram esse cargo da mesma forma que a Ministra Dilma o fazia, tida então como “a gerente” do dia a dia do governo e da execução de alguns de seus principais projetos. Dilma, por sua vez, tem um estilo político bastante diferente de Fernando Henrique e de Lula da Silva, o que dá à sua atuação um ar distinto do papel que o Presidente exercia antes.

Em suma, não se pode descartar, *a priori*, que os ocupantes das diferentes pastas moldem-nas, com alteração das práticas de gerenciamento dos diferentes órgãos públicos que compõem o Estado Brasileiro, conforme seus estilos de fazer política e de exercer funções públicas. Mas, pode-se sim descartar que esses efeitos são profundos o suficiente para gerar instabilidade institucional, de tal modo que se rejeita a hipótese 8 como predominante para explicar a variação na organização da Presidência da República brasileira.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se analisar as Presidências brasileiras com base em uma adaptação do enquadramento dos estudos presidenciais, que se afir-

maram internacionalmente na Ciência Política e que têm oferecido um referencial útil à formulação de hipóteses a serem testadas empiricamente. Por fim, usou-se o estudo de caso brasileiro para avaliar a validade e potencial dessas hipóteses para explicar mudanças institucionais na estrutura da Presidência da República no Brasil de 1994 aos dias de hoje.

Constatou-se que o processo incremental pode gerar alterações importantes, com impactos profundos no longo prazo. As alterações institucionais feitas ocorrem de forma cumulativa e expressam os objetivos e plataformas de governo das coalizões que vencem eleições. A mudança da estrutura organizacional do Poder Executivo e da Presidência da República cresceu em número de ministérios, secretarias e conselhos com a chegada do PT ao poder. Essas novas pastas e órgãos voltaram-se principalmente para questões sociais e de combate à pobreza e desigualdade e ampliaram os espaços coletivos de debate, dentro do Estado, entre governo e representantes da sociedade civil. Essas reformas demonstram um intenso processo de mudança institucional no período atual, mas sem rupturas com a estrutura geral herdada.

Não obstante, há claros exemplos de ajustes da arquitetura institucional da Presidência e do Poder Executivo com base nas características da coalizão de governo e mesmo das personalidades e estilo dos ocupantes dos cargos. Assim, há que se atentar também para as nuances das mudanças institucionais e como elas podem estar associadas a demandas que surgem de dentro do próprio governo.

Portanto, por ser uma agenda de pesquisa ainda em sua infância e que pode render muitos frutos com o propósito de proporcionar uma melhor compreensão do funcionamento dos sistemas políticos na América Latina; não cabe, neste momento, excluir completamente hipóteses. É mais rico agora levantar suposições e construir bancos de dados e narrativas históricas que permitam os testes dessas hipóteses. Esses devem ser os próximos passos da agenda de pesquisa sobre a Presidência da República em perspectiva comparada.

REFERÊNCIAS

ALESSANDRO, Martín. “El Elefante en la Habitación: propuestas para el estudio de la institución presidencial en la Argentina.” Dirección de Investigación, INAP, Documento de trabajo n. 2/2010, 2010.

ALESSANDRO, Martín; GILIO, Andrés. “Cuando el Origen Importa: presidentes e congresos en la creación de organismos descentralizados en la Argentina (1983-2009).” Dirección de Investigación, INAP, Documento de trabajo n. 7/2010, 2010.

ALMEIDA, Acir; SANTOS, Fabiano. “Assymetric Information and Legislative Process: The Politics of Presidential Decrees in Brazil.” Unpublished Manuscript, 2008.

ALSTON, Lee; MELO, Marcus; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. “Presidential Power, Fiscal Responsibility Laws, and the Allocation of Spending: The Case of Brazil”. In: Mark Hallerberg, Carlos Scartascini, and Ernesto Stein. *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, Cambridge: Harvard University Press, 2009.

AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, Octávio, COX, Gary D. e MCCUBBINS, Mathew D.. “Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989 to 1998.” *World Politics*, 55 (July), nº 4. 2003.

AMORIM NETO, Octávio; TAFNER, Paulo. “Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias.” *Dados*, 45, pp. 5-58, 2002.

AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2006.

ANINAT, Crisóbal; RIVERA, Eugenio. “Coordinación estratégica en el Estado de Chile. El centro de gobierno bajo la Concertación y propues-

tas a futuro.” In: *Consortio para la Reforma del Estado: Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma*. Santiago: Andros Impresores, 81-127, 2009.

BAIOCCHI, Gianpaolo. *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press, 2005.

_____, Ed. *Radicals in Power: Experiments in Urban Democracy in Brazil*. London: Zed Press, 2003.

BOTERO, Felipe; RENNÓ, Lucio. “Career Choice and Legislative Re-election: Evidence from Brazil and Colombia.” *Brazilian Political Science Review*, v.1, p.102 – 124, 1997.

BONVECCHI, Alejandro; SCARTASCINI, Carlos. The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know. Paper prepared for Delivery at the 6th Meeting of the European Political Science Association, Reykyavik, Iceland, August 24-28, 2011.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. “Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem.” *Rev. Sociol. Polit.*, n. 23, pp. 127-139, 2004.

CARVALHO, Ernani. “Revisão judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento.” *Rev. Sociol. Polit.* [online], n. 28, pp. 161-179, 2007.

CLOSE, David (ed.). *Legislatures and the New Democracies in Latin America*. Boulder, London: Lynne Rienner Pub, 1994.

COLLIER, David; MAHON, James E. 1993. “Conceptual “Stretching” Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis.” *The American Political Science Review*. Vol. 87, nº 4 (Dec., 1993), pp. 845-855.

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott.. “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents.” *Comparative Politics* 33(2):171-190, 2001.

CRESWELL, John W. *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994.

DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. “Por uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”. In: DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (Coords.). *A disputa pela Construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DINIZ, Simone. “Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial.” *Dados*, 48:1, pp. 333-369, 2005.

EDWARDS III, George; KESSEL, John; ROCKMAN, Bert (Eds.). 1993. *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

EPSTEIN, David; O’Halloran, Sharyl. 1994. *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge, Cambridge University Press.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. 1999. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

GARCÍA MONTERO, Mercedes. *Presidentes y Parlamentos: Quien Controla la Actividad Legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociales, Colección Monografías, nº 269, 2009.

GREENSTEIN, Fred. 2009. *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama*. Princeton, Princeton University Press.

HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto. 2009. *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, Cambridge: Harvard University Press.

INÁCIO, Magna. *Entre Presidir e Coordenar: Presidência e Gabinetes Multipartidários no Brasil*. Paper apresentado no III Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Campinas, 4 a 6 de setembro.

JOHNSON, Gregg; CRISP, Brian. 2003. "Mandates, Powers, and Policies." *American Journal of Political Science* 47:1, pp. 128-142, 2006.

KAPISZEWSKI, D.; TAYLOR, M. "Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America." *Perspectives on Politics*, 6:4, pp. 741-68, 2008.

KRAUSE, George A. "Organizational Complexity and Coordination Dilemmas in the U.S. Executive Politics." *Presidential Studies Quarterly* (Special Issue: Executive Politics and Administration). 39(March). 74-88, 2009.

LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDET, Leiv. *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

MAINWARING, Scott P.; SCULLY, Timothy (eds.). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MOE, Terry. "Presidents, Institutions and Theory." In: Edwards III, George, Kessel, John e Rockman, Bert, (Eds.) *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993.

MOE, Terry. "The Presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage." In: Michal Nelson (Ed.) *The Presidency and the Political System*, Washington, D.C.:Congressional Quarterly Press. 1994

MOE, Terry; WILSON, Scott. "Presidents and the Politics of Structure." *Law and Contemporary Problems*, vol. 57, nº 1 & 2, 1994, pp. 1-44.

MORGENSTERN, Scott; NEGRI, Juan. "Metas e Desafios do Estudo Comparativo de Legislativos." In: Rennó, Lucio e Inácio, Magna. *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2009.

NEGRETTO, Gabriel L.. "Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina." *Comparative Political Studies*, 37:5 (June), 2004, pp. 531-562.

NEUSTADT, Richard E. *Poder presidencial e os presidentes modernos: a política de liderança de Roosevelt a Reagan*. Brasília: Enap, 2008.

PACHÓN, Monica. *Cross-avenue politics: the case of Colombia and Brazil*. Thesis (Ph. D.) University of California, San Diego, 2008.

PALANZA, Valeria. "Lawmaking In Brazil: Decrees vs. Statutes", Paper Presented at the Latin American Studies Association Meeting, Rio de Janeiro, Brazil, 2009.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. 2002. "Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro." *Dados*, Vol. 45 (2): 265-301.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lucio. 2005. "Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case." *Journal of Politics*, 67:1 (February), pp. 178-200.

_____. "Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress." *Legislative Studies Quarterly*, 34, 2008, pp. 5-34.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. "O Que é que o reeleito tem? O retorno: O Esboço de uma teoria da reeleição no Brasil." *Revista de Economia Política*, v.27, 2007, p.664 - 683.

PEREZ-LIÑAN, Anibal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

POLSBY, Nelson. "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives". *American Political Science Review*, vol. 62, nº 2, 1968, pp. 144-168.

POWER, Timothy J. 1998. "The Pen is Mightier than the Congress: Presidential Decree Authority in Brazil." In John Carey and Matthew Soberg Shugart, eds., *Executive Decree Authority: Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?* New York: Cambridge University Press.

POGUNTKE, Thomas; WEBB, Paul. *The Presidentialization of Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York, Wiley Interscience, 1970.

REICH, Gary. "Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy." *Legislative Studies Quarterly*, 27, 2002, pp. 5-31.

RENNÓ, Lucio. "Reformas Políticas no Brasil: Realizadas e Prováveis" In: *Reforma Política em Questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008, p. 13-43.

RENNÓ, Lucio; INÁCIO, Magna. "Estudos Legislativos no Brasil." In: Inácio, Magna e Rennó, Lucio (Eds.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2009.

SARTORI, Giovanni. "Concept Misformation in Comparative Politics". *The American Political Science Review*, Vol. 64, nº 4 (Dec., 1970), 1970,1033-1053.

SHUGART, Matthew; CAREY, John M. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.

TARROW, Sidney. "Bridging the Quantitative/Qualitative Divide." In: BRADY, Henry e COLLIER, David. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2004.

TAYLOR, Matthew M. "O judiciário e as políticas públicas no Brasil." *Dados*, 2007, vol.50, nº 2, p.229-257.

TAYLOR, Matthew M. "Citizens against the State: the riddle of high impact, low functionality courts in Brazil." *Rev. Econ. Polit.*, Dec 2005, vol.25, nº 4, p.418-438.

TAYLOR, M.; DA ROS, L. "Os Partidos Políticos dentro e fora do Poder: A Judicialização como Resultado Contingente da Estratégia Política." *Dados*, 51:4, 2008, pp. 825-64.

TSEBELIS, George; ALEMAN, Eduardo. 2005. "Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America". *World Politics* - Volume 57, Number 3, pp. 396-420

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). *Democracy in Latin America: Towards a Citizens' Democracy*. New York: United Nations Development Program, 2004.

YIN, Robert. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. Porto Alegre, Bookman, 2005.

CAPÍTULO VII

A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL BRASILEIRA E AS TRANSFORMAÇÕES EM CURSO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

EIITI SATO¹

RESUMO

Este ensaio discute o conceito de “diplomacia presidencial” mostrando como, ao longo da história recente, esse conceito vem se modificando. Em termos formais, no Brasil, toda diplomacia só pode ser “presidencial” já que a Constituição assim o estabelece. Todavia, a diplomacia é uma atividade complexa e multifacetada e, crescentemente, mesmo um país grande e com uma longa tradição de nação voltada para si mesma, não pode deixar de desenvolver uma estratégia de conexão com o meio internacional, uma vez que muitas das oportunidades, assim como dos problemas, têm sua origem na esfera internacional. O texto argumenta que a forma de fazer diplomacia mudou muito,

1 Professor Associado e Diretor do Instituto de Relações Internacionais. É membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

especialmente nas últimas décadas, e que uma notável mudança foi o abandono da prática de construção de alianças e coalizões como forma de ação diplomática. Finalmente, o ensaio discute algumas razões que podem explicar por que o Brasil tem se beneficiado relativamente pouco das relações com o meio internacional nos anos recentes.

I. INTRODUÇÃO

Mudanças importantes têm ocorrido no sistema internacional não apenas em termos de alterações na distribuição de riqueza e poder. Nas últimas décadas, a própria estrutura do sistema internacional vem sofrendo transformações importantes mudando práticas e padrões na forma de conduzir a diplomacia. Atores, instâncias diplomáticas e instituições internacionais têm mudado sua importância relativa e também seus papéis diante de um mundo que se tem caracterizado por um processo de crescente integração. Como consequência, as formas tradicionais de se fazer diplomacia, isto é, as maneiras de se entender e de se conduzir as relações entre governos e nações também vêm se transformando, muito embora, nem sempre na mesma velocidade das mudanças visíveis na sociedade.

O que os estudiosos denominaram “diplomacia presidencial” é uma dessas práticas em franco processo de adaptação a um mundo globalizado. No presente ensaio a diplomacia presidencial é apresentada em termos conceituais e também discutida de que maneira, na história recente, os governos brasileiros têm se utilizado dessa prática. O texto discute também por que se observa um certo descompasso entre o entendimento do que vem a ser “diplomacia presidencial” e o papel que a política exterior tem desempenhado nas escolhas políticas dos governantes da nação brasileira. Tradicionalmente a construção de alianças e de coalizões fazia parte das preocupações correntes da diplomacia, todavia, em um mundo em que governantes se encontram e se reúnem com frequência cada vez maior e que os interesses são variados e difusos, tanto o sentido tradicional de “diplomacia presidencial” quanto a preocupação com construções de alianças e coalizões tornaram-se completamente obsoletos.

2. O CONCEITO DE DIPLOMACIA PRESIDENCIAL

O Artigo 84 da Constituição Federal, que trata das atribuições do Presidente da República, estabelece que, ao presidente cabe a responsabilidade de conduzir as relações com Estados estrangeiros. É ao Presidente da República que Embaixadores e outros Chefes de Missões Diplomáticas de outros países devem apresentar suas credenciais, cabendo a ele – diz a Constituição – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, declarar a guerra, fazer a paz e nomear ministros, embaixadores e outros representantes diplomáticos junto a outros governos. Em suma, constitucionalmente, o Presidente da República é o responsável pela política externa do país. Em sentido estrito, portanto, o termo “diplomacia presidencial” seria um pleonasma, apenas repetindo uma das atribuições constitucionais da Presidência da República.

Apesar de tudo, na prática corrente, tanto no Brasil quanto em outros países, o Ministro das Relações Exteriores e as várias instâncias do Ministério das Relações Exteriores propõem e executam a maior parte dos encargos de orientar e conduzir as relações exteriores do País. Do ponto de vista do seu significado simbólico, a representação externa é um dos traços da condição soberana de um Estado-Nação e, assim, nada mais representativo dessa condição diante de outras soberanias, do que a formulação e a condução da política exterior. Essa é a razão de os Ministérios e Ministros das Relações Exteriores utilizarem a denominação de “Chancelaria” e de “Chanceler”, respectivamente. Isto é, em nome do Estado que representa e por delegação do Governo titular da autoridade, o Ministério das Relações Exteriores apõe a chancela oficial.² Esse significado de representação diante de outras soberanias explica também por que, no caso dos Estados Unidos, o ministro das relações exteriores é chamado de “Secretário de Estado”.

Dessa forma, o sentido aqui utilizado para “diplomacia presidencial” é o dos mais usuais nas relações internacionais, que empregam a expressão quando estão se referindo a ocasiões em que o mandatário máximo do país cuida pessoalmente das questões externas,

2 Na Alemanha o Chefe de Estado e de Governo é chamado de Chanceler (*Kanzler*), ao passo que o responsável pela estrutura que corresponde ao nosso Ministério das Relações Exteriores é chamado de *Auswärtiges Amt* (AA).

participando de missões diplomáticas, manifestando-se sobre acontecimentos internacionais e indo além das práticas protocolares e das providências regulares utilizadas no relacionamento do país com outros países e com o meio internacional em geral.³ Em outras palavras, pode-se dizer que quando o Presidente da República cuida pessoalmente da política exterior significa que as questões relativas às relações exteriores do País se moveram para o centro das prioridades do governo, ainda que momentaneamente.

No presente ensaio, argumenta-se que o fato de a Presidência da República ocupar-se pessoalmente da política exterior não significa necessariamente algo de bom para os interesses nacionais. Na realidade, ao contrário, na história recente, na maioria das vezes em que um chefe de governo se ocupou pessoalmente da política externa significava que o país atravessava um período de dificuldades ou que algo de indesejável estava ocorrendo dentro do próprio país ou na esfera internacional que afetava mais diretamente os interesses da nação. Recentemente, no entanto, o que se observa é que a demanda pela presença constante dos chefes de governo em assuntos internacionais tornou-se a regra, tornou-se uma rotina no exercício da presidência, e não mais a exceção, como os conceitos tradicionais de “diplomacia presidencial” deixavam transparecer. Com efeito, conforme as abordagens tradicionais, três motivações básicas explicariam por que a autoridade máxima de um país era levada a se envolver mais diretamente com a política externa: 1) quando o nível de integração do país no quadro econômico e geopolítico regional e internacional é naturalmente elevado; 2) quando ocorrem crises e mudanças significativas na conjuntura internacional; 3) quando o governante percebe problemas ou oportunidades relevantes emergindo no cenário internacional.

Quando os níveis de integração à política e à economia regional ou internacional são naturalmente elevados, as relações exteriores são parte essencial dos interesses correntes e imediatos da nação.

3 Sérgio Danese (1999) destaca ser a diplomacia presidencial uma forma particular de exercício de liderança, quando a participação do país na ordem internacional demanda ações que ultrapassam o exercício regular dos deveres e das obrigações protocolares.

Há regiões onde o potencial de conflito é elevado e os focos de tensão internacional são praticamente permanentes como é o caso do Oriente Médio. Nessas regiões as relações de qualquer país com seus vizinhos, assim como com as grandes potências mundiais, constituem parte integrante das preocupações da política em seu dia a dia. Fatos novos dentro e fora da região podem trazer mudanças bruscas na ordem interna do país. Nesse ambiente, é inevitável o envolvimento de modo quase permanente do Chefe de Governo nos assuntos de relações exteriores.

Por outro lado, regiões como a América do Sul tradicionalmente têm sido pouco marcadas por tensões, quando comparadas com o Oriente Médio e com algumas regiões da Ásia ou da África, de modo que não geram a exigência de grande atenção por parte dos governantes para o cenário externo. Os motivos para essas diferenças podem ser variados e podem envolver questões religiosas, étnicas, econômicas e mesmo político-estratégicas, como a eventual existência de potências nucleares na região. O fato é que a realidade regional pode ser extremamente demandante em termos de política exterior do país, exigindo que as principais autoridades estejam atentas aos desenvolvimentos que ocorrem em seu entorno. Em suma, nessas regiões de maior potencial de turbulência, a política exterior se confunde com a ordem política doméstica e, assim, autoridades, partidos políticos, empresas e mesmo os cidadãos comuns são compelidos a ver as relações exteriores como fator a ser observado continuamente.

Nas abordagens tradicionais, as relações exteriores são objeto de interesse para as sociedades quando parcela substantiva da vida econômica dessa sociedade depende diretamente de suas relações com outras economias. Por exemplo, os dados mostram que, para a maioria das nações europeias, o comércio exterior equivale a significativa parcela do processo de formação da riqueza nacional. No caso da Europa, muitas das instituições econômicas nacionais fundamentais, notadamente a moeda, estão diretamente associadas à esfera internacional. Alguns países como a Bélgica e Cingapura têm no comércio exterior a base mais importante de sua economia. Com efeito, para a Bélgica, situada no coração do sistema europeu, as exportações correspondem a 89% do produto nacional, enquanto para Cingapura, um verdadeiro

entreposto comercial na Ásia, as exportações somam US\$ 408 bilhões, valor superior ao seu PIB, que não passa de US\$ 286.⁴

Nos dois casos, parte significativa das exportações são reexportações, isto é, o país funciona verdadeiramente como entreposto comercial. No caso de Cingapura, do total de US\$ 408 bilhões exportados em 2012, a reexportação correspondeu a US\$ 180 bilhões. Obviamente, nesses casos, toda a política nacional se confunde ou depende fortemente do panorama externo regional e internacional. Por essa razão, nas eleições europeias, não apenas na Bélgica, mas em todos os demais países (mesmo naqueles que, formalmente, não integram a União Europeia), dificilmente temas das relações externas deixam de ocupar posição de destaque. Uma pergunta chave diz respeito à aferição da extensão em que as relações do país com o sistema de integração europeu estão beneficiando efetivamente os interesses do país. Outras questões relevantes dizem respeito ao problema das crescentes pressões das correntes migratórias para o continente europeu e ao manejo das oscilações do euro. São alguns temas que frequentemente aparecem na imprensa e, em períodos eleitorais, são objeto de acaloradas discussões pelos partidos políticos e pelos candidatos a cargos eletivos.

A segunda ordem de motivação emerge de desenvolvimentos ocorridos na conjuntura internacional que, em um dado momento, podem tornar-se críticos para a ordem interna dos países, quer em razão de uma guerra, quer por força de uma crise econômica que afete severamente os diversos setores da economia e as finanças públicas, com o comprometimento direto das perspectivas e dos objetivos e metas governamentais.

As duas guerras mundiais do século XX produziram envolvimento tão abrangentes e efeitos tão significativos sobre os interesses nacionais que o Brasil não pôde manter sua neutralidade. Nas últimas décadas, várias crises – como a do petróleo, desencadeada em 1973, ou a recente crise financeira de 2008 – mostraram claramente como governantes tiveram de envolver-se diretamente com o trato das relações externas de seus países, seja por força das dificuldades derivadas

4 Dados de 2012 extraídos dos relatórios do Banco Mundial (PIB) e da Organização Mundial do Comércio para as exportações. Em ambos os casos são valores correntes em dólar americano.

das pressões da crise, seja pelo esforço de identificação de oportunidades que geralmente surgem com as crises.

Em 1973 a economia brasileira vivia um período de crescimento acelerado a ponto de analistas internacionais indicarem o País como modelo de administração econômica bem sucedida a ser seguido por outras economias em desenvolvimento.⁵ Os sucessivos choques no mercado internacional do petróleo (liderados pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que era comandada pelos países árabes em conflito com Israel), fizeram com que os preços do barril se elevassem de US\$ 2,50 em 1973, para cerca de US\$ 30,00 em 1979.

É possível ter uma ideia dos efeitos desse aumento de preços sobre a economia brasileira e sobre a estratégia de crescimento do País quando se considera que, à época, mais de 90% do petróleo consumido no Brasil eram importados.

Em 1972, ano que antecedeu o primeiro choque, o total gasto pelo Brasil com importação de petróleo não chegou a US\$ 500 milhões e, em 1974, isto é, o primeiro ano após o primeiro choque, que ocorrera em outubro de 1973, o total gasto pelo Brasil com importação de petróleo já havia se elevado para quase US\$ 3 bilhões, isto é, equivalente a cerca de 50% do valor total das exportações brasileiras que giravam em torno de US\$ 6,0 bilhões ao ano. Em um quadro econômico desses, seria muito estranho o Presidente da República não se envolver pessoalmente na condução da política exterior.

Ainda nessa perspectiva tradicional, um terceiro tipo de motivação pode ocorrer quando um governo enxerga na política internacional fontes de problemas ou de oportunidades. Essas fontes de problemas e de oportunidades incluem não apenas abertura de novos mercados para os produtos nacionais ou a exploração de novas possibilidades de cooperação com nações cuja importância política e econômica encontra-se em ascensão, mas inclui também a busca nas ações externas de alguma forma de compensar dificuldades na ordem política doméstica. Governos que vivem crises de legitimidade podem procurar na esfera das

5 Nos artigos de analistas econômicos internacionais no período compreendido entre os anos de 1968 e 1973, era comum a referência a um “milagre econômico brasileiro”, em face do extraordinário crescimento econômico que se sustentava acima de 10% ao ano.

relações externas inimigos para serem combatidos e explicações para muitos dos fracassos na política doméstica. A importância dessa alternativa tende a ser inversamente proporcional ao nível de maturidade e de estabilidade das instituições políticas domésticas. Nos países onde as instituições políticas são mais estáveis, a legitimidade do governante depende das instituições e não da eficácia de suas políticas. Políticas governamentais geralmente não dão resultados imediatos e sociedades mais organizadas não esperam que seus governos promovam ações capazes de modificar rapidamente o panorama social e econômico da nação. Por vezes, diante de catástrofes naturais, os governos podem ser demandados a realizar ações emergenciais buscando resultados de curto prazo, todavia, em condições normais, serviços públicos essenciais como energia, transporte público e segurança são providos em bases regulares sob supervisão das autoridades constituídas, mesmo em situações de crise. Governantes têm a obrigação de estabelecer políticas com vistas ao aperfeiçoamento, eventualmente à expansão, e à atualização das condições em que a convivência social seja estável e equilibrada, a fim de que haja um ambiente propício à geração de riquezas e ao desenvolvimento das variadas formas de artes e ofícios de seus habitantes. Na área externa, um país cujas instituições são maduras e sólidas tem uma diplomacia predominantemente serena e cooperativa, jamais buscando o enfrentamento, a menos que seja uma necessidade incontornável.

Quando o Estado moderno ainda estava em processo de consolidação e as turbulências políticas e sociais faziam da França um ambiente institucional instável e, sobretudo, incerto, as batalhas de Marengo, Austerlitz, Auerstadt e Jena foram essenciais para a consolidação da autoridade de Napoleão. Por outro lado, conta-se também que, após a derrota de Waterloo, o poder de Napoleão vacilava e, como forma de recuperar sua autoridade, Napoleão convocou o Conselho de Ministros para tentar convencê-lo de que a França precisava reunir um novo exército para dar início a uma nova campanha militar contra a coligação das potências europeias (SWEIG, 1983, p. 202-203).

No mundo moderno, apenas em países onde as instituições políticas são precárias e a democracia incipiente, registram-se casos de governos que explicam dificuldades na política doméstica e crises de legitimidade com base em inimigos externos.

Talvez um dos casos mais notáveis na América do Sul tenha sido o caso da Guerra das Malvinas em 1982, quando o regime de exceção vigorava e o General Galtieri, que havia substituído Viola – outro general que havia sido forçado a renunciar. Independente de considerações sobre a legalidade e os direitos da Argentina sobre as Ilhas Falklands (Malvinas para a Argentina), a ocupação militar das ilhas foi realizada não em razão de alguma iniciativa do governo britânico sobre a região que, naquele momento, pudesse ameaçar a nação argentina em algum aspecto essencial de seus interesses, mas sim em função da acentuada queda de popularidade que tornava difícil a sustentação do governo do General Leopoldo Galtieri.⁶ No ambiente atual, no qual em muitas nações as instituições democráticas já amadureceram e se consolidaram, a guerra, ou mesmo o simples enfrentamento no campo diplomático, são tidos como verdadeiras anomalias, completamente excluídas do leque de opções dos governantes e dos partidos políticos, muito embora possam frequentemente sentir a tentação de buscar “culpados” na cena internacional para suas eventuais mazelas ou políticas mal sucedidas.

3. A DIPLOMACIA NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO

Nos fins do século XX, essas visões sobre a diplomacia, que enfatizam os limites da soberania, foram perdendo força, sendo substituídas por outras visões que valorizam a integração à ordem internacional, em razão das grandes transformações ocorridas na própria estrutura do sistema internacional. Não se trata de argumentar que a noção de “Estado Nacional” estaria desaparecendo, mas de compreender que, entre os muitos paradoxos que caracterizam a existência humana, na

6 As análises e manifestações do governo argentino se concentram em princípios do Direito Internacional e nas justificativas legais que sustentam suas demandas de soberania sobre as ilhas, mas não justificam a ação desencadeada em junho de 1982, quando houve a ocupação militar das ilhas, muito embora a questão estivesse sendo discutida há algum tempo nas instâncias da ONU (vide R. Dolzer, *The Territorial Status of the Falkland Islands (Malvinas): Past and Present*, Ocean Publications Inc. N. York, 1992).

esfera da política, esse seria apenas mais um.⁷ Ao lado da noção de território, povo e governo soberano, a noção de “Estado Nacional” cada vez mais deve incorporar também a malha de relações internacionais que caracteriza esse Estado Nação. Teoricamente, Hedley Bull foi pioneiro e bastante preciso nesse entendimento de que o Estado é um ente “soberano” que deve existir e se mover num meio internacional ordenado por meio de normas, práticas e instituições. O próprio título de sua obra principal bem traduz esse entendimento: *A Sociedade Anárquica*.⁸ Pode-se dizer que, nesse entendimento, o Estado Nacional faz parte da existência de uma sociedade internacional e que, em grande medida, os Estados Nacionais, ao mesmo tempo em que detêm a soberania sobre seu território e sobre seus cidadãos, emergem também como verdadeiros garantes da ordem na sociedade internacional.

Seja em razão das dolorosas e trágicas experiências das duas guerras mundiais, seja por outras razões que não cabe aqui discutir, após a Segunda Guerra Mundial; uma verdadeira cultura da paz floresceu e tornou-se predominante entre as grandes potências mundiais. Essa cultura da paz projeta-se em regras e instituições formais e informais que estruturam a vida numa verdadeira sociedade internacional. Com efeito, há uma vasta literatura mostrando como, até o desencadeamento da crise que levou à Segunda Guerra Mundial, o recurso às armas era visto como solução para muitos problemas econômicos e sociais.⁹ A

7 Uma obra bastante influente foi escrita por Kenichi Ohmae, intitulada *The End of the Nation-State. The Rise of the Regional Economies* (Free Press, N. York, 1996), na qual o autor argumentava que o Estado Nacional em sua forma tradicional havia se tornado disfuncional, demasiadamente grande para a maioria das questões locais essenciais, como emprego e competitividade, e demasiadamente pequeno para os grandes problemas, que os arranjos regionais tinham muito melhores condições de abordar.

8 A primeira edição de *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* data de 1977.

9 É interessante observar os escritos de notáveis autores como Romain Rolland, Hermann Hesse e Stefan Zweig, que escreveram manifestos, crônicas e contos de inspiração pacifista, na maioria das vezes enfatizando os danos morais e culturais das guerras. Nessa literatura, vale destacar *A Grande Ilusão*, escrita antes da Primeira Guerra Mundial por Norman Angell e que se tornou muito popular no entreguerras. Um dos argumentos centrais da obra era o de que, numa guerra, todos perdem e mesmo para aquele que saiu vitorioso no conflito, as perdas são sempre muito maiores do que os eventuais ganhos. Apesar de tudo, no substrato do ambiente intelectual dos

cultura da paz, que floresceu após a Segunda Guerra Mundial, baseou-se no entendimento de que os recursos necessários à geração de riqueza e à obtenção de melhores condições de vida eram mais fácil e efetivamente obtidos pela cooperação internacional. Na ordem interna, os governos soberanos, ao não terem que se preocupar em destinar enormes somas à construção de um aparato de segurança externa, podiam destinar mais recursos à educação, ao desenvolvimento da agricultura e da indústria, enfim, à melhoria das condições de vida de suas populações. Ou seja, disseminou-se amplamente a visão de que muitas possibilidades de exploração do potencial de geração de riquezas estavam associadas ao trabalho cooperativo entre sociedades e que os limites estabelecidos pelas fronteiras nacionais não deveriam ser vistos como restrições à convivência e à produção de bens materiais e culturais, que tornam a vida dos indivíduos e das sociedades melhores e mais ricas. Além do mais, esse entendimento foi amplamente confirmado pelos fatos traduzidos em números. Jamais houve na história um processo de geração de riqueza que tenha sido tão amplo e generalizado e que disseminasse tantas oportunidades de melhorias econômicas e acesso a benefícios sociais.¹⁰

O fenômeno a que se convencionou chamar de “globalização” na literatura especializada reflete essas transformações em seu estágio mais avançado. Esse termo, objeto de muitas análises e interpretações, para o presente propósito, pode ser entendido de forma mais genérica e simples como avanço do processo de “integração internacional”. A partir dos fins da década de 1980, uma vasta literatura foi produzida conceituando e interpretando o termo “globalização”. Alguns autores se concentraram mais na dimensão política; outros, nos aspectos financeiros; e ainda outros, nas várias facetas da tecnologia. Expressões como “porosidade das fronteiras”, “integração dos mercados” e “pro-

anos que antecederam a Segunda Guerra Mundial, estava a crença de que a guerra era um mal necessário, especialmente na Alemanha, mas em outras sociedades não era muito diferente.

10 Joseph Stiglitz aponta problemas e desequilíbrios no processo de expansão das economias na década de 1990, no entanto mostra, com riqueza de dados, o que o próprio título de seu livro sugere: *Os Exuberantes Anos 90. Uma Nova Interpretação da Década Mais Próspera da História* (Editora Cia. das Letras, S. Paulo, 2003).

blemas globais” foram integradas à literatura indicando que o conceito tradicional de “soberania”, fortemente assentado na diferenciação entre o “nacional” e o “internacional”, perdia clareza.

Na década de 1970, na literatura sobre desenvolvimento econômico, falava-se de “interdependência” sugerindo que – embora as fronteiras nacionais continuassem bastante definidas no sentido jurídico e político –, na economia, isto é, nos processos de geração de riqueza, já ocorria um substancial aumento da percepção de que a produção nacional e os interesses nacionais se vinculavam cada vez mais a outras nações.¹¹ Na realidade, as bases da globalização se assentaram sobre uma verdadeira revolução silenciosa. Com efeito, ao mesmo tempo em que as turbulências da crise do petróleo se disseminavam pela economia mundial, dando impulso decisivo para a desregulamentação dos mercados financeiros, uma revolução silenciosa se desenvolvia rapidamente na tecnologia dos transportes e dos sistemas de processamento de dados e de transferência da informação. A integração dos mercados financeiros só foi possível graças aos sistemas de transmissão de dados, de documentos e de informação em tempo real. Essa integração praticamente transformou num só mercado de ativos financeiros as principais bolsas de valores dos EUA, da Europa e da Ásia.

Entre os desenvolvimentos importantes na tecnologia das comunicações e dos sistemas de transporte, uma profunda transformação ocorreu com o chamado transporte *intermodal*, com efeitos substanciais sobre o comércio. Portos e procedimentos de importação e exportação reduziram custos e desperdícios abrindo novas perspectivas de mercado e de administração de sistemas de produção. Um exemplo marcante foi o que ficou conhecido como “produção *just in time*” na qual a eficiência dos sistemas de administração de compras e de fornecimento de insumos permitia ao fabricante praticamente eliminar os custos de armazenamento de peças e de insumos necessários à sua

11 Havia um reconhecimento que se generalizava sobre o avanço dessa interdependência. Entre os que viam de forma negativa esse processo, na década de 1970, popularizou-se a abordagem ou teoria da dependência (E. Faletto, Rui M. Marini, A. Gunder Frank, entre outros). Para esses autores, havia uma relação de dependência entre as economias, que era negativa para os países pobres, notadamente da América Latina, e que tendia a crescer e a se perpetuar.

produção. A agilidade e a confiabilidade dos sistemas de transporte e de suprimento passaram a permitir que as indústrias praticamente não precisassem mais de grandes estoques de matérias-primas e de insumos e peças semimanufaturadas. Dessa forma, numa época em que na produção industrial os custos financeiros haviam se tornado um dos itens mais relevantes, a introdução desse sistema permitiu reduzir preços e ampliar o acesso a bens que até então eram restritos a poucos. Por outro lado, economias que se mostravam hesitantes em integrar-se a esses novos padrões perderam competitividade e boas parcelas de seus mercados.

No substrato desses desenvolvimentos, estava o fato de que houve um processo notável de integração internacional da vida econômica, social e política, seja em termos das questões mais triviais do cotidiano, seja no âmbito dos problemas e das oportunidades para as perspectivas das forças econômicas e políticas nacionais. Com efeito, do ponto de vista da política e da diplomacia, essas transformações também trouxeram notáveis consequências. Nesse sentido, Thomas Friedman (2000) argumenta que a globalização substituiu a ordem internacional da Guerra Fria.

A Guerra Fria correspondia a um padrão de política internacional fortemente assentado na noção de relações entre governos de nações soberanas e autônomas. Na ordem da globalização, as ações dos governos passaram a ser cada vez mais voltadas para o estabelecimento de acordos de cooperação que apenas abrem caminho para que os agentes não governamentais, notadamente empresas e instituições sociais e culturais, estabeleçam práticas e associações em negócios e empreendimentos.

Do ponto de vista das categorias analíticas, essa diferenciação no entendimento do significado do conceito de soberania para as relações entre países aparecia de forma clara na distinção entre *high politics* e *low politics*. Ao longo do período da Guerra Fria, costumava-se estabelecer uma categorização das questões internacionais em *high politics*, para as questões referentes à segurança, e *low politics*, para as temáticas concernentes ao comércio, aos temas ambientais, etc. Além de sugerir a existência de uma hierarquia entre os temas de segurança em relação a outros temas da agenda internacional, essa diferenciação também

trazia implicitamente uma importância relativa entre os atores atuantes nas relações internacionais: os temas de segurança implicam pouco espaço para os atores e para as instâncias não governamentais, ao passo que, com respeito aos demais temas (*low politics*), os governos e suas representações oficiais perdem importância relativa.

Especificamente na diplomacia presidencial são notáveis as mudanças. Entre elas o recurso às reuniões de cúpula (*summits*). Na era da globalização, os encontros de Chefes de Estado e de Governo tornaram-se uma prática frequente e corriqueira. Até muito recentemente, encontros de cúpula, com a reunião de chefes de estados e de governos, eram ocasionais e mesmo visitas presidenciais eram pouco comuns. Todavia, nas últimas décadas, tanto as reuniões de cúpula quanto as visitas presidenciais tornaram-se cada vez mais frequentes e até corriqueiras. Por exemplo, mesmo diante da enorme crise internacional representada pela Segunda Guerra Mundial, foram poucos os encontros realizados por chefes de governo para discutir os rumos da guerra em agosto de 1941. O Presidente Roosevelt e o primeiro ministro Churchill encontraram-se em alto-mar, próximo à costa de Terra Nova (Canadá), do que resultou a Carta do Atlântico. Dois anos mais tarde, houve o primeiro *summit* do “*Big Three*” (Churchill, Stalin e Roosevelt) em Teerã, onde se discutiu a estratégia de combate às forças do Eixo em solo europeu. Quando a guerra já chegava ao fim, foram realizadas as conferências de cúpula de Yalta e de Potsdam, nos primeiros meses de 1945, com nova reunião do “*Big Three*”.

Em outras palavras, é notável que, para um evento de tão grandes proporções, apenas poucos encontros de cúpula tenham sido realizados e, mesmo assim, sem a participação de todos os aliados envolvidos no conflito.

Ainda referente à Segunda Guerra Mundial, um evento notavelmente marcante, que revela o quanto substancial parte da ação diplomática era conduzida por diplomatas, especialistas e outras instâncias governamentais sem a participação direta do chefe de governo; foi a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, que ficou conhecida como Conferência de Bretton Woods, em julho de 1944. O objetivo era nada menos do que elaborar uma proposta de construção da ordem econômica para o pós-guerra e, apesar de sua abrangência

e de sua importância, as nações não se fizeram representar por seus chefes de estado e de governo, mas por autoridades monetárias e financeiras e por especialistas nas matérias objeto do encontro. Assim, não houve encontros, assinaturas de documentos e nem fotografias oficiais de chefes de estado e de governo. Pelo lado americano, apesar de a reunião ocorrer em solo americano (New Hampshire), a delegação foi chefiada por Henry Morgenthau, que era Secretário do Tesouro, e integrada por especialistas como Harry Dexter White e Alvin Hansen, este último, professor de Harvard e assessor do Departamento do Tesouro. Pelo lado britânico, a figura mais notável era, sem sombra de dúvida, John Maynard Keynes, que era Conselheiro Honorário do Tesouro Britânico. A maioria das delegações era chefiada pelo ministro das finanças e era integrada por diplomatas, técnicos e especialistas.¹²

A realização de *summits* tornou-se uma das características da diplomacia na era da globalização. Organizações regionais como União Europeia, ASEAN, UNASUL, Mercosul, G-20, CELAC, BRICS, etc realizam encontros de cúpula regulares e, da mesma forma, temas voltados para o comércio, meio ambiente, Direitos Humanos ou questões de gênero, para serem reconhecidos como importantes, precisam realizar “encontros de cúpula”. Chefes de governo precisam ainda atender outras conferências internacionais como a Reunião de Chefes de Estado Ibero-Americanos e reuniões que se tornaram parte da agenda internacional como o Encontro de Davos, onde muitos chefes de estado e de governo se fazem presentes. Na maioria desses encontros, constitui verdadeiramente uma “gafe” diplomática o não comparecimento de

12 A delegação brasileira em Bretton Woods foi chefiada por Arthur de Souza Costa (Ministro da Fazenda) e integrada pelas seguintes autoridades e especialistas: Francisco A. dos Santos Filho (Diretor da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil); Valentim Bouças (Conselho Técnico de Economia e Finanças); Eugênio Gudín (Decano de Economia da Universidade do Brasil); Vitor A. Bastian (Banco da Província do Rio Grande Sul); Octávio Gouvêa de Bulhões; Aguinaldo B. Fragoso (Assessor do Ministro das Relações Exteriores); Roberto Campos (Segundo Secretário da Embaixada do Brasil em Washington, D.C.); Zeuxis F. Neves (Assistente do Conselheiro Comercial da Embaixada do Brasil em Washington, D.C.); Charles Freligh e Daniel M. Martins (Embaixada do Brasil em Washington, D.C.); Santiago Fernandes (Banco do Brasil); e R. R. Vieira (Representação do Tesouro do Brasil em New York). Extraído de Daniel Pinho Barreiros, *Atuação da Delegação Brasileira na Formulação dos Acordos Internacionais de Bretton Woods (1942-1944)*. *História*, 28 (2), São Paulo, 2009 (p. 530-531).

um Presidente ou de um Primeiro Ministro que foram protocolarmente convidados. Emparelhados ao encontro principal, são organizadas reuniões e encontros paralelos entre governantes cujos países circunstancialmente podem ter algum tema de interesse comum ou mesmo algum contencioso que possam ser discutidos e, eventualmente, resolvidos. Além disso, em *summits*, há sempre uma presença maciça de jornalistas especializados e de analistas que se revelam extremamente ativos e demandantes em relação às autoridades presentes. Em outras palavras, o chefe de governo precisa estar atento e bem informado sobre o que seu governo pensa e o que tem feito acerca das questões internacionais mais relevantes.

Trata-se de uma realidade substancialmente diferente daquela vivida pelos governantes antes da “globalização”. A disseminação do *summit* como prática corriqueira na diplomacia trouxe uma nova realidade na qual os chefes de governo são sistematicamente envolvidos nas questões de política externa de seus países. Em outras palavras, diferentemente do que ocorria há algumas décadas, em tempos de globalização, todo chefe de governo pratica “diplomacia presidencial” como parte de sua rotina de governante. Essa nova realidade diluiu muito a tradicional noção de “diplomacia presidencial”, que era caracterizada por circunstâncias em que o chefe de governo, de moto próprio, decide envolver-se diretamente com a política exterior, separando-as das circunstâncias em que as relações exteriores são conduzidas de forma protocolar, como apontam os trabalhos de autores como Sergio Danese (1999), mencionado no início deste ensaio. Na realidade, é possível dizer que nos tempos atuais é impossível a um governante não se envolver com a política exterior, uma vez que chefes de estado e de governo são sistematicamente demandados a participar e a expressar suas visões sobre questões internacionais. Os Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio da Silva Lula constituem casos típicos dessa nova era da diplomacia. Certamente que algumas iniciativas tomadas por esses ex-Presidentes tiveram alguma conotação do sentido tradicional da expressão “diplomacia presidencial”, mas, na maior parte do tempo, suas incursões na área da política exterior tiveram mais a motivação sistêmica do que propriamente ações diplomáticas inspiradas por suas visões acerca da ordem internacional e da busca de alternativas para

os interesses da nação. Parece muito mais extraordinário a aversão da Presidente Dilma Rousseff à política exterior do que o envolvimento sistemático dos dois Presidentes que a antecederam com as questões externas do País.

4. A POUCA IMPORTÂNCIA DAS RELAÇÕES EXTERIORES PARA A POLÍTICA BRASILEIRA

Uma característica que marca a vida política brasileira é o baixo interesse pela política exterior. Nos debates das eleições presidenciais brasileiras de 2014, o tema das relações exteriores ocupou um lugar muito modesto. Nenhuma das candidaturas apresentou qualquer proposta relevante para as relações políticas e comerciais com outras nações, não indo além de afirmações genéricas sobre a importância da paz e da cooperação internacional e sobre as vantagens óbvias de se fortalecer as relações com os países vizinhos. Posteriormente, no discurso de posse da Presidente eleita, o mesmo fato se repetiu, isto é, num discurso de quase uma hora de duração, foram dedicadas apenas umas poucas linhas contendo afirmações bastante genéricas a respeito do que seu governo pretende realizar no plano das relações exteriores.

Na realidade, a pouca importância das relações internacionais constitui um traço marcante da política brasileira desde que o País se tornou uma nação independente. As próprias instituições sociais refletem esse fato. Na educação brasileira, o ensino e o uso de línguas estrangeiras constituem uma parte bastante acessória da formação do estudante. Apenas recentemente o ensino de línguas estrangeiras no Brasil vem deixando de ser entendido como algo acessório cujo objetivo é o de proporcionar somente um toque de ilustração cultural à formação do estudante. Em outros países, no entanto, o ensino de línguas estrangeiras reflete a preocupação de ser um meio efetivo de completar uma formação intelectual voltada para a preparação do estudante para melhor se situar diante de um mundo em que a realidade internacional tem crescente importância nos negócios, na tecnologia e mesmo nas perspectivas culturais para os indivíduos e para o conjunto da sociedade. Apenas recentemente, algumas escolas superiores no Bra-

sil estão tomando a iniciativa de oferecer cursos regulares em idioma estrangeiro, de tal forma que se familiarize o estudante com a realidade internacional e também possibilite a estudantes estrangeiros frequentar cursos em universidades brasileiras.

Essa realidade contrasta com o que ocorre em países que, embora se destaquem no mundo por suas notáveis contribuições culturais e científicas, como são os casos dos Países Baixos, dos Escandinavos e da Suíça, estruturam as suas universidades não apenas para oferecer uma variedade de disciplinas, mas até cursos completos em língua inglesa, de tal sorte que seus alunos se familiarizem com as demandas de um mundo globalizado e que estudantes do mundo inteiro possam estudar nesses centros de ciência e de cultura, com o cultivo de um convívio cosmopolita com retorno confiável para a sua sociedade. Vale destacar que até mesmo na França, uma nação notavelmente ciosa de sua própria língua, as universidades vêm oferecendo um crescente número de cursos em língua inglesa com o propósito de integrar seus estudantes e a própria sociedade francesa ao mundo globalizado.

Na esfera do comércio não é diferente; o fato de uma empresa trabalhar com exportação continua sendo no Brasil um indicador de que essa empresa tem dimensões e relevância no mundo dos negócios, enquanto, sobretudo na Europa, as atividades regulares de exportação e importação constituem parte rotineira dos negócios e geralmente são tomadas como um dos pontos de partida para o próprio estabelecimento da iniciativa empresarial. Alguns fatos podem ser apontados como razões que ajudam a compreender o processo de formação de uma tradição na política brasileira fortemente voltada para a realidade doméstica para a qual o ambiente internacional se afigura pouco relevante e a busca da autossuficiência nacional ergue-se como um valor cultivado para muito além do que ocorre em outros países.

O território nacional é vasto e as possibilidades de produção e exploração de recursos naturais são muito variadas, o que favorece o desenvolvimento de uma percepção da vida econômica voltada para a autossuficiência.

Na história da formação da nação brasileira, a maioria das questões fronteiriças foi negociada e assentada sem grandes conflitos desde

os tempos coloniais. Há registros de que navegantes espanhóis como Pinzón e Orellana, ainda no século XVI, navegaram por terras que hoje formam o território brasileiro, mas cujas descobertas e relatos não resultaram em iniciativas de colonização por parte do Reino de Espanha a que serviam.¹³

A História mostra também que o período de mais de meio século, iniciado com Felipe II, ao longo do qual Portugal e Espanha viveram sob a mesma coroa, não resultou em disputas territoriais. Ao contrário, ajudou a rever pacificamente o que a linha imaginária das Tordeilhas havia estabelecido de forma abstrata. Talvez o fenômeno mais notável nessa época tenha sido a tentativa de estabelecimento de uma colônia holandesa no Nordeste brasileiro, mas que não resultou numa disputa semelhante ao que ocorre entre nações que lutam por heranças coloniais e direitos territoriais.¹⁴ Na realidade, a permanência foi de pouco mais de uma geração e a existência de uma colônia no Brasil não se constituía em algo tão essencial para os interesses da Holanda. O fato é que a expulsão dos holandeses aparentemente deixou, antes, um certo sentimento de perda e nenhum ressentimento por parte dos que ficaram.

De uma forma geral, embora tenha havido disputas por fronteiras na América do Sul (algumas ainda não resolvidas), nunca se revestiram dos mesmos níveis de dramaticidade e de conflito de interesses que marcaram a formação territorial de nações como as europeias, por exemplo. Pode-se dizer que a própria geografia deu contribuição significativa para esses desenvolvimentos. Desde os primeiros tempos coloniais, portugueses e espanhóis formaram um continente onde os principais núcleos de cultura e civilização se estabeleceram de modo essencialmente voltados para o Atlântico ou para o Pacífico, deixando

13 Vicente Pinzón (1462-1514) comandou uma das caravelas de Cristóvão Colombo em 1492 e, numa viagem posterior (1499-1500), teria navegado pela costa norte do Brasil antes de Pedro Álvares Cabral. Francisco Orellana (1490-1550) teria percorrido o Rio Amazonas desde a nascente nos Andes até a sua foz no arquipélago de Marajó, no Atlântico.

14 Evaldo Cabral de Melo faz um apanhado histórico da ocupação de território no nordeste brasileiro pelos holandeses, que deixou um importante legado cultural e econômico, mas não resultou em demandas territoriais posteriores (*O Brasil Holandês (1630-1654)*, Cia. das Letras, S. Paulo, 2010).

um grande vazio populacional entre esses núcleos. A região da Bacia do Prata constitui uma das poucas regiões na América do Sul onde houve verdadeiramente um encontro ou choque entre os movimentos de ocupação territorial. Assim, em grande medida, os grandes vazios populacionais entre as nações que se formaram ao longo das fronteiras do Brasil contribuíram para que as demandas territoriais não fossem tão dramáticas quanto aquelas que ocorreram em outras regiões do mundo. O livro *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas*, escrito pelo diplomata Synésio Sampaio (1999), faz um balanço bastante abrangente e oferece uma boa interpretação dessa trajetória ímpar da formação do território brasileiro, na qual as guerras ocuparam um papel bastante secundário quando comparadas às de outras nações de destaque no cenário internacional.

Uma experiência crucial na formação da percepção da população a respeito das questões internacionais é, sem dúvida, o envolvimento de sua população com conflitos armados, por suas implicações sobre o sentimento de ameaça e seu entendimento acerca de como ver outras nações. Quando se diz na linguagem corrente que o Brasil é uma nação pacífica, na realidade se está referindo ao fato de que, comparativamente a outras nações, o envolvimento do Brasil em conflitos armados internacionais de largas proporções é substantivamente menor. Com efeito, o último conflito armado com largo envolvimento da nação brasileira foi a Guerra do Paraguai, ainda no século XIX, entre 1864 e 1870. Desde então, os envolvimento em conflitos armados, com envio de tropas, jamais ganharam a proporção de uma guerra nacional, com recrutamento de voluntários e reservistas. Mesmo na Segunda Guerra Mundial, em que o envio de tropas foi expressivo (cerca de 25.000 homens) com envolvimento em combates com baixas também expressivas, nada foi comparado ao que representou a Segunda Guerra Mundial para outras nações, que tiveram de combater em seu próprio solo com a população civil sofrendo todos os efeitos de uma guerra. Os Estados Unidos também não travaram batalhas em seu próprio solo, mas apresentam registros que dão conta de que, quando o primeiro contingente de cerca de 6.000 homens da Força Expedicionária Brasileira desembarcou em Nápoles em 1944, cerca de seis milhões de norte-americanos em armas combatiam em

praticamente todos os teatros da guerra (BRAYNER, 1968). Após a Segunda Guerra Mundial, apesar de participar de operações militares com outras nações, o Brasil não se viu, efetivamente, envolvido em nenhum outro conflito armado de proporções tão amplas a ponto de comprometer e afetar parcela substantiva da nação.

Outro fator que tem contribuído para a pouca importância das relações exteriores na política brasileira tem sido o fato de que, diferentemente do que ocorre em outras regiões, não há significativos focos de tensão política no ambiente regional. Na Ásia, há potências nucleares em ascensão e há mudanças em curso nas condições econômicas e geopolíticas que transformam sensivelmente as perspectivas estratégicas das nações. Na Europa, embora institucionalmente estruturada para a paz depois da Segunda Guerra Mundial, existem motivos fundamentados, ante a proximidade com os focos de instabilidade do Oriente Médio e da África, de constante e crescente preocupação. Com efeito, as correntes de migração forçada, especialmente as originadas de conflitos na África e no Oriente Médio, têm pressionado de forma dramática a Europa. Além disso, sua forte dependência de insumos energéticos e o fato de ter em seus arranjos pelo menos três grandes potências tradicionais (Grã-Bretanha, França e Alemanha) aproximam naturalmente a Europa das disputas por espaços econômicos da Rússia, do Irã e da Turquia. Enquanto isso, a América do Sul, em especial o Brasil, que se encontra à distância relativamente segura dos grandes focos de conflito, tem ainda a seu favor o fato de que os espaços econômicos e sociais não estão esgotados, o que lhe permite dispor de considerável capacidade de manobra e de acomodação das pressões sociais.

Do ponto de vista econômico, é possível encontrar alguns números que expressam de forma notável a diferença na importância da realidade internacional para o Brasil em relação a outros países. A tabela a seguir, construída com base em dados do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio, mostra que a participação da economia brasileira nos mercados internacionais não condiz com a posição do Brasil na economia mundial, com contraste significativo quando confrontado com outros países para os quais o comércio representa boa parte da formação do produto nacional.

TABELA 01 – Participação da economia brasileira nos mercados internacionais

Brasil

Posição na economia mundial: 7ª economia do mundo

Posição entre as economias exportadoras: 22ª economia exportadora

Valor das exportações: 12% do PIB (US\$ 242 bilhões)

Alemanha

Posição na economia mundial: 4ª economia do mundo

Posição entre as economias exportadoras: 3ª economia exportadora

Valor das exportações: 39% do PIB

Itália

Posição na economia mundial: 10ª economia do mundo

Posição entre as economias exportadoras: 8ª economia exportadora

Valor das exportações: 24% do PIB

Japão

Posição na economia mundial: 3ª economia do mundo

Posição entre as economias exportadoras: 4ª economia exportadora

Valor das exportações: 18% do PIB

Coreia do Sul

Posição na economia mundial: 12ª economia do mundo

Posição entre as economias exportadoras: 7ª economia exportadora

Valor das exportações: 40% do PIB

Dados referem-se ao ano de 2012.

Fonte: elaborada pelo autor.

Os Estados Unidos e a China, a primeira e a segunda economia do mundo, respectivamente, têm alternado suas posições no comércio mundial como a primeira e a segunda maior economia exportadora. Para as demais economias listadas na tabela 01, os dados mostram que o comércio externo tem uma participação expressiva na formação do PIB, notadamente nos casos da Itália e da Coreia. Assim, comparativamente, os dados revelam com números a baixa relevância do setor externo para a economia brasileira.

Esse fato deixa entrever efeitos importantes na forma de enxergar a realidade internacional. Por um lado, essa baixa importância do setor externo é uma das razões que explicam por que o Brasil foi uma das economias que menos sofreu os efeitos da crise financeira de 2008/9. Por outro lado, ajuda a explicar por que, nos dez anos que ante-

cederam a crise, as taxas de crescimento do PIB brasileiro não apenas ficaram muito abaixo das economias emergentes como Coreia e China, mas ficaram também abaixo da maioria dos países da América Latina. Em outras palavras, as oscilações na economia internacional tiveram pouco efeito sobre a economia brasileira e, nos últimos anos, inclusive em 2014, os números mostram a mesma realidade: tanto os estímulos positivos quanto os constrangimentos oriundos das oscilações da economia mundial têm refletido pouco na economia brasileira.

A configuração apresentada reforça a percepção de que a ordem econômica internacional exerce pouca influência sobre variáveis bastante sensíveis à população tais como os níveis de emprego e de renda e as taxas de crescimento econômico do País. A indústria do turismo, cuja importância é crescente na economia moderna, também é um segmento econômico que ajuda a explicar a pouca relevância do setor externo para o Brasil. Países como a França e a Espanha recebem mais de cinquenta milhões de turistas estrangeiros todo ano, ao passo que o Brasil vem recebendo pouco mais de seis milhões. Em outras palavras, uma eventual recessão internacional teria um efeito muito maior sobre a indústria do turismo da Europa do que sobre a economia brasileira, ao menos no que diz respeito ao setor do turismo.

5. DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NO BRASIL: ALGUNS MOMENTOS

Na Velha República, Epitácio Pessoa foi um caso notável de Presidente com interesse pela política externa. É curioso observar que Rui Barbosa, que inicialmente havia sido convidado para representar o Brasil na Conferência de Versailles, na qual se assentaram as bases da paz ao final da Primeira Guerra Mundial, findou por recusar a indicação.

Segundo Afonso Arinos (1955), em grande parte devido ao fato de que era candidato à Presidência da República e via na indicação uma forma de afastá-lo da campanha eleitoral.¹⁵ O curioso é que Epitácio

15 Na ocasião, Rui Barbosa escreveu uma carta na qual explicava suas razões para recusar o convite para representar o Brasil na Conferência de Versailles e que foi publi-

Pessoa foi eleito Presidente do Brasil quando os participantes da conferência ainda discutiam os termos dos tratados que deveriam selar os resultados da Conferência de Paz. O governo da França, num gesto de cortesia e de apreço pelo Presidente eleito, fez questão de oferecer o encouraçado *Jeanne D'Arc*, da Armada Francesa, para trazê-lo de volta ao Brasil. O fato é que Epitácio Pessoa manteve-se sempre interessado nas relações exteriores e na política internacional (LACERDA, 2013).

Na história política do Brasil do pós-Segunda Guerra, alguns presidentes se notabilizaram por atuar mais diretamente do que outros na formulação e execução da política de relacionamento do País com outras nações. Casos notáveis foram o do curto governo de Jânio Quadros, que propôs a “política externa independente”; o de Ernesto Geisel, que enfrentou os anos da crise do petróleo e negociou o acordo nuclear com o governo da Alemanha; o de Collor de Melo, que reduziu o protecionismo do mercado brasileiro de forma drástica; e, mais recentemente, o de Lula, que promoveu algumas iniciativas de destaque na área das relações exteriores. Considere-se ainda que, entre as mudanças em curso nas práticas diplomáticas, desde os fins do século XX, encontros e visitas de chefes de Estado e de governo tornavam-se um fato cada vez mais corriqueiro na cena internacional. Em toda parte, visitas de governantes e reuniões de cúpula (*summits*) deixaram de ser acontecimentos extraordinários no mundo da diplomacia.

A política externa independente de Jânio Quadros é interessante, entre outras razões, por ser um caso que ilustra por que a “diplomacia presidencial” não deve ser vista simplesmente como expressão da vontade e da determinação de um governante, muito embora essas virtudes sejam necessárias. Na maioria das ocasiões em que decisões são tomadas no sentido de estabelecer novos cursos e novas iniciativas em política exterior, observa-se que as motivações estão mais na conjuntura do que propriamente no voluntarismo do governante. Na realidade, circunstância, conjuntura e mesmo herança política são fatores que influenciam qualquer iniciativa política, e com a política externa não é diferente.

cada em Paris “*Pourquoi je ne suis pas allé à la conférence de la paix. Lettre ouverte à Son Excellence le Président de la République du Brésil i.e. F. Rodrigues Alves*”.

A grande virtude do governante que muda o curso tradicional da política de um país reside numa feliz combinação entre o discernimento de perceber as mudanças em curso no ambiente internacional e a coragem de rever a orientação da política exterior, ainda que nem sempre seja devidamente compreendido.

Com efeito, a proposta do que ficou conhecida como “política externa independente” foi elaborada antes do início do governo Jânio Quadros, embora tenha ganhado ampla publicidade após a renúncia do Presidente.¹⁶ Na realidade, os princípios enunciados por Jânio Quadros foram seguidos em grande medida por seu sucessor João Goulart e também não deixavam de ser fruto da experiência vivida pelo governo JK, que o antecederam e que lançaram a Operação Pan-americana (OPA), em grande medida como reação ao desinteresse do governo Eisenhower pelas necessidades financeiras do programa de desenvolvimento de Juscelino Kubitschek (CERVO; BUENO, 2011, p. 377-390).

Do ponto de vista da diplomacia, talvez mais interessante do que o conteúdo da OPA, tenha sido a forma de oficializar sua divulgação (ALBUQUERQUE, 1996, p. 231-251). Com efeito, a proposta da OPA foi dada a conhecer simultaneamente a todos os governos do Continente, de sorte que se rompeu, assim, com a prática usual de informar o Departamento de Estado Americano antecipadamente.

No que se refere às relações exteriores do Brasil, o período do Presidente Ernesto Geisel (1974-1979) ficou conhecido pela política do “pragmatismo responsável” que indicava distensão na política interna e externa. Na ordem interna, o objetivo era a absorção de forças políticas aliadas do processo político, com vistas ao retorno a um sistema de eleições democráticas; e, na área externa, o objetivo consistia na busca de novas parcerias sem, contudo, abandonar as boas relações com os tradicionais parceiros, notadamente os Estados Unidos. É importante notar que, além da crise do petróleo, o ambiente internacional era marcado também pela política da *détente*, que significava distensão nas relações entre as lideranças do mundo ocidental e a URSS e a China, com suas respectivas esferas de influência.

16 Jânio Quadros renunciou à Presidência da República em agosto de 1961 e o artigo intitulado “*New Brazil’s Foreign Policy*” foi publicado na edição de outubro/1961 da prestigiosa revista *Foreign Affairs*.

Iniciativas notáveis da política do Presidente Geisel foram o reconhecimento da independência de Angola e os acordos na área da energia nuclear assinados com a Alemanha. O governo brasileiro não esperou por negociação com o governo de Portugal para reconhecer a independência de Angola. Na verdade, foi também um dos primeiros governos estrangeiros a reconhecer o governo socialista em Portugal após a “Revolução dos Cravos”, que pôs fim ao regime salazarista que dominava Portugal desde a década de 1930.

Os acordos na área nuclear com a Alemanha envolveram uma delicada operação diplomática já que o governo de Jimmy Carter se opunha de forma bastante enfática a esses acordos. Também data desse período a recomposição das relações diplomáticas com a China e, em todas essas iniciativas, o papel do Presidente Geisel foi fundamental para que fossem formuladas e implementadas.

Com o retorno do Brasil à ordem democrática, nos governos Sarney e Collor de Melo, algumas iniciativas foram importantes e demandaram notável participação dos Presidentes da República.

No governo Sarney, a revisão das relações com a Argentina envolvendo a construção da Usina de Itaipu e os acordos de cooperação na área de energia nuclear foram iniciativas importantes, inclusive para o lançamento do Mercosul como arranjo regional.

O Presidente Collor de Melo, por sua vez, promoveu uma abertura ao comércio e às finanças internacionais sem precedentes na economia, o que lhe valeu muitas críticas por desmontar um sistema protecionista que, embora não favorecesse a modernização, protegia os interesses de vários setores da indústria nacional. Collor de Melo teve que enfrentar a forte oposição desses setores, que procuravam explorar os sentimentos nacionalistas de todos os matizes ideológicos.

No caso do período Fernando Henrique Cardoso, não seria um exagero dizer que a reorganização da ordem econômica interna trouxe o efeito mais significativo nas relações externas ao levar o Brasil de volta aos padrões de credibilidade e de estabilidade para participar regularmente dos fluxos econômicos internacionais. Posto de outra forma, provavelmente a contribuição mais significativa do período Fernando Henrique Cardoso não foi agindo diretamente na esfera internacional, mas ao compreender mais adequadamente as forças em ação na ordem

internacional, tomando várias medidas na ordem interna que ajudaram o País a recompor conexões e a tornar a economia brasileira mais condizente com os fluxos dos investimentos internacionais.

No período que exerceu a Presidência da República, o Presidente Lula deu caráter mais político às ações externas. Deu prioridade à demanda por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e bloqueou a construção da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), passando a enfatizar as “relações Sul-Sul” que, entre outras medidas, resultou no estabelecimento de 35 novas embaixadas, sendo inclusive frequentemente criticado sob o argumento de que a maioria delas não tinha relevância real para os interesses do País embora representassem um aumento considerável de dispêndio para sua manutenção. Na realidade hoje se cogita abertamente a desativação de algumas dessas representações diplomáticas.

6. A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NO BRASIL EM PERSPECTIVA

Possivelmente o aspecto mais relevante derivado do envolvimento pessoal do Presidente da República com a política externa não esteja no conteúdo substantivo da política desenvolvida em si, mas no simples fato de que esse interesse representa uma fuga dos padrões predominantes da política brasileira de não atribuir a atenção devida às relações exteriores.

A história mostra que o padrão de um país notavelmente voltado para si mesmo lhe tem trazido prejuízos relevantes. Ao não estar atento ao mundo das relações internacionais, o País abre mão de possíveis ganhos e, por certo, padece da perda de uma série de oportunidades derivadas dos desenvolvimentos de toda ordem que ocorrem na comunidade internacional.

Estar atento a possíveis problemas permite a antecipação e a correção de cursos que evitem ou que reduzam os efeitos de desenvolvimentos indesejados derivados da esfera internacional. Em outras palavras, um bom governo não se contenta com a prática, infelizmente comum, de culpar a ordem internacional pelos fracassos na política

doméstica. Ao acompanhar os desenvolvimentos na esfera internacional, na medida do possível, evita-se que eventuais turbulências da economia global se reflitam negativamente nas condições econômicas e políticas domésticas.

A respeito desse último tópico, em relação às oportunidades, nas últimas décadas, no campo econômico, observa-se que, apenas em curtos períodos, o País beneficiou-se efetivamente de ciclos de crescimento da economia internacional.

Com efeito, conforme dados do Fundo Monetário Internacional (*World Economic Outlook*, Oct. 2014), em 1980, o produto *per capita* do Brasil era praticamente o mesmo da Coreia do Sul e o da China era de US\$ 306, isto é, menos do que $\frac{1}{4}$ do produto brasileiro *per capita*. Trinta anos depois, a China tinha um produto *per capita* de US\$ 4.437, portanto havia multiplicado seu produto *per capita* por 14,6 vezes e a Coreia do Sul atingia US\$ 22.151 de produção *per capita*, enquanto o Brasil, por sua vez, embora tenha crescido nos trinta anos entre 1980 e 2010, teve um desempenho bem menor, passando dos US\$ 1.256 para US\$ 10.911. Em termos de produção *per capita*, portanto, a produção e a produtividade brasileira tornaram-se a metade da coreana ao longo dos 30 anos contados a partir de 1980. Em larga medida, esses números traduzem a diferença bastante substantiva no padrão de integração à ordem internacional, isto é, claramente o Brasil não se beneficiou tanto quanto esses dois países asiáticos das oportunidades de geração de riqueza que o meio internacional passava a apresentar no mundo da globalização.

Para efeito da presente análise, é muito ilustrativo notar que, no início da década de 1980, tanto os governos do Brasil quanto o da Coreia do Sul elegeram a indústria da informática como “indústria estratégica” para o desenvolvimento, isto é, concluíram que a informática era uma indústria chave para o futuro da indústria moderna. O entendimento era o de que essa importância não se referia apenas ao fato de que a indústria da informática era vista como um setor com grande potencialidade de desenvolvimento, mas até mais importante. Viam-se os computadores e os recursos de processamento de dados e de informações como essenciais a todos os segmentos da indústria, do setor de serviços e mesmo de setores tradicionais como agricultura e

mineração. Em outras palavras, os governantes dos dois países entenderam, muito adequadamente, que o futuro das respectivas economias dependeria cada vez mais do desenvolvimento de uma verdadeira indústria nacional capaz de fabricar computadores e equipamentos de informática. Da mesma forma que em meados do século XX a siderurgia era importante para levar as economias para a “modernidade”, nos anos finais do século passado, algo semelhante ocorreu com a indústria da informática. No entanto, é notável e muito ilustrativa a diferença nas escolhas feitas pelos estrategistas do desenvolvimento dos dois países (RUSHING; BROWN, 1986).

O programa de promoção da indústria da informática da Coreia do Sul optou por integrar-se às forças industriais e tecnológicas dominantes na economia internacional. Entre as grandes empresas do setor, destacavam-se a IBM, a Borroughs, a Olivetti, a Sony, a Mitsubishi, entre outras. A estratégia da Coreia do Sul consistiu essencialmente em integrar-se aos padrões tecnológicos e industriais desses grandes fabricantes enquanto investia na capacitação de seus recursos humanos e de suas plantas industriais. As indústrias coreanas passaram então a fabricar componentes e periféricos para os grandes fabricantes mundiais de computadores, integrando dessa forma cada vez mais suas indústrias e seus padrões tecnológicos aos mercados e às tendências em curso nesse setor efetivamente estratégico e, principalmente, muito dinâmico. Gradativamente, as indústrias coreanas foram passando de teclados e monitores para níveis mais sofisticados de componentes, *chips*, conectores e materiais que a tornaram capaz de fabricar seus próprios computadores e equipamentos que dependem diretamente da indústria da informática.

A escolha dos estrategistas do desenvolvimento do Brasil foi substancialmente diferente: decidiu-se pela autonomia e pela autossuficiência. A estratégia brasileira resultou na lei de reserva de mercado (Lei Federal nº 7.232/1984) que proibia a importação de equipamentos e componentes de informática. Qualquer importação de produto de informática estaria sujeita à apreciação pela Secretaria Especial de Informática (SEI), órgão da Presidência da República. Com essa medida, o governo restringia totalmente o mercado brasileiro à produção nacional, que era subsidiada fortemente pelas agências governamentais de fomento. É notável que a lei da reserva de mercado foi

aprovada pela Câmara dos Deputados por uma coalizão de forças políticas mais radicais de esquerda e de conservadores, sobretudo daquelas ligadas às correntes nacionalistas das Forças Armadas. Claramente, a estratégia brasileira no que tange à promoção da indústria da informática refletiu a velha tradição de uma nação voltada para si mesma, na qual predomina a preferência por objetivos como autonomia e autossuficiência, diferente da Coreia do Sul que investia na integração aos mercados internacionais. Obviamente a mesma atitude dos estrategistas do desenvolvimento brasileiro orientou outras escolhas em muitos outros segmentos como o da indústria automobilística, da aviação civil, etc., cujos resultados não foram muito diferentes.

Um fato que torna mais notável esse caso das diferenças de estratégia com relação à política de abertura econômica e que ajuda a compreender o argumento deste ensaio, com base na ênfase da importância do Ministério das Relações Exteriores como ponto de observação da realidade internacional, é a experiência e atuação do Embaixador Amaury Porto de Oliveira.

No final da década de 1980, quando a lei da reserva de mercado ainda estava em vigência, Porto de Oliveira foi nomeado Embaixador do Brasil em Cingapura e, como tal, passou a escrever um boletim periódico intitulado “*Cartas de Cingapura*”.

O boletim, que era dirigido não apenas ao Itamaraty, mas a toda comunidade intelectual, política e empresarial brasileira, dava notícias do que ocorria naquela parte do mundo em termos de desenvolvimento científico e tecnológico.

À época, estavam em grande destaque os expressivos resultados em matéria de desenvolvimento industrial e econômico do grupo de países que era chamado de “Tigres Asiáticos” e, no boletim, o Embaixador Porto de Oliveira discutia os resultados e as estratégias utilizadas pelos governos e pelas indústrias daquela parte da Ásia, sobretudo nas áreas de educação e de promoção do desenvolvimento tecnológico.¹⁷

Os alertas e as sugestões contidas nas “*Cartas de Cingapura*” obviamente foram objeto de alguma consideração por parte do mundo

17 Coreia do Sul, Hong-kong, Cingapura e Taiwan foram chamados de “tigres asiáticos” de primeira geração, depois vieram os de segunda geração, ou “novos tigres asiáticos”: Filipinas, Indonésia, Malásia, Tailândia e Vietnã.

acadêmico, mas, no geral, foram virtualmente ignorados pelas instâncias decisórias brasileiras imersas na cultura política brasileira, que tradicionalmente promove uma concepção isolacionista e protecionista de nacionalismo; a qual valoriza exageradamente a autonomia e a autossuficiência e olha com desconfiança os sinais emitidos pelo meio internacional.

As diferenças nos resultados obtidos por escolhas feitas por países como Coreia do Sul e Brasil são bastante visíveis, não apenas em dados agregados como o da evolução do produto *per capita*, da renda nacional e da participação no comércio internacional, mas também com relação aos resultados econômicos, com repercussão concreta na participação do comércio internacional. De fato, a Coreia do Sul possui hoje várias marcas verdadeiramente mundiais em setores como telefonia, televisores, automóveis, etc., ao passo que o Brasil não possui nenhuma marca mundial de prestígio nesses setores. Na realidade, nos últimos anos, o Brasil vem regredindo à condição de economia exportadora de *commodities*. Exceção deve ser feita à Embraer que, após desligar-se da tutela do Estado brasileiro, em meados da década de 1990 – diga-se, sob fortes protestos de políticos e de sindicatos – decidiu-se pela integração à indústria mundial da aviação e, até aqui, tem sido uma empresa bem-sucedida.

Casos como esses são exemplos em que a “diplomacia presidencial” seria essencial ao ser posta a serviço de um amplo projeto de desenvolvimento de longo prazo para a nação. Sem o poder decisório representado pela Presidência da República, dificilmente as relações exteriores podem mover-se para uma posição mais central nos processos decisórios do governo. Assim, acaba por prevalecer não apenas a política doméstica, mas a pouca atenção aos desenvolvimentos que ocorrem no meio internacional, os quais, sob diversos aspectos, podem afetar não só o crescimento econômico, mas também as perspectivas de avanço da nação brasileira no mundo da cultura, da ciência e da tecnologia.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA NOVA DIPLOMACIA

A política externa trata de ações de governantes, mas também concerne ao estudo das relações entre Estados, que é um ente de subs-

tância distinta dos governos. Os governos falam em nome de Estados, mas possuem uma natureza eminentemente transitória enquanto os Estados são entidades marcadas por compromissos estáveis, alguns permanentes. Por essa razão, juridicamente, para que um tratado tenha validade não basta a assinatura do Ministro das Relações Exteriores e nem mesmo do Chefe de Governo (Presidente ou Primeiro Ministro). É necessário que o tratado, negociado pelo governo (Poder Executivo), seja ratificado e transformado em norma interna por meio de decreto legislativo do Poder Legislativo. Ao tempo em que os governantes (reis) eram soberanos e sua autoridade não estava sujeita à apreciação por um parlamento, a chancela real era suficiente. Juristas como Francisco de Vitória que, no século XVI, refletiram sobre o tema da “guerra justa”, não deixavam de dedicar considerável parcela de suas reflexões ao esclarecimento da questão: a quem cabe o direito de declarar uma guerra? A resposta a essa questão era clara: qualquer que seja a injúria cometida contra uma nação, somente o soberano tem o direito de declarar a guerra.¹⁸

Dois séculos depois, quando o Estado Nacional já estava em franca consolidação, mas as instituições democráticas ainda engatinhavam, o jurista Emerich de Vattel, na sua obra *O Direito das Gentes* (1758), reconhece a autoridade do soberano, mas reconhece também o direito de resistir a esse poder absoluto do soberano: “a Nação não está obrigada a obedecê-lo e pode resistir a seus atos injustos” (VATTEL, 2004, p. 38). Essa noção de que a Nação teria o direito de resistir a um rei tirano deve ter sido uma forte inspiração para a formação do sistema político americano, costumeiramente chamado de “*checks and balances*”, no qual o chefe do governo tem seu poder limitado pela lei e pelo Poder Legislativo.¹⁹ Assim, a afirmação atribuída a Louis XIV, “*L’État*

18 A presente referência foi extraída da edição das *Relectiones* de Francisco de Vitória, publicada em 1974 pela Editorial Porrúa (Cidade do México) organizada por Teófilo Urdanóz com base no códex de 1539, depositado na Biblioteca Capitular da Catedral de Palencia.

19 Em 2010, a imprensa noticiou a devolução de um exemplar de *O Direito das Gentes*, de Vattel, pela família de George Washington, que teria retirado o volume na Biblioteca de New York há 221 anos. Além disso, na ficha de controle, constava que outros leitores da obra teriam sido John Adams, Aaron Burr, Alexander Hamilton, John Jay e outros contemporâneos ilustres de George Washington.

c'est moi”, que teria sido feita um século antes do Convenção Constitucional de Filadélfia, não deveria ser vista como uma expressão de arrogância, mas muito mais como uma noção que simplesmente traduzia um entendimento corrente da ordem política. Em seu tempo, ações do Estado tais como assinar tratados, declarar a guerra e fazer a paz podiam ser tomadas pelo soberano e, assim, para imprimir validade a um tratado, bastava a chancela real, sem necessidade de ratificação pelo parlamento.

Por outro lado, o Estado moderno, que os analistas chamam de “Estado Westphaliano”, trouxe consigo o conceito de soberania e de jurisdição. Até a Idade Média, havia o princípio de que a religião era um motivo de guerra justa e cristãos e muçulmanos chamavam um ao outro de “infiel”, fosse na ocupação da Península Ibérica pelos mouros ou, quatro séculos mais tarde, nas cruzadas pela conquista de Jerusalém. As guerras religiosas, que se iniciaram no século XVI, também eram justificadas pela religião. Todavia, o que tornava tudo complicado é que França, Espanha, Suécia ou Boêmia podiam ser governados por príncipes católicos ou protestantes, mas isso não significava que toda a população desses reinos tivesse a religião de seus governantes.

A frase “Paris bem vale uma missa”, dita por Henrique IV antes de assumir a coroa da França em 1594, tornou-se famosa. O significado dessa frase é que Henrique de Navarra, herdeiro da coroa de França, era protestante (huguenote) e era objeto de muitas resistências de uma França predominantemente católica. Ao tornar-se Henrique IV, decidiu converter-se à fé católica e, mais tarde, em 1598, promulgou o Édito de Nantes, que dava liberdade religiosa, pacificando temporariamente a nação.

Assim, o surgimento do Estado Nacional trouxe esses dois elementos essenciais: de um lado, a autoridade exercida sobre um povo assentado sobre um território, definindo uma jurisdição; de outro lado, o poder civil, sem o controle exercido por uma religião. As instituições que hoje chamamos de democráticas, emergiram apenas posteriormente como forma de não permitir que o poder civil se tornasse tirânico.

As transformações em curso e o papel dos governantes e das instituições devem ser vistos com esse pano de fundo mais fundamental,

observável na evolução histórica das democracias consolidadas. Diplomacia presidencial continua fundamental e pode influir de muitas maneiras na orientação política do governo que, afinal, chefia. Até pela natureza do Estado moderno, baseado no conceito de soberania que atribui ao governante responsabilidade direta sobre a ordem interna, a preocupação dos governantes tende a ser, prioritariamente, com as demandas internas, ao passo que as ações no campo das relações exteriores emergem como auxiliares ou complementares aos esforços de atendimento dessas demandas domésticas. Apesar de tudo, nas últimas décadas, o fenômeno corriqueiramente denominado “globalização” reflete uma nova realidade. De um lado, reflete o fato de que os desenvolvimentos que ocorrem na esfera internacional têm implicações cada vez mais diretas e mais decisivas na ordem interna. De outro lado, o processo de crescente integração internacional faz com que as práticas diplomáticas também mudem substancialmente de muitas maneiras. Algumas dessas mudanças se afiguram relevantes para a presente análise sobre o conceito de diplomacia presidencial.

A primeira delas refere-se ao fato de que as questões internacionais tornaram-se cada vez mais multilaterais, isto é, envolvem os interesses de várias nações simultaneamente. Embora continuem existindo questões que eventualmente possam ser tratadas na forma tradicional, isto é, pela formação de alianças e coalizões; cada vez mais as questões internacionais adquirem o formato do que, na linguagem diplomática, passou a ser referido como “jogo de geometria variável”. Nesse jogo há diferentes formas e graus de interesse disseminados entre os envolvidos, o que torna cada vez mais difícil a reunião de um grupo de nações em torno de uma tese ou de uma proposta.

As ideologias (em especial as religiões) e as disputas por fronteiras poderiam proporcionar motivações suficientes para a formação de alianças e coalizões. No entanto, muito embora existam ainda questões envolvendo disputas por fronteiras, na esfera internacional hodierna, a grande maioria das questões refere-se a temas como comércio agrícola, migração forçada, mudança climática, ou controle de poluentes, os quais afetam simultaneamente os interesses de muitas nações, mas não da mesma forma e nem na mesma intensidade de outras disputas de tempos pretéritos, com uma dificuldade da construção de posições comuns.

Na maioria das vezes, o recurso diplomático tem sido a construção de “consensos mínimos”, isto é, trabalhar a obtenção de consenso em torno de algumas propostas consideradas aceitáveis para as partes envolvidas. O problema com essa forma de construir acordos diplomáticos é que se dificulta a adoção de padrões ou iniciativas em condições de produzir efeitos significativos. Em grande medida é o que tem ocorrido com as negociações tanto sobre temas como mudança climática quanto sobre temas mais tradicionais como finanças e lavagem de dinheiro.

Assim, no que tange a arranjos diplomáticos, termos como “nações em desenvolvimento”, “países industrializados” e até mesmo “BRICS” ou “União Europeia” estão longe de se constituírem em unidades em que os interesses são relativamente homogêneos. Na maioria das vezes, esses termos podem definir um grupo de países caracterizados por compartilhar alguma condição ou particularidade que os une. Pode ser pela geografia, por fatores culturais e mesmo por alguma característica econômica que os aproxima, no entanto, a diplomacia é feita de temas e questões fungíveis e cambiantes.

Nesse sentido, o caso do Mercosul é muito ilustrativo: há muitas razões para a manutenção do arranjo, mas a existência desse arranjo não pode depender da obtenção de consenso sobre grande parte das questões internacionais que envolvam os interesses dos países-membros. Cada país-membro do Mercosul tem seu próprio conjunto de interesses individuais e, mesmo naqueles itens compartilhados por outros países-membros, não significa que a importância relativa seja a mesma e que seja fácil unir esforços e agir de forma concertada. Sem receio de equívoco, é possível dizer que boa parte da explicação para as dificuldades pelas quais o sistema Mercosul vem passando nos últimos anos deriva diretamente desse fato. Tanto a realidade interna quanto as características de inserção internacional da Argentina, do Brasil e dos demais países integrantes do Mercosul são peculiares a cada um e atravessam momentos bastante diferentes, o que torna muito difícil a formulação e implementação de uma agenda comum de integração. Essas circunstâncias não tornam o arranjo inviável e não significam que deva ser abandonado. Significam tão somente que, nas atuais circunstâncias, o ambiente é impróprio para a introdução de propostas mais

ousadas no sentido da integração. Por outro lado, existe um processo de integração real da região, que começa pela geografia e se estende pelo plano econômico, institucional e cultural. Assim, ainda que não haja avanço na construção de formalidades do arranjo intitulado *Mercosul*; o comércio, as relações culturais, o movimento de turistas, etc não devem diminuir, mas, ao contrário, devem manter uma tendência ascendente, especialmente se os países da região entrarem em um novo ciclo de crescimento e progresso econômico.

Independente das mudanças na estrutura do sistema internacional, como já foi destacado no início deste ensaio, o Presidente da República é o responsável pela política externa do país e não há, portanto, que questionar o papel central da Presidência da República no que tange à formulação e execução da política externa. No entanto, cresce a importância da existência de uma base institucional para dar suporte à política exterior, o que implica dizer que o desinteresse da Presidência da República pela política exterior significa também pouco interesse em investir nessa base institucional para a política externa. É possível dizer que uma boa base institucional era muito importante antes da era da globalização, muito embora de uma outra forma. Nesta apreciação das perspectivas da diplomacia, parece importante revisitar alguns fatos e elementos essenciais mencionados anteriormente que permanecem como referenciais nas relações entre nações soberanas.

Como em qualquer área de ação do Governo, nas relações exteriores há muita atividade rotineira ou procedimentos regulares e também há muitas singularidades nas iniciativas e nos problemas de relacionamento com o meio internacional que necessitam do entendimento mais especializado daqueles que acompanham sistematicamente as questões de sua esfera. Com a economia, as finanças, a educação e com outras áreas ocorre algo semelhante. As instituições dessas áreas precisam ser ouvidas, precisam ser convocadas a contribuir com sua experiência e sua capacidade profissional para que políticas sensatas e eficazes sejam produzidas. No caso das relações exteriores, a importância do Itamaraty transcende seu papel de manutenção de serviços regulares e protocolares das questões que envolvem as relações do Brasil com o meio internacional. Embora esses serviços sejam muito importantes e sejam os mais visíveis ao público, há muitas outras formas pelas quais o

Ministério das Relações Exteriores desempenha um papel crucial para a nação brasileira, embora a tradição fortemente “*inward looking*” da cultura política brasileira dificulte a percepção desse papel. Por outro lado, em um mundo predominantemente marcado por uma “diplomacia de geometria variável” na qual o chefe de governo é sistematicamente requisitado a participar de encontros e de iniciativas internacionais; é fundamental que o Presidente da República esteja interessado e também apto a exercer seu papel de líder nacional ou, por vezes, regional em instâncias e questões internacionais.

Diz-se que a história se repete porque, de tempos em tempos, identificamos padrões ou desenvolvimentos que guardam semelhanças com episódios pretéritos. Talvez estejamos diante de um desses momentos no que tange à política internacional. Por diversas razões, os iluministas, a partir dos fins do século XVII, chegaram à conclusão de que o conhecimento era fundamental para se exercer um bom governo e, com esse propósito, uma boa educação era fundamental, até imprescindível para aqueles que viriam a ser governantes. Assim, a educação deveria incluir os conhecimentos fundamentais da época, incluindo-se o domínio de línguas estrangeiras para que pudessem melhor perceber o mundo e comunicar-se adequadamente com governantes e representantes de outras nações. D. Pedro II teve uma educação tipicamente iluminista. Seus biógrafos contam que sua infância teria sido bastante solitária em razão da intensidade de seus estudos. O fato é que, com ele, o País relacionou-se com personalidades de seu tempo como Graham Bell, Victor Hugo, Richard Wagner e Louis Pasteur, de quem era amigo. Em 1876, em grande parte por seu prestígio, D. Pedro II foi convidado por Ulisses Grant, Presidente dos Estados Unidos, a fazer a abertura oficial da Exposição Universal de Filadélfia, organizada em celebração dos 100 anos da Independência americana. Talvez neste início do século XXI estejamos diante de um mundo onde o conhecimento voltou a ser fortemente valorizado e, na diplomacia, um mundo diante do qual os interesses são mais variados e cambiantes e chefes de governo interagem de modo cada vez mais frequente, exigindo deles certas habilidades que somente uma boa educação pode proporcionar. Num encontro de cúpula do G-20 ou do grupo BRICS, há muitos comentários que, embora importantes, são feitos à margem das manifestações formais.

Os momentos que antecedem ou que se sucedem às fotografias oficiais podem configurar oportunidades importantes para se fazer diplomacia. Assim, um chefe de governo não pode ficar completamente dependente de tradutores, ainda que sejam de seu próprio séquito.

REFERÊNCIAS

BARREIROS, D. P. *Atuação da Delegação Brasileira na Formulação dos Acordos Internacionais de Bretton Woods (1942-1944)*. *História*, 28 (2), São Paulo, 2009.

BRAYNER, F. L. *A Verdade sobre a FEB*. Memórias de um Chefe de Estado Maior na Campanha da Itália. Editora Civilização Brasileira, R. de Janeiro, 1968.

BULL, H. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. IPRI/FUNAG; Editora Universidade de Brasília, 2002.

CABRAL DE MELO, E. *O Brasil Holandês (1630-1654)*. Cia. das Letras, S. Paulo, 2010.

CERVO, A; Bueno, C. *História da Política Exterior do Brasil*, Editora UnB, 4ª edição, 2011.

DANESE, S. *Diplomacia Presidencial: História e Crítica*. Top Books, R. de Janeiro, 1999.

DOLZER, R. *The Territorial Status of the Falkland Islands (Malvinas): Past and Present*, Ocena Publications Inc. N. York, 1992.

FRIEDMAN, T. L. *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*. Farrar, Straus & Giroux, N. York, 2000.

GÓES FILHO, S. S.. *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas*. Um Ensaio sobre a Formação das Fronteiras do Brasil. Martins Fontes Editora, São Paulo, 1999.

GUILHON ALBUQUERQUE J. A. (org.) *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, 1930-1990*, 1996 NUPRI/Cultura Ed. Associados, S. Paulo.

LACERDA, M. M. *Diplomacia Presidencial de Epitácio Pessoa*. Da Conferência de Paz à Volta ao Brasil. Editora Appris, Curitiba, 2013.

MELO FRANCO, A. A. *Um Estadista da República: Afrânio de Melo Franco e seu Tempo*. Editora José Olympio, R. de Janeiro, 1955.

OHMAE, K. *The End of the Nation-State*. The Rise of the Regional Economies, Free Press, N. York, 1996.

QUADROS, J. *New Brazil's Foreign Policy* Foreign Affairs (outubro/1961).

RUSHING, F. W.; BROWN, C. G. *National Policies for Developing High Technology Industries*. International Comparisons, Westview Press, Boulder, 1986.

STIGLITZ, J. *Os Exuberantes Anos 90*. Uma Nova Interpretação da Década Mais Próspera da História, Editora Cia. das Letras, S. Paulo, 2003.

SWEIG, S. *Joseph Fouché*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1983.

VATTEL, E. *O Direito das Gentes*. IPRI/FUNAG; Editora Universidade de Brasília, 2004.

VITÓRIA, F. de, *Relecciones*, Editorial Porrúa, 1974 (Cidade do México) Teófilo Urdanóz (selec.)

VIZENTINI, P. F. "A Política Externa do Governo JK (1956-61)", in Guilhon Albuquerque J. A. (org.) *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, 1930-1990*, 1996 NUPRI/Cultura Ed. Associados, S. Paulo.vol. 1 pp. 231-251.

BIOGRAFIA DOS AUTORES

João Paulo M. Peixoto

Mestre em Política – Governo Comparado, pela London School of Economics and Political Science. Atualmente atua como Professor Visitante no Instituto de Relações Internacionais e como pesquisador convidado no Centro de Estudos Avançados em Governo e Administração Pública, ambos da Universidade de Brasília. Também é associado internacional do VILLA, da Victoria University of Wellington, Nova Zelândia. Foi *visiting scholar* nas Universidades de Columbia e Georgetown e bolsista no Woodrow Wilson International Center for Scholars (Brazil Programme), todos nos Estados Unidos da América.

Antonio Carlos Pojo do Rego (*in memoriam*)

Ex-Analista Legislativo da Câmara dos Deputados. PhD em Ciência Política pela Universidade do Estado de Nova York – SUNY. Publicou artigos sobre política brasileira, em especial sobre as relações Executivo-Legislativo.

Antonio Lassance

Doutor em Ciência Política e pesquisador do IPEA, coordena a área de pesquisa sobre Instituições Políticas na Diretoria de Estudos e Políticas de Estado, das Instituições e da Democracia. Colaborador da Escola Nacional de Administração Pública no programa de formação de gestores públicos federais. Assessorou a Presidência da República de 2003 a 2010.

Ted Goertzel

Aposentou-se do Departamento de Sociologia da Rutgers University in Camden, N.J. e agora está vivendo no sudeste de Ohio, perto de Marietta. Brazilianista, autor de livros sobre os Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Guy Burton

Guy Burton é Professor Assistente na School of Politics, History and International Relations da Universidade de Nottingham, Malaysia Campus, e Professor Associado tanto para o programa de América Latina na London School of Economics (LSE), quanto para o Centro de Estudos Latino-americanos, na Universidade de Malaya. Tem publicado trabalhos a respeito da política da América Latina em geral e do Brasil em particular. Obteve o seu PhD da London School of Economics, em 2009.

Paulo Roberto de Almeida

Doutor em Ciências Sociais pela Université Libre de Bruxelles, 1984. Mestre em Planejamento Econômico pela Universidade de Antuérpia, 1977. Diplomata de carreira desde 1977. Foi professor no Instituto Rio Branco e na Universidade de Brasília e diretor do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI). Desde 2004, é professor de Economia Política no Programa de Pós-Graduação em Direito no Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Desde janeiro de 2013, é Cônsul-Geral Adjunto do Brasil em Hartford, Connecticut, EUA. É editor adjunto da *Revista Brasileira de Política Internacional* e participa dos comitês editoriais de diversas publicações acadêmicas. *Site pessoal:* www.pralmeida.org.

Lúcio R. Rennó

PhD em Ciência Política pela Universidade de Pittsburgh, Pensilvânia. Atualmente é Professor Adjunto do Instituto de Ciência Política da UnB. Concluiu o pós-doutorado no Latin American and Caribbean Studies Center da SUNY Stony Brook, de 2004 a 2005, e no Institute for Latin American Studies do German Institute for Global and Area Studies, em Hamburgo, Alemanha, de 2009 a 2010. Foi Professor Assistente do Center for Latin American Studies, Universidade do Arizona, em 2005/2006. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Política Comparada, Estudos Legislativos e Comportamento Eleitoral.

Eiiti Sato

Doutor em Sociologia pela Universidade do Estado de São Paulo – USP, professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Atualmente é chefe da Assessoria Internacional da UnB. Autor de livros e artigos de Relações Internacionais.

Antonio Paim

Estudioso da cultura brasileira, preocupado com a identificação das tradições que se consagraram, autor de extensa bibliografia da qual se consideram os mais bem sucedidos *História das Ideias Filosóficas no Brasil* (5ª edição, 1997) e *Momentos decisivos da história do Brasil* (2ª edição, 2014).

ANEXO FOTOGRAFICO













PRESIDENCIALISMO no BRASIL

Ao abranger temas relativos à Ciência Política, à História, às Relações Internacionais e à Administração Pública, este livro contribui para cobrir um *gap* na literatura dos estudos presidenciais no País, o qual, a despeito da centralidade do Poder Executivo no sistema político brasileiro, carece de mais estudos e publicações específicas concernentes a essa temática.

A reunião dos estudos aqui desenvolvidos proporciona aos leitores uma visão abrangente da problemática que cerca o presidencialismo brasileiro.

O presente livro, fiel ao seu objetivo, analisa também, numa perspectiva comparada com o sistema norte-americano, algumas dimensões do presidencialismo no Brasil, particularmente as diferentes mudanças de ordem política e administrativa da Presidência da República e dos ministérios, com especial foco nas relações com os políticos em geral e com o Parlamento. O Gabinete Civil e o seu órgão sucessor, a atual Casa Civil, bem como aspectos da estrutura administrativa da PR, além da própria atuação e do estilo de governo do presidente, surgem como pontos referenciais do presente estudo em função precisamente do seu desenvolvimento. Todo esse empreendimento intelectual debruça-se, com maior ênfase, sobre o período do chamado “Brasil moderno”.

Entender o funcionamento do presidencialismo no período do “Brasil moderno” é tarefa essencial para aprimorar a compreensão desse sistema de governo no País.

O entendimento da atuação da Presidência da República, com a análise de questões de ordem jurídica e política, não interessa apenas aos acadêmicos e aos agentes públicos políticos, mas principalmente ao cidadão, alvo último das políticas públicas.

